

Budgetäre Wirkung möglicher Konsolidierungsmaßnahmen¹

- Hoher Konsolidierungsbedarf steht 2025 beschränkten Konsolidierungsoptionen gegenüber
- Großes Konsolidierungspotential durch
 - Rückführung von Umwelt- und Klimaschutz Maßnahmen (z.B Klimabonus)
 - Aussetzung Inflationsindexierung EStG
 - Rückwirkende reale Wertsicherung von Mineralölsteuer und MöSt
 - Rücknahme von ausgabenerhöhenden Pensionsmaßnahmen
 - Berücksichtigung von außertourlichen Pensionserhöhungen in zukünftigen Anpassungen
- Steueraufkommen aus Vermögens- und Erbschaftssteuern erst mittelfristig verfügbar
- Erfolgte Beschlüsse (Pensionen, öffentliche Gehälter) mindern Konsolidierungsoptionen deutlich
- Konsolidierungsmaßnahmen führen zu negativen realwirtschaftlichen Effekten
- Konsolidierungspotential struktureller Maßnahmen groß, aber erst mittelfristig wirksam

Die Vorkrisenjahre waren geprägt von einer weitgehend stabilen Budgetlage. In den Jahren 2015 bis 2019 betrug das durchschnittliche Budgetdefizit 0,6% des BIP. 2019 wurde sogar ein geringer Budgetüberschuss von 0,2% des BIP erwirtschaftet. Zahlreiche, nicht zielgerichtete, ausnahmslos nicht gegenfinanzierte Hilfsleistungen im Rahmen der COVID-19-Pandemie und der Energiekrise führten gemeinsam mit steuerlichen Maßnahmen (Ökosoziale Steuerreform und Automatische Indexierung der Steuertarifstufen) zu hohen Budgetdefiziten und einem starken Anstieg der Bruttoverschuldung, der aufgrund des inflationsgetriebenen hohen einsetzenden nominellen BIP-Wachstums in der Schuldenquote 2022 und 2023 vorerst nicht voll sichtbar wurde. Die Verschlechterung des globalen und nationalen wirtschaftlichen Umfelds, die in Österreich 2023 und voraussichtlich auch 2024 zu einer Rezession führte, gemeinsam mit dem verstärkten Einsetzen des demographischen Wandels (sinkendes Erwerbspotential und Anstieg der altersbedingten Staatsausgaben für Gesundheit, Pensionen und Pflege) bedingten eine zusätzliche Verschlechterung der Budgetlage, die sich trotz weitgehendem Wegfall der Krisenhilfen auch mittelfristig ohne Eingriffe nicht deutlich verbessern sollte (siehe WIFO (2024), IHS (2024) und EK (2024)).

Um die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in Österreich wiederherzustellen und die Erfüllung der EU-Fiskalregeln zu gewährleisten, bedarf es dringender und umfangreicher Konsolidierungsmaßnahmen. Um die Debatte bezüglich möglicher Konsolidierungsoptionen zu objektivieren, werden in dieser Information des **FISK-Büros** mögliche Konsolidierungsmaßnahmen dargestellt und deren Budgetwirkung quantifiziert. Die vom FISK-Büro getroffene Auswahl an quantifizierten Konsolidierungsmaßnahmen versucht dabei - neben historisch im Rahmen von Konsolidierungen bereits verwendeten Maßnahmen -, besonderes Augenmerk auf die seit 2019 getroffenen wirtschaftspolitischen Maßnahmen zu legen, die das Budget mittel- oder langfristig belasten und die gegenwärtige schlechte Budgetlage mit verantworten. Zusätzlich werden Steuererhöhungen, die Einführung neuer Steuern und die reale Wertsicherung von nominal fixierten Verbrauchssteuern und eine kleine Auswahl an nicht einkommensabhängigen Transfers berücksichtigt. Aufgrund der zeitlichen Dringlichkeit der Budgetkonsolidierung im Lichte der EU-Fiskalregeln fokussiert die Auswahl auf Konsolidierungsmaßnahmen, die bereits in den Jahren 2025 und 2026 eine budgetäre Wirkung entfalten würden. Gleichzeitig werden aber auch Maßnahmen dargestellt, die in der öffentlichen Debatte oftmals angeführt werden, budgetär aber erst mittel- bis langfristig wirken würden. Die dargestellte Liste stellt keinesfalls eine Konsolidierungsempfehlung des FISK-Büros dar. Sie versucht lediglich, objektive Grundlagen für den gegenwärtigen Diskussionsprozess beizusteuern.

Die Darstellung der Konsolidierungsmaßnahmen (Tabelle 1) durch das FISK-Büro macht deutlich, dass sich einige Maßnahmen gar nicht bzw. eine Vielzahl der Maßnahmen nur bedingt für die Verbesserung des Budgetsaldos bereits im Jahr 2025 eignen. Bereits erfolgte Beschlüsse verhindern bzw. erschweren

¹ Autorinnen und Autoren: Dr. Johannes Holler, Dr. Susanne Maidorn und Philip Schuster, PhD (Büro des Fiskalrates).

Konsolidierungen in der öffentlichen Verwaltung und im Bereich der Pensionen. Viele der Maßnahmen (mit orange markiert) benötigen entweder gesetzliche Änderungen oder sind rechtlich kurzfristig generell schwer zu implementieren. Diese Maßnahmen können aber bei Umsetzung im Laufe des Jahres in abgeschwächter Form trotzdem zur Budgetkonsolidierung 2025 beitragen. Einzig im Fall des Klimabonus sollte die Vorlaufzeit ausreichen, um die gesamte Budgetwirkung der Maßnahme bereits 2025 voll umzusetzen. Bei allen dargestellten Budgetwirkungen handelt es sich um Erstrundeneffekte. Makroökonomische Reaktionen auf die Umsetzung der Maßnahmen wurden nicht berücksichtigt. Als „Daumenregel“ kann hier, unter Annahme eines ausgewogenen Policy-Mixes, eines Budgetmultiplikators von 0,5 und einer Budget-Semielastizität von 0,5, davon ausgegangen werden, dass 25% der Budgetverbesserung durch negative BIP-Wachstumseffekte aufgehoben werden. Makroökonomische Rückkoppelungseffekte von Einzelmaßnahmen können aber von dieser Daumenregel deutlich abweichen.

Direkte Steuern

Um den Budgetsaldo bereits 2025 deutlich zu verbessern, könnten im Bereich der direkten Steuern vor allem eine einmalige Aussetzung der Indexierung der Steuertarifstufen im Jahr 2025 oder die Streichung des Familienbonus deutliche Beiträge liefern. Ein Verzicht auf die Rückverteilung des diskretionären Progressionsdrittels, die Rücknahme der FLAF oder SV-DG-Beitragsenkung oder die Anhebung der Höchstbeitragsgrundlage können ebenfalls einen kleineren Beitrag leisten. Andere Maßnahmen wie z.B. die Rücknahme der im Rahmen der ökosozialen Steuerreform umgesetzte KÖSt-Senkung wirken hingegen erst im Jahr 2026.

Indirekte Steuern

Neben einer möglichen Anhebung des USt-Regelsatzes besitzen die realen Wertsicherungen der nominell fixierten Verbrauchsteuern und hier vor allem der motorbezogenen Versicherungssteuer, der Mineralölsteuer und der Tabaksteuer ein großes Potential zur Verbesserung des Budgetsaldos. Bei schneller Umsetzung könnten diese Maßnahmen bereits 2025 zu einer deutlichen Verbesserung des Budgetsaldos führen.

Vermögensbezogene Steuern

Die Budgetwirkung einer Erbschafts- bzw. Nettovermögensteuer ist pauschal nicht abzuschätzen. Deren Berechnung bedarf einer Vielzahl von Annahmen bzgl. ihrer Ausgestaltung, die hier nicht getroffen werden. Die vom FISK-Büro errechnete Budgetwirkung bezieht sich auf die Einführung von Erbschafts- und Nettovermögensteuern, deren Ausgestaltung ein Aufkommen generiert, das dem Durchschnitt der OECD-Länder entspricht. Aufgrund nötiger Vorarbeiten wie der Schaffung von Datengrundlagen wird davon ausgegangen, dass die Budgetwirkung dieser neuen Steuern erst mittelfristig einsetzt und 2025 und 2026 noch keinen Beitrag zur Budgetkonsolidierung leisten kann.

Ausgewählte Transferleistungen

Neben dem einmaligen Aussetzen der realen Wertsicherung für Familientransfers besitzt auch die Abschaffung der Bildungskarenz bereits im Jahr 2025 eine Budgetentlastung, die sich erst 2026 budgetär voll entfaltet. Die Abschaffung der Altersteilzeit bezieht sich in der Analyse nur auf Neuzugänge. Damit ist die kurzfristige Budgetwirkung sehr gering.

Pensionsausgaben

Die Wiedereinführung von Abschlägen oder der Wartefrist für die erste Pensionsanpassungen und die Rücknahme von ausgabenerhöhenden Regelungen könnten bereits ab dem Jahr 2025 die Pensionsausgaben senken. Die Höhe der Budgetwirkung hängt wiederum vom Zeitpunkt der Einführung ab.

Seit 2019 wurden mehrere außertourliche Pensionserhöhungen beschlossen, die zu einem deutlichen Anstieg der Pensionsausgaben über das gesetzlich vorgesehene Referenzwachstum führten. Diese Pensionserhöhungen könnten in zukünftigen Pensionsanpassungen ausgabensenkend berücksichtigt werden. Aufgrund der bereits beschlossenen Pensionsanpassung 2025 könnte die Berücksichtigung dieser außertourlichen Pensionserhöhungen erst 2026 zu einer Verbesserung des Budgetsaldos führen. Selbiges gilt auch für eine unter dem vorgesehenen gesetzlichen Automatismus liegende Pensionsanpassung. Diese würde - bei Annahme einer nur einen Prozentpunkt unter dem vorgesehenen Automatismus liegenden Anpassung - eine im Verhältnis zu den anderen dargestellten Maßnahmen im Pensionsbereich sehr große Budgetwirkung entfalten.

Eine Anhebung des Regelpensionsalters besitzt ebenfalls eine große Budgetwirkung, bedarf aber aus rechtlichen Gründen langer Vorlaufzeiten. 2025 und 2026 kann diese Maßnahme daher zu keiner Verbesserung des Budgetsaldos beitragen.

Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen

Das Konsolidierungspotential der Abschaffung bzw. Rückführung von Maßnahmen im Umwelt- und Klimaschutzbereich ist aufgrund der Vielzahl an in der jüngeren Vergangenheit verabschiedeten Maßnahmen besonders groß. Die Abschaffung des Klimabonus hätte dabei das größte Konsolidierungspotential und besitzt keine negative Anreizwirkung bzgl. CO₂-Vermeidung. Aufgrund der erst in der zweiten Jahreshälfte erfolgenden Auszahlung des Klimabonus könnten hier noch rechtzeitig Entscheidungen getroffen werden, um die volle Budgetwirkung der Maßnahme bereits 2025 zu entfalten. Selbst wenn nur die bestehende Überkompensation des Klimabonus (Haushaltstransfers und Unternehmensförderungen übersteigen CO₂-Steuereinnahmen deutlich) abgeschafft würde, ergibt sich ein hohes Konsolidierungsvolumen. Durch die Abschaffung bzw. Redimensionierung der vielen, volumenmäßig kleineren Haushalts- und Unternehmensförderungen im Umwelt- und Klimaschutzbereich entsteht ebenfalls ein großes Konsolidierungspotential. Die dadurch entstehende Erhöhung des erwarteten CO₂-Emissionspfads durch einen geringeren Anreiz zur CO₂-Vermeidung, könnte durch eine Erhöhung der CO₂-Steuer gesamtwirtschaftlich kosteneffektiv kompensiert werden. Eine Erhöhung der CO₂-Steuer hätte den zusätzlichen Vorteil, neben dem Effekt der CO₂-Vermeidung zusätzlich Einnahmen zu generieren, die zur Budgetkonsolidierung verwendet werden könnten. Alternativ zur Erhöhung der CO₂-Steuer könnten zur Emissionsreduktion klimaschädliche Subventionen abgeschafft werden. Laut Wifo (Kletzan-Slamanig et al. (2022)) besitzt die Abschaffung der klimaschädlichen Subventionen zusätzlich ein hohes Konsolidierungspotential.

Öffentliche Verwaltung und Landesverteidigung

Im Bereich der öffentlichen Verwaltung besitzen Lohn- und Gehaltsabschlüsse der öffentlich Beschäftigten den größten Hebel zur Erschließung von Konsolidierungspotential. Aufgrund der bereits beschlossenen Lohn- und Gehaltsanpassungen für 2025 und 2026 ist dieses Konsolidierungspotential kurzfristig nicht verfügbar. Die Umsetzung eines strikten Budgetvollzugs ist als einzige dargestellte Maßnahme im Bereich der Öffentlichen Verwaltung geeignet, das Budget zu entlasten. Hier wurde die Annahme getroffen, dass kurzfristig keine bedeutenden Effizienzsteigerungen umgesetzt werden können. Das angeführte Konsolidierungspotential bezieht sich einzig auf Einsparungen im Bereich der Vorleistung (z.B. Sachausgaben). Im Fall der Militärausgaben kann eine Verschiebung von Bestellungen bzw. der Lieferzeitpunkte zu einer Verschiebung der Ausgaben in die Zukunft führen. Da die Lieferzeitpunkte für militärische Güter (bestimmen das Jahr der Ausgabenverbuchung laut ESVG) 2025 aber weitgehend feststehen, ist eine Verschiebung der Ausgaben frühestens 2026 wirksam. Durch eine Rücknahme der geplanten Militärinvestition auf das Niveau von 2021 könnten mittel- und langfristig größere Budgetentlastungen umgesetzt werden.

Tabelle 1: Gesamtstaatliche Budgetwirkung möglicher Konsolidierungsmaßnahmen

<i>Saldoverbesserung in Mrd Euro p.a. können nicht einfach summiert werden, da sich verschiedene Maßnahmen zum Teil außerschließen oder Teile in anderen Zeilen enthalten sind</i>	<i>Spaltenwerte</i>		<i>mittel- lang-</i>	
	<i>2025*</i>	<i>2026</i>	<i>fristig **</i>	<i>fristig **</i>
Direkte Steuern				
Aussetzung Inflationsindexierung EStG für 2025	1,7	1,7		
Rücknahme Progressionsdrittel 2025	0,6	0,6		
Aussetzung Inflationsindexierung EStG für 2026		0,8		
Rücknahme Progressionsdrittel 2026		0,3		
Streichung Familienbonus/Kindermehrbetrag ab 2025	1,2	2,3		
Streichung Steuerbegünstigung sonstige Bezüge EStG (§67(3-8))		1,1		
Rücknahme FLAF-Senkung (3,7% -> 3,9%)	0,4	0,4		
Rücknahme KÖSt-Senkung ab 2025 (23% -> 25%)		1,0		
Streichung Öko-Investitionsfreibetrag		0,4		
Außertourlich doppelte Anhebung Höchstbeitragsgrundlage 2025	0,6	0,6		
Rücknahme Senkung SV-DG-Beiträge seit 2018 (20,98% -> 21,48%)	0,8	0,8		
Indirekte Steuern				
Anhebung USt-Regelsatz um 1 PP (20% -> 21%)	1,7	1,8		
Inflationsindexierung Energieabgaben ab 2019	0,3	0,3		
Inflationsindexierung Mineralölsteuer ab 2019	1,2	1,3		
Inflationsindexierung Motorbezogene Versicherungsteuer ab 2019	0,9	1,0		
Inflationsindexierung Tabaksteuer ab 2019	0,5	0,5		
Inflationsindexierung Energieabgaben ab 2025	0,0	0,1		
Inflationsindexierung Mineralölsteuer ab 2025	0,2	0,3		
Inflationsindexierung Motorbezogene Versicherungsteuer ab 2025	0,1	0,2		
Inflationsindexierung Tabaksteuer ab 2025	0,1	0,1		
Vermögensbezogene Steuern				
Einführung Erbschaftsteuer (auf OECD Schnitt)			0,8	
Einführung Nettovermögensteuer (auf OECD Schnitt)			0,9	
Verdoppelung Grundsteuer (inkl. Neubewertung)			0,8	
Ausgewählte Transferleistungen ohne Einkommensabhängigkeit				
Abschaffung Bildungskarenz	0,3	0,4		
Abschaffung Altersteilzeit			0,3	
Einmaliges Aussetzen Indexierung Familienbeihilfe u. Kinderbetreuungsgeld 2025	0,3	0,3		
Pensionsausgaben				
Pensionsanpassung 1 PP unter Anpassungsfaktor 2026		0,8		
Anhebung Regelpensionsalter um 1 Jahr ab Mitte 2030er (65 -> 66)				2,0-2,5
Ausgabenerhöhende Maßnahmen im Pensionsbereich seit 2019	0,7	1,7		
Rücknahme Frühstarterbonus	0,1	0,2		
Rücknahme Pensionsbonus (bei 40 J. Beitragsleistung)	0,3	0,3		
Wiedereinführung Wartefrist erste Pensionsanpassung	0,2	0,2		
Wiedereinführung der Abschläge bei Pensionen mit mehr als 45 Arbeitsjahren	0,1	0,1		
Berücksichtigung des Corona Bonus für Pensionisten in zukünftigen Anp.		0,3		
Berücksichtigung der Pensionserhöhung 2022 in zukünftigen Anpassungen		0,1		
Berücksichtigung der gestaffelte Pensionserhöhung 2020 in zukünftigen Anp.		0,4		
Berücksichtigung der erhöhten Pensionsanpassung 2019 in zukünftigen Anp.		0,1		

*Werte in orange gelten bei (schwieriger bis unmöglicher) Umsetzung ab 1.1.2025. **Zu Preisen 2025.

Quelle: WIFO und Büro des Fiskalrates. Stand: 4.12.2024.

	2025*	2026	mittel- fristig **	lang- fristig **
Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen				
Abschaffung Klimabonus ab 2025	2,3	2,3		
Abschaffung Überkompensation Klimabonus ab 2025	1,1	1,1		
Überkompensation (Transfers > als Steuereinnahmen)	0,8	0,8		
Carbon Leakage energieintensive Betriebe & Härtefall-Regelungsdeckel	0,3	0,3		
Abschaffung Klimaticket Ö	0,6	0,6		
Abschaffung Klimaticket Ö 18	0,1	0,1		
Rückführung von zusätzlichen Maßnahmen seit 2019	2,5	2,6		
Klima- und Energiefonds (KLI.EN, z.B. E-Mobilität, Photovoltaik)	0,1	0,1		
sonstige Umweltförderung im Inland	0,1	0,1		
Thermische Sanierung	0,9	0,9		
Transformation Industrie (Budgetbegleitgesetz 2023)	0,4	0,4		
Forstpaket/Waldfondsgesetz	0,1	0,2		
ÖKO -Investitionsfreibetrag	0,4	0,4		
Eigenstrombefreiung	0,1	0,1		
Temporäre USt-Befreiung Photovoltaikanlagen	0,3	0,4		
Sonstiges	0,2	0,2		
Klimaschädliche Subventionen (Abschätzung laut WIFO-Studie)	2,1	2,1		
Mineralölsteuervergünstigung für Diesel	0,6	0,6		
Steuerbefreiung Motorbezogene Versicherungssteuer und NOVA	0,1	0,1		
Pendlerpauschale und Pendlereuro	0,5	0,5		
pauschale Besteuerung von Dienstwagen und Abstellplätzen	0,5	0,5		
Energieabgabenvergütung	0,4	0,4		
Öffentliche Verwaltung und Landesverteidigung	0,3	0,7		
Gehaltsabschlüsse öff. Beschäftigte Gesamtstaat um 1 PP unter Referenzinflation			0,6	
Gehaltsabschlüsse öff. Beschäftigte Bund um 1 PP unter Referenzinflation			0,2	
Strikter Budgetvollzug (1% der Ausgaben für Vorleistungen)	0,3	0,3		
Verschiebung Inv. Landesverteidigung bzw. Rückführung auf Niveau 2021		0,4	0,8	2,0

*Werte in orange gelten bei (schwieriger bis unmöglicher) Umsetzung ab 1.1.2025. **Zu Preisen 2025.
Quelle: WIFO und Büro des Fiskalrates. Stand: 4.12.2024.

Literatur

D. Kletzan-Slamanig, A. Köppl, F. Sinabell, S. Kirchmayr, S. Müller, A. Rimböck, T. Voit, M. Heher und R. Schanda (2022). Analyse klimakontraproduktiver Subventionen in Österreich. Wifo Studie 2022.

EK (2024). Autumn 2024 Economic Forecast: A gradual rebound in an adverse environment. EK Herbstprognose. November 2024.

Bonin et al. (2024). Herbst-Prognose der österreichischen Wirtschaft 2024–2025. IHS-Wirtschaftsprognose. Oktober 2024.

Schiman-Vukan und S. Eder (2024). Rezession in Österreich hält sich hartnäckig. WIFO-KONJUNKTURPROGNOSE. Oktober 2024.