

13. Oktober  
2021

# Budgetanalyse: Wo bleiben die Strukturreformen?

Finanzminister Gernot Blümel (ÖVP) hat seine zweite Budgetrede gehalten. Im Bundesbudget sind fast 56 Milliarden Euro an neuen Schulden von 2021 bis 2025 vorgesehen, wobei 30,7 Milliarden auf das Jahr 2021 entfallen. Die Pandemie wird weiterhin als Begründung genommen, die Ausgaben in die Höhe schnellen zu lassen. Strukturreformen fehlen gänzlich. Dafür gibt es keine Entschuldigung.

Eine Analyse der



Agenda  
Austria

Mitten in einer der schlimmsten politischen Krisen seit Jahren stellt Finanzminister Gernot Blümel (ÖVP) sein zweites Budget vor. Der Titel, unter dem die Zahlen für den Haushalt 2022 präsentiert wurden, soll für Ruhe sorgen: „Aufschwung, Stabilität, Nachhaltigkeit“. Aber trifft das auch zu, wenn man das Budget isoliert betrachtet?

— Erfreulich ist, dass die Bundesregierung mitten in dieser ausklingenden Krise eine Entlastung der Arbeitnehmer vornimmt und damit die Kaufkraft der Bürger stärkt.

— Weniger erfreulich ist, dass diese Entlastung nicht nachhaltig ist. Weil die Bundesregierung die kalte Progression nicht abschafft. Im Wettlauf gegen die Inflation sind die Steuerzahler chancenlos.

— Wer Kinder hat, profitiert vom höheren Familienbonus. Wer keine Kinder hat, wird netto nicht entlastet. Sondern zahlt „weniger mehr“. Für Kinderlose sind die aufgelaufenen Kosten der kalten Progression höher als die Entlastungen durch den Staat.

— Der gesamte Budgetplan steht unter dem Prinzip Hoffnung. Gebaut wird vor allem auf ein anhaltend starkes Wirtschaftswachstum. Doch was, wenn sich das Wachstum nicht an die Pläne des Staates hält?

*Der gesamte Budgetplan steht unter dem Prinzip Hoffnung. Doch was, wenn sich das Wachstum nicht an die Pläne des Staates hält?*

— Um für diesen Fall vorzusorgen, müsste der Finanzplan von strukturellen Reformen begleitet werden. Allen voran müsste das Finanzierungsloch im Pensionssystem verringert werden. Das genaue Gegenteil passiert. Durch außertourliche Pensionserhöhungen wird die finanzielle Lage verschlimmert.

— Auch im kommenden Jahr wird wieder mehr Geld für die Ruhegehälter ehemaliger Beamter ausgegeben, als der Bund über die Bildung in die Zukunft unserer Kinder investiert. Das ist weder nachhaltig noch zukunftsorientiert.

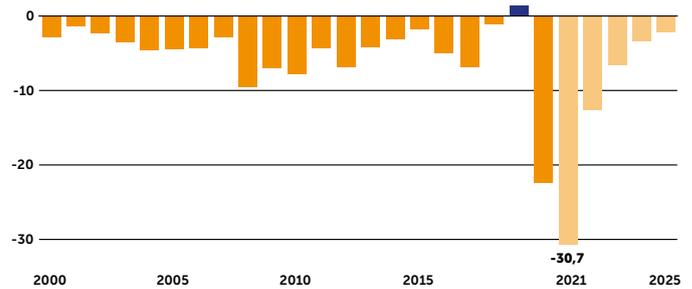
Von 2021 bis inklusive 2025 wird die Regierung fast 56 Milliarden Euro an neuen Schulden aufnehmen, wobei allein 30,7 Milliarden Euro auf das Jahr 2021 entfallen. Auch 2022 steht laut Budgetplan ein Minus von fast 13 Milliarden Euro im Bundeshaushalt – und das, obwohl dem Bund Rekorderlöse ins Haus stehen und 2022

fast alle Sektoren der Wirtschaft die Corona-Krise hinter sich gelassen haben werden. Die längst gezündete Ausgabenrakete hinterlässt ihre Spuren. Das Sparen wird hingegen an die kommenden Generationen delegiert.

Abb. 1: Defizit oder Überschuss des Bundes

**Seit 2000 schreibt der Bund fast nur Defizite**

– Defizit oder Überschuss des Bundes, in Milliarden Euro



Quellen: BMF, OeNB.  
Anmerkung: Die Werte ab 2021 sind Prognosewerte.

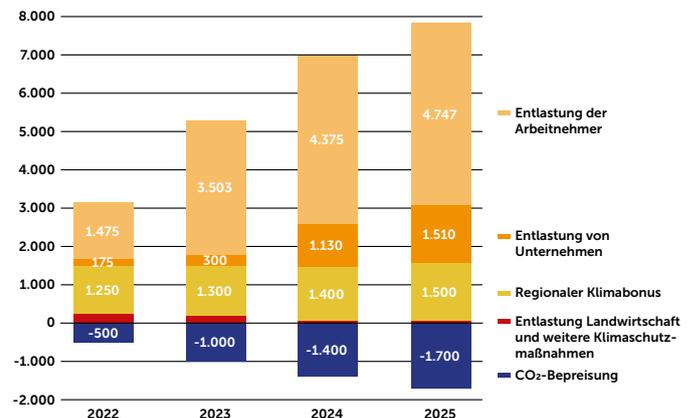


Erfreulicherweise wird die Regierung aber auch Entlastungen vornehmen. Die „ökosoziale“ Steuerreform sieht für die Jahre 2022 bis 2025 eine Gesamtentlastung von kumuliert 18,6 Milliarden Euro vor. Zwei Steuerstufen werden gesenkt: Das zu versteuernde Einkommen zwischen 18.000 und 31.000 Euro wurden bisher mit 35 Prozent besteuert, ab kommenden Juli werden es 30 Prozent sein. Und Einkommen zwischen 31.000 und 60.000 Euro werden ab 1. Juli 2023 nicht mehr mit 42, sondern mit 40 Prozent besteuert. Zudem wird der Familienbonus ab Juli 2022 von 1.500 Euro je Kind auf 2.000 Euro erhöht.

Abb. 2: Entlastung und Belastung nach der ökosozialen Steuerreform

**Was die ökosoziale Steuerreform bringt**

– die Ent- und Belastung nach der ökosozialen Steuerreform, in Millionen Euro



Quelle: BMF.

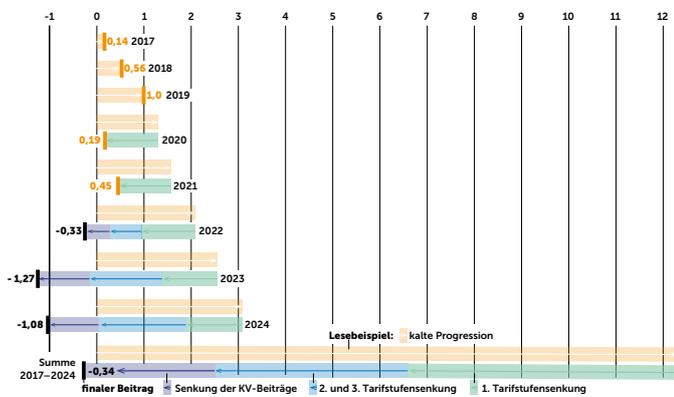


Gut für die Regierung, aber schlecht für die Bevölkerung: Bereits im Jahr 2024 werden große Teile der Tarifentlastungen durch die kalte Progression wieder zunichte gemacht. Im Rennen gegen die Inflation haben die Steuerzahler keine Chance, solange die kalte Progression ihr Unwesen treibt. Sie entsteht, weil der Staat die Beträge, ab denen die jeweiligen Steuersätze greifen, nicht an die Inflation anpasst. Dasselbe gilt für die Absetzbeträge. Auf diese Art und Weise besteuert der Staat die Inflation. Sehr zur Freude des Finanzministers.

Abb. 3: Auswirkung der kalten Progression

**Wie die kalte Progression die Steuerreform auffrisst**

– Auswirkung der kalten Progression seit der Steuerreform 2016, in Milliarden Euro



Quelle: Eigene Berechnungen, BMF.  
Anmerkung: Belastung (positive Werte) bzw. Entlastung (negative Werte) für die Jahre 2017 bis 2024. Die zweite Einkommensstufe wird von 35 auf 30 Prozent ab Juli 2022 gesenkt, die dritte Einkommensstufe von 42 auf 40 Prozent ab Juli 2023. Die erste Tarifstufe wurde bereits im Jahr 2020 auf 20 Prozent gesenkt. Kalte Progression zum Basisjahr 2016. Für die Jahre 2022 und 2023 wurde eine Inflation von 2 Prozent angenommen. Die Reduktion der Krankenversicherungsbeiträge wurde bei der Berechnung berücksichtigt. Die Anpassung des Familienbonus und das steuerfreie Mitarbeiterbeteiligungsmodell wurden bei der Berechnung nicht berücksichtigt.

Es werden aber nicht nur die Steuern gesenkt, sondern auch neue Umweltabgaben eingeführt. So bekommt CO<sub>2</sub> erstmals einen Preis, der bei 30 Euro je Tonne CO<sub>2</sub> starten wird, sukzessive ansteigt und ab dem Jahr 2025 werden die Bereiche Verkehr und Wohnen in einen nationalen Emissionshandel überführt. Die Mehrbelastungen durch die CO<sub>2</sub>-Bepreisung werden bis 2025 bei 4,6 Milliarden Euro erwartet.

Ganz generell ist das Umweltressort mit dem Start des Klimatickets der große Gewinner. Ihm werden allerdings auch die Auszahlungen des Ökobonus zugerechnet.

Alles in allem ein Budget, dem die Antworten auf die großen finanziellen Fragen der Zukunft fehlen. Vor allem jene, wie dieses Land die enormen Kosten einer alternden Bevölkerung zu schultern gedenkt.

**Einzahlungen**

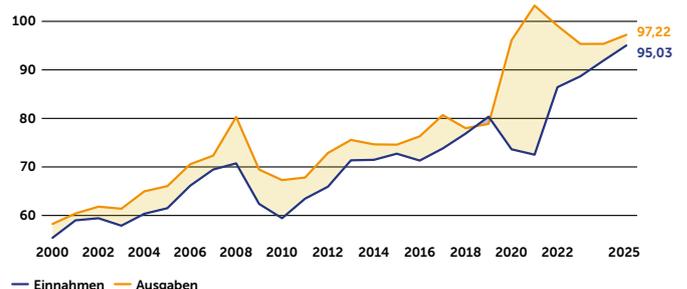
Die Einzahlungen haben sich nach dem Tief durch die Pandemie wieder erholt. Laut Plan des Finanzministeriums werden sie bereits im Jahr 2022 das Vorkrisenniveau sowohl nominell als auch preisbereinigt übersteigen. In den Jahren 2024 und 2025 sind laut Budgetplan neue Rekordeinnahmen zu erwarten. Gegenüber dem Jahr vor Ausbruch der Corona-Krise 2019 werden die meisten Steuereinnahmen im Jahr 2022 wesentlich höher ausfallen. So wird die Umsatzsteuer einen Zuwachs von rund drei Milliarden Euro oder 10,5 Prozent gegenüber 2019 aufweisen.

Gleiches gilt auch für die Lohnsteuer: Trotz der Senkung der zweiten Tarifstufe zu Mitte des Jahres wird sie rund drei Milliarden Euro mehr in die Staatskasse spülen als noch 2019. Auch mit der Entlastung liegt der Zuwachs damit über dem allgemeinen Preisanstieg. Das liegt unter anderem an der kalten Progression, die sehr stark dazu beiträgt, dass der Faktor Arbeit hierzulande im europäischen Vergleich am dritthöchsten besteuert ist. Arbeitnehmern bleibt nur in Belgien und Deutschland noch weniger von den Arbeitskosten als in Österreich. Im Ranking der OECD macht Österreich mit der Steuersenkung nur einen Platz gut und wird dann knapp vor Frankreich auf dem viertletzten Platz liegen. Über die Abschaffung der höchst unfairen kalten Progression verliert Finanzminister Gernot Blümel in seiner Rede leider kein Wort. Ein Rückgang wird bei den Einnahmen aus der Mineralölsteuer erwartet. Diese sinken laut Budget von 4,5 Milliarden Euro 2019 auf 3,6 Milliarden Euro im Jahr 2022. Ursache hierfür dürfte in der CO<sub>2</sub>-Bepreisung sowie in weiteren Maßnahmen gegen den Klimawandel wie dem Klimaticket und den damit einhergehenden Lenkungseffekten liegen.

Abb. 4: Die Einnahmen und Ausgaben des Bundes

**So viel mehr gibt der Bund aus**

– die Einnahmen und Ausgaben des Bundes, in Milliarden Euro



Quellen: BMF, OeNB.  
Anmerkung: Die Werte ab 2021 sind Prognosewerte.

### Auszahlungen

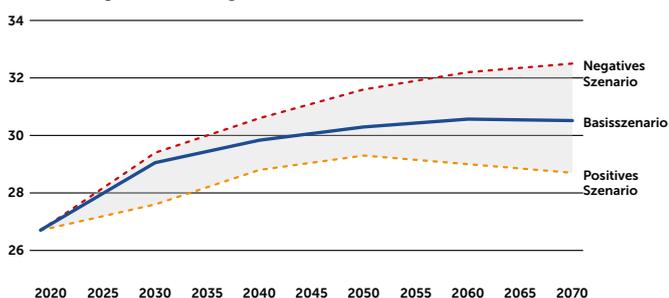
Die Auszahlungen des Bundes werden im Jahr 2022 nach dem Rekordjahr 2021 nur knapp unter 100 Milliarden Euro liegen. Auch die Auszahlungen der Jahre 2023 bis 2025 werden weit oberhalb des Niveaus aus dem Jahr 2019 angesetzt. Budgetär scheint die Corona-Krise also noch lange nicht überwunden zu sein.

Verglichen mit den Kosten, die durch die Alterung der Gesellschaft auf den Fiskus zukommen, wirken sich die Belastungen der Pandemie allerdings bescheiden aus. Denn die stark steigenden Ausgaben aufgrund des demografischen Wandels führen dazu, dass sich eine immer größer werdende Lücke im Budget auftut, wenn nicht gegengesteuert wird. Wofür es keinerlei Anzeichen gibt. Strukturreformen suchen die Steuerzahler im Finanzrahmen bis 2025 vergeblich. Das ist brandgefährlich. Denn schon 2019 lagen die gesamtstaatlichen Ausgaben für Bildung, Pflege, Gesundheit und Pensionen laut Europäischer Kommission bei 26,7 Prozent der jährlichen Wirtschaftsleistung. Im Jahr 2030 werden sie jährlich bereits 29,1 Prozent ausmachen. Das ist ein Anstieg von 2,4 Prozentpunkten, in absoluten Zahlen entspricht das etwa zehn Milliarden Euro nach heutigem Geldwert.

Abb. 5: Die Kosten der alternden Gesellschaft

#### Wie viel die Alterung der Gesellschaft kosten wird

– Entwicklung der altersbedingten Kosten\*, in Relation zum BIP



Quelle: Europäische Kommission.  
\* Zu den altersbedingten Kosten zählen Bildung, Pensionen, Gesundheit und Pflege.

Die staatlichen Kosten für Gesundheit werden dann rund 7,4 Prozent der Wirtschaftsleistung betragen, jene für Pensionen 15,1 Prozent und jene für die Pflege 2,2 Prozent. Um den Trend zu brechen und das Budget krisenfest zu machen, sind Strukturreformen in diesen Bereichen unumgänglich.

Die Ausgaben für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie durch den Bund werden im Budget des kommenden Jahres fast 48 Milliarden Euro ausmachen und

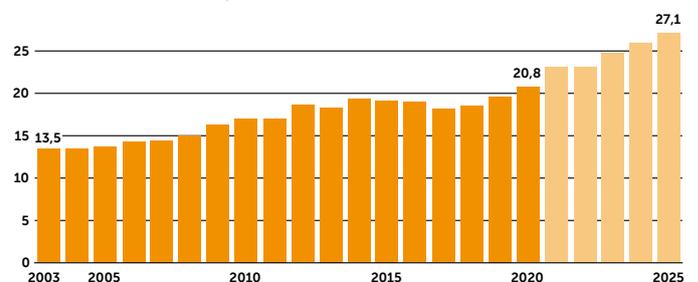
damit rund 7,7 Milliarden Euro über dem Vorkrisenniveau liegen. Damit macht diese Rubrik mittlerweile fast die Hälfte des gesamten Bundesbudgets aus. Ursächlich dafür sind die Ausgaben für die ältere Bevölkerung. Das größte Problem auf der Ausgabenseite sind die nach wie vor stark steigenden Zuschüsse zu den Pensionen. Bereits im kommenden Jahr wird das Pensionsloch 23,2 Milliarden Euro betragen. Diese Summe muss aus dem Bundesbudget zugeschossen werden, um die klaffende Lücke aus den Einzahlungen der Aktiven und den Auszahlungen an die Pensionisten zu schließen. Budgetär gesehen ist das mehr als eine Corona-Krise pro Jahr. Allein hierfür verbraucht der Bund Ressourcen, die dem Großteil der Lohnsteuereinnahmen jedes Jahres entsprechen. In der Rede des Finanzministers kommen die wachsenden Zuschüsse für das Pensionssystem leider nicht vor. Dabei wird auch im kommenden Jahr wieder mehr Geld für die Ruhegehälter ehemaliger Beamter ausgegeben, als der Staat über die Bildung in die Zukunft unserer Kinder investiert.

Statt das gesetzliche Pensionsalter an die steigende Lebenserwartung zu koppeln, wurde mit der abermaligen außerordentlichen Erhöhung der Pensionen das budgetäre Problem vergrößert. Gerade auch im Hinblick auf die demografische Entwicklung müssten Schritte in die Stabilität des Pensionssystems und des Versicherungsprinzips gesetzt werden, anstatt es weiter auszuhöhlen. Ein nachhaltiges Budget für kommende Generationen sieht jedenfalls anders aus.

Abb. 6: Die jährlichen Zuschüsse ins Pensionssystem

#### So hoch sind die jährlichen Zuschüsse ins Pensionssystem

– die Pensionskosten im Budget, in Milliarden Euro



Quelle: BMF.  
Anmerkung: Bei den Zuschüssen zu den Pensionen sind der Bundeszuschuss zu den ASVG-Pensionen und die Pensionen der Beamten inkludiert. Die Werte ab 2021 sind die Prognosewerte.

Zu Hilfe kommt dem Finanzminister die Europäische Zentralbank (EZB). Die expansive Geldpolitik senkt trotz steigender Schulden die Zinszahlungen des Staates. Heuer gehen die Ausgaben gegenüber dem Vorjahr

für den Schuldendienst des Bundes um knapp 400 Millionen Euro zurück. Auch 2022 wird mit einem erneuten Rückgang von 500 Millionen Euro gerechnet. Mussten vor zehn Jahren noch 7,1 Milliarden Euro für die Bezahlung der Zinsen ausgegeben werden, wird der jährliche Aufwand bis 2022 auf 3,1 Milliarden Euro gesunken sein. Trotz eines exorbitanten Anstiegs der Verschuldung im gleichen Zeitraum zahlt der Bund also rund vier Milliarden Euro pro Jahr weniger für den Zinsendienst.

### Gesamtstaat und EU-Fiskalregeln

Laut aktueller WIFO-Prognose soll das Defizit vom heurigen aufs kommende Jahr rekordverdächtig schnell sinken. Nicht in absoluten Zahlen, sondern nur gemessen an der Wirtschaftsleistung. Steigt letztere schneller als die Schulden wachsen, sinkt die Verschuldung gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP). Ohne dass ein Überschuss erzielt werden müsste. Für die Reduktion der Schulden in Relation zum BIP ist also der anziehende Konjunkturmotor verantwortlich und nicht die Konsolidierung des Budgets. Strukturreformen, die das Budget langfristig entlasten, bleiben nämlich nach wie vor aus.

Aufgrund der Pandemie hängt das Budget sprichwörtlich in den Seilen. Die gesamtstaatlichen Schulden werden bis 2025 laut Budgetplan auf das Rekordniveau von rund 354 Milliarden Euro ansteigen. Die Schuldenquote lag auch im Jahr 2019 bereits weit oberhalb des im Maastricht-Vertrags vereinbarten Schuldenstandes von 60 Prozent des BIP. Immerhin war sie damals rückläufig. Am Ende des zweiten Quartals 2021 sollte der Höhepunkt der Verschuldung mit 86,2 Prozent erreicht sein. Damit liegt Österreich

zwar deutlich besser als die europäischen Krisenländer, aber auch deutlich schlechter als Schweden oder Dänemark. Beide Staaten weisen trotz gut ausgebauter Sozialsysteme halb so hohe Schuldenstände aus als Österreich.

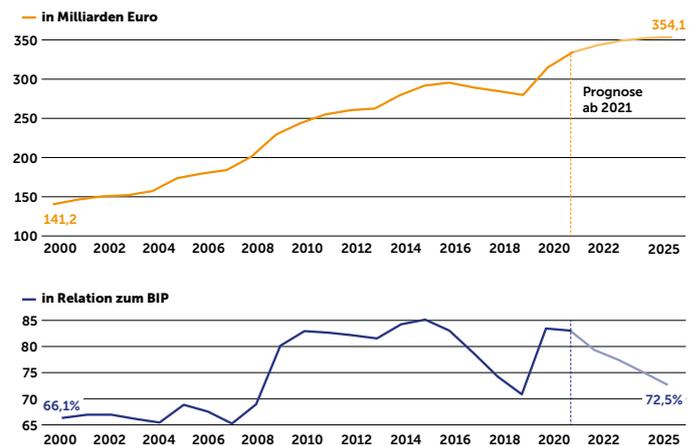
*Strukturreformen, die das Budget langfristig entlasten, bleiben nach wie vor aus.*

Das Finanzministerium rechnet 2022 mit einem Defizit von 2,3 Prozent (gegenüber sechs Prozent 2021) relativ zum BIP. Angesichts der brummenden Konjunktur ist die Planung vergleichsweise zurückhaltend. Während 2022 die jährliche Wirtschaftsleistung wieder über das Vor-Corona-Jahr gestiegen sein wird, plant die Regierung auch in den darauffolgenden Jahren mit weiteren Defiziten.

Ein Plan, die Schuldenstände nachhaltig zu reduzieren und Spielraum für kommende Generationen zu schaffen, lässt sich aus den vorliegenden Zahlen nicht ablesen. Reformen, die zu Entlastung auf der Ausgabenseite führen, sucht man vergeblich.

Abb. 7: Österreichs Schulden

### Der Schuldenstand von Österreich



Quellen: BMF, Statistik Austria.  
Anmerkung: Die Werte ab 2021 sind Prognosewerte.



Mehr als die Hälfte der EU-Länder verstößt mittlerweile gegen die Maastricht-Schuldenobergrenze. Wenn die Corona-Krise im Jahr 2022 überwunden sein wird, muss man auch auf EU-Ebene wieder zu den Fiskalregeln zurückkehren. Mit dem Auslaufen der Pandemie entfällt auch die Begründung für das Aussetzen der Regeln. Mehr noch: Der immens gestiegene Schuldenstand macht die Fiskalregeln nötiger denn je, um einen Spielraum für künftige Krisen zu schaffen.

### Empfehlungen

Österreich bleibt ein Hochsteuerland. Daran ändert auch die Steuerreform nichts. Dennoch ist die Entlastung der Steuerzahler zu begrüßen, schließlich bleibt Durchschnittsverdienern selbst nach der „größten Steuerreform der Zweiten Republik“ nur in drei anderen Industrienationen netto weniger von der Arbeitsleistung übrig als hierzulande. Gemessen an den Arbeitskosten hat Österreich also die drittniedrigsten Nettolöhne der EU.

**Österreich hat ein Ausgaben- und kein Einnahmenproblem. Damit in guten Jahren Überschüsse anfallen, braucht es eine glaubwürdige und strenge Ausgabenbremse.**

— **Eine strenge Ausgabenbremse einführen:** Österreich hat ein Ausgaben- und kein Einnahmenproblem. Damit künftig in guten Jahren regelmäßig Überschüsse anfallen, braucht es eine glaubwürdige und strenge Ausgabenbremse. Vorbild könnte hier Schweden sein: Dort gibt es seit 2010 für den Bund und das Pensionssystem ein Überschussziel von einem Prozent des BIP. Weil diese Vorgabe für den Zeitraum eines ganzen Konjunkturzyklus gilt, ist das Land in Krisenzeiten dennoch handlungsfähig. Begleitet wird die Regel von einer Ausgabenbeschränkung. Hierbei wird im Parlament das Budget für mindestens drei Jahre unter der Prämisse des Überschussziels beschlossen.

— **Einen Haushaltsplan für die Bereiche einführen:** Um Budgetdisziplin zu verankern, sollte für Österreich daher Folgendes umgesetzt werden: Ein Haushaltsplan teilt für die kommenden fünf Jahre den Bereichen die öffentlichen Gelder je nach Bedarf zu. Dieser Haushaltsplan definiert die maximal zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel für diesen Zeitraum. Solange die Verschuldung bei über 60 Prozent relativ zum BIP liegt, sollte der Anstieg der gesamten Ausgaben dabei die allgemeine Teuerung nicht übersteigen. Die Einhaltung ist gerade dank der aktuell niedrigen Zinsen im Rahmen des Möglichen, Strukturreformen werden die Einhaltung der Regel auch in einem normalen Zinsumfeld gewährleisten.

**Das Pensionssystem sollte an die steigende Lebenserwartung gekoppelt werden.**

— **Die Pensionsreform in Angriff nehmen:** Das Budget sieht die Finanzierbarkeit des Pensionssystems durch die Anhebung des faktischen an das gesetzliche Pensionsantrittsalter gegeben. Ein späterer Abschied vom Arbeitsleben wirkt durchaus positiv auf die Finanzierung des Pensionssystems: Menschen, die länger arbeiten, zahlen während dieser Zeit weitere Pensionsversicherungsbeiträge ein. Vergessen wird aber oft der belastende Teil des späteren Antritts: Durch das längere Arbeitsleben werden auch höhere Pensionsansprüche erworben, die entsprechend auch ausbezahlt werden und damit die Gesamtausgaben zukünftig ansteigen lassen. Ein späterer tatsächlicher Pensionsantritt reduziert damit das Defizit im

Pensionssystem nicht nachhaltig, sondern verschiebt die Problematik in die Zukunft. Deshalb muss das gesetzliche Antrittsalter steigen. Statt Heranführung des durchschnittlichen Pensionsantrittsalter sollte das Pensionssystem an die steigende Lebenserwartung gekoppelt werden. Das Pensionsantrittsalter sollte ab sofort jedes Jahr um zwei Monate angehoben werden, bis ein Antrittsalter von 67 Jahren erreicht ist. Andere Länder wie die Niederlande gehen noch schneller vor, aber die Steigerung um zwei Monate pro Jahr ist zumindest notwendig, um die erhöhte Belastung durch die Babyboomer-Generation abzufangen.

**Eine Steuerreform, die ihren Namen verdient, sollte nicht nur einmalig die Steuerlast dämpfen, sondern auch die kalte Progression abschaffen und das Steuersystem vereinfachen.**

— **Die kalte Progression abschaffen, um nachhaltig zu entlasten:** Österreich braucht keine kleinen Korrekturen, wie die Anpassung einzelner Steuerstufen alle paar Jahre, sondern eine nachhaltige Steuerreform. Für eine Arbeitsbelastung, die dem EU-Durchschnitt entsprechen würde, wäre eine dauerhafte Entlastung im Ausmaß von rund neun Milliarden Euro nötig. Die geplante Reduktion der nächsten zwei Steuertarifsätze bringt eine Entlastung, die weniger als der Hälfte entspricht. Eine Reform, die ihren Namen verdient, sollte aber nicht nur einmalig die Steuerlast dämpfen, sondern auch die kalte Progression abschaffen und das Steuersystem vereinfachen. Ziel sollte ein einfaches, transparentes und leistungsfreundliches Steuersystem sein.

— **Investitionen in die Zukunft forcieren:** Das Budget beinhaltet Investitionen zum Klimaschutz. Während die Investitionen in die Sanierung von Wohnraum und den Ausbau erneuerbarer Energien ein erster Schritt ist, kann langfristig und nachhaltig nur Unterstützung der Forschung und Innovation dem Klimawandel entgegenwirken. Technologieoffenheit ist das oberste Motto. Denn nur damit besteht die Chance, in der Bekämpfung des Klimawandels die richtigen Entscheidungen zu treffen, neue Technologien zu entwickeln und auf der Verkäuferseite zu stehen.

## **Die europäischen Fiskalregeln müssen gestärkt und energischer verfolgt werden.**

Die EU-Fiskalregeln stärken: Die europäischen Regeln müssen gestärkt werden, energischer verfolgt und sanktioniert werden. Ansonsten steuern wir sehenden Auges auf eine Transferunion zu. Dazu gehört zum einen die Rückkehr zu bzw. Beibehaltung der bestehenden Fiskalregeln. Zum anderen lässt die Finanzierung des milliardenschweren EU-Pakets die Aufnahme von gemeinsamen EU-Anleihen zu. Österreich hat hier die Aufgabe, diese Finanzierung kritisch zu beäugen und alles daran zu setzen, eine weitere derartige Finanzierung in Zukunft nach der Krise zu vermeiden.

**Herausgegeben von der Denkfabrik**



[www.agenda-austria.at](http://www.agenda-austria.at)

**Herausgeber**

Dr. Franz Schellhorn

**Autoren**

Marcell Göttert, MSc.

Dr. Dénes Kucsera

Mag. Hanno Lorenz

**Infografiken**

Ksenia Pogorelova, MA

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

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