

Wer zahlt die Krise?

Höhere Steuern auf Vermögen sind unverzichtbar

Bruno Rossmann

Die Weltwirtschaft befindet sich in einer Abwärtsspirale, und ein Ende der Talfahrt ist bisher nicht in Sicht. Die Wirtschaftsprognosen müssen laufend nach unten revidiert werden, auch in Österreich. Während die Regierung bei Abschluss der Koalitionsverhandlungen am 23. November 2008 unter Berücksichtigung der zwei Konjunkturbelebungsprogramme und der Steuersenkung 2009 noch von einer Stagnation des Wirtschaftswachstums ausging, ist nunmehr mit einer kräftigen Schrumpfung des realen BIP zu rechnen. Die Ende März vom Österreichischen Wirtschaftsforschungsinstitut vorgelegte Wirtschaftsprognose, die Finanzminister Pröll dem Doppelbudget 2009/2010 zugrunde legte, hielt nicht lange (2009: -2,2%, 2010: +0,5%). Als Finanzminister Pröll am 21. April 2009 dem Parlament das Doppelbudget zur Beschlussfassung vorlegte, musste er wissen, dass die Wifo-Prognose zu optimistisch sein würde, weil aus der OECD im Vorfeld der Budgetrede deutlich pessimistischere Wachstumsszenarien für Österreich und Deutschland durchsickerten. Obwohl die Frühjahrsprognose der Europäischen Kommission vom 4. Mai 2009 sowohl 2009 als auch 2010 von einer Schrumpfung des realen BIP Österreichs ausgeht (2009: -4,0%, 2010: -0,1%) und in Deutschland mit einem Schrumpfen des realen BIP um 6% zu rechnen ist, hielt Finanzminister Pröll im Doppelbudget unbeirrt an den »überholten« Märzdaten fest.

Doppelbudget 2009/2010 ist Makulatur

Dadurch ist das von der Regierung vorgelegte Doppelbudget zumindest in Teilen Makulatur geworden. Die öffentlichen Haushalte werden aufgrund des Wirkens der automatischen Stabilisatoren über Steuer- und Abgabenausfälle sowie über höhere Ausgaben in der Arbeitslosen- und Pensionsversicherung weit höhere Defizite hinnehmen müssen als angenommen. Während die Regierung von einem Maastricht-Defizit von 3,5% des BIP (2009) und 4,7% (2010) ausgeht, ist nach eigenen Schätzungen auf Basis der wirtschaftlichen Rahmendaten der Europäischen Kommission 2009 ein Haushaltsdefizit von etwa 5% des BIP und 2010 von über 6% zu erwarten – das freilich unter der Voraussetzung, dass die Hilfen an die Banken das budgetierte Volumen (10,5 Mrd Euro) nicht überschreiten. Aufgrund zeitlicher Verzögerungseffekte (Arbeitsmärkte und Steuern reagieren verzögert auf die Konjunktur) werden die öffentlichen Defizite selbst bei einem Anspringen des Konjunkturmotors in den Folgejahren etwa auf dem Niveau des Jahres 2010 verharren. Dieser kräftige Anstieg der Neuverschuldung führt bei einem schrumpfenden (2009) bzw. mäßig wachsenden BIP zu einem starken Anstieg der öffentlichen Verschuldungsquote. Bereits 2010 muss Österreich mit einer Verschuldungsquote von etwa 75% des BIP rechnen, bei gegebener Rechtslage ist in der mittelfristigen Perspektive ein Anstieg auf über 80% des BIP (2013) sehr wahrscheinlich.

Finanzminister Pröll sieht trotz der wesentlich ungünstigeren wirtschaftlichen Rahmenbedingungen keine Alternative zum vorgelegten Doppelbudget. Das hat er zu Beginn der parlamentarischen Beratungen im Budgetausschuss bei einem Experten-Hearing am 6. Mai 2009 unmissverständlich klar gestellt. Sekundiert wurde er dabei durch Abgeordnete aus den Reihen des Koalitionspartners SPÖ. Beide Regierungsparteien verschließen damit die Augen vor der rauen Wirklichkeit der Weltwirtschaftskrise. Beide gehen ganz offensichtlich davon aus, dass die Kurzarbeitsregelungen sowie der fiskalische Stimulus der beiden Konjunkturbelebungsprogramme und der Steuerentlastung zusammen mit den automatischen Stabilisatoren einen ausreichenden Beitrag zur Konjunkturstabilisierung und damit zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit leisten.

Es ist daher kein Zufall, dass der Finanzminister seiner Budgetrede euphemistisch den Untertitel »Kampfansage an die Krise – Fahrplan für die Zukunft« gab. Doch die aus dem fiskalischen Stimulus (2,1% des BIP kumuliert für 2009 und 2010) resultierenden Wachstums- und Beschäftigungseffekte sind angesichts der schweren Rezession bescheiden und werden nicht ausreichen, den zu erwartenden dramatischen Anstieg der Arbeitslosigkeit auch nur einigermaßen zu bremsen. Töglhofer/Reiss gehen für 2009 und 2010 von einem positiven Wachstumseffekt kumuliert von rund 1,4% des BIP und von einem Arbeitsmarkteffekt von rund 25.000 Beschäftigten aus.¹ Die Bundesarbeitskammer schätzt den zusätzlichen Beschäftigungseffekt auf ca. 30.000.²

Eine tatsächliche Kampfansage an die Krise würde jedoch nicht nur weit umfangreichere Stimulierungsmaßnahmen – wie sie etwa von den Grünen im März 2009 vorgeschlagen wurden³ –, sondern auch ein höheres Tempo bei der Umsetzung der bisherigen Maßnahmen erforderlich machen. Sie müsste zudem EU-weit und koordiniert erfolgen sowie einen ökologischen Umbau der Wirtschaft zum Ziel haben. Nur durch eine konzertierte antizyklische Politik à la U.S.A. kann es gelingen, die wirtschaftliche Entwicklung zu stabilisieren, durch einen ökologischen Umbau der Wirtschaft ökologische Schäden zu verringern und die Einnahmen aus Steuern und Abgaben bei gleichzeitig sinkenden sozialen und ökologischen Reparaturausgaben zu steigern. Dieser skizzierte Weg und die damit einhergehenden Selbstfinanzierungseffekte wären für den Staat erheblich billiger als die attentistische Politik der Bundesregierung, die durch unzureichende staatliche Tätigkeit höhere wirtschaftliche, soziale und ökologische Folgekosten in Kauf nimmt.

Wer finanziert die Banken- und Wirtschaftskrise?

Aber selbst bei einer deutlich stärker antizyklisch angelegten und erfolgreichen Fiskalpolitik wird die öffentliche Neuverschuldung eine bedeutende Rolle spielen. Die damit einhergehende stark steigende Schuldenquote steht in Widerspruch zu einer nachhaltigen Fiskalpolitik und engt über steigende Zinsausgaben den budgetpolitischen Spielraum pro futuro stark ein. Selbst im optimistischen Pröll'schen Szenario werden die Verpflichtungen für Zinsausgaben 2013 um nahezu 4 Mrd Euro höher sein als 2008. Antizyklisches Gegensteuern darf nicht als Freibrief für eine exzessive Staatsverschuldung verstanden werden. Im Gegenteil, das Rückführen von entstandenen Budgetdefiziten in der Phase der Konjunkturerholung muss angesichts der Größenordnung des Konsolidierungsbedarfs bereits jetzt vorbereitet werden. Neben

der Frage nach dem geeigneten Zeitpunkt und Tempo der Konsolidierung stellt sich vor allem jene nach der Verteilung der Konsolidierungslasten.

Der Ecofin-Rat hat in seiner Sitzung vom 10. März 2009 einer möglichst raschen Rückkehr zu soliden öffentlichen Finanzen größte Bedeutung beigemessen.⁴ Österreich gehört neben Deutschland und Schweden zu den größten Befürwortern einer strikten Auslegung des Stabilitäts- und Wachstumspakts selbst mitten in der Weltwirtschaftskrise. Finanzminister Pröll bekräftigt diese Haltung im Österreichischen Stabilitätsprogramm 2008 bis 2013 und verordnet Österreich eine Reduktion des öffentlichen Defizits auf unter 3% des BIP bis 2012, unabhängig von der konjunkturellen Entwicklung. Mit welchen Maßnahmen er dieses Ziel erreichen will und mit welchen Kosten eine derartige verfehlte Budgetpolitik verbunden ist, lässt er unbeantwortet. Beim Experten-Hearing im Budgetausschuss sah er den Schwerpunkt der Konsolidierung auf der Ausgabenseite, und seit dem Regierungsantritt haben er und Bundeskanzler Faymann wiederholt klar gestellt, dass es keine neuen Steuern geben werde. Eine durch die Präsentation des neuen Wirtschaftsprogramms der SPÖ⁵ losgetretene Verteilungs- und Vermögensbesteuerungsdebatte hat innerhalb der SPÖ große Irritationen ausgelöst und wurde durch die Einrichtung eines innerparteilichen Arbeitskreises rasch wieder abgewürgt. Gleichzeitig ist im Regierungsabkommen eine über die Tarifentlastung 2009 hinaus gehende Senkung der Steuer- und Abgabenquote vorgesehen (»Politik der leeren Kassen«).

Unter diesen Bedingungen muss die Budgetkonsolidierung zwangsläufig auf der Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte ansetzen, von der erhebliche Umverteilungseffekte ausgehen. Kürzungen bei den Sozial-, Gesundheits-, Pflege- und Bildungsausgaben sind im Regierungsszenario unvermeidbar. Sie wirken vorwiegend zu Lasten der unteren Einkommen, weil diese insbesondere von den sozialen Transfers relativ stärker profitieren als die hohen Einkommen. Auch von Kürzungen bei den kommunalen Dienstleistungen (gegebenenfalls Gebührenerhöhungen) sind ebenfalls die unteren Einkommen relativ stärker betroffen. Das trifft auch auf die Auswirkungen der Wirtschaftskrise zu. Das Risiko der Arbeitslosigkeit und damit der Armutsgefährdung ist für niedrige Einkommen ungleich höher als für hohe Einkommen. Dazu kommen Kurzarbeit und Lohnverzichte. Zusätzlich erhöht sich wegen des Anstiegs der Arbeitslosigkeit der Druck auf die Löhne, so dass ein weiteres Sinken der Lohnquote und ein Anhalten der Tendenz zur Ungleichverteilung der Einkommen und Vermögen zu erwarten ist. Im Szenario »Konsolidierung der öffentlichen Haushalte bei gleichzeitiger Senkung der Steuer- und Abgabenquote« sind daher die unteren Einkommen zweifache Verlierer: Sie tragen die Last der Finanz- und Wirtschaftskrise und der nachfolgenden Budgetkonsolidierung in weit höherem Maße als die hohen Einkommen.

Eine »Politik der leeren Kassen« und eine ausschließlich ausgabenseitige Sanierung der Staatsfinanzen würde angesichts der enormen Konsolidierungserfordernisse das neoliberale Projekt einer Zurückdrängung des keynesianischen Wohlfahrtsstaates erheblich vorantreiben. Sie bedeutet daher eine »Kampfansage« an den Sozialstaat. Wenn daher eine tief greifende soziale und ökonomische Spaltung unserer Gesellschaft vermieden werden soll, dann sind Steuer- und Abgabenerhöhungen zur Finanzierung der Krise unverzichtbar. Zur Erinnerung: 2001, als dem damaligen Finanzminister Grasser ein ausgeglichener Haushalt gelang, erreichte die Steuer- und Abgabenquote mit 45,6% des BIP den Höchststand der 2. Republik, 2010 wird sie

vermutlich die 41%-Marke unterschreiten. Ein Blick zurück in die Budgetpolitik der letzten zwanzig Jahre zeigt im Übrigen, dass die Budgetkonsolidierungen immer über einen Mix aus Steuererhöhungen und Ausgabenkürzungen zustande kamen.

Unser Steuer- und Abgabensystem wirkt weitgehend proportional. Wesentliche Ursachen dafür sind die regressiv wirkenden Verbrauchssteuern und Sozialversicherungsbeiträge sowie die schwache Progressivität der Einkommensteuernbesteuerung. Dazu kommen Strukturschwächen wie das weitgehende Fehlen einer Vermögensbesteuerung – Österreich gehört hier zu den Schlusslichtern der OECD-Staaten. Da die hohen Einkommen von der Krise weit stärker verschont bleiben, muss die Konsolidierung am Grundsatz der Leistungsfähigkeit anknüpfen, der einst zum Grundkonsens in Politik und Finanzwissenschaft gehörte. Folgerichtig müssen hohe Einkommen und Vermögen den überwiegenden Teil der Krise finanzieren. Überdies profitierten sie erheblich von der Steuerpolitik der letzten Jahrzehnte: Erinnert sei an die Einführung der Endbesteuerung von Kapitalerträgen, die Abschaffung der Vermögen-, der Erbschafts- und Schenkungssteuer, der Börsenumsatzsteuer und die umfangreichen steuerlichen Privilegien für rund 3.600 Privatstiftungen.

Natürlich sind parallel zu Steuererhöhungen Strukturreformen auf der Ausgaben-seite ernsthaft anzugehen. Eine Reform der Verwaltung mit dem Fokus auf Effizienz, Kundenorientierung und Qualität sowie einer Reform der Strukturen des Bundesstaates mit dem Ziel der Überwindung des teuren Föderalismus ist dringend geboten. Wie lange will sich Österreich noch den Luxus von neun »Landesfürsten« leisten, die jegliche Verantwortung für die Einhebung von Steuern an den Bund delegieren und die gegenüber allen bisherigen Reformvorschlägen resistent waren? Die Gefahr des Scheiterns solcher Reformen ist hoch, und das Einsparungspotenzial wird regelmäßig geradezu nach Belieben überschätzt. Diese Unsicherheiten sind ein Grund mehr, warum der Schwerpunkt der Konsolidierung bei den Steuern und Abgaben liegen muss. Ausgangspunkt muss ein Diskurs über ein gerechteres Steuer- und Abgabensystem zur Finanzierung der Banken- und Wirtschaftskrise sein. Eine offen geführte Debatte wäre angesichts der herrschenden Ressentiments gegenüber der Besteuerung von Vermögen zielführender als eine hinter verschlossenen Türen.

Im Zentrum der Konsolidierung muss eine Steuer(struktur)reform stehen, die an gravierenden Ungerechtigkeiten unseres heutigen Steuersystems anknüpft und die Besteuerung des Bestands, des Zuwachses und des Übergangs von Vermögen an das Niveau der EU-15 heranführt. Das eröffnet ein Konsolidierungspotenzial von rund 1½% des BIP. Für eine stärkere Besteuerung von Vermögen sprechen die extrem ungleiche Verteilung von Vermögen mit einer starken Konzentration im obersten Dezil⁶ und der Vorteil weitgehender Nachfrageunschädlichkeit, wodurch die Gefahr des Abwürgens des Konjunkturaufschwungs erheblich verringert wird. Ein ganzes Potpourri von Anknüpfungspunkten steht dafür zur Verfügung: die Wiedereinführung einer reformierten Erbschafts- und Schenkungssteuer, wofür sich auch die OECD ausspricht, Intensivierung der Grundsteuer durch Heranführung der Einheitswerte an die Verkehrswerte, Ertragsbesteuerung von Vermögenszuwächsen (vulgo »Vermögenszuwachsteuer«), Wiederbelebung der Börsenumsatzsteuer bis zur Einführung einer EU-weiten Finanztransaktionssteuer, die Beseitigung der Steuerprivilegien bei Privatstiftungen und nicht zuletzt die Wiedereinführung einer Vermögensteuer.⁷ Darüber hinaus sollte auch durch die Erhöhung der Progressivität des Steuer- und Abgabensystems mehr Steuergerechtigkeit hergestellt werden.

Anmerkungen

- 1 Köhler-Töglhofer, W./ Reiss, L. (2009) Die Effektivität fiskalischer Wachstums- und Konjunkturbelebungsmaßnahmen in Krisenzeiten, in: Geldpolitik&Wirtschaft Q1/09, 83-106. In diesen Schätzungen sind auch die konjunkturstimulierenden Maßnahmen aus dem Jahr 2008 enthalten
- 2 Siehe dazu: <http://wien.arbeiterkammer.at/online/ak-budgetanalyse-47992.html>
- 3 Die Grünen haben zur Belebung der Konjunktur und zum ökologischen Umbau ein Budgetprogramm in Höhe von 8,7 Mrd Euro vorgeschlagen. Siehe dazu: http://www.gruene.at/uploads/media/Eckpunkte_Gruenes_Budgetprogramm.pdf
- 4 Siehe dazu: das Key Issues Paper des EPC: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st06/st06784-re01.en09.pdf>
- 5 NEW: Sozialdemokratische Überlegungen für eine neue europäische Wirtschaftspolitik, Initiative und Auftrag: Franz Voves, April 2009.
- 6 Siehe dazu Mooslechner, P./ Schürz, M. (2009) Verteilung der Geldvermögen, in: Sozialbericht 2007–2008, 275-288.
- 7 Bei der Ausgestaltung der Vermögensteuer soll die implizite Doppelbesteuerung von Vermögen dadurch vermieden werden, dass das betriebliche Vermögen nicht beim Unternehmen besteuert wird, sondern vielmehr bei den Privatpersonen bzw. Privatstiftungen in Form ihrer Unternehmensbeteiligungen erfasst wird.