

Michael Böheim, Heinz Handler, Margit Schratzenstaller

Optionen einer einnahmenbasierten Budgetkonsolidierung

Eine ausgewogene Konsolidierungsstrategie wird ihren Schwerpunkt auf ausgabenseitige Maßnahmen legen. Sie wird ergänzend, aber auch auf begleitende einnahmenseitige Optionen zurückgreifen. Die vom WIFO diesbezüglich erarbeiteten Vorschläge basieren auf ausgewählten steuerlichen Maßnahmen mit positiven wirtschaftspolitischen Effekten sowie maßvollen Privatisierungsvorschlägen unter Wahrung des strategischen Eigentums an öffentlichen Unternehmen.

Der vorliegende Beitrag beruht auf der folgenden WIFO-Studie: Karl Aiginger, Michael Böheim, Kristina Budimir, Norbert Gruber, Hans Pitlik, Margit Schratzenstaller, Ewald Walterskirchen, Optionen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in Österreich (Februar 2010, 175 Seiten, 60 €, kostenloser Download: http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=38441&typeid=8&display_mode=2) • Begutachtung: Gunther Tichy • Wissenschaftliche Assistenz: Elisabeth Neppi-Oswald, Andrea Sutrich • E-Mail-Adressen: Michael.Boeheim@wifo.ac.at, Heinz.Handler@wifo.ac.at, Margit.Schatzenstaller@wifo.ac.at

Neben dem in diesem Heft von Pitlik – Budimir – Gruber (2010) diskutierten Potential zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte über eine Senkung der Ausgaben steht als weitere Option die Erschließung zusätzlicher Einnahmen zur Verfügung. Eine einnahmenbasierte Konsolidierung kann sich auf die Erhöhung von Steuern und Abgaben einerseits und auf die Generierung von Erlösen aus der Privatisierung öffentlichen Eigentums andererseits stützen.

Auch wenn die empirische Literatur der ausgabenseitigen Konsolidierung eine höhere langfristige Erfolgswahrscheinlichkeit einräumt als einnahmenseitig (vgl. Pitlik – Gruber – Walterskirchen, 2010), erscheint es allein schon angesichts der Höhe des Konsolidierungsbedarfs (Aiginger – Pitlik – Schratzenstaller, 2010) sinnvoll, Steuererhöhungen und Privatisierungen nicht von vornherein auszuschließen.

Ein auch auf Mehreinnahmen basierendes Konsolidierungsprogramm muss allerdings zwei prinzipiellen Anforderungen genügen: Erstens sollten konsolidierungsbedingte Steuererhöhungen eine möglichst breite steuerliche Basis haben, d. h. nicht nur auf der Erhöhung einer einzigen "Massensteuer" beruhen, um die Belastungen aus den einzelnen betroffenen Steuern und somit mögliche Nebenwirkungen zu minimieren. Zweitens sollten Steuererhöhungen und Privatisierungen zur Konsolidierung in ein Konzept zur langfristigen Abgabenstruktur- und Aufgabenreform des öffentlichen Sektors eingebettet sein: Die Senkung der in Österreich überdurchschnittlich hohen und steigenden arbeitsbezogenen Abgaben (Lohnsteuer, Sozialversicherungsbeiträge) insbesondere im unteren und mittleren Einkommensbereich würde der Wachstums- und Beschäftigungsneutralität des österreichischen Abgabensystems erheblich entgegenkommen¹⁾. Zur Kompensation der Einnahmefälle sollten im Rahmen einer Strukturreform steuerliche Ausnahmen mit unerwünschten wirtschaftspolitischen Effekten gestrichen werden. Bestimmte Abgaben, die tendenziell positive gesamtwirtschaftliche Lenkungseffekte hätten (Steuern auf den Verbrauch von Umwelt und Energie, Alkohol, Tabak und Glücksspiel), sowie bestimmte vermögensbezogene Steuern könnten erhöht werden (Aiginger et al., 2008). Mehreinnahmen aus den genannten Steuererhöhungen sollten zwar temporär der Konsolidierung

¹⁾ Zu der sowohl aus der Sicht der Wachstums- und Beschäftigungspolitik wie auch der Verteilungs- und der Umweltpolitik unbefriedigenden Struktur des österreichischen Abgabensystems vgl. Schratzenstaller (2009).

dienen, langfristig wären sie jedoch als Ausgleich einer Senkung der wachstums- und beschäftigungsfreundlichen Abgaben auf den Faktor Arbeit zu verwenden. Ähnlich sollten bei der Privatisierung öffentlichen Eigentums nicht allein die (Einmal-)Erlöse aus der Veräußerung im Zentrum stehen, vielmehr sollten auch die langfristigen Konsequenzen für eine wünschenswerte und effiziente Arbeitsteilung zwischen Staat und Privatwirtschaft mit Überlegt werden.

Die im Folgenden behandelten Optionen zur einnahmenseitigen Konsolidierung umfassen den Abbau steuerlicher Ausnahmen, die Nutzung von speziellen Verbrauchsteuern auf "public bads" und von vermögensbezogenen Steuern, die Erhöhung von Massensteuern (Lohn- und Einkommensteuer, Umsatzsteuer, Sozialversicherungsabgaben)²⁾ sowie Privatisierungen. Neben einer Quantifizierung des Einnahmepotentials wird auf zu erwartende wirtschaftspolitische Effekte eingegangen.

Einnahmepotentiale aus Steuern und Abgaben

Abbau steuerlicher Ausnahmen und steuerliche Vereinfachungen

Das österreichische Abgabensystem sieht viele Ausnahmen vor, deren Abschaffung nicht nur fiskalische Effekte hätte, sondern auch andere, weitgehend anerkannte wirtschaftspolitische Ziele unterstützen würde (etwa die Streichung von beschäftigungspolitisch oder ökologisch kontraproduktiven³⁾ Steuerbegünstigungen) und zu einer Vereinfachung des gesamten Abgabensystems beitragen würde. Als mögliche Zusatzeinnahmen durch die Streichung von "Topfsonderausgaben", Steuerbegünstigung der 6. bis 10. Überstunde pro Monat und Alleinverdienerabsetzbetrag für Kinderlose ergibt sich anhand der aktuellen budgetären Kosten ein Volumen von 500 Mio. € pro Jahr (Übersicht 1). Die Ausnahmen in der Umsatzsteuer (z. B. Betrieb von Museen, Theatern, Tiergärten, Naturschutzgebieten und botanischen Gärten), deren Überprüfung bzw. Beseitigung die Europäische Kommission schon seit einiger Zeit von Österreich verlangt, kosten die öffentliche Hand etwa 250 Mio. € p. a.; da wohl nicht alle Ausnahmen sofort gestrichen werden können, werden die Zusatzeinnahmen hier auf 170 Mio. € geschätzt. Zu evaluieren wären in diesem Zusammenhang auch die Wirkungen der Halbierung des Umsatzsteuersatzes für Medikamente im Rahmen der Beschlüsse des Nationalrates vom September 2008, die mit einem jährlich steigenden Steuerausfall von 270 Mio. € 2008 auf 350 Mio. € 2013 einhergeht.

Übersicht 1: Mögliche Mehreinnahmen durch die Abschaffung steuerlicher Ausnahmen

| | Mehreinnahmen Mio. € p. a. | Begründung |
|--|-------------------------------|--|
| Streichung der "Topfsonderausgaben" | 170 | Vereinfachung |
| Abschaffung der Steuerbegünstigung der 6. bis 10. Überstunde pro Monat | 100 | Positive Beschäftigungseffekte |
| Streichung des Alleinverdienerabsetzbetrags für Kinderlose | 60 | Steigerung der familienpolitischen Treffsicherheit |
| Beseitigung von Ausnahmen im Bereich der Umsatzsteuer | 170 | Vereinfachung |
| Summe | 500 | |

Q: WIFO.

Über die hier genannten Vorschläge zum Abbau von Steuerbegünstigungen hinaus könnten weitere Maßnahmen gesetzt werden, die den privaten Konsum stützen, um mögliche (kurzfristige) negative Nachfrageeffekte der Konsolidierungsmaßnahmen zu kompensieren. Dies betrifft insbesondere den Bereich der Sparförderung; eine Einschränkung etwa der Prämienbegünstigung von Ausgaben für die private Altersvorsorge, der Steuerfreiheit in der Ansparphase sowie der Pensionsleistungen selbst oder der Bausparförderung für die höheren Einkommen könnte mittelfristig die Sparneigung verringern.

²⁾ Die meisten der hier dargestellten Optionen werden ausführlicher dargestellt und erläutert in Aiginger et al. (2008).

³⁾ Zu ökologisch kontraproduktiven Elementen des Abgabensystems vgl. Köppl –Steininger (2004).

Steuern auf gesellschaftlich unerwünschte Aktivitäten sind ein wichtiges und markt-konformes Instrument zur Internalisierung externer Kosten und damit zur Eindämmung dieser "public bads"⁴⁾. Dazu gehören der Umwelt- und Energieverbrauch sowie der Konsum von Alkohol, Tabak und Glücksspiel, wobei letztere nicht nur externe, sondern auch individuelle Kosten verursachen.

Eine wichtige, den Verkehr betreffende umweltbezogene Steuer ist die als Mengensteuer ausgestaltete Mineralölsteuer auf Treibstoffe, deren Lenkungseffekt durch eine Anhebung gesteigert werden könnte. Eine weitere Option zur Stärkung der umweltbezogenen Steuern wäre eine CO₂-Steuer auf alle fossilen Energieträger in Abhängigkeit von ihrer Emissionsintensität. Angesichts des kontinuierlich steigenden Verbrauchs von Elektrizität könnte darüber hinaus der Steuersatz auf der Abgabe auf Elektrizität erhöht werden.

Diese Optionen oder auch eine Kombination davon (Übersicht 2) könnten jeweils zusätzliche Einnahmen von 1 Mrd. € p. a. erbringen. Da auch bei einer Anhebung der Umweltsteuern zumindest für eine Übergangszeit Kompensationen und Ausnahmen für bestimmte, dem internationalen Wettbewerb besonders ausgesetzte Branchen (z. B. Transportunternehmen) bzw. private Haushalte (etwa mit niedrigen Einkommen) gewährt werden dürften, werden die potentiellen Mehreinnahmen hier mit 500 Mio. € angesetzt.

Spezielle Verbrauchssteuern auf "public bads"

Steuern auf Energie- und Umweltverbrauch

Übersicht 2: Optionen zur Erhöhung der Einnahmen aus umweltbezogenen Abgaben

| | Mehreinnahmen Mio. € p. a. | Anmerkungen |
|--|-------------------------------|--|
| Anhebung der Mineralölsteuer auf Treibstoffe um 0,10 € je l Benzin und Dieselöl | 1.000 | Benzin- und Dieselpreis immer noch niedriger als in Deutschland und Italien |
| Einführung einer CO ₂ -Steuer auf fossile Energieträger in Höhe von 30 € je t CO ₂ | 1.000 ¹⁾ | Besteuerung fossiler Energieträger gemäß ihrer CO ₂ -Emissionsintensität |
| Anhebung der Elektrizitätsabgabe von 0,015 € auf 0,0275 € je kWh | 1.000 ¹⁾ | Eindämmung des kontinuierlichen Verbrauchsanstiegs bei Elektrizität |
| Anhebung der Mineralölsteuer auf Treibstoffe um 0,03 € je l Benzin und Dieselöl, Einführung einer CO ₂ -Steuer von 10 € je t CO ₂ , Einführung einer Elektrizitätsabgabe von 0,01 € je kWh | 1.000 | Durch Kombination der drei Optionen Anstieg der einzelnen Abgaben geringer, setzt an mehreren ökologisch relevanten Verbrauchsbereichen an und bietet Basis für künftige schrittweise Erhöhungen |

Q: Kletzan – Köppl – Kratena (2008). – ¹⁾ Netto, unter Berücksichtigung der Rückvergütung an energieintensive Unternehmen.

Übersicht 3: Optionen zur Erhöhung der Einnahmen aus Steuern auf "public bads"

| | Mehreinnahmen Mio. € p. a. |
|--|-------------------------------|
| Anhebung der Mengensteuer auf Zigaretten von 26,69 € auf 46,25 € | 310 bis 520 |
| Wiedereinführung einer Weinsteuern von 0,11 € je l | 30 |
| Anhebung der Biersteuer von 2 € auf 2,50 € je Grad Plato | 50 |
| Legalisierung des kleinen Glücksspiels in Oberösterreich, Salzburg, Burgenland, Vorarlberg und Tirol und Einhebung einer Automatenabgabe | 50 |
| Summe | 440 bis 650 |

Q: WIFO.

Insgesamt könnten zudem eine Anhebung der Mengensteuer auf Zigaretten auf den Durchschnitt der EU 15, die Wiedereinführung der Weinsteuern, die Erhöhung der Biersteuer sowie die Erhebung einer Automatenabgabe in fünf Bundesländern, in denen bisher das kleine Glücksspiel nicht erlaubt ist, Einnahmen zwischen 440 und

⁴⁾ Ausführlich befassen sich Aiginger et al. (2008) mit den Optionen für eine intensivere Nutzung von Steuern auf "public bads".

Vermögensbezogene Steuern

650 Mio. € erbringen (Übersicht 3). Aufgrund von zu erwartenden steuerlichen Ausnahmeregelungen wird von zusätzlichen Einnahmen von 400 Mio. € ausgegangen.

In Österreich leisten die vermögensbezogenen Steuern einen unterdurchschnittlichen und sinkenden Beitrag zum gesamten Abgabenaufkommen, während die Bedeutung der Abgaben auf Arbeit überdurchschnittlich ist und langfristig zunimmt. Wie empirische Untersuchungen etwa der OECD zeigen, bietet ein Steuersystem, das sich stärker auf vermögens- und weniger auf arbeitsbezogene Abgaben stützt, bessere Wachstumsvoraussetzungen als eines, das stark auf persönliche Einkommen und Unternehmenseinkommen zugreift. Da das Abgabensystem in Österreich insgesamt kaum progressiv wirkt⁵⁾, erscheint eine Stärkung von vermögensbezogenen Steuern auch verteilungspolitisch bzw. nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip gerechtfertigt.

Die Wiedereinführung der in Österreich 1994 abgeschafften allgemeinen Vermögensteuer ist aus mehreren Gründen keine zu präferierende Option. Erstens ist eine allgemeine Vermögensteuer, die sämtliche Vermögensgegenstände einbezieht, administrativ aufwendig für Steuerpflichtige und Steuerbehörden. Zweitens ergeben sich vor allem im Privatbereich Durchsetzungs- und Kontrollprobleme (Bankgeheimnis); die österreichische Vermögensteuer wurde daher im Wesentlichen (80% des Aufkommens) von den Betrieben entrichtet. Drittens wirkt die Vermögensteuer im Unternehmensbereich als Substanzsteuer, wenn die Unternehmen keinen Gewinn erzielen; dies kann zwar durch Ausnahme des Unternehmensbereichs von der Steuerpflicht vermieden werden; daraus entstehen dann aber Anreize zur Verschiebung privater Vermögen in den unternehmerischen Bereich. Viertens ist in einer zunehmend international verflochtenen Volkswirtschaft mit Durchsetzungsproblemen vor allem im Bereich der Finanzanlagen zu rechnen, da die Gefahr besteht, dass mobiles Vermögen ins Ausland verlagert wird, um die Besteuerung zu vermeiden.

Auch in anderen Ländern werden kaum mehr eigenständige Vermögensteuern eingehoben (innerhalb der OECD bzw. im EU-Raum nur Frankreich, Schweiz und Norwegen). Viele OECD-Länder nutzen jedoch partielle vermögensbezogene Steuern stärker als Österreich und oft in zunehmendem Ausmaß: insbesondere die Grundsteuer (die in 25 EU-Ländern erhoben wird), Kapitalverkehrssteuern, u. a. Börsenumsatzsteuern (in 9 EU-Ländern), und die Erbschafts- und Schenkungssteuer (in 19 EU-Ländern). Darüber hinaus sind Vermögenszuwächse in der Mehrheit der OECD-Länder steuerpflichtig, nicht selten ohne Spekulationsfristen und mit einem einheitlichen, relativ niedrigen pauschalen Abgeltungssteuersatz.

Naheliegende Optionen für Österreich sind eine Reform der Vermögenszuwachssteuer sowie der Grundsteuer für nichtlandwirtschaftlich genutzte Grundstücke und Immobilien. Die potentiellen Mehreinnahmen könnten zusammen mit den Mehreinnahmen aus der Wiedereinführung der Börsenumsatzsteuer und einer reformierten Erbschafts- und Schenkungssteuer⁶⁾ gut 1 Mrd. € p. a. erreichen.

Ausgehend vom geschätzten Marktwert des Grund- und Immobilienvermögens würde eine reformierte Grundsteuer, deren Bemessungsgrundlage der Verkehrswert statt wie bisher der Einheitswert ist, selbst mit Ausnahmen für Eigenheime sowie die Land- und Forstwirtschaft und mit einem Steuersatz deutlich unter der Hälfte des derzeitigen Satzes (1%) mindestens 500 Mio. € an Mehreinnahmen erbringen⁷⁾. Die Einheitswerte wurden zuletzt 1972 in einer Hauptfeststellung erhoben und seither ledig-

⁵⁾ Das unterste Einkommensdezil trägt in Österreich eine Gesamtabgabenlast von 37,3% des Bruttoäquivalenzgesamteinkommens, das oberste Einkommensdezil von 40% (Guger *et al.*, 2009).

⁶⁾ Das Bewertungsverfahren für Grund- und Immobilienvermögen zur Berechnung der Bemessungsgrundlage der Erbschafts- und Schenkungssteuer wurde vom Verfassungsgerichtshof als verfassungswidrig erkannt. Da das dadurch verfassungswidrige Erbschaftssteuergesetz aus politischen Gründen nicht korrigiert wurde, lief es im August 2008 ersatzlos aus.

⁷⁾ Aiginger *et al.* (2008) rechnen für eine reformierte Grundsteuer, die im Durchschnitt 90% des Grund- und Immobilienvermögens (Marktwert) erfasst und mit einem Steuersatz von 0,5% erhoben wird, mit einem Mehraufkommen von 1 Mrd. €.

lich pauschal angepasst⁸⁾. Einheits- und Verkehrswerte fallen deshalb zunehmend auseinander; zudem unterscheidet sich die effektive Besteuerung regional, weil sich die Grundstücks- und Immobilienwerte in den vergangenen Jahrzehnten regional unterschiedlich entwickelten. Der Verzicht auf eine regelmäßige Anpassung des Einheitswertes hat eine allmähliche Erosion der Bemessungsgrundlage und damit der Einnahmen aus der Grundsteuer zur Folge.

Die Grundsteuer kann grundsätzlich regressiv wirken. Nach Schätzungen des WIFO (*Guger et al.*, 2009, mit Daten von 2005) ist das unterste Einkommensdezil der Eigentümerhaushalte aus der Grundsteuer mit 0,55% des Nettohaushaltseinkommens belastet, das oberste Einkommensdezil mit 0,23%, die durchschnittliche Grundsteuerbelastung beträgt 0,32% des Nettohaushaltseinkommens. Unter der (unrealistischen) Annahme, dass die Grundsteuer vollständig in die Mietverträge überwältzt wird, trägt das unterste Einkommensdezil der Mieterhaushalte eine Grundsteuerlast von 0,58%, das oberste Einkommensdezil von 0,18% des Nettohaushaltseinkommens (Durchschnitt 0,29%). Ob eine Anhebung der Grundsteuer durch Bemessung am Marktwert statt am Einheitswert notwendigerweise regressivere Effekte hätte, ist aber offen. Die Unterbewertung durch die aktuelle Bemessungsgrundlage wird für höherwertige Immobilien besonders groß sein. Zudem könnte etwa ein durchschnittliches Eigenheim begünstigt besteuert werden, sodass die Grundsteuerbelastung für die Eigenheimbesitzer im unteren und mittleren Einkommensbereich entsprechend geringer wäre. Nach einer aktuellen Studie der OeNB machen selbst genutzte Eigenheime ohnehin nur die Hälfte des privaten Immobilienbestands aus (*Fessler et al.*, 2009). Für vermietete Immobilien hängt die materielle Inzidenz einer Grundsteuererhöhung vom Ausmaß der Überwälzung der Grundsteuer auf die Miete ab. Gemäß den wenigen vorliegenden empirischen Arbeiten dazu (z. B. *Büttner*, 2003) kann die Grundsteuer teilweise auf die Miete überwältzt werden. Auch hier ist relevant, in welchem Ausmaß die Immobilien in den einzelnen Einkommensbereichen unterbewertet sind, wobei höherwertige Objekte ebenfalls besonders stark unterbewertet sein dürften.

Eine Schätzung des potentiellen Aufkommens einer erweiterten Vermögenszuwachsbesteuerung ist u. a. wegen der schwankenden Bemessungsgrundlage schwierig. *Felderer et al.* (2009) ermitteln – in Einklang mit *Aiginger et al.* (2008) – ein jährliches Aufkommen von 200 Mio. €.

Für die Erbschafts- und Schenkungssteuer wird unterstellt, dass eine Reform mindestens das Aufkommen vor dem Auslaufen (etwa 150 Mio. € p. a.) erbringen müsste.

Zu erwägen wäre auch die Wiedereinführung der seit 2001 sistierten Börsenumsatzsteuer, wie dies derzeit auch in Deutschland diskutiert wird. Mittelfristig sollten die Einnahmen aus der Börsenumsatzsteuer als Gegenfinanzierung für die Abschaffung der Gesellschaftssteuer dienen, die die Fremdfinanzierung der Unternehmen gegenüber der Eigenkapitalfinanzierung steuerlich diskriminiert. Die frühere österreichische Börsenumsatzsteuer besteuerte den Umsatz mit Aktien und Anleihen an den Börsen mit einem Satz von 0,15%. Sie würde mit demselben Steuersatz (der je zur Hälfte von Verkäufer und Käufer entrichtet wird) – gemessen am Börsenhandelsvolumen des Jahres 2008 und unter der Annahme einer Dämpfung des Handelsvolumens durch die Steuer um 15% – Einnahmen von etwa 190 Mio. € erbringen⁹⁾. Unter Berücksichtigung zu erwartender steuerlicher Ausnahmen erscheinen Zusatzeinnahmen von 150 Mio. € realistisch. Die Wiedereinführung der Börsenumsatzsteuer wäre angesichts der geringen Bedeutung des Börsenstandortes Wien zumindest mit den wichtigsten Nachbarbörsen (Prag, Budapest, eventuell auch Frankfurt) abzustimmen, um negative Folgen für den Finanzplatz Österreich zu vermeiden.

⁸⁾ Sie wurden seit 1972 insgesamt pauschal um 35% erhöht; die Verbraucherpreise stiegen in diesem Zeitraum um 247%.

⁹⁾ Das Aufkommen der bis 2000 erhobenen Börsenumsatzsteuer ist nicht bekannt, da es gemeinsam mit dem Aufkommen aus der Gesellschaftssteuer (als Einnahmen als Kapitalverkehrssteuern) ausgewiesen wurde. Infolge der Abschaffung der Börsenumsatzsteuer halbierte sich das Aufkommen der Kapitalverkehrssteuern (von 115 Mio. € 2000 auf 56 Mio. € 2001).

Übersicht 4: Optionen zur Erhöhung der Einnahmen aus vermögensbezogenen Abgaben

| | Mehreinnahmen Mio. € p. a. | Anmerkungen |
|---|-------------------------------|---|
| Reform der Grundsteuer | 500 | Reform des Bewertungsverfahrens für nicht landwirtschaftlich genutztes Grund- und Immobilienvermögen, sodass 90% der Verkehrswerte erfasst werden, Steuersatz unter 0,5%, Steuerbegünstigungen für Eigenheime |
| Reform der Vermögenszuwachsbesteuerung | 200 | Abschaffung der Spekulationsfristen, pauschaler Steuersatz von 25%, Ausnahmen für Altersvorsorgevermögen und selbst genutztes Wohneigentum |
| Reform der Erbschafts- und Schenkungssteuer | 150 | Reform des Bewertungsverfahrens für Grund- und Immobilienvermögen, Steuerbegünstigungen für betrieblich sowie land- und forstwirtschaftlich genutztes Grund- und Immobilienvermögen |
| Wiedereinführung der Börsenumsatzsteuer | 150 | Bemessungsgrundlage: börsliche Umsätze mit Aktien und Anleihen, Steuersatz: 0,15% |
| Summe | 1.000 | |

Q: WIFO.

Erhöhung von Massensteuern

In der aktuellen Diskussion wird oft betont, eine Konsolidierung über die Einnahmenseite müsse notwendigerweise insbesondere auf einer Anhebung von Massensteuern beruhen, da Steuern mit geringem Aufkommen bzw. Mehreinnahmepotential den Konsolidierungsbedarf nicht decken könnten. Aus den oben erläuterten Gründen sollte ein einnahmenseitiger Konsolidierungsbeitrag aber auf einer breiten Basis von Steuerarten bzw. Bemessungsgrundlagen beruhen.

Dagegen erscheint eine Erhöhung der drei im österreichischen Abgabensystem bedeutendsten "Massensteuern"¹⁰⁾ (Umsatzsteuer, Sozialversicherungsbeiträge, Lohnsteuer) aus unterschiedlichen Gründen problematisch. Allen drei "Massensteuern" gemeinsam ist insbesondere ihre dämpfende Wirkung auf den privaten Konsum, die angesichts der derzeit nur zaghaften Erholung der Konjunktur (Marterbauer, 2010) wirtschaftspolitisch nicht sinnvoll wäre.

Anhebung des regulären Umsatzsteuersatzes

Die Anhebung des regulären Umsatzsteuersatzes könnte je Prozentpunkt zusätzliche Einnahmen von etwa 900 Mio. € erbringen. Der Regelsteuersatz liegt mit 20% um 5 Prozentpunkte unter der Obergrenze laut Europäischer Umsatzsteuerrichtlinie – hier bestünde also ein Einnahmepotential von zusätzlich höchstens 4,5 Mrd. €.

Trotz des beträchtlichen Einnahmepotentials erscheint jedoch eine Erhöhung des Regelsteuersatzes aus mehreren Gründen problematisch: Erstens schlägt die Steuererhöhung auf die inländischen Preise nicht handelbarer Güter durch. Zweitens hat eine Umsatzsteuererhöhung unerwünschte Verteilungseffekte. Laut Guger et al. (2009) wirken die indirekten Steuern in Österreich, an denen die Umsatzsteuer einen Anteil von etwa drei Vierteln hat, deutlich und zunehmend regressiv. Im Durchschnitt aller privaten Haushalte erreichte im Jahr 2005 die Umsatzsteuerbelastung 12% des Nettohaushaltseinkommens. Dabei ist das unterste Dezil mit 21,6% weit überdurchschnittlich belastet. Während der effektive Umsatzsteuersatz im 2. Dezil 16% des Nettoeinkommens beträgt, erreicht er im obersten Dezil nur 9,2%. Die Regressivität der Umsatzsteuer ist zudem für Mieterhaushalte wie für Eigentümerhaushalte merklich höher als die der Grundsteuer. Das unterste Dezil der Mieterhaushalte wird durch die Umsatzsteuer mit 23,2% belastet (Durchschnitt 13,4%), das oberste mit nur 9,8%. Für die Eigentümerhaushalte beträgt die Umsatzsteuerbelastung im Durchschnitt 11,3%, im untersten Einkommensdezil 19,6%, im obersten Dezil nur 9%. Eine Anhebung des Umsatzsteuersatzes hätte somit deutlich regressive Verteilungswirkungen, die höher wären als jene der oben diskutierten Umbasierung der Grundsteuer. Zudem würde eine Umsatzsteuererhöhung den Anreiz, insbesondere arbeitsintensive Dienstleistun-

¹⁰⁾ Die Lohnsteuer erreichte im Jahr 2008 ein Aufkommen von 21,3 Mrd. €, die Umsatzsteuer von 21,9 Mrd. € und die Sozialversicherungsbeiträge von 41,7 Mrd. €.

gen in Schwarzarbeit zu erbringen, verstärken und so die in Österreich bereits relativ umfangreiche Schattenwirtschaft weiter vergrößern (vgl. *Schneider, 2009*).

Die Anhebung der Sozialversicherungsbeitragsätze um je 1 Prozentpunkt (Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeitrag; ohne Pensionen) ergäbe in der Krankenversicherung zusätzliche Einnahmen von 880 Mio. €, in der Pensionsversicherung von 2.970 Mio. € und in der Arbeitslosenversicherung von 780 Mio. €. Insgesamt wäre somit die Anhebung des Beitragssatzes für die Sozialversicherungsbeiträge mit potentiellen Zusatzeinnahmen von 4.630 Mio. € je Prozentpunkt verbunden.

Von einer Erhöhung der Sozialversicherungsbeiträge ist jedoch aus mehreren Gründen abzuraten: Eine weitere Belastung des Faktors Arbeit mit Steuern und Sozialabgaben ist in Österreich aus einer Wachstums- und Beschäftigungsperspektive nicht angezeigt. Diese Abgaben zählen zu den wachstums- und beschäftigungsfeindlichsten Abgabekategorien und sollten künftig gesenkt und nicht erhöht werden – umso mehr als im Gefolge der aktuellen Wirtschaftskrise und des kurzfristig noch mäßigen Wachstums eine Abgabentlastung des Faktors Arbeit einen wichtigen Beitrag zur Stabilisierung der Beschäftigung leisten könnte. Wie *Guger et al. (2009)* zeigen, wirken zudem die Sozialversicherungsbeiträge aufgrund der Höchstbeitragsgrundlage indirekt regressiv. 2005 betrug die durchschnittliche Belastung mit Sozialabgaben für die Nicht-Selbständigenhaushalte 12% des Bruttoäquivalenzmarkeinkommens. Während die Quote für das 1. bis 4. Dezil 8,9% bis 12% beträgt, erhöht sie sich auf 13,6% für das 9. Dezil, ist aber für das oberste Dezil mit 10,4% wieder niedriger.

Der Spielraum für eine Anhebung des Lohnsteuertarifs ist in Österreich ebenfalls gering, denn der Spitzensteuersatz und der Eingangssteuersatz gehören zu den höchsten innerhalb der EU (*Schratzstaller, 2009*). Der Eingangssteuersatz von 36,5% bildet eine Barriere für die Ausweitung von geringfügiger auf Vollzeitätigkeit. Eine Anhebung wäre beschäftigungspolitisch kontraproduktiv wie auch verteilungspolitisch problematisch.

Soll – wie in der öffentlichen Diskussion häufig gefordert wird – entsprechend dem Verursacherprinzip auch der Finanzsektor in erheblichem Ausmaß zur Finanzierung der Krisenkosten herangezogen werden, so sind die hier erörterten steuerlichen Vorschläge nur begrenzt geeignet. Lediglich die Börsenumsatzsteuer sowie eine allgemeine Finanztransaktionssteuer könnten spezifisch den Finanzsektor treffen. Um ihn entsprechend den politischen Prioritäten bzw. als politisches Signal stärker zu belasten, könnten eventuell auch zeitlich befristete Maßnahmen wie eine vom Institut für Wirtschaftsforschung Halle vorgeschlagene Sonderabgabe ("Lastenausgleichsabgabe"; *Blum et al., 2009*) auf den Bankensektor umgesetzt werden. Der Bankensektor würde so insgesamt – also auch jene Banken, die keine staatliche Hilfe in Anspruch nahmen, aber von deren Stabilisierungswirkungen profitierten – stärker zur Krisenfinanzierung beitragen, als dies in Österreich derzeit über die Entrichtung von Haftungsentgelten oder Dividenden der Fall ist. Freilich wären hier mögliche Konsequenzen für die Eigenkapitalaufstockung sowie die Kreditkonditionen der Banken zu beachten. Weitere Optionen wären Sondersteuern für Manager-Boni¹¹⁾ oder die Begrenzung der steuerlichen Absetzbarkeit von Managerbezügen. Eine Option wäre auch die Reform der Stiftungsbesteuerung, eventuell mit der Verankerung eines verpflichtenden sozialen und gesellschaftlichen Mindestengagements.

Neben den von Österreich selbst zu entscheidenden Optionen für die Erschließung zusätzlicher öffentlicher Einnahmen könnte eine europaweit einzuführende allgemeine Finanztransaktionssteuer einen beträchtlichen Teil des Gemeinschaftshaushalts finanzieren und somit die nationalen Haushalte von EU-Beiträgen entlasten (*Schulmeister – Schratzstaller – Picek, 2008*): Eine Finanztransaktionssteuer mit einem Steuersatz von 0,01% des einer Transaktion zugrundeliegenden Basiswertes könnte für die gesamte EU (in einem Szenario mit mittlerer Dämpfung der Transaktionen durch die Steuer) Einnahmen von gut 70 Mrd. € erbringen. Zur Inzidenz von Kapi-

Anhebung der Sozialversicherungsbeitragsätze

Tariferhöhungen in der Lohnsteuer

Andere Vorschläge und Optionen

Allgemeine Finanztransaktionssteuer

¹¹⁾ In Großbritannien wird im I. Quartal 2010 eine Einmalabgabe von 50% auf Manager-Boni über 25.000 £ erhoben, in Frankreich ist die Einführung einer ähnlichen Abgabe geplant.

talverkehrssteuern, d. h. zu den Belastungswirkungen einer Finanztransaktionssteuer liegt keinerlei empirische Evidenz vor. Ein Teil der Steuerbelastung würde wohl – in Abhängigkeit von der Nachfrageelastizität und der Wettbewerbsintensität in den besteuerten Sektoren – auf die Nachfrager (institutionelle Anleger, private Unternehmen und Haushalte) überwältzt. Welche Verteilungswirkungen zu erwarten sind, wäre in vertiefenden Studien zu analysieren.

Privatisierungen

Unter Privatisierung im materiellen Sinn ist die Veräußerung von staatlichem Produktiv- oder Beteiligungsvermögen zu verstehen. Strategien einer nachhaltigen Budgetkonsolidierung enthalten nicht immer die Privatisierung öffentlichen Eigentums, weil ihr vorwiegend Einmaleffekte zugeschrieben werden. Auch angesichts der Finanzmarktkrise, die aus einer Kombination von Regulierungsmängeln und Fehleinschätzungen im privaten Sektor entstand und das generelle Misstrauen in die Dynamik selbstregulierender Marktkräfte weiter verstärkte, werden weitere Privatisierungen entgegen der internationalen empirischen Evidenz (Megginson, 2005) von der Wirtschaftspolitik in Österreich undifferenziert skeptisch gesehen.

Die Nutzung des wirtschaftspolitischen Instruments der Privatisierung setzt das Vorhandensein eines *Privatisierungspotentials* voraus. Es liegt dort vor, wo sich die öffentliche Hand als Unternehmer betätigt, obwohl kein Marktversagen vorliegt und die Produzentenrolle auch von Privaten wahrgenommen werden kann¹²⁾.

Privatisierung und Liberalisierung in Österreich

Österreich hat vor allem im letzten Jahrzehnt beachtliche Anstrengungen im Hinblick auf die Öffnung der Produktmärkte für den Wettbewerb unternommen. So wurde im Rahmen eines frühzeitigen Liberalisierungsprozesses sowohl den industriellen als auch den gewerblichen und privaten Verbrauchern in den Netzwerkbranchen, vor allem in der Energiewirtschaft und der Telekommunikationswirtschaft, die Möglichkeit eingeräumt, alternative Anbieter zu wählen. Darüber hinaus wurden in Handwerk und Gewerbe Zugangsschranken abgebaut und administrative Vereinfachungen realisiert (Novelle der Gewerbeordnung 2002), während für die freiberuflichen Dienstleistungen nach wie vor Reformbedarf geortet wird (OECD, 2010). Viele wettbewerbsorientierte Maßnahmen wirkten sich erwartungsgemäß über Preissenkungen und Qualitätsverbesserungen sowie Produktivitätssteigerungen und Anpassungen der Produktpalette nicht nur auf die Effizienz und Leistungsfähigkeit der Unternehmen und Sektoren selbst, sondern über Vorleistungsbeziehungen auch auf andere Branchen positiv aus.

Im Zuge der aktuellen Finanzmarktkrise wurde mit der (Wieder-)Verstaatlichung der Kommunalkredit Bank und der Hypo Group Alpe Adria das öffentliche Eigentum an auf dem Markt tätigen Unternehmen sogar ausgeweitet. Die Beteiligung der Republik Österreich an weiteren österreichischen Banken (Erste Group, Raiffeisen Zentralbank, ÖVAG usw.) zur Eigenkapitalstärkung ist hingegen keine Verstaatlichung im formellen Sinn. Insgesamt nimmt aber erstmals seit mehr als 20 Jahren der direkte Einfluss des Staates über Kapitalbeteiligungen auf die Privatwirtschaft krisenbedingt wieder deutlich zu¹³⁾.

Privatisierungspotential

Auf allen Ebenen (Bund, Länder und Gemeinden) stehen in Österreich noch immer eine Vielzahl von Unternehmen im öffentlichen Eigentum – viele davon sind in Holdinggesellschaften "versteckt". Bereits aus einer nur teilweisen Privatisierung wären substantielle einmalige Konsolidierungsbeiträge für den Staatshaushalt zu erwarten.

Wie die positiven Erfahrungen von Schweden mit der kontinuierlichen Privatisierung seit Mitte der 1990er-Jahre zeigen (Jonung – Kiander – Vartia, 2008, OECD, 2008),

¹²⁾ Diese Produzentenrolle ist streng von der Rolle des Staates als Nachfrager nach vom Markt bereitgestellten Produkten und Dienstleistungen zu unterscheiden.

¹³⁾ Um eine krisenbedingte staatliche Beteiligung an systemrelevanten Finanzinstitutionen umgehend wieder zu beenden, sollten ex ante der Ausstiegszeitpunkt und die Ausstiegsbedingungen festgelegt werden. Beide Voraussetzungen sind in Österreich nicht (ganz) erfüllt. Als Alternative zur Bereitstellung von Partizipationskapital rekapitalisierte in der Schweiz der Staat die UBS durch die Zufuhr von Eigenkapital in Form von Stammaktien und trennte sich schnell und mit substantiellem Gewinn von den Anteilen, als die Finanzierung über den Kapitalmarkt wieder möglich wurde.

kann die Privatisierung öffentlichen Eigentums als "Anschubfinanzierung" für die Konsolidierung des Staatshaushalts genutzt werden. Über sie können einerseits zusätzliche Einnahmen generiert werden, andererseits kann sie die Akzeptanz von Einsparungen erhöhen, zumal die rein ausgabenseitige Budgetsanierung sowie die einnahmenseitige Konsolidierung über Anhebung von Steuern und Abgaben an natürliche Grenzen stoßen werden. Über den Einmalertrag hinaus kann die Beteiligung von renditeorientierten privaten Investoren zu einer positiven Unternehmensentwicklung beitragen, indem Effizienzpotentiale gehoben werden und das Geschäftsmodell auf Auslandsmärkte erweitert wird¹⁴⁾.

Die Kombination von privaten Investoren mit einem staatlichen Kernaktionär, der strategische öffentliche Interessen (z. B. die Sicherung der Rohstoffversorgung) berücksichtigt, hat sich in der österreichischen Praxis bewährt. Aus der früher als schwerfällig geltenden Österreichischen Mineralölverwaltung konnte so die auf dem Markt erfolgreiche international ausgerichtete börsennotierte OMV werden, die verlässlich hohe Gewinne erzielt und zu den größten Steuerzahlern in Österreich zählt. Ähnliches gilt für die vollständig privatisierten Stahlunternehmen, die von Subventionsempfängern zu erfolgreichen börsennotierten Weltmarktführern im Hochqualitätsstahlsektor avancierten. Industriepolitisch bedeutsam ist die Tatsache, dass trotz der Beteiligung ausländischer Investoren die Unternehmenszentrale (Headquarter) und Produktionskapazitäten in Österreich verblieben und die Unternehmen diesbezügliche Verlagerungsoptionen nicht nutzten.

Die größten Privatisierungspotentiale bestehen in Österreich im Bereich der Energieversorgung. Die Energiemarktliberalisierung war in Österreich nicht von einer weitgehenden Privatisierung der Energieversorgungsunternehmen (EVU) begleitet. Das durch Verfassungsgesetz abgesicherte öffentliche Mehrheitseigentum an den EVU (mindestens 51%) trägt mit zu den Interessenkonflikten bei, die letztlich dafür verantwortlich sind, dass der Wettbewerb auf den österreichischen Energiemärkten auch ein Jahrzehnt nach der Liberalisierung nur unzureichend funktioniert (*Böheim – Friesenbichler – Sieber, 2006*). Von einer Privatisierung könnten entscheidende Impulse für die Wettbewerbsintensivierung erwartet werden.

Berechnung des Privatisierungspotentials in der österreichischen Energiewirtschaft

Die Quantifizierung der tatsächlich realisierbaren Privatisierungserlöse setzt eine individuelle Bewertung jedes einzelnen Unternehmens voraus. Die vorliegenden Schätzungen (Übersichten 5 und 6) sind "Richtwerte", die als Orientierungsgrößen dienen. Sie basieren auf folgenden Annahmen:

Die Unternehmenswerte der börsennotierten EVU (Verbundgesellschaft und EVN) wurden mit dem aktuellen Aktienkurs und der Zahl der ausgegebenen Aktien (Stand Oktober 2009) bewertet, während der Unternehmenswert der nicht börsennotierten EVU nach der Cash-Flow-Methode geschätzt wurde (als ewige Rente $UW = CF/i$; des durchschnittlichen Cash-Flows CF der letzten acht Jahre; Q : Amadeus-Datenbank). Diese Vorgangsweise hat den Vorteil, dass als einziger Parameter der Zinssatz i angenommen werden muss. Da keine Informationen über risikoadäquate Zinssätze zur Verfügung standen, wurden zwei Varianten berechnet: Variante 1 mit einem niedrigen Zinssatz von 5% und Variante 2 mit einem hohen Zinssatz von 10%. Die geschätzten Unternehmenswerte sind als grobe "Orientierungsgrößen" zu interpretieren, da die Unsicherheit sowohl hinsichtlich der Cash-Flow-Prognose als auch des risikoadäquaten Zinssatzes sehr groß ist.

Als naheliegende wirtschaftspolitische Option bietet sich für diesen Bereich der Rückzug der öffentlichen Hand auf die Rolle eines "Kernaktionärs" an, der in strategische Unternehmensentscheidungen weiter eingebunden sein will, sich aber an der operativen Führung des Unternehmens nicht beteiligt. Um die Rolle eines strategi-

¹⁴⁾ Dies könnte einen Ausfall an Dividenden infolge des Verkaufs von Unternehmensanteilen (über-)kompensieren.

schen Kernaktionärs wahrnehmen zu können, reicht die aktienrechtliche Sperrminorität (25% + 1 Aktie) aus. Ein darüber hinausgehender Staatsanteil ist keine strategische Notwendigkeit und könnte an private Investoren abgegeben werden.

Übersicht 5: Geschätzte Verkaufserlöse aus einer Teilprivatisierung des Verbund und der Landes-EVU

Senkung des öffentlichen Anteils auf 25% + 1 Aktie

| | Unternehmenswert Mio. € | Staatsanteil In % | Privatisierungspotential In % | Mio. € |
|---------------------------------|----------------------------|----------------------|----------------------------------|--------|
| <i>Variante 1: Zinssatz 5%</i> | | | | |
| Verbund | 10.356 | 51,0 | 26,0 | 2.692 |
| BEWAG | 911 | 100,0 | 75,0 | 683 |
| Energie OÖ | 3.825 | 51,0 | 26,0 | 995 |
| Energie ST | 1.648 | 75,0 | 50,0 | 824 |
| EVN | 2.196 | 51,0 | 26,0 | 571 |
| KELAG | 1.715 | 63,9 | 38,9 | 666 |
| Salzburg AG | 2.020 | 42,6 | 17,6 | 355 |
| TIWAG | 2.763 | 100,0 | 75,0 | 2.072 |
| VBG. Illwerke | 2.192 | 95,5 | 70,5 | 1.545 |
| Wien Energie | 5.385 | 100,0 | 75,0 | 4.039 |
| Summe | 33.011 | | | 14.442 |
| <i>Variante 2: Zinssatz 10%</i> | | | | |
| Verbund | 10.356 | 51,0 | 26,0 | 2.692 |
| BEWAG | 455 | 100,0 | 75,0 | 341 |
| Energie OÖ | 1.913 | 51,0 | 26,0 | 497 |
| Energie ST | 824 | 75,0 | 50,0 | 412 |
| EVN | 2.196 | 51,0 | 26,0 | 571 |
| KELAG | 858 | 63,9 | 38,9 | 333 |
| Salzburg AG | 1.010 | 42,6 | 17,6 | 177 |
| TIWAG | 1.382 | 100,0 | 75,0 | 1.036 |
| VBG. Illwerke | 1.096 | 95,5 | 70,5 | 773 |
| Wien Energie | 2.693 | 100,0 | 75,0 | 2.020 |
| Summe | 22.781 | | | 8.853 |

Q: AMADEUS-Datenbank, WIFO-Berechnungen.

Unter der Annahme, dass sich die öffentliche Hand in den Energieversorgungsunternehmen (Verbundgesellschaft und neun Landesenergieversorger)¹⁵⁾ auf die aktienrechtliche Sperrminorität zurückzieht, wäre ein geschätzter Verkaufserlös zwischen 8,9 und 14,4 Mrd. € zu erzielen (Übersichten 5 und 6).

Selbst wenn die öffentliche Hand mit 50% + 1 Aktie Mehrheitseigentümer bliebe, ließe sich ein geschätzter Verkaufserlös zwischen 3,2 und 6,3 Mrd. € erzielen (Übersichten 5 und 6).

Durch den Rückzug des Staates auf die aktienrechtliche Sperrminorität (25% + 1 Aktie) in den verbleibenden drei börsennotierten Unternehmen OMV, Telekom Austria und Post AG könnte der Staatshaushalt weitere Privatisierungserlöse von 1 Mrd. € lukrieren (Übersicht 7).

Ein Privatisierungspotential eröffnen auch die Bundesimmobiliengesellschaft (BIG) und die Österreichischen Bundesforste (ÖBf)¹⁶⁾. Der mögliche Erlös aus einem Teilverkauf des Immobilienvermögens der BIG wird auf 1,1 bis 3,5 Mrd. € geschätzt (Übersicht 9), während aus dem Verkauf von Forstflächen der ÖBf 2,1 bis 6,4 Mrd. € an Privatisierungserlösen zu erzielen wären (Übersicht 10).

¹⁵⁾ Ein weiteres Privatisierungspotential ergäbe sich im Bereich der Energieversorgungsunternehmen der Landes- und Bezirkshauptstädte ("Stadtwerke").

¹⁶⁾ Die Privatisierung der ÖBf setzt die Lockerung des durch eine Verfassungsbestimmung festgeschriebenen "Substanzerhaltungsgebots" im Bundesforstgesetz 1996 voraus.

Übersicht 6: Geschätzte Verkaufserlöse aus einer Teilprivatisierung des Verbund und der Landes-EVU

Senkung des öffentlichen Anteils auf 50% + 1 Aktie

| Unternehmen | Unternehmenswert Mio. € | Staatsanteil In % | Privatisierungspotential | |
|---------------------------------|----------------------------|----------------------|--------------------------|--------|
| | | | In % | Mio. € |
| <i>Variante 1: Zinssatz 5%</i> | | | | |
| Verbund | 10.356 | 51,0 | 1,0 | 104 |
| BEWAG | 911 | 100,0 | 50,0 | 455 |
| Energie OÖ | 3.825 | 51,0 | 1,0 | 38 |
| Energie ST | 1.648 | 75,0 | 25,0 | 412 |
| EVN | 2.196 | 51,0 | 1,0 | 22 |
| KELAG | 1.715 | 63,9 | 13,9 | 238 |
| Salzburg AG | 2.020 | 42,6 | 0,0 | 0 |
| TIWAG | 2.763 | 100,0 | 50,0 | 1.382 |
| VBG. Illwerke | 2.192 | 95,5 | 45,5 | 997 |
| Wien Energie | 5.385 | 100,0 | 50,0 | 2.693 |
| Summe | 33.011 | | | 6.340 |
| <i>Variante 2: Zinssatz 10%</i> | | | | |
| Verbund | 10.356 | 51,0 | 1,0 | 104 |
| BEWAG | 455 | 100,0 | 50,0 | 228 |
| Energie OÖ | 1.913 | 51,0 | 1,0 | 19 |
| Energie ST | 824 | 75,0 | 25,0 | 206 |
| EVN | 2.196 | 51,0 | 1,0 | 22 |
| KELAG | 858 | 63,9 | 13,9 | 118 |
| Salzburg AG | 1.010 | 42,6 | 0,0 | 0 |
| TIWAG | 1.382 | 100,0 | 50,0 | 691 |
| VBG. Illwerke | 1.096 | 95,5 | 45,5 | 499 |
| Wien Energie | 2.693 | 100,0 | 50,0 | 1.346 |
| Summe | 22.781 | | | 3.233 |

Q: AMADEUS-Datenbank, WIFO-Berechnungen. i . . . Zinssatz p. a.

Übersicht 7: Geschätzte Verkaufserlöse aus einer weiteren Teilprivatisierung von OMV, Telekom Austria und Post AG

Senkung des öffentlichen Anteils auf 25% + 1 Aktie

| | Unternehmenswert Mio. € | Staatsanteil In % | Privatisierungspotential | |
|-----------------|----------------------------|----------------------|--------------------------|--------|
| | | | In % | Mio. € |
| OMV | 7.938 | 31,5 | 6,5 | 516 |
| Telekom Austria | 5.226 | 28,4 | 3,4 | 179 |
| Post AG | 1.303 | 53,0 | 28,0 | 365 |
| Summe | 14.467 | – | | 1.060 |

Q: AMADEUS-Datenbank, WIFO-Berechnungen.

Übersicht 8: Geschätzte Verkaufserlöse aus einer Teilprivatisierung der Bundesimmobiliengesellschaft

| | Nettoergebnis Vermietung 2008 Mio. € | Bewertungs- faktor | Unter- nehmenswert | Privatisierungspotential | | |
|-----|---|-----------------------|-----------------------|---|---|---|
| | | | | Öffentlicher Anteil 25% + 1 Aktie Mio. € | Öffentlicher Anteil 50% + 1 Aktie Mio. € | Öffentlicher Anteil 75% + 1 Aktie Mio. € |
| BIG | 233 | 20 | 4.662 | 1.166 | 2.331 | 3.497 |

Q: WIFO-Berechnungen. Der Unternehmenswert der BIG wurde mit dem Wert ihres Immobilienvermögens gleichgesetzt. Der Wert des Immobilienvermögens wurde aus den Nettoerträgen aus Vermietung errechnet, wobei der Wert einer Immobilie branchenüblich mit dem 20-fachen Jahresnettomiettertrag approximiert wurde.

Mangels konkreter Daten können hier keine Schätzungen für mögliche Privatisierungserlöse in anderen Bereichen genannt werden. Auf Bundesebene sollte jedenfalls überlegt werden, welche Teile der ÖBB privatisiert werden könnten. Hier wäre in einem ersten Schritt zumindest an den Gütertransport (Rail Cargo Austria) zu denken,

der sich zu einem beachtlichen und mit privaten Anbietern konkurrierenden Logistik-konzern entwickelt hat.

Auf Landesebene eröffnen sich Privatisierungspotentiale durch einen Verkauf der Landesimmobiliengesellschaften.

Übersicht 9: Geschätzte Verkaufserlöse aus einer Teilprivatisierung der Österreichischen Bundesforste

| | Gesamtfläche 2008 In ha | Durchschnitts- wert € je m ² | Unter- nehmenswert 8.547 | Privatisierungspotential | | |
|-----|-----------------------------------|---|------------------------------------|--|--|--|
| | | | | Öffentlicher Anteil 25% + 1 Aktie 2.137 | Öffentlicher Anteil 50% + 1 Aktie 4.274 | Öffentlicher Anteil 75% + 1 Aktie 6.410 |
| ÖBf | 854.700 | 1,00 | 8.547 | 2.137 | 4.274 | 6.410 |

Q: WIFO-Berechnungen.

An größeren kommunalen Versorgungsunternehmen könnten sich private Investoren mit 25% beteiligen, 75% des Kapitals blieben in der Hand der Gemeinde. Im Ausland könnten Tochterunternehmen mit umgekehrtem Beteiligungsverhältnis (privat 75%, Gemeinde 25%) gegründet werden, die das in den Versorgungsunternehmen vorhandene Know-how marktfähig machen, indem es "exportiert" wird. Diese Konstruktion brächte für beide Seiten Vorteile ("Win-Win"), ohne den kommunalen Versorgungsauftrag qualitativ zu beeinträchtigen. Die Gemeinden würden vom Einmalerslös aus der Privatisierung und langfristig von der verbesserten Unternehmensentwicklung über höhere Dividenden profitieren, während den privaten Investoren der Einstieg in einen potentiell lukrativen Markt ermöglicht wird. Eine Quantifizierung der Erlöse aus dieser Privatisierungsoption ist mangels Daten über österreichische kommunale Versorgungsunternehmen nicht möglich.

Zusammenfassende Schlussfolgerungen

Mit zwei alternativen Maßnahmenpaketen könnten aus Steuern und Abgaben zusätzliche Einnahmen von 2,4 Mrd. € erzielt werden.

Durch Erschließung zusätzlicher Einnahmen ließen sich für die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte insgesamt zwischen 10 und knapp 28 Mrd. € lukrieren; davon entfielen 2,4 Mrd. € auf Steuern und Abgaben (Übersicht 10) und der Rest auf Privatisierungserlöse (Übersicht 11).

Ein Maßnahmenpaket, das vom WIFO schon in der Studie "Ziele und Optionen der Steuerreform" (Aiginger et al., 2008) empfohlen wurde, bestünde in einem Abbau von steuerlichen Ausnahmen, der Anhebung spezieller Verbrauchsteuern auf Energie- und Umweltverbrauch und weitere "public bads" sowie der stärkeren Nutzung bestimmter vermögensbezogener Steuern. Sollten Steuererhöhungen zur Konsolidierung erforderlich werden, dann wäre – unabhängig von den Konsolidierungserfordernissen – eine Verbesserung der Steuerstruktur anzustreben, die den Faktor Arbeit entlastet, dabei wenig wachstumsdämpfend ist und zu einer gleichmäßigeren Sekundärverteilung beiträgt. Wenn die Mehreinnahmen aus diesen Steuerquellen temporär zur Konsolidierung eingesetzt werden, sind von ihnen weniger negative Wachstums- und Beschäftigungseffekte zu erwarten als von jenen eines alternativen Maßnahmenpakets.

Solche alternativen Optionen zur Erzielung eines zusätzlichen Abgabenaufkommens von 2,4 Mrd. € wären die Anhebung des regulären Umsatzsteuersatzes (+1½ Prozentpunkte; Zusatzeinnahmen 1,2 Mrd. €) und der Sozialversicherungsbeiträge (+0,26 Prozentpunkte; Zusatzeinnahmen 1,2 Mrd. €). Diese Optionen haben jedoch gravierende Nachteile: Die Anhebung des regulären Umsatzsteuersatzes hätte unerwünschte Verteilungseffekte und würde Aufwärtsdruck auf das inländische Preisniveau ausüben. Unerwünschte Verteilungswirkungen, aber auch negative Wachstums- und Beschäftigungseffekte gingen mit einer Anhebung der Sozialversicherungsbeiträge einher, die die ohnehin überdurchschnittliche und steigende Abgabenlast auf den Faktor Arbeit weiter erhöhen würde.

Übersicht 10: Überblick über die Optionen zur Konsolidierung über Steuern und Abgaben

| | Volumen Mio. € p. a. | Alternative Optionen | Volumen Mio. € p. a. |
|--|-------------------------|--|-------------------------|
| Abbau steuerlicher Ausnahmen | 500 | Anhebung des regulären Umsatzsteuersatzes um 1½ Prozentpunkte | 1.200 |
| Streichung der "Topfsonderausgaben" | 170 | | |
| Abschaffung der Steuerbegünstigung der 6. bis 10. Überstunde pro Monat | 100 | | |
| Streichung des Alleinverdienerabsetzbetrags für Kinderlose | 60 | | |
| Beseitigung von Ausnahmen im Bereich der Umsatzsteuer | 170 | | |
| Erhöhung der Steuern auf "public bads" | 900 | Anhebung des Sozialversicherungsbeitragssatzes um 0,26 Prozentpunkte | 1.200 |
| Abhebung von Mineralölsteuer und Elektrizitätsabgabe, Einführung einer CO ₂ -Steuer | 500 | | |
| Sonstige (Tabaksteuer, Weinsteuern, Biersteuer, Automatenabgabe) | 400 | | |
| Erhöhung der Steuern auf Vermögen | 1.000 | Anhebung der Lohnsteuer | – |
| Grundsteuer | 500 | | |
| Vermögenszuwachssteuer | 200 | | |
| Erbschafts- und Schenkungssteuer | 150 | | |
| Börsenumsatzsteuer | 150 | | |
| Summe | 2.400 | Summe | 2.400 |

Q: WIFO.

Übersicht 11: Überblick über das Privatisierungspotential in Österreich

| | Minimalvariante ¹⁾ | Maximalvariante ²⁾ |
|-----------------|-------------------------------|-------------------------------|
| | Mio. € | |
| OMV | 516 | 516 |
| Telekom Austria | 179 | 179 |
| Post AG | 365 | 365 |
| EVU | 3.233 | 14.442 |
| BIG | 1.166 | 3.497 |
| ÖBf | 2.137 | 6.410 |
| Summe | 7.595 | 25.409 |

Q: AMADEUS-Datenbank, WIFO-Berechnungen. – ¹⁾ Die öffentliche Hand behält einen Anteil von 25% + 1 Aktie an OMV, Telekom Austria und Post, von 50% + 1 Aktie an den EVU und von 75% + 1 Aktie an BIG und ÖBf. – ²⁾ Die öffentliche Hand zieht sich in allen Unternehmen auf die Sperrminorität (25% + 1 Aktie) zurück.

Das kurz- bis mittelfristig realisierbare Potential an Einnahmen aus der Privatisierung von staatlichen Unternehmensanteilen liegt zwischen 7,6 und 25,4 Mrd. € (Übersicht 11). Aus der (weiteren) Teilprivatisierung (Sperrminorität) der börsennotierten Unternehmen (OMV, Post AG, Telekom Austria) wären etwa 1 Mrd. € zu Erlösen. Das Privatisierungspotential aus Verbund und Landes-EVU liegt je nach gewählter "Privatisierungstiefe" bei 3,2 bis 14,4 Mrd. €. Von einer Teilprivatisierung der BIG wären Erlöse zwischen 1,1 und 3,5 Mrd. € zu erwarten, von den ÖBf 2,1 bis 6,4 Mrd. €.

Dazu kämen die hier mangels Daten nicht weiter quantifizierten "naheliegenden" Privatisierungspotentiale bei den ÖBB und den Landesimmobiliengesellschaften.

Die Realisierung dieser Privatisierungspotentiale könnte als "Anschubfinanzierung" einen substantiellen Beitrag zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte leisten: Unter der vereinfachenden Annahme einer Verringerung der Staatsschulden durch die Privatisierungserlöse ergäbe sich bei einem durchschnittlichen Zinssatz von 4% für das errechnete Konsolidierungspotential eine Zinsersparnis von rund 300 Mio. € bis knapp über 1 Mrd. € p. a. Über diesen Konsolidierungsbeitrag hinaus erscheint eine weitergehende Privatisierung und Liberalisierung auch ordnungspolitisch sinnvoll, um die langfristige Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes Österreich abzusichern.

Die öffentliche Hand ist in Österreich noch immer in beträchtlichem Ausmaß an Wirtschaftsunternehmen beteiligt. Dementsprechend groß ist das Privatisierungspotential auf Ebene von Bund, Ländern und Gemeinden.

Literaturhinweise

- Aiginger, K., Pitlik, H., Schratzenstaller, M., "Optionen zur Konsolidierung in Österreich. Ausgangslage und Erfolgsbedingungen.", WIFO-Monatsbericht, 2010, 83(3), S. 219-232, http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=38963&typeid=8&display_mode=2.
- Aiginger, K., Handler, H., Schratzenstaller, M., Tichy, G., et al., Ziele und Optionen der Steuerreform. Plädoyer für einen anspruchsvollen Ansatz, WIFO, Wien, 2008, http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=33939&typeid=8&display_mode=2.
- Blum, U., Boss, A., Fuest, C., Wigger, B., Wilk, E., "Sanierung der Staatsfinanzen in mittelfristiger Perspektive", Wirtschaftsdienst, 2009, 89(9), S. 571-591.
- Böheim, M., "Wettbewerb und Wettbewerbspolitik auf dem österreichischen Strommarkt. Ein Überblick vier Jahre nach der Marktliberalisierung", WIFO-Monatsberichte, 2005, 78(9), S. 629-645, http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&typeid=8&id=25740&display_mode=2.
- Böheim, M., "Wettbewerb und Regulierung in Österreich", Wirtschaftspolitische Blätter, 2007, (2), S. 293-316.
- Böheim, M., "Zur Rolle der Wettbewerbspolitik in der Inflationsbekämpfung. Ein Überblick über kurzfristige realisierbare Maßnahmen zur Intensivierung des Wettbewerbs", WIFO-Monatsberichte, 2008, 81(9), S. 693-706, http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&typeid=8&id=33663&display_mode=2.
- Böheim, M., "Wettbewerbspolitische Konsequenzen aus der Finanzmarktkrise", WIFO-Monatsberichte, 2009, 82(12), S. 987-992, http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&typeid=8&id=37864&display_mode=2.
- Böheim, M., Friesenbichler, K., Sieber, S., WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation. Teilstudie 19: Wettbewerb und Regulierung, WIFO, Wien, 2006, http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=27458&typeid=8&display_mode=2.
- Büttner, Th., "Land Tax Capitalization in a Sample of German Municipalities", ZEW Working Paper, 2003.
- Felderer, B., et al., Zur Besteuerung von Vermögen in Österreich, Wien, 2009.
- Fessler, P., Mooslechner, P., Schürz, M., Wagner, K., "Das Immobilienvermögen privater Haushalte in Österreich", Geldpolitik und Wirtschaft, 2009, (Q2/09).

Options for Revenue-based Fiscal Consolidation – Summary

Measures on the revenue side of the budget could raise a total of between € 10 billion and 28 billion, of which € 2.4 billion would originate from taxes and levies and the rest would be privatisation proceeds.

The first choice would be slashing tax exemptions: an increase of excises on the consumption of energy and the environment and on other "public bads" as well as an enhanced use of specific wealth taxes. Overall, this combination of measures is considered more advantageous than the alternative of raising VAT and social contributions because of its positive effects on economic structure, growth and distribution.

As the state still holds considerable shares in companies, there is a substantial corresponding privatisation potential on the federal, regional and local levels of government. WIFO estimates the short- to medium-term privatisation potential at between € 7.6 billion and 25.4 billion without the government having to give up property of strategic importance.

A continued partial privatisation (reduction of the government share to the blocking minority) of listed corporations (the oil and gas corporation OMV, Austrian Post and Telekom Austria) could raise about € 1 billion. The privatisation potential of the electricity provider Verbund and the regional utilities ranges from an additional € 3.2 billion to 14.4 billion depending on the "depth of privatisation". Between € 1.1 billion and 3.5 billion could be expected from a partial privatisation of the federal real estate corporation (Bundesimmobiliengesellschaft, BIG), while the Austrian forest corporation (Österreichische Bundesforste, ÖBf) could yield another € 2.1 billion to 6.4 billion.

Realistic privatisation proceeds from the Austrian railway (ÖBB) and the regional real estate corporations, which are not quantified in this study due to insufficient data, have to be added.

As "initial funding" the realisation of this privatisation potential could contribute substantially to the consolidation of government budgets: under the simplifying assumption that the privatisation proceeds are used to reduce government debt and that the average interest rate is 4 percent the calculated consolidation volume would result in a reduction of interest payments by € 300 million to 1 billion. Apart from its contribution to fiscal consolidation further privatisation and liberalisation also seem necessary from a regulatory policy perspective to ensure the long-term competitiveness of Austria as a business location.

- Guger, A., Agwi, M., Buxbaum, A., Festl, E., Knittler, K., Halsmayer, V., Pitlik, H., Sturm, S., Wüger, M., Umverteilung durch den Staat in Österreich, WIFO, Wien, 2009, http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&typeid=8&id=36801&display_mode=2.
- Jonung, L., Kiander, J., Vartia, P., The Great Financial Crisis in Finland and Sweden. The Dynamics of Boom, Bust and Recovery 1985-2000, Brüssel, 2008.
- Kletzan, D., Köppl, A., Kratena, K., Ziele und Optionen der Steuerreform: Optionen für eine Ökologisierung des österreichischen Steuersystems, WIFO, Wien, 2008, http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=33944&typeid=8&display_mode=2.
- Köppl, A., Steininger, K. (Hrsg.), Reform umweltkontraproduktiver Förderungen in Österreich, Graz, 2004.
- Marterbauer, M., Prognose für 2010 und 2011: Träge Erholung der Konjunktur, WIFO, Wien, 2010, http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=38841&typeid=8&display_mode=2.
- Meggison, W. L., The Financial Economics of Privatization, Oxford–New York, 2005.
- OECD, Economic Survey. Sweden 2008, Paris, 2008.
- OECD, Economic Policy Reforms: Going for Growth 2010, Paris, 2010.
- Pitlik, H., Budimir, K., Gruber, N., "Optionen einer ausgabenbasierten Budgetkonsolidierung", WIFO-Monatsberichte, 2010, 83(3), S. 247-267, http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=38965&typeid=8&display_mode=2.
- Pitlik, H., Gruber, N., Walterskirchen, E., "Erfolgsfaktoren der Budgetkonsolidierung im internationalen Vergleich", WIFO-Monatsbericht, 2010, 83(3), S. 233-245, http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=38964&typeid=8&display_mode=2.
- Schneider, F., "Size and Development of the Shadow Economy in Germany, Austria and Other OECD Countries", Revue Economique, 2009, 60, S. 1079-1116.
- Schatzenstaller, M., "Steuerreform 2009/10", WIFO-Monatsberichte, 2009, 82(9), S. 687-702, http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&typeid=8&id=36768&display_mode=2.
- Schulmeister, St., Schratzenstaller, M., Picek, O., A General Financial Transaction Tax. Motives, Revenues, Feasibility and Effects, WIFO, Wien, 2008, http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&typeid=8&id=31819&display_mode=2.