



Budgetlage: Ansprüche zurückschrauben und investieren

von Christian Keuschnigg, Direktor des IHS, 2.12.2013

Bestandsaufnahme

Rd. 18,4 Mrd. Euro ist der Fehlbetrag im Staat, den es bis 2018 zu konsolidieren gilt. Das ist die Summe der strukturellen Defizite über fünf Jahre, wie sie die Neuberechnung des mittelfristigen Finanzplans zu Tage gefördert hat. Das strukturelle Defizit misst den Überschuss der Ausgaben über die Einnahmen bei normalem Wirtschaftsgang. Der konjunkturell bedingte Teil des Defizits aus der Wirkung der automatischen Stabilisatoren sowie Defizite aufgrund von Einmal-Effekten wie das Bankenpaket sind dabei herausgerechnet. Nach der neuesten Prognose zieht das Wachstum zwar an, aber die Wirtschaft bleibt unter ihrem Potential. Der vorherige Finanzplan fußte auf deutlich optimistischeren Prognosen. Da das tatsächliche Wirtschaftswachstum nun deutlich hinter dem Potentialwachstum zurück bleibt, ergeben sich höhere konjunkturell bedingte Defizite. Die Fiskalregeln der EU lassen zu, dass diese vorübergehenden Defizite nicht konsolidiert werden müssen, um die wirtschaftliche Erholung zu fördern. Im optimistischen Fall sollten sie von selbst wieder verschwinden, wenn die Wirtschaft wieder auf den langfristigen Wachstumspfad zurückkehrt. Die tatsächlichen Maastricht-Defizite in Bund, Ländern und Gemeinden über die fünf Jahre liegen also je nach Schätzung der konjunkturellen Defizite eher bei 33 Mrd. Dabei haben die Koalitionsverhandler bereits auf eine Reihe von angekündigten Ausgaben verzichtet, um die ursprünglich genannten, wesentlich höheren Fehlbeträge zu begrenzen.

Die Ursachen sind klar. Gegenüber dem Finanzplan vom Oktober 2012 hat sich bis zur Neuberechnung für die Periode 2014-18 eine Reihe von Voraussetzungen deutlich verschlechtert. Nach den im Sommer bekannt gewordenen Entwicklungen bei der Hypo Alpe Adria müssen (zusammen mit den übrigen Programmen für ÖVAG und KA Finanz) um 5,8 Mrd. mehr für die Abwicklung der Banken eingestellt werden. Die Bundeszuschüsse für Pensionen fallen nach dem Gutachten der Pensionskommission bis 2018 um 8,7 Mrd. höher aus, davon wird die Hälfte als konjunkturell bedingt betrachtet. Das gebremste Wachstum drosselt die Zunahme der Lohnsumme und Beitragseinnahmen. Die Politik konnte zwar Maßnahmen setzen, die zu einem rascheren Anstieg des effektiven Pensionsantrittsalters beitragen und tendenziell die Pensionsausgaben dämpfen. Diese Einsparungen sind jedoch zu gering, um den Anstieg des Bundeszuschusses zu verhindern. Der dritte und größte Brocken sind Mindereinnahmen bei den Steuern. Dazu kommt noch eine Vielzahl von Einzelposten, deren Überprüfung weitere Mehrausgaben oder Mindereinnahmen zu Tage förderte.

Die Steuerausfälle sind zu einem erheblichen Teil auf die schlechteren Wachstumsprognosen zurückzuführen. Bei geringerem Einkommenswachstum und höherer Arbeitslosigkeit sinken die Steuereinnahmen und steigen die Sozialausgaben. Die niedrigeren nominalen Zinsen entlasten zwar den Zinsendienst für neue Schulden, reduzieren aber auch die Einnahmen aus der Kapitalertragssteuer. Die geringere Inflation mindert die nominalen Lohnsteigerungen und senkt das Aufkommen der Lohnsteuer einschließlich der Mehreinnahmen aus der kalten Progression.¹ Schmalere Gewinne mindern das Aufkommen der Körperschaftssteuer. Ein verhaltenes Konsum-

¹ In den letzten Jahren betrug die Aufkommenselastizität der Lohnsteuer 1,7%, davon gehen 0,7% auf den Progressionseffekt bei nominalen Lohnerhöhungen (inklusive kalte Progression) zurück. Die Zunahme der steuerbaren Lohnsumme um 1% erhöht also das Lohnsteueraufkommen um 1,7%.



und Einkommenswachstum dämpft die Erträge der Mehrwertsteuer und speziellen Verbrauchssteuern. Dazu kommen Sonderrisiken wie der teilweise Ausfall der Finanztransaktionssteuer in den nächsten Jahren.

Wenig Alternativen

Es gibt nur drei Alternativen, die Budgetlücke zu finanzieren: geringere Ausgaben, höhere Steuern oder eine höhere Verschuldung. Das neue Ziel der Regierung lautet, bis 2016 nicht das gesamte, sondern nur den strukturellen Teil des Defizits zu beseitigen. Einmaleffekte und die konjunkturellen Defizite gehen in die Verschuldung und müssen später abgetragen werden. Das ist mit den Fiskalregeln der EU vereinbar, Spielräume gibt es aber keine mehr. Die Rückführung der Staatsschuld ist nicht nur wegen der Verpflichtungen gegenüber der EU notwendig. Die Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen ist im nationalen Interesse. Erstens sollen nicht Lasten auf zukünftigen Generationen abgewälzt werden. Nachdem die Familien im Laufe des Erwerbslebens ein Vermögen für die Erziehung und Ausbildung der Kinder ausgeben, um sie für die Zukunft zu rüsten, macht es keinen Sinn, wenn der Staat genau das Gegenteil macht und über die Staatsschuld einen Vorgriff auf deren künftiges Einkommen macht. Zweitens schafft eine niedrige Staatsschuld den notwendigen Spielraum, um mit der nächsten Rezession, Großpleiten oder Naturkatastrophen fertig zu werden. Drittens ist es Aufgabe des Staates, die verfügbaren Einkommen über Boom und Rezession zu glätten und damit Haushalte und Unternehmen vor größeren Wohlstandsrisiken im Konjunkturverlauf zu schützen. Damit die automatischen Stabilisatoren voll wirken können, muss die Schuld niedrig sein, damit genügend Spielraum im Budget besteht, in einer Rezession die Schuld anwachsen zu lassen, ohne dass die Bonität des Staates in Frage gestellt wird. Während der Entschuldungsphase muss allerdings öfter gespart und kann weniger oft ein Defizit zugelassen werden, bis die Schuld ein sicheres Niveau unter 60% des BIPs erreicht hat.²

Viertens sichert eine niedrige Schuld eine unzweifelhafte Bonität, so dass die Zinsen auf die Staatsschuld niedrig bleiben und der Staat zum Stabilitätsanker, und nicht zum Risiko für die Wirtschaft wird. Fünftens erfordert ein erstklassiges Rating der Republik für neue Staatsanleihen nicht nur eine niedrige Staatsschuld heute, sondern auch eine starke Wirtschaft und hohe Steuerkraft morgen, wenn diese Anleihen fällig werden. Daher hängt das Rating auch von den staatlichen Investitionen heute ab, welche den Grundstein für eine starke Wirtschaft in der Zukunft legen. Es muss gelingen, die Sparpolitik mit öffentlichen Investitionen für Bildung, Forschung und Infrastruktur zu verbinden. Es geht dabei nicht nur um Wachstum. Bildungsausgaben und ihr effizienter Einsatz sind gleichzeitig die wichtigste Investition für einen leistungsfähigen Sozialstaat morgen. Mangelnde Qualifikation und Ausbildung steigern das soziale Risiko, in Arbeitslosigkeit, Armut und Krankheit abzugleiten und mangels Beschäftigungschancen auf vorzeitigem Ruhestand angewiesen zu sein. Mangelnde Bildung zementiert Armut und Ungleichheit, anstatt den Kindern in den ärmeren Klassen den sozialen Aufstieg zu ermöglichen. Ein vorbeugender Sozialstaat setzt mit Bildungsinvestitionen an den Ursachen an, um soziale Risiken zu vermeiden und sozialen Aufstieg

² Nur das strukturelle Defizit zu beseitigen lässt keinen Spielraum mehr zu und ist riskant. Erstens ist die EU Kommission strenger und berechnet ein geringeres konjunkturelles Defizit. Wenn sich die Kommission durchsetzt, muss daher ein größeres strukturelles Defizit konsolidiert werden. Das hohe konjunkturelle Defizit voll wirken zu lassen bedeutet zweitens, dass die Schulden größer werden als sonst. Es dauert daher länger, bis die Staatsschuld unter 60% des BIPs gedrückt werden kann.



zu ermöglichen, anstatt im Nachhinein zu reparieren und die Langzeitfolgen der versäumten Ausbildung zu bekämpfen.

Grundsatzentscheidungen

Nachdem die Staatsschuld langsam, aber nachhaltig abgebaut werden muss, bleiben nur Einsparungen bei den Ausgaben oder höhere Steuern, um das Budgetloch zu schließen. Ob einnahmen- oder ausgabenseitig konsolidiert werden soll, ist auch eine Frage des Preises und der Kosten der Staatsaufgaben. Diese Kosten sind viel höher als die Milliarden im Budget. Dazu kommen noch die Einkommensverluste als Folge des Steuerwiderstands. Eine zunehmende Steuerbelastung beeinträchtigt die Standortattraktivität, hemmt die Erwerbsbeteiligung, reduziert Ersparnisse und Investitionen, hemmt Bildungs- und Forschungsanreize und drängt in die Schattenwirtschaft ab. Das bedeutet letzten Endes, dass die Bürger weniger verdienen, bevor die Steuern gezahlt werden. Diese Einkommensverluste müssen zu den Steuereinnahmen dazugezählt werden, um ein richtiges Bild von den vollen Kosten der Besteuerung zu haben. Diese Zusatzkosten nehmen progressiv mit den Steuersätzen zu. Damit wird auch das Steuersystem immer weniger ergiebig, je höher die Belastung bereits ist. Nachdem der Staatsanteil und die Steuer- und Abgabenquote in Österreich überdurchschnittlich hoch sind, sind auch die Steuerkosten höher als anderswo.³ Empirische Schätzungen kommen zum Ergebnis, dass in Hochsteuerländern ein zusätzlicher Euro an Steuereinnahmen die Bürger tatsächlich zwischen 1,5 und 2 Euro kosten.⁴ Um den Negativkreislauf zwischen höheren Steuern, schrumpfendem Wachstum und wieder höherer Belastung nicht noch weiter zu treiben, wäre eine ausgabenseitige Sanierung empfehlenswert. Es zeigt sich zudem, dass Einsparungen nachhaltiger den Haushalt entlasten als eine Steuererhöhung, die über den Steuerwiderstand das Aufkommen wieder schleichend aushöhlt.

Bei den investiven Ausgaben für Bildung, Grundlagenforschung und Infrastruktur zu sparen hieße im Wesentlichen, die Wachstumskräfte zu lähmen. Damit würden im Laufe der Zeit die Steuereinnahmen hinter den Erwartungen zurückbleiben und neuer Druck auf die Sozialausgaben entstehen. Die notwendigen Korrekturen wären lediglich in die Zukunft verschoben. In die Frühförderung von Kindern mit langanhaltenden Auswirkungen auf die spätere Bildungsbereitschaft und in den Ausbau der Universitäten für bessere Lehre und Grundlagenforschung sollte mehr investiert werden. Die Universitäten sind angesichts der Unterfinanzierung international nicht konkurrenzfähig. Ein Land mit einer Spitzenstellung im internationalen Einkommensvergleich muss mehr in Bildung und Forschung investieren als andere Länder. Das bedeutet, dass bei den anderen Ausgaben umso mehr gespart werden muss.

Ein zentrales Vorhaben sind weitere Pensionsreformen, um die Lücke im Pensionssystem zu schließen und damit das andauernde Anwachsen der Bundeszuschüsse zu verhindern. In Österreich ist in der Vergangenheit des Ruhestandsalter gesunken, obwohl die Alterung der Bevölkerung das Umgekehrte erfordert hätte. Nicht nur sind die Pensionsbeiträge hoch, die Bundeszuschüsse müssen ebenfalls vorwiegend mit Lohn- und Umsatzsteuern finanziert und damit zu einem Großteil von den Erwerbstätigen bezahlt werden. Dies ist ein wesentlicher Grund, warum die Belastung des Faktors Arbeit so hoch ist. Um die Versäumnisse der Vergangenheit aufzuholen und gleichzeitig das

³ Nach STATAT beträgt die Steuer- und Abgabenquote 44,8% im Vergleich zu 40% im EU27 Durchschnitt.

⁴ Europäische Kommission (Tax Reforms in EU Member States 2012, European Economy 6/2012) schätzt die Zusatzbelastung eines weiteren Euros an Steueraufkommen auf bis zu 90 Cent.



System für die kommende Alterung vorzubereiten, ist ein rascherer Anstieg des effektiven Ruhestandsalters entscheidend. Es gilt Frühpensionierungen zu begrenzen und auch eine raschere Angleichung des Frauenpensionsalters zu beschließen, kombiniert mit einer Politik, die die Stellung der Frauen in der Erwerbsphase stärkt, anstatt solche Versäumnisse mit früherem Ruhestandsalter auf Kosten des Pensionssystems im Nachhinein zu kompensieren. Die Pensionsversicherung sollte wieder stärker zu einer Versicherung im eigentlichen Sinne werden, wonach die Pensionshöhe nach dem Äquivalenzprinzip strikt auf die gesamten Beitragsleistungen begrenzt wird. Ein sozialer Ausgleich zwischen hohen und niedrigen Einkommen soll nur einmal, transparent und gezielt, im Bundesbudget mit progressiven Steuern auf hohe Einkommen und Ersatzleistungen für die Schwächeren bewerkstelligt werden, für die Erwerbstätigen genauso wie für die Pensionisten, anstatt über schwer nachvollziehbare Quersubventionierung in der Pensionsversicherung.⁵

Österreich erzielt eine der höchsten Umverteilungsleistungen, wird aber oft für die mangelnde Treffsicherheit von Sozialausgaben kritisiert. Dies gebietet, querebet die Zugangsregeln stärker zu überwachen und Ausgaben auf die wirklich Bedürftigen zu begrenzen. Wenn öffentliche Ausgaben selektiv in Anspruch genommen, aber aus dem Steuertopf von allen finanziert werden, dann wird damit wenig nachvollziehbar und unsystematisch (nicht nur von oben nach unten, sondern in alle Richtungen) umverteilt. Eine stärkere Gebührenfinanzierung für individuell zurechenbare Leistungen des Staates lässt die tatsächlichen Nutzer zahlen und vermeidet Umverteilung in eine falsche Richtung, z.B. von unten nach oben, welche der Umverteilung über den Steuer- und Transfermechanismus diametral entgegenläuft. Studiengebühren sind nur ein Beispiel. Sie sind vielleicht eine der wenigen Möglichkeiten, um trotz Sparzwang mehr Investitionsmittel für bessere Lehre und Forschung an den Hochschulen aufzutreiben. Ein ausgebautes Stipendienwesen muss garantieren, dass kein Talent aus Mangel an Finanzierung am Studium gehindert und damit für die Volkswirtschaft verloren geht.

In einer breit angelegten Verzichtsplanung sind alle Ausgaben im Hinblick auf ihre Wirksamkeit und „gesellschaftliche Rendite“ auf den Prüfstand zu stellen, Subventionen genauso wie Sozialausgaben und Steuerabzüge. Eine Verwaltungsreform, welche Doppelgleisigkeiten in den Zuständigkeiten abbaut und damit Mehrfachausgaben für denselben Zweck verhindert, kann einen weiteren wichtigen Beitrag leisten. Der Rechnungshof hat 558 Steuerabzüge aufgelistet. Das BMF hat im Förderbericht 2009 die Steuerausfälle mit 9 Mrd. Euro, das sind 35% des Einkommensteueraufkommens, beziffert. Viele dieser Abzüge sind steuersystematisch notwendig, aber ein erheblicher Teil dürfte angesichts der Mittelknappheit nur mehr schwer zu rechtfertigen sein. Auch Steuerabzüge begünstigen oft sehr selektiv und müssen von allen bezahlt werden. Das gilt für die Einkommensteuer, aber auch für die reduzierten Sätze und Ausnahmestimmungen bei der Mehrwertsteuer, die oft sozialpolitisch motiviert sind oder einzelne Branchen fördern sollen. Aber auch dort kommt die Begünstigung neben den armen auch den reichen Haushalten und allen Unternehmen einer Branche zugute, ob sie nun die Förderung brauchen oder nicht. Für die Umverteilung von reich zu arm und für die Förderung von innovativen Unternehmen gibt es gezielte Instrumente, eine Förderung nach dem Gießkannenprinzip ist zu teuer. Die Streichung von selektiven Begünstigungen macht das Steuersystem ergiebiger, steigert gleichzeitig die Treffsicherheit der Umverteilung und Förderung, und senkt die Verwaltungs- und Entrichtungskosten der Besteuerung.

⁵ Siehe auch IHS Standpunkt Nr. 5. Ein separater Beitrag zum Pensionssystem ist in Vorbereitung.



Eine Aktualisierung der Einheitswerte bei den Grundsteuern im Hinblick auf eine marktnähere Bewertung wird ebenfalls bei den geltenden Sätzen mehr Steuergerechtigkeit bei den unterschiedlichen Steuerpflichtigen und gleichzeitig gewisse Mehreinnahmen ermöglichen. Angesichts des erheblichen Umfangs der Schattenwirtschaft auch in Österreich gilt es, Steuer- und Sozialbetrug zu bekämpfen, um die Steuerpflicht systematisch durchzusetzen. Neben den Mehreinnahmen und Einsparungen wird dadurch auch mehr Fairness bei der Verteilung der Steuerlasten und Sozialausgaben erreicht. Die höheren Steuer- und Beitragseinnahmen sollten aber genutzt werden, um anderswo die hohe Steuerbelastung des Faktors Arbeit abzubauen. Eine größere Steuerreform bleibt auf der Agenda, doch muss nun der finanzielle Spielraum für eine stärkere Absenkung des Einkommensteuertarifs neu angespart werden.

Eine ausgabenseitige Konsolidierung erfordert Zeit für die Umsetzung und kann bisweilen anfangs sogar Mehrkosten verursachen. Es wäre jedoch ein schneller Erfolg notwendig. Staatsausgaben und Steuern sollen verlässlich planbar und vorhersehbar sein und möglichst nicht erratisch schwanken. Wenn daher einmalige Mehrausgaben wie z.B. für das Bankenpaket nicht in die Schulden gehen sollen, um die Lasten zeitlich zu strecken, dann sind einmalige Mehreinnahmen durch weitere Privatisierungen zu erwägen. Privatisierung ist eine Möglichkeit, zukünftige Einnahmen aus Dividenden durch Verkauf von Staatsbeteiligungen schon jetzt zu lukrieren. Während Einsparungen bei den Ausgaben mehr Zeit benötigen, kann mit Privatisierung ein Konsolidierungserfolg in die Gegenwart verlagert werden.

Vermutlich hat eine nachhaltige Konsolidierung in dieser Größenordnung politisch höhere Chancen, wenn die Lasten breit verteilt werden. Eine einzelne Gruppe zu belasten dürfte heftigen Widerstand auslösen. Ein Sparpaket muss möglichst alle treffen, Arbeitnehmer, Pensionisten, hohe und niedrige Einkommen, Unternehmen etc. Wenn am Ende Steuerlücken geschlossen, der Zugang zu Sozialleistungen auf die Bedürftigen begrenzt, das Gießkannenprinzip aufgehoben, versteckte Quersubventionierung beseitigt und die individuell zurechenbaren Staatsausgaben mit Gebühren von den tatsächlichen Nutzern anstatt von der Allgemeinheit bezahlt werden, dann kann eine transparentere und gerechtere Umverteilung von oben nach unten erfolgen. Das Kunststück wird sein, zu sparen und gleichzeitig in Bildung und Forschung zu investieren, um Armut und Ungleichheit an der Wurzel zu bekämpfen und die Bedingungen für Wachstum und Standortattraktivität zu verbessern. Dann kann die Konsolidierung nachhaltig positive Wirkungen entfalten.

Christian Keuschnigg
Institut für Höhere Studien (IHS)
direktion@ihs.ac.at



IHS - Forschung und Ausbildung auf Spitzenniveau für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft

Das Institut für Höhere Studien (IHS) ist ein unabhängiges, nicht gewinnorientiertes Forschungsinstitut für Ökonomie, Politikwissenschaft und Soziologie. Es ist seit seiner Gründung im Jahre 1963 den höchsten Qualitätsansprüchen in Forschung und postgradualer Ausbildung verpflichtet. Das IHS strebt in folgenden Aufgabenbereichen Höchstleistungen mit internationaler Ausstrahlung an:

- ❖ theoretische und empirische Spitzenforschung mit wirtschafts- und gesellschaftspolitischem Anwendungsbezug
- ❖ Aufbau und Förderung von Humanressourcen durch international renommierte Ausbildungsprogramme und Mitarbeiterentwicklung
- ❖ wirtschafts-, sozial- und politikwissenschaftliche Beratung mit methodischem Tiefgang
- ❖ Information der Öffentlichkeit über grundlegende Problemstellungen in Wirtschaft, Politik und Gesellschaft

Die IHS-Standpunkte erscheinen in unregelmäßigen Abständen und greifen aktuelle Themen der Wirtschafts- und Sozialpolitik auf. Sie finden alle bisher veröffentlichten Standpunkte auf der Homepage des IHS unter folgendem Link:

<http://www.ihs.ac.at/vienna/Mediacorner/Press-1/IHS-Standpunkt---Position.htm>

Wir freuen uns, wenn Sie Initiativen am IHS unterstützen und das Institut weiterempfehlen. Mehr Informationen finden Sie auf www.ihs.ac.at. Wenn Sie die Standpunkte laufend beziehen oder abbestellen wollen, wenden Sie sich an communication@ihs.ac.at.