

Margit Schratzenstaller

Budgetpolitische Ansatzpunkte zur Kompensation der Inflation

Aufgrund des jüngsten überdurchschnittlichen Preisanstiegs stehen in Österreich eine Reihe budgetpolitischer Maßnahmen zur Inflationsbekämpfung zur Diskussion. Grundsätzlich kann die Budgetpolitik nur die Symptome der Inflation mildern, nicht aber ihre Ursachen beseitigen. Budgetpolitische Maßnahmen zur Kompensation eines Inflationsschubes verursachen teilweise erhebliche Kosten und können den Druck von der Wirtschaftspolitik nehmen, entschieden gegen die Inflationsursachen vorzugehen. Erste Priorität muss daher sein, Maßnahmen zur Beseitigung von Inflation zu ergreifen, die an den Wurzeln eines Preisschubes ansetzen.

Begutachtung: Georg Gottholmseder • Statistische Assistenz: Dietmar Klose • E-Mail-Adresse: Margit.Schratzenstaller@wifo.ac.at

Seit Ende 2007 beschleunigt sich die Inflation in Europa gegenüber der mittelfristigen Entwicklung. Auch in Österreich steigt das Preisniveau überdurchschnittlich. Vor diesem Hintergrund stehen derzeit Maßnahmen zur Inflationsbekämpfung im Mittelpunkt der wirtschaftspolitischen Diskussion. Die Aufmerksamkeit richtet sich dabei sehr stark auch auf die Budgetpolitik.

Inflation gilt als wirtschaftspolitisches Problem, weil ihr erstens Umverteilungswirkungen und zweitens negative Allokationswirkungen durch Beeinträchtigung des Preismechanismus zugeschrieben werden (Pätzold, 2008). Die verteilungspolitische Dimension der Inflationswirkungen ergibt sich daraus, dass zum einen Transferzahlungen des Staates an die privaten Haushalte real entwertet werden und zum anderen der preissteigerungsbedingte reale Kaufkraftverlust von Markt- und Transfereinkommen vor allem die unteren Einkommenschichten trifft, die ihr verfügbares Einkommen ganz oder überwiegend für den Konsum ausgeben.

Die öffentliche Hand kann mit ihren Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich nur auf die Verteilungseffekte der Inflation Einfluss nehmen. Der Handlungsspielraum der Budgetpolitik beschränkt sich darauf, die preissteigerungsbedingten Verteilungswirkungen (teilweise) zu neutralisieren. Budgetpolitische Maßnahmen können lediglich den durch den Anstieg des allgemeinen Preisniveaus bedingten Kaufkraftverlust ganz oder teilweise ausgleichen, damit also die Symptome der Inflation bekämpfen. Die Inflationsursachen beseitigen kann die Budgetpolitik dagegen nicht. Entsprechende Maßnahmen müssen an den Ursachen des Preisanstiegs ansetzen, also etwa an einem mangelhaften Wettbewerb¹⁾ insbesondere im Bereich geringer technischer und organisatorischer Innovationen oder am Überschießen von Spekulation auf den betroffenen Märkten. Anders als budgetpolitische Maßnahmen erfordern sie somit nicht nur eine Disaggregation des gesamten Preisniveaustiegs nach einzelnen Produkten bzw. Dienstleistungen, sondern darüber hinaus eine gründliche Analyse der Faktoren, die die Preise auf den betroffenen Märkten nach oben treiben.

Eine budgetpolitische Maßnahme, die nicht am Ergebnis, sondern an einer Ursache der Inflationsbeschleunigung ansetzt, ist die Einführung einer Spekulationssteuer: Eine Finanztransaktionsabgabe soll auf Märkten, auf denen die Preise auch von Spekulation (etwa mit Finanzderivaten auf Lebensmittel- oder Rohstoffmärkten) getrieben werden, diese spekulativen Transaktionen eindämmen, sodass die Preisentwicklung

¹⁾ Vgl. hierzu Böheim (2008), in diesem Heft.

stabilisiert bzw. das spekulative Element eingeschränkt wird. Da die Einführung einer solchen Spekulationssteuer im nationalen Alleingang schwierig wäre (vgl. dazu auch *Schulmeister – Schratzenstaller – Picek, 2008*), wird sie im Rahmen der folgenden Überlegungen, die auf die nationalstaatliche Ebene fokussieren, nicht weiter behandelt.

Allgemeine Überlegungen

Budgetpolitische Ziele und Anforderungen

Budgetpolitische Maßnahmen zur Kompensation der Inflation sollen den teuerungsbedingten Kaufkraftverlust der privaten Haushalte ausgleichen. Dies ist insbesondere für die unteren Einkommensgruppen von Bedeutung, die aufgrund ihrer überdurchschnittlichen Konsumneigung besonders von einer allgemeinen Preissteigerung betroffen sind. Diese überdurchschnittliche Betroffenheit der niedrigen Einkommen gilt umso mehr, wenn sich die Teuerung auf bestimmte Güter und Dienstleistungen konzentriert, auf die ein großer Anteil der Haushaltsbudgets dieser Einkommensklassen entfällt, wie etwa Lebensmittel oder Heizmaterial. Entsprechende budgetpolitische Maßnahmen haben in diesem Fall die Aufgabe, für einen sozialen Ausgleich zu sorgen. Als Nebenbedingung muss darauf geachtet werden, dass sie nicht kontraproduktiv in Hinblick auf andere wirtschaftspolitische Ziele, etwa umweltpolitische Erwägungen, wirken.

Soziale Treffsicherheit sowie Verträglichkeit mit anderen wirtschaftspolitischen Zielen sind somit Kriterien für die Beurteilung einzelner budgetpolitischer Maßnahmen zur Kompensation der Inflationsfolgen. Konzentriert sich der Preisanstieg auf bestimmte Teilmärkte, so ist auch der Zielerreichungsgrad durch einzelne Maßnahmen zu berücksichtigen, d. h. wieweit sie tatsächlich direkt auf den betroffenen Märkten für Entlastung sorgen können. In Österreich etwa betrifft über die Hälfte des Preisanstiegs der letzten Monate Treibstoffe und Nahrungsmittel. Da die Verbrauchsteuern in der EU bis zu einem bestimmten Grad harmonisiert sind, müssen Maßnahmen in diesem Bereich darüber hinaus auf europarechtliche Vorgaben Bedacht nehmen.

Konkrete Ansatzpunkte

Die Budgetpolitik kann zur Kompensation des teuerungsbedingten Kaufkraftverlustes der privaten Haushalte einnahmenseitige und ausgabenseitige Maßnahmen setzen.

Einnahmenseitig kann die öffentliche Hand durch die Variation von *Steuern, Sozialversicherungsbeiträgen* oder *Gebühren* auf die (Beschleunigung der) Inflation reagieren. Innerhalb der Steuern wiederum können *spezifische* und *unspezifische Entlastungsmaßnahmen* ergriffen werden.

Spezifische Steuerentlastungsmaßnahmen richten sich gezielt auf die Abfederung von Preissteigerungen auf bestimmten Teilmärkten. Sie umfassen etwa eine Senkung der spezifischen Verbrauchsteuern, die auf die Anschaffung oder Nutzung bestimmter Güter oder Dienstleistungen erhoben werden, wie z. B. die Mineralölsteuer oder der ermäßigte Umsatzsteuersatz auf bestimmte Güter und Dienstleistungen, die von der Teuerung betroffen sind. Auch die Beseitigung der kalten Progression in der Einkommensteuer (siehe Kasten) ist eine spezifische steuerliche Kompensationsmaßnahme.

Unspezifische allgemeine Steuer- bzw. Abgabensenkungen dienen der allgemeinen Kaufkraftstärkung. Darunter würde etwa eine allgemeine Herabsetzung des Steuersatzes von Einkommen- oder Umsatzsteuer oder auch der Sozialversicherungsbeiträge fallen. Eine unspezifische Maßnahme zur Erhöhung der Kaufkraft sind auch Entlastungen im Bereich der Gebühren, die für die konkrete Inanspruchnahme bestimmter öffentlicher Leistungen erhoben werden.

Auf der *Ausgabenseite* spielen insbesondere Maßnahmen im Bereich der *Transferzahlungen* eine Rolle. Alle Sozialtransfers werden durch die Teuerung real entwertet. Unmittelbar betrifft dies Transfers, die in absoluten Beträgen gewährt werden, etwa das Pflegegeld oder kinderbezogene Transferleistungen (z. B. Familienbeihilfe oder Kinderbetreuungsgeld). Mittelbar unterliegen auch Transfers der teuerungsbedingten Entwertung, die als Einkommensersatzleistung als bestimmter Prozentsatz des vorherigen Einkommens bestimmt (z. B. Arbeitslosengeld oder Pensionszahlungen) und über einen längeren Zeitraum gezahlt werden. Eine regelmäßige Valorisierung der Transfers kann ihrer Entwertung durch die Inflation entgegenwirken. Weiters sind

spezifische Transfers relevant, die Preisschübe auf einzelnen Teilmärkten kompensieren sollen, etwa Heizkostenzuschüsse: Sie können entsprechend dem Preisanstieg automatisch oder diskretionär angepasst werden. Über die Gewährung bzw. Anpassung von bestehenden Sozialtransfers sowie spezifischen Transfers hinaus wären zudem neue unspezifische Transferleistungen zur Kompensation des inflationsbedingten Kaufkraftverlustes denkbar.

Kalte Progression

Als kalte Progression bezeichnet man den Effekt, dass die Steuerpflichtigen allein aufgrund der Anpassung ihres Markteinkommens an die Inflationsentwicklung in eine höhere Progressionsstufe des Einkommensteuertarifs geraten und damit höhere Steuern zahlen, obwohl ihr Einkommen real konstant ist – der Durchschnittsteuersatz steigt. Die kalte Progression ist ein großes Problem progressiv verlaufender Einkommensteuertarife; sie ist umso gravierender, je stärker die Progression verläuft. Auch die reale teuerungsbedingte Entwertung von Steuerfreibeträgen, Freigrenzen und Absetzbeträgen, die in absoluten Beträgen gewährt werden, trägt zur kalten Progression bei. Diese kann somit auch in einem Einkommensteuersystem mit proportionalem Steuertarif auftreten, wenn es sich der genannten steuerlichen Ausnahmen bedient. Die kalte Progression kann durch die Indexierung von Tarifzonen sowie Steuerabzugsbeträgen ausgeschaltet werden.

Der österreichische Stufengrenzsatztarif umfasst vier Tarifzonen mit jeweils konstantem Grenzsteuersatz (0% bis zu einem zu versteuernden Jahreseinkommen von 10.000 €, 38^{1/3}% zwischen 10.001 € und 25.000 €, 43,6% zwischen 25.001 € und 51.000 € und 50% ab 51.001 €): Hier entsteht die kalte Progression durch das inflationsbedingte Überschreiten der Grenze zur nächsthöheren Tarifzone sowie die Entwertung von Absetzbeträgen, die die Steuerschuld reduzieren, oder Freibeträgen, die das zu versteuernde Einkommen verringern.

Daneben sind weitere *spezifische öffentliche Ausgaben zur Bereitstellung öffentlicher Leistungen* relevant, die als *Substitutionsgüter* für besonders von der Teuerung betroffene Güter und Dienstleistungen dienen können. Beispiele hierfür wären etwa die Wohnbauförderung, in deren Rahmen die thermische Sanierung stärker gefördert werden könnte, um den privaten Haushalten eine Senkung der Heizkosten zu erleichtern, oder Subventionen für den öffentlichen Verkehr, die den Umstieg vom Individual- auf den öffentlichen Verkehr und damit die Einsparung von Treibstoff ermöglichen.

Budgetpolitische Maßnahmen zur Kompensation eines Inflationsschubes sind mit einer Reihe von Problemen behaftet. Wie erwähnt, kann die Budgetpolitik lediglich an Symptomen ansetzen, die Ursachen der Inflation aber nicht beseitigen. Die Budgetpolitik kommt erst dann zum Einsatz, wenn der Preisschub bereits auftritt, und die dann zur Verfügung stehenden Maßnahmen verursachen den öffentlichen Haushalten (teilweise erhebliche) Kosten. Sofern ein automatischer Einsatz bestimmter Instrumente vorgesehen ist (etwa der Indexierung von Sozialleistungen), werden – ohne weitere diskretionäre Entscheidungen – automatisch Budgetmittel gebunden. Diese stehen dann für andere einnahmen- oder ausgabenseitige Strukturreformen nicht mehr zur Verfügung; so wird etwa der Spielraum für Steuerreformen eingeschränkt. Wesentlich effizienter ist es daher, an den Entstehungsgründen der Inflation anzusetzen: Entsprechende wirtschaftspolitische Eingriffe – etwa in Form einer effektiven Wettbewerbspolitik – sind mit einem wesentlich geringeren Budgetaufwand verbunden.

Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass eine weitgehende Abfederung der Inflationsfolgen den Druck von der Wirtschaftspolitik nimmt, entschieden gegen die Inflationsursachen vorzugehen, zumal Letzteres vielfach auf Widerstand der Betroffenen stoßen wird. Dies trifft besonders für automatische Anpassungen zu, da diese ohne eine öffentliche wirtschaftspolitische Diskussion in Kraft treten.

Daraus ergibt sich eine Hierarchisierung wirtschaftspolitischer Maßnahmen zur Inflationsbekämpfung. Erste Priorität muss sein, Maßnahmen zur Prävention bzw. zur Beseitigung von Inflation zu ergreifen, die an den Wurzeln eines Preisschubes ansetzen.

Probleme

Zur aktuellen österreichischen Diskussion

Bereits umgesetzte oder diskutierte Maßnahmen

Eine effektive Beseitigung der Inflationsursachen macht budgetpolitische Maßnahmen zur Kompensation der Inflationsfolgen überflüssig.

Die folgende kritische Bewertung der in Österreich umgesetzten oder diskutierten Maßnahmen zur Neutralisierung der Inflationsfolgen für die privaten Haushalte stützt sich auf die Kriterien Zielerreichungsgrad, soziale Treffsicherheit, Verträglichkeit mit anderen wirtschaftspolitischen Zielen und europarechtliche Vorgaben. Auf dieser Basis werden Empfehlungen für Österreich formuliert.

In der österreichischen wirtschaftspolitischen Diskussion über Möglichkeiten zur Abmilderung von Inflationsfolgen wurden in den letzten Monaten von unterschiedlichen Seiten eine Reihe von Maßnahmen vorgeschlagen, die (auch) der Kompensation der Folgen der Teuerung dienen sollen und teilweise bereits umgesetzt wurden (Übersicht 1).

Übersicht 1: Maßnahmen zur Kompensation der Inflation in Österreich

Stand Ende August 2008

	Zeitpunkt der Umsetzung	Budgetvolumen Mio. € pro Jahr	Beschlossen	Zielerreichungsgrad ¹⁾	Soziale Treffsicherheit ¹⁾	Sonstiges
Steuern und Abgaben						
Spezifische Entlastungen						
Erhöhung des Kilometersgeldes auf 0,42 €	1. 7. 2008	25	Ja	+++	+	Ökologisch kontraproduktiv
Erhöhung des Pendlerpauschale				+++	+	
Um 10%	1. 7. 2007	18	Ja			
Um 15%	1. 7. 2008	35	Ja			
Einführung eines Pendlerzuschlags (insgesamt 130 €) auf die Negativsteuer für niedrige Einkommen (davon 40 € befristet für 2008/09)	1. 7. 2008	20	Ja	+++	+++	Ökologisch kontraproduktiv
Senkung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes auf Lebensmittel	.	150 pro Prozentpunkt	Nein	++	++ ²⁾	Europarechtlich beschränkter Spielraum
Halbierung bzw. Senkung der Umsatzsteuer auf Treibstoff	.	.	Nein	++	++	Europarechtlich geringer Spielraum
Senkung der Mineralölsteuer	.	.	Nein	++	++	Europarechtlich geringer Spielraum
Unspezifische Entlastungen						
Entfall der Erbschafts- und Schenkungssteuer	1. 8. 2008	140	Ja	+	+	
Senkung bzw. Abschaffung des Arbeitslosenversicherungsbeitrags für Bruttomonatseinkommen unter 1.350 €	1. 7. 2008	300	Ja	+	+++	Positive Beschäftigungswirkung
Inflationsabsatzbetrag einschließlich Negativsteuerelement für Bruttomonatseinkommen bis 25.000 €	.	800 ²⁾	Nein	+	++	
Gebühren						
Gebührenbefreiung für Geburten	1. 1. 2008	10	Ja	+	++	
Gebührenstopp Bund	1. 7. 2008	10	Ja	+	++	
Transfers						
Vorgezogene Pensionserhöhung	1. 11. 2008	144	Ja	+	++	
Erhöhung des Pflegegeldes um 4% bis 6% ³⁾	1. 1. 2009	120	Ja	+	++	
Erhöhung der Förderung für 24-Stunden-Pflege und Wegfall der Vermögensgrenze	1. 11. 2008	40	Ja	+	++	
Erhöhung Familienbeihilfe (13. Auszahlung)	.			+	++	
Für Kinder über 6 Jahre		186	Nein			
Für alle Kinder		238	Nein			
Öffentliche Bereitstellung von Substitutionsgütern						
Subventionierung Österreich-Ticket	Anfang 2009	107	Nein	+++	++	Positive Umweltwirkung

Q: Bundesministerium für Finanzen, WIFO-Zusammenstellung. – ¹⁾ + ... gering, ++ ... mittel, +++ ... hoch. – ²⁾ Wenn die Steuersenkung vom Lebensmitteleinzelhandel vollständig weitergegeben wird. – ³⁾ Summe enthält weitere Entlastungsmaßnahmen von geringerem Umfang, z. B. Heizkostenzuschüsse. – ⁴⁾ Siehe dazu im Detail http://www.bmsk.gv.at/cms/site/news_einzel.htm?channel=CH0008&doc=CMS1218535982530.

Dieser Maßnahmenkatalog umfasst zum einen *Steuer- und Abgabensenkungen*, die zum Teil spezifische, zum Teil unspezifische Entlastungen bewirken. Spezifische Entlastungswirkungen sind von der Erhöhung des Kilometersgeldes sowie des Pendlerpauschales bzw. Pendlerzuschlags, der Senkung des Umsatzsteuersatzes auf Lebensmittel oder Treibstoff sowie der Mineralölsteuer zu erwarten. Unspezifisch wirken die Ab-

schaffung von Erbschafts- und Schenkungssteuer²⁾, die Senkung der Arbeitslosenversicherungsbeiträge für niedrige Einkommen sowie ein Inflationsabsetzbetrag. Ein Teil dieser Maßnahmen wurde auch auf der EU-Ebene diskutiert; insbesondere jene, die europarechtliche Kompetenzen berühren: etwa die Senkung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes auf Lebensmittel oder die Reduktion der Mineralölsteuer.

Mit Ausnahme des Vorschlags, den ermäßigten Umsatzsteuersatz auf Lebensmittel zu senken, fokussieren alle diskutierten oder bereits umgesetzten spezifischen Abgabentlastungsmaßnahmen auf den Treibstoffmarkt, auf den neben den Lebensmittelmärkten ein großer Anteil der gesamten Teuerung entfällt: durch die Ausdehnung der Absetzbarkeit preissteigerungsbedingter Mehrausgaben (Kilometergeld, Pendlerpauschale und -zuschlag) in der Einkommensteuer oder die Senkung von Steuern auf Treibstoff (Mineralöl- und Umsatzsteuer).

Zum anderen wurden auf der Einnahmenseite *Gebührensenkungen* umgesetzt: die Befreiung von allen Gebühren im Zusammenhang mit Geburten sowie ein Gebührenstopp für den Bund, d. h. die Aussetzung der im Regierungsprogramm vereinbarten Valorisierung sämtlicher Gebühren des Bundes im Jahr 2008.

Ein drittes Maßnahmenbündel betrifft staatliche Ausgaben. Bereits beschlossen wurden einige Maßnahmen im Bereich *staatlicher Transfers*: das Vorziehen der Pensionserhöhung für das Jahr 2009 auf November 2008 sowie die Erhöhung des Pflegegeldes um 4% bis 6% und die Erhöhung der Förderung für die 24-Stunden-Pflege. Noch in Diskussion ist die Ausweitung der Familienbeihilfe in Form einer 13. Auszahlung.

Die ebenfalls noch nicht beschlossene Subventionierung des Österreich-Tickets, mit dem ab 2009 alle öffentlichen Verkehrsmittel für einen jährlichen Pauschalbetrag von 1.490 €³⁾ genutzt werden können, kann als *öffentliche Bereitstellung eines Substituts* für die von der Teuerung stark betroffene private Pkw-Nutzung betrachtet werden.

Sowohl der Zielerreichungsgrad als auch die soziale Treffsicherheit der spezifischen Abgabentlastungsmaßnahmen sind unterschiedlich zu beurteilen.

Der Zielerreichungsgrad der steuerlichen Maßnahmen zur Entlastung des Pendelns ist hoch. Deutlich geringer dürfte er dagegen für die vorgeschlagenen Verbrauchssteuersenkungen sein. Diese richten sich zwar spezifisch auf von der Teuerung besonders betroffene Märkte. Allerdings ist die Annahme plausibel, dass die Steuersenkungen von den auf diesen oligopolisierten Märkten agierenden Anbietern nicht in vollem Umfang an die Verbraucher weitergegeben werden.

Die soziale Treffsicherheit ist am höchsten für den Pendlerzuschlag zur Negativsteuer. Er kommt jenen Einkommensteuerpflichtigen zugute, die mangels eines zu versteuernden Einkommens Anspruch auf die Negativsteuer haben. Allerdings ist hier das Problem der Nicht-Inanspruchnahme zu bedenken, das für alle nur auf Antrag gewährten Steuerermäßigungen gilt: Diese werden von den unteren Einkommenschichten wegen eines Informationsdefizits oder des damit verbundenen bürokratischen Aufwands überdurchschnittlich häufig nicht in Anspruch genommen.

Die steuerliche Absetzbarkeit von Kilometergeld und Pendlerpauschale ist dagegen mit einer degressiven Wirkung verbunden, d. h. die Entlastungswirkung nimmt mit steigendem Einkommen zu. Zudem kann sie von den etwa 40% der Steuerpflichtigen, die ohnehin keine Einkommen- bzw. Lohnsteuer zahlen, nicht in Anspruch genommen werden. Die soziale Treffsicherheit ist daher eher gering.

Auch die soziale Treffsicherheit von Verbrauchssteuersenkungen ist begrenzt. Zwar werden die niedrigen Einkommen relativ mehr entlastet als die höheren. Allerdings kommen die Maßnahmen allen Einkommensklassen zugute, sodass Mitnahmeeffekte für die höheren Einkommen bestehen. Insbesondere eine starke Senkung des Um-

²⁾ Nach zwei Urteilen des Verfassungsgerichtshofes im Jahr 2007 durfte die Erbschafts- und Schenkungssteuer in ihrer derzeitigen Ausgestaltung nur mehr bis Ende Juli 2008 erhoben werden; auf eine Reform wurde verzichtet und die Steuer stattdessen zum 1. August 2008 abgeschafft. Die dadurch bewirkte Steuerentlastung wird von der Politik den aktuellen Maßnahmen gegen die Teuerung zugerechnet.

³⁾ Für Pensionistinnen und Pensionisten 1.190 €, für Jugendliche 990 €.

Spezifische Abgabentlastungen

satzsteuersatzes ist kritisch zu betrachten. Die regressive Wirkung der Umsatzsteuer wird durch die bestehenden ermäßigten Umsatzsteuersätze bereits deutlich abgeschwächt. Die OECD betont in einer jüngst veröffentlichten Studie, dass Direktzahlungen der Gewährung bzw. weiteren Senkung eines niedrigeren Umsatzsteuersatzes hinsichtlich der sozialen Treffsicherheit deutlich überlegen sind (Johannson et al., 2008). Die Mineralölsteuer weist zwar insgesamt einen regressiven Belastungsverlauf auf, dieser ist jedoch weniger ausgeprägt als für andere Verbrauchssteuern, da die privaten Haushalte mit niedrigem Einkommen vergleichsweise wenige Pkw besitzen.

Der europarechtliche Spielraum für eine Senkung des Umsatzsteuersatzes oder des Mineralölsteuersatzes ist nicht allzu groß. In der Umsatzsteuer sind höchstens zwei ermäßigte Sätze zulässig, die mindestens 5% betragen müssen. Österreich wendet einen ermäßigten Umsatzsteuersatz von 12% auf Ab-Hof-Lieferungen von Wein an. Ein zweiter ermäßigter Satz von 10% (die Hälfte des regulären Umsatzsteuersatzes von 20%) gilt für eine Reihe weiterer Güter, die zum soziokulturellen Existenzminimum gezählt werden, etwa Verlagserzeugnisse, Mieten oder Lebensmittel. Soll der Umsatzsteuersatz für Lebensmittel reduziert werden, müsste daher entweder der ermäßigte Satz von 12% abgeschafft werden, oder der geringere ermäßigte Steuersatz für Lebensmittel müsste auch auf alle anderen Güter in dieser Kategorie angewandt werden. Beide Optionen wären mit erheblichen Steuerausfällen verbunden: die erste mit etwa 750 Mio. € pro Jahr, die zweite mit über 2 Mrd. € pro Jahr. Der Mineralölsteuersatz liegt in Österreich nur wenig über dem EU-rechtlich festgeschriebenen Mindeststeuersatz; der Spielraum für eine Steuersenkung ist daher klein.

Nicht zuletzt wirken sowohl die erweiterte Absetzbarkeit von Kosten des Individualverkehrs in der Einkommensteuer in Form des erhöhten Pendlerpauschales usw. als auch die Herabsetzung der Steuern auf Treibstoff ökologisch kontraproduktiv. Aus ökologischer Perspektive wäre zu erwägen, die Maßnahmen im Bereich der Einkommensteuer an bestimmte Bedingungen zu knüpfen, etwa die Verwendung von öffentlichen Verkehrsmitteln zumindest für Teilstrecken des Arbeitsweges.

Definitionsgemäß ist der Zielerreichungsgrad unspezifischer Abgabentlastungen gering.

Die soziale Treffsicherheit der Abschaffung bzw. Senkung der Arbeitslosenversicherungsbeiträge für monatliche Bruttoeinkommen bis 1.350 € ist hoch. Sie ist mittel für den Inflationsabsetzbetrag, der für zu versteuernde Jahreseinkommen bis 25.000 € gewährt würde: Davon würden nicht nur die untersten Einkommenschichten profitieren, und es wäre das Problem einer unvollständigen Inanspruchnahme gegeben, da der Inflationsabsetzbetrag im Rahmen der Arbeitnehmerveranlagung geltend gemacht werden müsste. Damit verbunden ist auch das Problem, dass die Entlastung erst mit erheblicher Verzögerung wirksam würde. Schließlich käme ein Inflationsabsetzbetrag nur den Lohn- und Einkommensteuerpflichtigen zugute, nicht aber Personen mit Transfereinkommensbezug mit Ausnahme der Pensionistinnen und Pensionisten. Der Entfall der Erbschafts- und Schenkungssteuer ist angesichts der ungleichen Vermögensverteilung sowie der progressiven Ausgestaltung des Steuertarifs mit einer geringen sozialen Treffsicherheit verbunden.

Europarechtlich bestehen hinsichtlich aller unspezifischen Abgabensenkungen keine Beschränkungen. Bezüglich der Verträglichkeit mit anderen wirtschaftspolitischen Zielen sind insbesondere die positiven Beschäftigungseffekte der Reduktion der Arbeitslosenversicherungsbeiträge hervorzuheben.

Die bereits implementierte Abschaffung der Gebühren im Zusammenhang mit Geburten sowie der Gebührenstopp des Bundes⁴⁾ für das Jahr 2008 weisen einen geringen Zielerreichungsgrad auf. Ihre soziale Treffsicherheit ist eingeschränkt: Einerseits kommen diese Gebührensenkungen allen Betroffenen unabhängig von der Einkommenshöhe zugute; andererseits wirken Gebühren regressiv, sodass die Haushalte mit niedrigem Einkommen gemessen an der relativen Entlastung besonders von ihrer Herabsetzung profitieren.

⁴⁾ In der Regierungsvereinbarung wurde eine regelmäßige Valorisierung der Gebühren fixiert, die für das Jahr 2008 ausgesetzt wurde.

Unspezifische Abgabentlastungen

Entlastungen im Bereich der Gebühren

Der Zielerreichungsgrad der bereits umgesetzten bzw. zur Diskussion stehenden Transfererhöhungen ist gering.

Die soziale Treffsicherheit der vorgezogenen Pensionserhöhung sowie einer zusätzlichen Auszahlung der Familienbeihilfe im Jahr dürfte begrenzt sein, da diese Maßnahmen allen Anspruchsberechtigten unabhängig von ihrer Bedürftigkeit zugute kommen. Dasselbe gilt für die Pflegegeldhöhung sowie die Förderung der 24-Stunden-Pflege, zumal bei letzterer die Vermögensgrenze entfallen wird.

Die vorgeschlagene Subventionierung des Österreich-Tickets weist einen hohen Zielerreichungsgrad auf, da sie spezifisch auf eine Entlastung von den hohen Treibstoffpreisen gerichtet ist. Ihre soziale Treffsicherheit dürfte begrenzt sein. Einerseits sind die Haushalte mit niedrigem Einkommen besonders von der Treibstoffverteuerung betroffen, sofern sie überhaupt einen Pkw besitzen. Andererseits ist die Inanspruchnahme des subventionierten Tickets unabhängig vom individuellen Einkommen. Aus ökologischer Perspektive ist das Österreich-Ticket als positiv zu beurteilen, da es den Umstieg vom Individual- auf den öffentlichen Verkehr fördert.

Auch wenn die eine oder andere der oben diskutierten Maßnahmen zur Bekämpfung der Inflationsfolgen sinnvolle Aspekte aufweist, muss der gesamte Katalog aus bereits realisierten und noch zur Diskussion stehenden Einzelmaßnahmen aus mehreren Gründen aus einer Gesamtperspektive kritisch betrachtet werden.

Zunächst ist dies ein Bündel unkoordinierter Maßnahmen, die nicht in ein Gesamtkonzept eingebunden sind: weder in ein abgestimmtes Gesamtkonzept zur Kompensation der Verteilungswirkungen der Inflation noch – was die abgabenseitigen Maßnahmen anbelangt – in ein Gesamtkonzept der für das Jahr 2010 geplanten großen Steuerreform. Einige Maßnahmen weisen überhaupt keinen inhaltlichen Bezug zur Inflationsproblematik auf. Es besteht daher erstens die Gefahr mangelnder Effektivität der umgesetzten bzw. noch geplanten Maßnahmen zur Inflationsbekämpfung. Zweitens werden bereits jetzt beträchtliche finanzielle Mittel gebunden, die für die für 2010 vorgesehene Abgabenreform "in einem Guss" fehlen. Allein die bereits beschlossenen Maßnahmen erreichen ein Gesamtvolumen von 860 Mio. € jährlich⁵⁾ – mit fast einem Drittel ein erheblicher Betrag gemessen am für die Steuerreform 2010 vorgesehenen Gesamtvolumen von 2,7 Mrd. €.

Gelegentlich wird argumentiert, der Staat profitiere von der hohen Inflation durch Mehreinnahmen aus Steuern und Abgaben, die zur Gegenfinanzierung von Maßnahmen zur Kompensation der Inflation an die privaten Haushalte zurückgegeben werden könnten bzw. sollten. Allfällige inflationsbedingte Mehreinnahmen der öffentlichen Hand sind allerdings temporär, also auf Phasen eines beschleunigten Preisauftriebs beschränkt. Dagegen bewirken die vorgeschlagenen und implementierten Maßnahmen dauerhafte Entlastungen, sofern sie nicht explizit an das Überschreiten einer bestimmten Preissteigerungsschwelle gekoppelt sind (Inflationsabsatzbetrag) oder zeitlich befristet gewährt werden (ein Teil des Pendlerzuschlags zur Negativsteuer). Aus budgetären, aber auch aus Effizienzgründen ist grundsätzlich die Frage zu stellen, ob einem temporären Phänomen mit dauerhaften Entlastungsmaßnahmen begegnet werden soll.

Weiters kann die These vom Staat als Inflationsgewinner a priori nicht bestätigt werden. Abgaben unterscheiden sich nach Kategorien sowie der kurzen und der mittleren Frist. Aus einem Preisanstieg resultieren zunächst Mehreinnahmen aus der Besteuerung von Bemessungsgrundlagen, die mit der Inflation zunehmen (können)⁶⁾. Unmittelbar betrifft dies die wertabhängigen (d. h. mit einem bestimmten Prozentsatz auf den Nettoverkaufspreis erhobenen) Verbrauchssteuern; in Österreich sind das die Umsatzsteuer, die Normverbrauchsabgabe und die Versicherungssteuer, die 2008 gemäß Bundesvoranschlag etwa 23,3 Mrd. € (davon Umsatzsteuer 21,7 Mrd. €)

⁵⁾ Stand Ende August 2008.

⁶⁾ Die folgende Betrachtung beschränkt sich auf die Steuern des Bundes sowie die Einnahmen der Sozialversicherungsträger, da sich die aktuelle österreichische Diskussion auf Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Bundeshaushalt bzw. den Sozialversicherungsträgern bezieht. Inflationsabhängige Abgaben anderer Gebietskörperschaften, insbesondere die gemeindeeigene Kommunalsteuer, ebenso wie jene an die verschiedenen aus lohnabhängigen Einnahmen gespeisten Fonds (Familienlasten- und Insolvenzentgeltgleichs fonds) werden daher vernachlässigt.

Entlastungen im Bereich der Transfers

Öffentliche Bereitstellung von Substitutionsgütern

Empfehlungen für Österreich

bzw. knapp 36% (Umsatzsteuer knapp 33%) der Steuereinnahmen des Bundes ausmachen. Auch die nominellen Gewinne und somit die gewinnabhängigen Steuern werden durch die Inflation gesteigert; dies sind die veranlagte Einkommensteuer sowie die Körperschaftsteuer, deren Aufkommen für 2008 auf 8,75 Mrd. € bzw. gut 13% der Gesamtsteuereinnahmen des Bundes prognostiziert wird.

Mittelbar kann die Inflation auch auf weitere Steuerbemessungsgrundlagen durchschlagen, wenn diese zur Kompensation des Preisanstiegs angepasst werden – insbesondere Löhne und Gehälter sowie Zinseinkünfte. In diesem Fall würden die Einnahmen aus allen lohnabhängigen Abgaben sowie der Kapitalertragsteuer auf Zinsen steigen. Letztere wird 2008 1,55 Mrd. € bzw. gut 2% der Bundessteuereinnahmen erreichen.

Die lohnabhängigen Abgaben umfassen im Bereich des Bundes die Lohnsteuer und den Wohnbauförderungsbeitrag und erreichen 2008 20,76 Mrd. € bzw. knapp 32% der Steuereinnahmen des Bundes. Davon entfallen 20 Mrd. € auf die progressiv ausgestaltete Lohnsteuer; hier bedeutet ein inflationsbedingter Anstieg der Bemessungsgrundlage aufgrund der kalten Progression eine überproportionale Zunahme der Steuereinnahmen und damit eine Steigerung der Abgabenquote. Hinzu kommen die Einnahmen der Sozialversicherungsträger, die 2007 42,8 Mrd. € ausmachten.

Keine teuerungsbedingten Mehreinnahmen sind dagegen aus den mengenabhängigen (d. h. mit einem fixen absoluten Betrag erhobenen) spezifischen Verbrauchssteuern zu erwarten, zu denen in Österreich die Energieabgaben, die Mineralölsteuer, die Alkoholsteuer, die Biersteuer, die Kfz-Steuer sowie die motorbezogene Versicherungssteuer zählen. Die Einnahmen aus diesen Steuern werden für 2008 auf 6,37 Mrd. € bzw. knapp 10% der Steuereinnahmen des Bundes geschätzt⁷⁾. Ein Preisanstieg kann im Gegenteil sogar Mindereinnahmen an diesen Steuern zur Folge haben, wenn er den Verbrauch dämpft, wie das in den letzten Monaten für den Treibstoffverbrauch zu beobachten war.

Auf jeden Fall bewirkt die Inflationsbeschleunigung die reale Entwertung der staatlichen Einnahmen aus diesen Steuern. Dies gilt auch für die Gebühren des Bundes, die 2008 voraussichtlich 850 Mio. € bzw. gut 1% der gesamten Bundessteuereinnahmen betragen werden.

Den genannten potentiellen Mehreinnahmen aus den Steuern stehen aber nicht nur mögliche teuerungsbedingte Mindereinnahmen, sondern auch Mehraufwendungen gegenüber, da auch der Staat in Abhängigkeit von der Ausgabenstruktur von den Preissteigerungen betroffen ist: vor allem im Bereich der Löhne und Gehälter, der Sachaufwendungen sowie der indexierten bzw. zur Kompensation der Inflation diskretionär angepassten Transferleistungen. Das Verhältnis zwischen Mehreinnahmen und Mehrausgaben bestimmt den Budgetspielraum für Entlastungsmaßnahmen zum Inflationsausgleich. Ob die aktuelle Inflationsphase tatsächlich mit einem (steigenden) Entlastungsspielraum einhergeht, bedarf einer genaueren Untersuchung, die jedoch im Rahmen des vorliegenden Beitrags nicht geleistet werden kann.

Schließlich bergen insbesondere unfokussierte und unkoordinierte, zeitlich unbefristete Kompensationsmaßnahmen die Gefahr, dass durch diese Symptombekämpfung der Reformdruck in jenen Bereichen sinkt, in denen die Inflationsursachen tatsächlich zu suchen sind, etwa in der Wettbewerbspolitik.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen scheint es sinnvoller, im Rahmen des beschränkten Spielraums der Budgetpolitik auf Maßnahmen zu setzen, die spezifisch die Folgen der Inflationsbeschleunigung kompensieren und nur im Falle ihres Auftretens ansetzen. Priorität haben hier die regelmäßige Kompensation der kalten Progression sowie die regelmäßige Valorisierung von Sozialleistungen, die einen zielgerichteten Ausgleich der Inflationsfolgen für die privaten Haushalte bewirken. Sie wären zu ergänzen um spezifische Transferleistungen bzw. Ausgaben für die öffentliche Bereitstellung von Substitutionsgütern, die auf einzelne von Preissteigerungen besonders betroffene Teilmärkte fokussieren: etwa Heizkostenzuschüsse sowie Ausgaben

⁷⁾ Mehreinnahmen aus einer Verteuerung dieser Güter und Dienstleistungen fallen lediglich bei der Umsatzsteuer an, soweit die Güter der Umsatzsteuer unterliegen.

für den öffentlichen Verkehr im Falle einer starken Verteuerung von Treibstoffen und Heizmaterial.

Ein drittes Maßnahmenbündel soll abschließend kurz angesprochen werden, auch wenn es nicht die Inflationsfolgen für die privaten Haushalte abmildert, sondern aus budget- und lenkungspolitischen Gründen angezeigt ist: die regelmäßige Valorisierung der mengenabhängigen Steuern.

Den Effekt der kalten Progression zeigt ein Vergleich der Durchschnittsteuersätze des Nominaleinkommens mit jenen des entsprechenden Realeinkommens, das mit dem Verbraucherpreisindex für ein bestimmtes Basisjahr deflationiert wird. Als Basisjahr wird hier das Jahr 2005 verwendet, d. h. das Jahr der zweiten Stufe der jüngsten großen Steuerreform 2004/05 (Übersicht 2). Demnach sind alle Einkommensstufen von der kalten Progression betroffen. Besonders gravierend wirkt sie aber in den unteren Einkommensbereichen (mit einem steuerpflichtigen Jahreseinkommen von höchstens 12.000 €), weil dort die Progression im Steuertarif besonders stark ist. Die Kompensation der kalten Progression weist somit auch einen sozialen Aspekt auf.

Kompensation der kalten Progression

Übersicht 2: Ausmaß der kalten Progression in Österreich nach Höhe des zu versteuernden Einkommens

Bemessungsgrundlage (Tariffbesteuerung ¹⁾)		Steuer laut Tarif, einschließlich Arbeitnehmer- und Verkehrsabsetzbetrag		Durchschnittsteuersatz		Kalte Progression	
2005	2008	2005	2008	2005	2008	Veränderung 2005/2008	
In €	In €	In €	In €	In %	In %	In €	Prozentpunkte
933	1.000	- 25	- 26	- 2,65	- 2,62	- 1,5	+ 0,03
1.865	2.000	- 45	- 48	- 2,42	- 2,41	- 3,0	+ 0,02
2.798	3.000	- 66	- 70	- 2,35	- 2,34	- 4,4	+ 0,01
3.730	4.000	- 86	- 92	- 2,31	- 2,30	- 5,9	+ 0,01
4.663	5.000	- 107	- 110	- 2,29	- 2,20	- 3,4	+ 0,09
5.595	6.000	- 110	- 110	- 1,97	- 1,83	± 0,0	+ 0,13
6.528	7.000	- 110	- 110	- 1,69	- 1,57	± 0,0	+ 0,11
7.460	8.000	- 110	- 110	- 1,47	- 1,38	± 0,0	+ 0,10
8.393	9.000	- 110	- 110	- 1,31	- 1,22	± 0,0	+ 0,09
9.325	10.000	- 110	- 110	- 1,18	- 1,10	± 0,0	+ 0,08
10.258	11.000	- 110	38	- 1,07	0,35	+ 148,3	+ 1,42
11.191	12.000	111	422	1,00	3,51	+ 310,3	+ 2,52
12.123	13.000	469	805	3,87	6,19	+ 336,1	+ 2,32
13.056	14.000	826	1.188	6,33	8,49	+ 362,0	+ 2,16
13.988	15.000	1.184	1.572	8,46	10,48	+ 387,9	+ 2,01
14.921	16.000	1.541	1.955	10,33	12,22	+ 413,7	+ 1,89
15.853	17.000	1.899	2.338	11,98	13,75	+ 439,6	+ 1,78
16.786	18.000	2.256	2.722	13,44	15,12	+ 465,4	+ 1,68
17.718	19.000	2.614	3.105	14,75	16,34	+ 491,3	+ 1,59
18.651	20.000	2.971	3.488	15,93	17,44	+ 517,1	+ 1,51
23.314	25.000	4.759	5.405	20,41	21,62	+ 646,4	+ 1,21
25.179	27.000	5.483	6.277	21,78	23,25	+ 794,0	+ 1,47
27.976	30.000	6.703	7.585	23,96	25,28	+ 882,2	+ 1,32
32.639	35.000	8.735	9.765	26,76	27,90	+ 1.029,3	+ 1,14
37.302	40.000	10.768	11.944	28,87	29,86	+ 1.176,3	+ 0,99
41.965	45.000	12.801	14.124	30,50	31,39	+ 1.323,3	+ 0,88
46.627	50.000	14.834	16.304	31,81	32,61	+ 1.470,4	+ 0,79
51.290	55.000	16.885	18.740	32,92	34,07	+ 1.855,0	+ 1,15
55.953	60.000	19.216	21.240	34,34	35,40	+ 2.023,6	+ 1,06
65.278	70.000	23.879	26.240	36,58	37,49	+ 2.360,9	+ 0,91
74.604	80.000	28.542	31.240	38,26	39,05	+ 2.698,1	+ 0,79
83.929	90.000	33.205	36.240	39,56	40,27	+ 3.035,4	+ 0,70
93.255	100.000	37.867	41.240	40,61	41,24	+ 3.372,7	+ 0,63

Q: WIFO-Berechnungen. – ¹⁾ 2005 real vergleichbar.

Die im Rahmen der Einkommensteuer gewährten Absetzbeträge werden wie die anderen Steuerabzugsbeträge nicht regelmäßig an die Inflation angepasst. Der Kinderabsetzbetrag und der Verkehrsabsetzbetrag wurden dadurch inzwischen real deutlich entwertet (Übersicht 3). Die inflationsbedingte Erosion des Mehrkindzuschlags zum Kinderabsetzbetrag sowie des Alleinerdiener- bzw. Alleinerzieherabsetzbetrags wurde durch diskretionäre Erhöhungen in jeweils größerem Umfang überkompensiert.

Übersicht 3: Absetzbeträge in Österreich

2008

	Einführung	Höhe bei Einführung	Aktuelle Höhe	Erhöhung seit Einführung	Preissteigerung (VPI) seit Einführung	Zuletzt erhöht
		In €	In €	In %	In %	
Kinderabsetzbetrag	1993	51	51	± 0,0	+ 33,9	1993
Mehrkindzuschlag (für das dritte und jedes weitere Kind)	1999	15	36	+150,5	+ 21,5	2002
Arbeitnehmerabsetzbetrag	1973	80	54	- 32,4	+ 223,5	
Verkehrsabsetzbetrag	1989	291	291	± 0,0	+ 54,1	1989
Alleinverdiener- bzw. Alleinerzieherabsetzbetrag ¹⁾	1973	109	364	+233,9	+ 223,5	1993

Q: WIFO-Zusammenstellung, Bundesministerium für Finanzen. – ¹⁾ Basisbetrag; hinzu kommen seit 2004 Kinderzuschläge.

Die "heimliche Steuererhöhung" durch die kalte Progression in der Einkommensteuer kann durch die automatische Indexierung oder die jährliche Anpassung der Tarifzonen sowie von Absetz- und Freibeträgen per Gesetz vermieden werden (*Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, 2007*). Viele OECD-Länder treffen Maßnahmen zum Ausgleich der Inflation in der Einkommensteuer (Übersicht 4). Dabei werden automatische oder diskretionäre Anpassungen vorgenommen, die nicht unbedingt umfassend (alle Einkommensteuerregelungen betreffend) sind. Einige Länder sehen auch Maßnahmen gegen die kalte Progression der Sozialversicherungsbeiträge vor (Übersicht 4).

Übersicht 4: Automatische und diskretionäre Anpassungen zur Verhinderung der kalten Progression in den OECD-Ländern

	Einkommensteuer	Familienleistungen	Sozialversicherungsbeiträge
Australien	Nein	Ja	.
Österreich	Nein	Nein	Ja
Belgien	Ja	Ja	Nein
Kanada	Ja	Ja	Teilweise
Tschechien	.	Ja	.
Dänemark	Ja	Ja	Ja
Finnland	Ja	.	.
Frankreich	Ja	.	Ja
Deutschland	Nein	Nein	Teilweise
Griechenland	Nein	.	Ja
Ungarn	Ja	Ja	Ja
Island	Ja	Ja	Ja
Irland	Nein	Ja	Ja
Italien	Nein	Nein	Ja
Japan	Nein	Nein	.
Korea	Nein	Nein	.
Luxemburg	Nein	Ja	Ja
Mexiko	Teilweise	.	Ja
Niederlande	Ja	Ja	Ja
Neuseeland	Nein	Nein	.
Norwegen	Ja	Nein	Ja
Polen	Nein	Ja	Ja
Portugal	Ja	Ja	.
Slowakei	Ja	Ja	Ja
Spanien	Ja	.	Ja
Schweden	Ja	Nein	Ja
Schweiz	Ja	Ja	.
Türkei	Ja	.	Ja
Großbritannien	Ja	Ja	Ja
USA	Ja	Ja	Ja

Q: OECD (2008).

Regelmäßige Valorisierung der staatlichen Transferzahlungen

Unter den staatlichen Transferleistungen, die in absoluten Beträgen gewährt werden, werden in Österreich lediglich die Sozialhilfe sowie der Pensions-Ausgleichszulagenrichtsatz für geringe Pensionen jährlich an die Preissteigerung des vorherge-

henden Jahres angepasst (Übersicht 5). Die jährliche Erhöhung der Pensionen aus der gesetzlichen Pensionsversicherung soll ebenfalls u. a. die Inflation kompensieren.

Die anderen in Übersicht 5 genannten Transferleistungen (Familienbeihilfe, Kinderbetreuungsgeld und Pflegegeld) unterliegen keiner regelmäßigen Valorisierung. Das Kinderbetreuungsgeld von 436 € monatlich blieb seit seiner Einführung 2002 unverändert⁸⁾, das 1993 eingeführte Pflegegeld wurde dreimal angehoben (1994 um 2,5%, 1995 um 2,8% und 2005 um 2%). Die soeben beschlossene Steigerung des Pflegegeldes gleicht daher die teuerungsbedingte Entwertung seit seiner Implementierung nur teilweise aus. Keine regelmäßige Inflationsanpassung gilt auch für die Arbeitslosenzahlungen.

Übersicht 5: Wichtige Transferleistungen in Österreich

2008

	Einführung	Höhe bei Einführung	Aktuelle Höhe	Erhöhung seit Einführung	Preissteigerung (VPI) seit Einführung	Zuletzt erhöht	Gesamtausgaben 2007
		In €		In %			Mio. €
Familienbeihilfe ¹⁾	1955	11	105	+ 867,0	514,5	2000	3.007
Kinderbetreuungsgeld ²⁾	2002	436	436	± 0,0	13,6	2002	999
Pflegegeld	1993				33,9	2005	1.541 + 304 ³⁾
Stufe 1		182	148	- 18,5			
Stufe 2		254	273	+ 7,3			
Stufe 3		392	422	+ 7,5			
Stufe 4		589	633	+ 7,5			
Stufe 5		799	859	+ 7,5			
Stufe 6		1.090	1.172	+ 7,5			
Stufe 7		1.453	1.562	+ 7,5			
Sozialhilfe (Wien, Alleinunterstützte, normaler Richtsatz)	1961	33	439	+ 1.242,5	432,3	Jährlich	454 ⁴⁾
Pensionen, Ausgleichszulagenrichtsatz	1955	33	747	+ 2.134,5	514,5	Jährlich	932

Q: WIFO-Zusammenstellung. – ¹⁾ Grundbetrag für das erste Kind; erhöht sich mit Vollendung des 3., des 10. und des 19. Lebensjahres des Kindes sowie mit der Zahl der Kinder. – ²⁾ Modell bis 2007, für Bezugsdauer bis 36 Monate; ab 2008 Differenzierung je nach Länge des Bezugs. – ³⁾ Bundespflegegeld + Landespflegegeld. – ⁴⁾ Allgemeine Sozialhilfe.

Soll die allmähliche teuerungsbedingte Entwertung der staatlichen Transferleistungen vermieden werden, so wären auch diese jährlich zu valorisieren. Eine Reihe von OECD-Ländern wirken z. B. durch automatische oder diskretionäre Anpassungen der inflationsbedingten Erosion der Familienleistungen entgegen (Übersicht 4).

Die Gesamtausgaben für die betrachteten Sozialleistungen (Übersicht 5) bieten einen Anhaltspunkt für die zu erwartenden Kosten einer Indexierung. Im Jahr 2007 betrugen sie 7,237 Mrd. €. Bei der aktuellen Inflationsrate von etwa 4% hätten sich somit Mehrausgaben von 290 Mio. € ergeben.

Ein dritter Bereich, in dem eine regelmäßige Valorisierung zu erwägen wäre, sind die mengenabhängigen spezifischen Verbrauchssteuern. Da sie in absoluten Beträgen bemessen werden, werden auch sie durch die Inflation real entwertet. Vom Standpunkt der Budgetpolitik kompensiert eine automatische regelmäßige Inflationsanpassung der betreffenden spezifischen Verbrauchssteuern die reale teuerungsbedingte Entwertung ihres Aufkommens. Hinzu kommt eine allokatonspolitische Erwägung für jene Verbrauchssteuern, die auch – insbesondere umweltpolitischen – Lenkungszwecken dienen, wie die Energieabgaben oder die Kfz-bezogenen Steuern: Ihre Valorisierung wirkt einer Aushöhlung der Lenkungswirkung durch ihre reale Entwertung aufgrund der Inflation entgegen. Wie erwähnt, wird ihr Volumen für das Jahr 2008 auf 6,37 Mrd. € geschätzt; eine Anpassung im Ausmaß der aktuellen Preissteigerung von rund 4% wäre daher mit Mehreinnahmen von etwa 250 Mio. € verbunden, die zur Finanzierung der Maßnahmen zur Kompensation der Inflationsfolgen beitragen könnten.

Regelmäßige Valorisierung der mengenabhängigen Steuern

⁸⁾ Der Betrag von 436 € monatlich wird für eine Bezugsdauer von höchstens 36 Monaten gewährt; seit 2008 gelten zwei Optionen für Bezugsdauer und Höhe des Kinderbetreuungsgeldes (624 € für höchstens 24 Monate bzw. 798 € für höchstens 18 Monate).

Schlussbemerkung

Der Budgetpolitik sollte in der Inflationsbekämpfung nur eine untergeordnete Rolle zukommen, da sie lediglich die Folgen eines Preisschubes abfangen, nicht jedoch seine Ursachen beseitigen kann. Angesichts der teilweise erheblichen Kosten entsprechender budgetpolitischer Maßnahmen sowie der mit ihnen verbundenen Gefahr, dass der Druck zur Ursachenbekämpfung abnimmt, sollte sich die Wirtschaftspolitik auf Maßnahmen zur Prävention bzw. Beseitigung eines Teuerungsschubes konzentrieren.

Literaturhinweise

- 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&id=33663&typeid=8&display_mode=2.
- Johannson, A., Heady, Ch., Arnold, J., Brys, B., Vartia, L., "Tax and Economic Growth", OECD Economics Department Working Paper, 2008, (260).
- OECD, Taxing Wages 2007, Paris, 2008.
- Pätzold, J., Stabilisierungspolitik, 7. Auflage, Bern et al., 2008.
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, Aufschwung legt Pause ein. Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2007, Essen, 2007, http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=30339&typeid=8&display_mode=2.
- Schulmeister, St., "Handelsdynamik und Preisschwankungen auf Finanzmärkten und das Stabilisierungspotential einer Finanztransaktionssteuer", WIFO-Monatsberichte, 2008, 81(8), S. 607-626, http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=33285&typeid=8&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&id=31819&typeid=8&display_mode=2.

Budget Policy Approaches to Compensate for Inflation – Summary

Given the above-average price increases experienced in Austria since the end of 2007, anti-inflationary measures are at the centre of the ongoing economic-policy debate, with a strong focus on budget policy. The current price surge also needs to be looked at from the viewpoint of distribution policy: on the one hand, transfer payments by the state to private households are subject to devaluation in real terms; on the other hand, the inflation-related real loss of purchasing power of both earned income and transfer payments particularly affects low income earners, who spend much or all of their disposable income on consumption. All budget policy can do is (partially) neutralise the effect of price increases on income distribution; it is not able to contribute towards eliminating the causes of inflation.

The criteria applied to evaluate the individual budget-policy measures intended to compensate the consequences of inflation include their ability to meet social targets, their effectiveness, and their compatibility with other economic-policy objectives and the requirements of European law. Variations of taxes, social security contributions and charges are possible revenue-side approaches, while state transfer payments and the provision of public services as a substitute for goods particularly affected by inflation can be considered on the expenditure side.

Considering that budget policy can only fight the symptoms but not the causes of inflation, its instruments are employed at a time when prices are already going up. Public funds (often in substantial amounts) are required to finance the measures to be taken. It is therefore much more efficient to focus on the causes of inflation. Moreover, cushioning the impact of inflation is likely to ease the pressure on economic policy to combat the causes of inflation through vigorous action, all the more so if such action will encounter considerable resistance from those concerned. This holds, in particular, for automatic adjustments (e.g., index-linking of social services), as these take effect without public economic-policy debate. On this basis, a hierarchy of anti-inflationary economic-policy measures can be established. Top priority must be given to measures intended to prevent and/or eliminate inflation by aiming at the root causes of a price surge. Effectively eliminating the causes of inflation obviates the need for budget policy measures to compensate for its impact.

The steps currently debated and/or already taken in Austria present themselves as a bundle of uncoordinated measures in the absence of an overall concept: they are neither part of a coordinated effort to offset the effects of inflation on income distribution, nor do they fit into an overall regime – as far as revenue-side measures are concerned – for the large-scale tax reform planned for 2010. Thus, the effectiveness of the measures taken or planned to combat inflation is at risk. Moreover, these measures absorb substantial funds which will be lacking in the context of the "overall" tax reform envisaged for 2010. Finally, the majority of the measures proposed and implemented will result in permanent cost relief, even though – for both budgetary and efficiency reasons – the fundamental question arises whether a temporary phenomenon is to be countered with permanent relief measures.

In view of the above and given the limited scope of budget policy, the purpose of combating inflation would be better served by measures specifically designed to offset the impact of accelerated inflation in the event such a development occurs. Offsetting the effect of "cold" tax progression and increasing the level of social benefits on a regular basis to compensate private households for the consequences of inflation are matters of priority in this context. Other measures to be recommended include specific transfer payments and/or state funding for the public provision of substitution goods in sub-markets particularly affected by price increases, e.g., heating cost allowances and state expenditure for public transport in times of drastic fuel price increases. Another set of measures advisable for reasons of budget and regulatory policy comprises regular adjustments of specific per item taxes.