

23.03.2018

Michael Christl,
Dénes Kucsera,
Monika Köppl-Turyna
und Hanno Lorenz

Was vom Doppelbudget der neuen Regierung zu halten ist

Überblick

Das erste Budget von Finanzminister Hartwig Löger ist durchaus solide. Zumindest, was die ersten beiden Jahre betrifft. Das Ziel, ab 2019 einen echten Überschuss im Bundeshaushalt zu erwirtschaften, den ersten seit 1954, ist überaus positiv zu bewerten. Ebenso erfreulich ist, dass die Steuer- und Abgabenquote gemessen an der Wirtschaftsleistung weiter sinkt. Das sollte allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Belastung der Einkommen von Arbeitnehmern und Selbstständigen nach wie vor hoch bleibt und erst im kommenden Jahr sinken wird. Erfreulich ist, dass die Ausgaben des Bundes erstmals seit vielen Jahren sinken. Dieser Umstand ist aber nicht dem viel zitierten Sparen im System zu verdanken, sondern den wegfallenden außerordentlichen Kosten, die in den Vorjahren fällig wurden, allen voran durch die Hypo Alpe Adria. Um diesen Effekt bereinigt, steigen die Ausgaben des Bundes bis 2019 weiter an, wenn auch schwächer als die Inflationsrate.

Problem

Das Budget ist insofern eine vertane Chance, als die hervorragende konjunkturelle Lage 2018 nicht genutzt wird: Obwohl die Wirtschaft brummt, die Steuereinnahmen durch die Decke gehen, die milliardenschweren Belastungen der Bankenrettung wegfallen, werden wieder neue Schulden gemacht. Zum 64. Mal in Folge. Wer sich Strukturreformen erwartet hat, welche das Budget langfristig entlasten, wird nicht fündig werden. Dabei wird im Budgetbericht korrekterweise festgehalten, dass es durch die Alterung der Bevölkerung langfristig zu Kostenexplosionen im Bereich der Pensionen, der Gesundheit und der Pflege kommen wird. Diese Probleme werden aber nicht einmal im Ansatz angegangen. Die Leidtragenden sind die nachkommenden Generationen, in deren Sinne dringend gegengesteuert werden müsste.

Lösung

Glaubwürdige Fiskalregeln, wie die Verankerung einer Schuldenbremse in der Verfassung, wären für Österreich ein zukunftsweisender Schritt. Dies wird auch von der Regierung als Ziel genannt und sollte rasch umgesetzt werden – solange die Wirtschaft noch wächst. Deutschland und die Schweiz haben die Schuldenbremse bereits in die Verfassung geschrieben.

Die Einführung einer gesetzlichen Ausgabenbremse nach schwedischem Vorbild wäre erstrebenswert: Dabei wird eine Ausgabenobergrenze im Parlament für mindestens drei Jahre unter der Bedingung eines Budgetüberschusses beschlossen. Dazu soll ein automatischer Anpassungsmechanismus geschaffen werden. Sollte es zu einer Überschreitung der Ausgaben kommen, wird das Budget für die nächsten Jahre wieder an die Zielwerte angepasst. Dabei kann das Ressort selbst entscheiden, an welcher Stelle die Kürzungen erfolgen.

Die Einführung einer Pensionsautomatik, die Abschaffung von Pensionsprivilegien für Beamte sowie die Anhebung des Pensionsantrittsalters für Frauen würden einen wichtigen Beitrag leisten, um den Staatshaushalt langfristig zu stabilisieren.

Die Pflege völlig neu zu denken, ist eine der wichtigsten Aufgaben der neuen Regierung. Jeder Österreicher sollte verpflichtet werden, auf sein individuelles Pflegekonto einzuzahlen. Dieses Konto sollte steuerfrei sein. Wird im Alter Pflegehilfe benötigt, ist Geld vorhanden. Wird keine Hilfe benötigt, freuen sich die Kinder.

Eine Analyse der



Allgemeiner Befund

In Österreich sind die Bedingungen für einen ausgeglichenen Staatshaushalt derzeit so gut wie schon lange nicht mehr: Die Zinslast für den Schuldenberg ist dank der Niedrigzinspolitik der Notenbank gering, die Arbeitslosigkeit ist nach langem Anstieg endlich wieder am Sinken und die Konjunktur läuft bestens. Das führt dazu, dass die Staatseinnahmen auf einen neuen Rekord zusteuern. Wäre Österreich nicht in einer Phase der Hochkonjunktur, würde das Defizit heuer um 0,3 Prozent der Wirtschaftsleistung und 2019 sogar um 0,4 Prozent höher ausfallen.

Das erste Budget von Hartwig Löger ist in diesem Umfeld durchaus solide. Zumindest, was die ersten beiden Jahre betrifft. Das Ziel, ab 2019 einen echten Überschuss im Bund, den ersten seit 1954, zu schaffen, ist überaus positiv zu bewerten. Erfreulich ist zudem, dass die Ausgaben des Bundes erstmals seit vielen Jahren nominell sinken sollen. Das ist aber nicht einem Sparen im System zu verdanken, sondern den wegfallenden außerordentlichen Kosten, die in den Vorjahren unter anderem durch die Hypo Alpe Adria entstanden waren. Um diesen Effekt bereinigt, steigen die Ausgaben des Bundes auch unter dem neuen Minister an. Positiv ist auch, dass die Steuer- und Abgabenquote, gemessen an der Wirtschaftsleistung, weiter sinkt. Das sollte allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Belastung der Einkommen von Arbeitnehmern und Selbstständigen nach wie vor hoch bleibt und erst im kommenden Jahr aufgrund von Steuersenkungen wie den Familienbonus zu sinken beginnt. Nachhaltig wäre diese Entlastung nur, wenn die kalte Progression tatsächlich abgeschafft werden würde.

Weniger erfreulich ist, dass das Budget nicht schon heuer einen Überschuss ausweist. Zum 64. Mal in Folge werden neue Schulden gemacht.

Wer sich Strukturreformen erwartet hat, die das Budget langfristig entlasten, sucht vergeblich danach. Dabei wird im Budgetbericht korrekterweise festgehalten, dass es durch die Alterung der Bevölkerung langfristig zu Kostenexplosionen im Bereich der Pensionen, der Gesundheit und der Pflege kommen wird. Laut dem (unveröffentlichtem) Ageing-Report der EU-Kommission werden die Kosten für diese Bereiche langfristig um 3,7 Prozent der Wirtschaftsleistung steigen. Reformen wären hier dringend notwendig,

vor allem, wenn man die Babyboomer-Generation noch an den steigenden Kosten beteiligen will. Diese Probleme weiterhin in die Zukunft aufzuschieben, ist schlichtweg verantwortungslos. Die Leidtragenden sind die nachkommenden Generationen, die für den fehlenden Reformeifer der Regierung bezahlen werden.

Insgesamt will die neue Regierung 2,5 Mrd. Euro im System einsparen. Durch die Beseitigung von Mehrfachförderungen sollen 190 Mio. Euro frei werden. Bei den ausgegliederten Institutionen sollen Personal- und Sachkosten auf das Niveau des Bundes gesenkt werden, das soll laut Budget 140 Mio. Euro bringen.

Eine der umstrittensten Maßnahmen im Budget ist die Anpassung der Familienbeihilfe an die Lebenshaltungskosten von Kindern im EU- bzw. EWR-Ausland. 2016 wurden etwa 273 Mio. Euro an Familienbeihilfe ins Ausland überweisen. Hier will die Regierung 114 Mio. Euro, das entspricht 40 Prozent der Gesamtkosten, einsparen. Inwieweit diese Maßnahme mit EU-Recht vereinbar ist, ist noch nicht geklärt.

Sinnvoll sind die Einsparungen, die von der Regierung im Bereich der prozyklischen Arbeitsmarktprogramme vorgesehen sind. Sowohl der Beschäftigungsbonus als auch die Aktion 20.000 sind Maßnahmen, die keine nachhaltige Wirkung am Arbeitsmarkt entfalten. Zudem ist es niemandem zu erklären, warum in einer Phase der Hochkonjunktur Unternehmen für die Beschäftigung dringend benötigter Mitarbeiter auch noch von der Allgemeinheit subventioniert werden sollen.

Der Bund hat in den vergangenen Jahren einigen Ministerien zu viele Mittel gewährt, wie das Finanzministerium feststellte. Diese Gelder zu streichen und einzusparen, ist lobenswert. Hier sollen die Zuweisungen an den tatsächlichen Bedarf angepasst werden. Das Budget sieht hier Einsparungen in Höhe von maximal 1 Mrd. Euro vor.

Werden die Ziele erreicht, welche sich die Regierung selbst vornimmt?

„Nach mehr als 60 Jahren soll endlich wieder ein Überschuss im Bund erwirtschaftet werden. Die Regierung hat sich vorgenommen, den ersten Überschuss im Bundeshaushalt seit 1954 zu erreichen.“

Dank der guten Konjunktur und der weiterhin sinkenden Zinszahlungen sollte ein Budgetüberschuss 2019 realistisch sein.

„Die Staatsausgaben sollen in den kommenden Jahren unterhalb der Inflationsrate steigen.“

Zwar wird im Jahresvergleich zwischen 2018 und 2019 der Anstieg der Ausgaben unter der Inflation liegen, aber in den darauffolgenden Jahren werden die Ausgaben wieder stärker als die allgemeinen Preise steigen. Über den gesamten Zeitraum von 2018 bis 2022 wird die Ausgabendynamik jene der Inflation übertroffen haben. Das widerspricht den erklärten Zielen des Finanzministers.

„Die Staatsschulden sollen mittelfristig auf die EU-Vorgaben von maximal 60 Prozent des BIP gesenkt werden.“

Die Schuldenquote wird laut Prognose bis 2019 auf 70,9 Prozent der Wirtschaftsleistung deutlich sinken, aktuell beträgt die Verschuldung 78,1 Prozent. Dies ist nicht zuletzt durch die gute Konjunktur und den Wegfall der Zahlungen im Zusammenhang mit der Hypo Alpe Adria bedingt. Damit befindet sich die Regierung auf einem guten Weg. Ob oder wann das Ziel erreicht wird, hängt aber von der Höhe des Wirtschaftswachstums und der Budgetdisziplin der Regierung ab.

„Der strukturelle Haushalt, der um Konjunktur und Sondereffekte bereinigt ist, soll in den Jahren 2018 und 2019 ausgeglichen sein.“

Die EU-Vorgaben mit einem maximalen Defizit von 0,5 Prozent werden in beiden Jahren erreicht. Ausgeglichen ist der strukturelle Haushalt damit allerdings nicht. Dies wird laut den Plänen des Finanzministers frühestens 2021 erreicht sein. Zu spät, wie wir von der Agenda Austria bemängeln.

„Die Abgabenquote soll auf den EU-Schnitt von 40 Prozent des BIP gesenkt werden“.

Zwar nähert man sich diesem Wert laut dem vorliegenden Budget an, bis 2022 wird dieses Ziel aber nicht erreicht werden. Die Abgabenquote sinkt daher, weil die Wirtschaft wächst und weniger aufgrund der sinkenden Abgaben.

Mittelfristiger Budgetrahmen (2018-2022)

Über die kommenden fünf Jahre werden die Ausgaben des Bundes weiter ansteigen. Es wird ein Zuwachs von 7 Mrd. Euro – das entspricht einem Wachstum von 8,9 Prozent – prognostiziert. Das Ziel, die Ausgaben unterhalb der allgemeinen Preisentwicklung zu halten, ist laut Budgetplan nur für die Jahre 2018 und 2019 vorgesehen.

Den mit Abstand größten Brocken der steigenden Ausgaben stellen nach wie vor die Pensionen dar. Bis 2022 werden alleine 4,4 Mrd. Euro der Mehraus-

gaben auf die Pensionen entfallen. Bereits heuer muss der Staat 9,6 Mrd. Euro zu den Pensionen zuschießen, 2022 sind es dann schon 12,8 Mrd. Euro. Das ist ein Anstieg um mehr als ein Drittel. Bei den Beamtenpensionen wird ein Zuwachs von rund 1,2 Mrd. Euro bzw. 13 Prozent erwartet.

Die folgende Tabelle zeigt, welche Ausgabenposten des Budgets in den nächsten Jahren steigen bzw. sinken werden:

Steigende und sinkende Ausgabenposten des Budgets

in Milliarden Euro bzw. in Prozent

	Ausgaben in Mrd.		Mehrausgaben (2018 – 2022)	
	2018	2022	in Mrd.	in Prozent
Pensionsversicherung	9,57	12,80	3,23	33,7%
Beamtenpensionen	9,25	10,42	1,17	12,6%
Gesundheit	1,08	1,19	0,11	10,4%
Wirtschaft, Infrastruktur	9,51	10,42	0,90	9,5%
Soziales und Konsumenten	3,40	3,71	0,31	9,3%
Familie und Jugend	7,31	7,98	0,67	9,2%
Bildung, Forschung, Kunst	14,29	15,47	1,18	8,2%
Arbeit	8,32	8,92	0,59	7,1%
Recht und Sicherheit	9,56	9,24	-0,32	-3,3%
Kassa und Zinsen	5,96	5,06	-0,90	-15,1%
Gesamt	78,25	85,21	6,95	8,9%
Inflation				7,8%

Anmerkung: Es ergibt sich eine Differenz von 10 Mio. Euro durch eine Sicherheitsmarge in der Kategorie „Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie“.
Quelle: BMF Strategiebericht 2018-2022.

Die Einnahmen werden zwischen 2018 und 2022 um 9,2 Mrd. wachsen, das ist ein Anstieg um 12 Prozent. Der wirtschaftliche Aufschwung spiegelt sich also deutlich in den Einnahmen wider. Die Einnahmen durch Lohn- und Einkommensteuer werden in dieser Periode um über 19 Prozent steigen; die Einnahmen

durch die Kapitalertragsteuern um fast 45 Prozent. Auch die Steuereinnahmen aus Unternehmensgewinnen (Körperschaftsteuer) steigen um 21 Prozent, während die Einnahmen aus der Umsatzsteuer um 12,6 Prozent zulegen werden.

Die folgende Tabelle stellt die erwarteten Einnahmeposten des Budgets der nächsten Jahre in den einzelnen Teilbereichen dar:

Steigende Einnahmeposten des Budgets

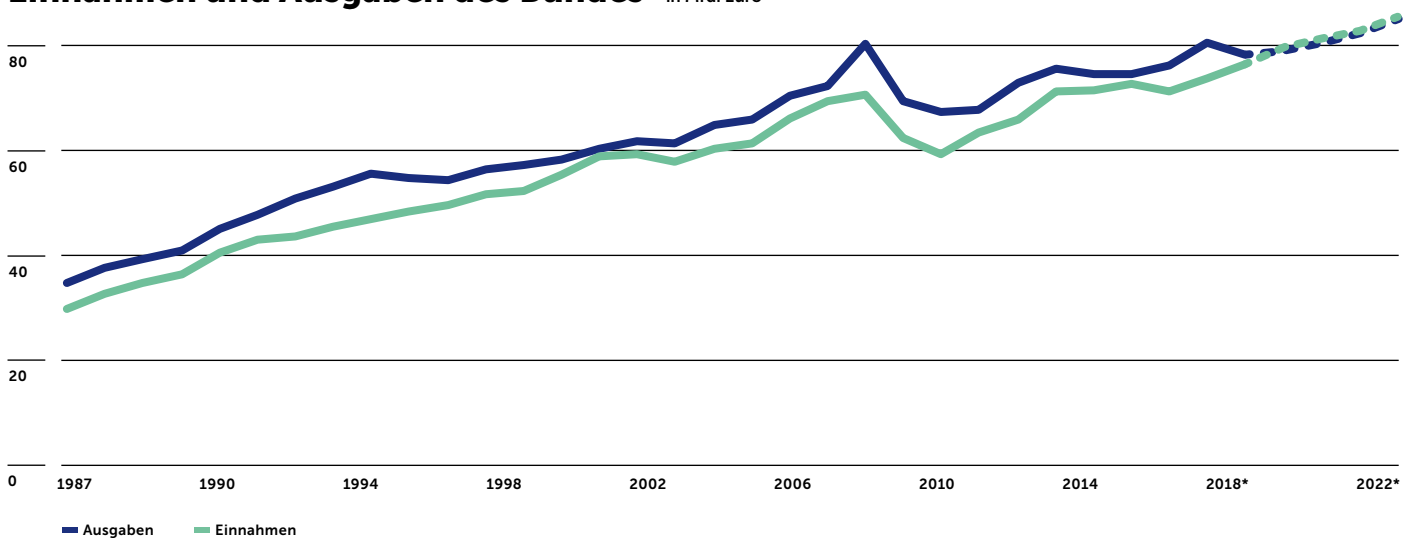
in Milliarden Euro bzw. in Prozent

	2018	2022	Anstieg absolut	Anstieg in Prozent
Kapitalertragssteuern	2,90	4,20	1,30	44,8 %
Einzahlungen Familie (FLAF)	6,92	8,46	1,54	22,3 %
Körperschaftssteuer	8,50	10,30	1,80	21,2 %
Lohn- und Einkommenssteuer	31,10	37,15	6,05	19,5 %
Einzahlungen Arbeit	7,30	8,57	1,28	17,5 %
Umsatzsteuer	29,40	33,10	3,70	12,6 %
Verkehrssteuern	6,99	7,69	0,70	10,0 %
Verbrauchssteuer	6,79	6,97	0,18	2,6 %
Gesamt	76,38	85,53	9,15	12,0%
Inflation				7,8 %

Anmerkung: Das Gesamtbudget ergibt sich aus der Summe der öffentlichen Abgaben sowie der Einzahlungen der jeweiligen Ministerien abzüglich der Überweisungen an Länder, Gemeinden und EU-Institutionen.
Quelle: BMF Strategiebericht 2018-2022.

Warum das Budget trotzdem eine Verbesserung darstellt, zeigt folgende Grafik, in der die Einnahmen die Ausgaben zukünftig wieder übertreffen:

Einnahmen und Ausgaben des Bundes – in Mrd. Euro



Quelle: BMF; *Anmerkung: Budgetrahmen für den Zeitraum 2018 bis 2022

Der gesamtstaatliche Maastricht-Haushalt soll sich sukzessiv bis 2022 verbessern und schließlich einen Überschuss von 0,4 Prozent des BIP ausweisen. Der um Konjunktur- und Sondereffekte bereinigte Haushalt wird frühestens 2021 im Plus sein.

Die Personalkosten steigen heuer um 3,3 Prozent und 2019 um 1,7 Prozent gegenüber dem jeweiligen Vorjahr. Insgesamt steigt der Personalbestand zwischen 2018 und 2022 von 139.868 auf 142.007 Personen, wobei der Zuwachs fast zur Gänze im Bereich der inneren Sicherheit erfolgt.

Was aus Sicht der Agenda Austria fehlt

Glaubwürdige Fiskalregeln und Schuldenautomatismen, wie die Verankerung einer Schuldenbremse in der Verfassung, wären für Österreich ein zukunftsweisender Schritt. Das wird auch im Budget als Ziel genannt, allerdings bleibt das Finanzministerium hier sehr unkonkret. Deutschland und die Schweiz haben die Schuldenbremse in die Verfassung geschrieben und damit außerordentlich gute Erfahrungen gemacht.

Der Finanzminister gibt als weiteres Ziel an, die Ausgaben insgesamt nicht über der Inflationsrate steigen zu lassen. Diesem Ziel sollten gesetzliche Verpflichtungen zur Seite gestellt werden. Die Einführung einer gesetzlichen Ausgabenbremse nach schwedischem Vorbild wäre aus Sicht der Agenda Austria in höchstem Maße begrüßenswert: Dabei wird eine Ausgabenobergrenze im Parlament für mindestens drei Jahre unter der Bedingung eines Budgetüberschusses beschlossen. Sollte es zu einer Überschreitung der Ausgaben kommen, wird das Budget für die nächsten Jahre wieder an die Zielwerte angepasst. Dabei kann das Ressort selbst entscheiden, an welcher Stelle die Kürzungen erfolgen sollen.

Die Einführung einer Pensionsautomatik, bei der das gesetzliche Pensionsantrittsalter mit der steigenden Lebenserwartung wächst, sowie die Anhebung des Pensionsantrittsalters für Frauen leisten einen wichtigen Beitrag, um den Staatshaushalt langfristig zu stabilisieren. Anstatt weiter auf Entspannung zu hoffen,

sollte die Finanzierung der Pensionen auf feste Beine gestellt werden.

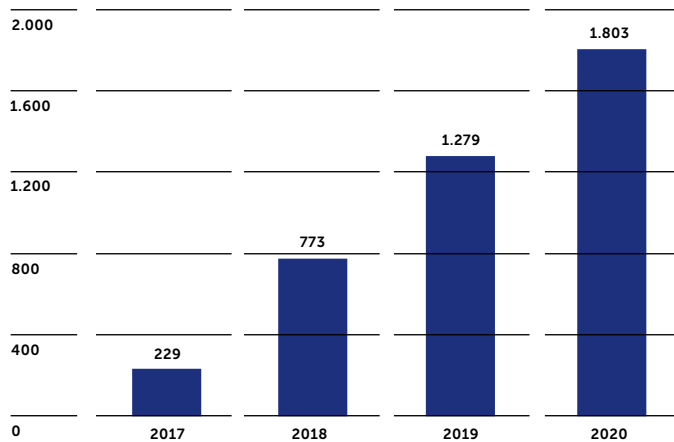
Nur wenn die steigende Lebenserwartung berücksichtigt wird, werden die Budgetausgaben für die Pensionen zukünftig unter Kontrolle zu bringen sein und nicht weiter nach oben klettern. Schweden, wo sozialen Fragen traditionell ein hoher Stellenwert zukommt, hat es vorgemacht: Dort hängt die Höhe der Pension von der erwarteten Bezugsdauer ab. Das Pensionssystem ist finanziell abgesichert, die Beschäftigung Älterer deutlich höher als in Österreich.

Die Pflege völlig neu zu denken, ist eine der wichtigsten Aufgaben der neuen Regierung. Jeder Österreicher sollte verpflichtet werden, auf sein individuelles Pflegekonto einzuzahlen. Dieses Konto sollte steuerfrei sein. Wird das Geld im Alter für die Pflege gebraucht, ist es vorhanden. Wird es nicht gebraucht, freuen sich die Kinder, weil das Geld nicht in einem öffentlichen Topf verschwinden würde.

Nachhaltig ist die Entlastung der Steuerzahler durch den Familienbonus freilich nur, wenn auch die kalte Progression im System abgeschafft wird. Derzeit ist es so, dass mit der jährlichen Lohnerhöhung die Steuerlast steigt, obwohl die Löhne vorerst nur nominell steigen, weil den Arbeitnehmern die Teuerung abgegolten wird. Bei der Abschaffung der kalten Progression, für welche die Agenda Austria seit langem eintritt, wird die Regierung leider nicht sonderlich konkret. Ohne die Abschaffung der kalten Progression, wird die Belastung der Einkommen wieder sukzessive steigen. Laut aktuellen Berechnungen kostet die kalte Progression seit der letzten Steuerreform im Jahr 2016 bis zum Jahr 2020 den unselbständig Erwerbstätigen und Pensionisten 4,1 Mrd. Euro. Für den Finanzminister ist es eine Zusatzeinnahme in selber Höhe, sozusagen eine schleichende Steuererhöhung, von der kaum ein Bürger etwas mitbekommt. Alleine im Jahr 2020 wird die kalte Progression den Steuerzahler knapp 2 Mrd. Euro kosten. Für die Arbeitnehmer wäre es wünschenswert, die Tarifstufen jedes Jahr automatisch an die Inflation anzupassen. So wie das beispielsweise auch die Schweiz praktiziert.

Wie viel die kalte Progression kostet

in Mio. Euro



Quelle: Eigene Berechnungen.

Anmerkung: Basisjahr 2016. Inflations-Prognose ab 2018: 1,9%.

Grundtarif 2016 mit jährlich angepassten Sozialversicherungsgrenzen (ab 2018: 2,4%).

Das österreichische Fördersystem leidet an Intransparenz, was die Beseitigung von Mehrfachförderungen erschwert. Die Agenda Austria ist der Meinung, dass es Österreichs Unternehmen auch durchaus zumutbar wäre, die öffentlichen Förderzahlungen zumindest auf den europäischen Schnitt zu senken.

Welche Maßnahmen setzt die Regierung konkret?

- Konkret soll den Ministerien maximal 1 Mrd. Euro an Mitteln gestrichen werden, die das Finanzministerium anhand der Überbudgetierung der letzten Jahre 2014 bis 2016 festgestellt hat.
- Im Bereich der Direktförderungen des Bundes soll es zu Einsparungen von 190 Mio. Euro kommen.
- Bei ausgegliederten Institutionen sollen 140 Mio. Euro bei Personal- und Sachaufwänden eingespart werden.
- Die Anpassung der Familienbeihilfe an die jeweiligen Lebenshaltungskosten im EU-Ausland sollen Einsparungen in Höhe von 114 Mio. Euro bringen.
- Die Versicherungsbeiträge von Arbeitslosen für niedrige Einkommen sollen sinken. Kostenpunkt ab Juli 2018: 140 Mio. Euro.
- Ab November 2018 soll die Umsatzsteuer für Beherbergungen von 13 Prozent auf 10 Prozent gesenkt werden, das entspricht einer jährlichen Senkung der Abgabenbelastung um 120 Mio. Euro.
- Der „Familienbonus Plus“ soll Familien steuerlich entlasten. Ab 2019 schlägt das jährlich mit 1,2 Mrd. Euro zu Buche.
- Das Uni-Budget steigt 2019 um 280 Mio. Euro. Strukturierte Zugangsregeln sollen kommen.
- Es sollen Maßnahmen gesetzt werden, die das faktische an das gesetzliche Pensionsalter heranführen. Zudem sollen Sonderprivilegien abgebaut werden.
- Die Sozialversicherungen sollen auf fünf an der Zahl reduziert werden, um die Versorgungsqualität zu erhöhen.
- Anspruch auf Mindestsicherung sollen nur jene haben, die die letzten 6 Jahre zumindest 5 Jahre legal in Österreich gelebt haben.
- Das Zugangsalter zur Altersteilzeit wird ab 2019 schrittweise um zwei Jahre angehoben, damit nach Ende der Regelzeit auch das Regelpensionsalter tatsächlich erreicht wird.
- Der Integrationsfonds erhält um 30 Prozent mehr Mittel.
- Kommen soll eine Tarifreform bei der Steuer. Die kalte Progression soll zumindest bekämpft werden.
- Eine Senkung der Körperschaftssteuer (Nicht-entnommene Gewinne) soll kommen, ebenso sollen Investitionsfreibeträge geschaffen werden.
- 2020 soll das Einkommensteuergesetz neu aufgesetzt und vereinfacht werden.
- Kommen soll eine Erhöhung der Ausgleichzulage für Alleinstehende auf 1.200 Euro mit 40 Beitragsjahren, für Ehepaare auf 1.500 Euro, sofern ein Partner 40 Beitragsjahre aufweist.

**Agenda Austria
Türkenstraße 25/1/10
1090 Wien
Austria**

**T +43 1 361 99 61-0
office@agenda-austria.at**