

Das „freie Spiel der Kräfte“ ist besser als sein Ruf

/ Autoren: Oliver Picek, Jakob Sturn

/ Juli 2024

Wenn eine Regierungskoalition zerbricht, gilt der selbst auferlegte Koalitionszwang im Parlament nicht mehr. Der Nationalrat lebt wieder auf. Die Parlamentsparteien suchen sich für jede Gesetzesabstimmung Verbündete für eine Mehrheit. Von manchen wird dieses „freie Spiel der Kräfte“ als Zeitraum exzessiver und instabiler Steuergeldverschwendung bezeichnet. Der Fiskalrats-Chef Christoph Badelt nannte die demokratischen Beschlüsse des Parlaments während dieser Zeit zuletzt „Wahlzuckerl“. Auch Bundeskanzler Karl Nehammer brachte am 17. Juni 2024 als Grund für seine Entscheidung, die Türkis-Grüne Koalition bis zum Wahltermin weiterzuführen, die Befürchtung von „Milliarden an Wahlzuckerln“ als Argument vor. Doch die Abstimmungen im Parlament kurz vor einer Wahl stehen im Schaufenster. Die Wünsche der Bevölkerung sollten daher eine größere Rolle spielen. Lobbys, die als finanzkräftige Minderheit ihre Interessen gegen die Wünsche der Mehrheit der Bevölkerung durchsetzen, tun sich in diesem Zeitraum schwerer.

In der Analyse des Fiskalrats (2024) zu den sogenannten „Wahlzuckerl“ werden die budgetären Kosten aufgezählt¹. Das Momentum Institut zieht für die Analyse die gleichen Maßnahmen des Fiskalrates heran und unterzieht sie einer Verteilungsanalyse. Für eine echte Beurteilung des freien Spiels der Kräfte muss eigentlich jede beschlossene wirtschaftspolitische Maßnahme einzeln betrachten und auf ihre Sinnhaftigkeit geprüft werden. Ein Kriterium dafür: Wie verteilungspolitisch treffsicher sind die Maßnahmen? Helfen die Parlamentsbeschlüsse den Ärmsten im Land, oder jenen, die ohnehin genug Einkommen beziehen? Es fällt auf: Gerade während des „freien Spiels der Kräfte“ hat der Nationalrat Abgaben gesenkt und Ausgaben beschlossen, die das Einkommen der Haushalte mit geringen Einkommen deutlich mehr erhöht haben als jenes der Gut- oder Topverdiener:innen.

/ „Wahlzuckerl“ 2019: Personen mit geringem Einkommen am stärksten entlastet

Den letzten koalitionsfreien Raum gab es im Jahr 2019, als in Folge des „Ibiza-Videos“ die türkis-blaue Koalition platzte. Die damals beschlossenen Maßnahmen wirken bis heute. Der Nationalrat verabschiedete etwa eine Valorisierung des Pflegegeldes oder die Erhöhung von Steuerabsetzbeträgen für Arbeitnehmer:innen und Pensionist:innen. Eine Verteilungsanalyse – wer profitiert wie stark von den Maßnahmen – lässt sich für 80 Prozent des verteilten Budgets im „freien Spiel der Kräfte“ 2019 erstellen. Die beschlossenen und analysierten Maßnahmen umfassen ein Volumen von 1,72 Milliarden Euro. Die Analyse zeigt: Untere Einkommenschichten entlastet das „freie Spiel der Kräfte“ von 2019 heute noch am stärksten. Für Haushalte im ärmsten Einkommensfünftel²

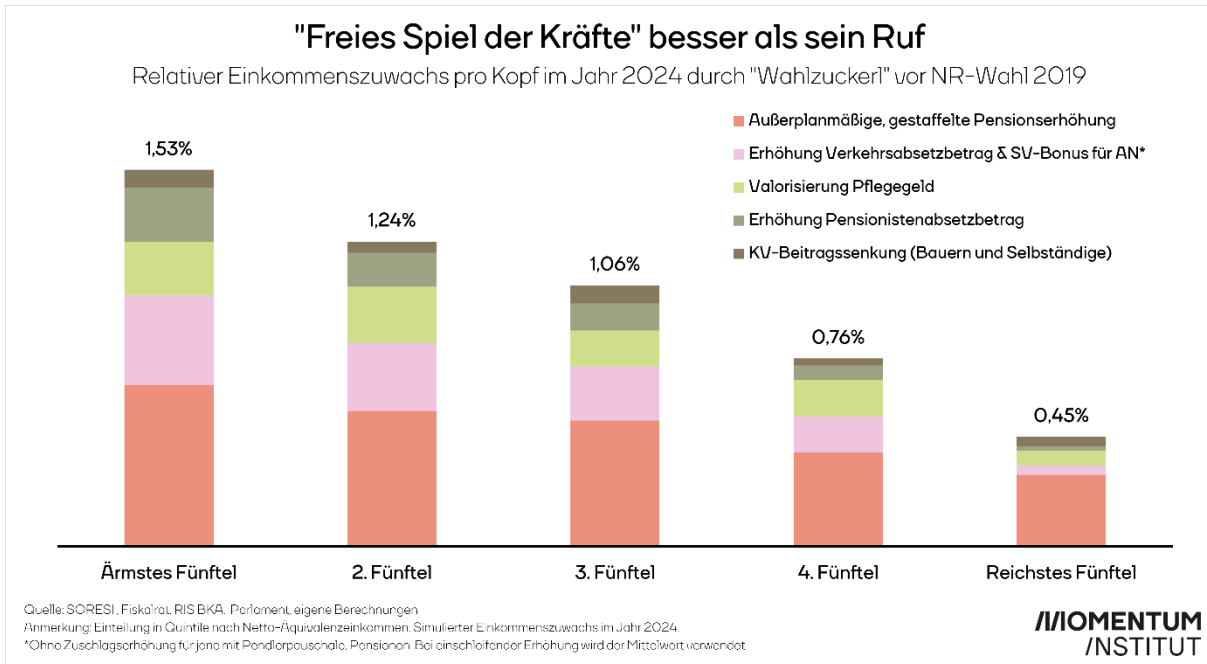
¹ Laut Fiskalrat machen die „Wahlzuckerl“ 2019 den Großteil aller „Wahlzuckerl“ von 2008, 2013, 2017, und 2019 aus, nämlich 2,15 Milliarden von 3,85 Milliarden. Für 80 Prozent dieser 2,15 Milliarden, also 1,72 Milliarden, lässt sich eine Verteilungsanalyse durchführen. Nicht alle damals beschlossenen Maßnahmen sind verteilungspolitisch exakt quantifizierbar. Methodisch wird dafür angenommen, dass die

damals beschlossenen Maßnahmen im Jahr 2024 neu eingeführt werden (und es sie davor nicht gab).

² Für die Zuteilung einer Maßnahme zu einem Einkommensfünftel ist das Pro-Kopf-Nettoäquivalenzeinkommen ausschlaggebend. Damit ist das Haushaltseinkommen dividiert durch die gewichtete

bedeuten die 2019 beschlossenen Maßnahmen im Jahr 2024 ein um 1,5 Prozent höheres Einkommen. Im einkommensreichsten Fünftel der Haushalte beträgt der Einkommensgewinn im Jahr 2024 0,5 Prozent. Grundsätzlich gilt für die Summe der Maßnahmen: Je weniger Einkommen ein Haushalt hat, desto höher ist sein

Einkommenszuwachs relativ zum Einkommen davor. Die Verteilungswirkung der Wirtschafts- und Sozialpolitik während des freien Spiels der Kräfte ist daher ausgezeichnet. Das Geld kommt bei den Menschen an, die es am meisten brauchen.



/ Das freie Spiel der Kräfte 2019

Die budgetär größten Gesetze aus dem „freien Spiel der Kräfte“ 2019 macht die Pensionserhöhung, die Valorisierung des Pflegegeldes und die Anhebung des Verkehrsabsetzbetrags aus.

Die Pensionserhöhung fiel damals gestaffelt aus. Geringe Pensionen wurden stärker erhöht als hohe Pensionen. Für Bezieher:innen der Ausgleichzulage (Mindestpension) stieg die Pension um 3,6 Prozent. Pensionen über 5220 Euro hingegen nur um 94 Euro (max. 1,8 Prozent). Aufgrund der Staffelung der Pensionserhöhung, profitieren Personen in unteren Einkommensgruppen stärker als jene mit hohem Einkommen.

Seit 2019 wird das Pflegegeld an die laufende Inflation angepasst. Gäbe es dieses Gesetz heute nicht und das Pflegegeld wäre

in den vergangenen Jahren nicht angepasst worden, hätte es ein Viertel seines Werts verloren. Von der Valorisierung haben, wie eine Analyse mit EU-SILC Daten zeigt, Haushalte mit geringerem Einkommen in Relation zu ihrem Einkommen am stärksten profitiert.

Die Anhebung des Verkehrsabsetzbetrags und die Erhöhung der Rückerstattung der Sozialversicherungsbeiträge für Personen mit geringem Einkommen kostet laut Fiskalrat – auf 2024 umgerechnet – rund 500 Millionen Euro. Steuerabsetzbeträge wirken grundsätzlich progressiv. Sie sind für alle gleich hoch. In Relation zum Einkommen ist die Steuerersparnis für Personen mit geringem Einkommen aber am höchsten. Eine Einschränkung gibt es dabei aber. Erhält eine Person so wenig Gehalt, dass sie ohnehin keine Einkommenssteuer zahlt, kommt der Absetzbetrag nicht zur Geltung. Diesen Personen dient die Erstattung von bis zu 55

Haushaltsgröße gemeint. Dem ärmsten Fünftel gehören jene Haushalte an, deren Pro-Kopf-Nettoäquivalenzeinkommen im Durchschnitt bei 1.376 Euro

liegt. Zum einkommensstärksten Fünftel gehören Haushalte, in denen das Pro-Kopf Nettoäquivalenzeinkommen im Schnitt 5.166 Euro beträgt.

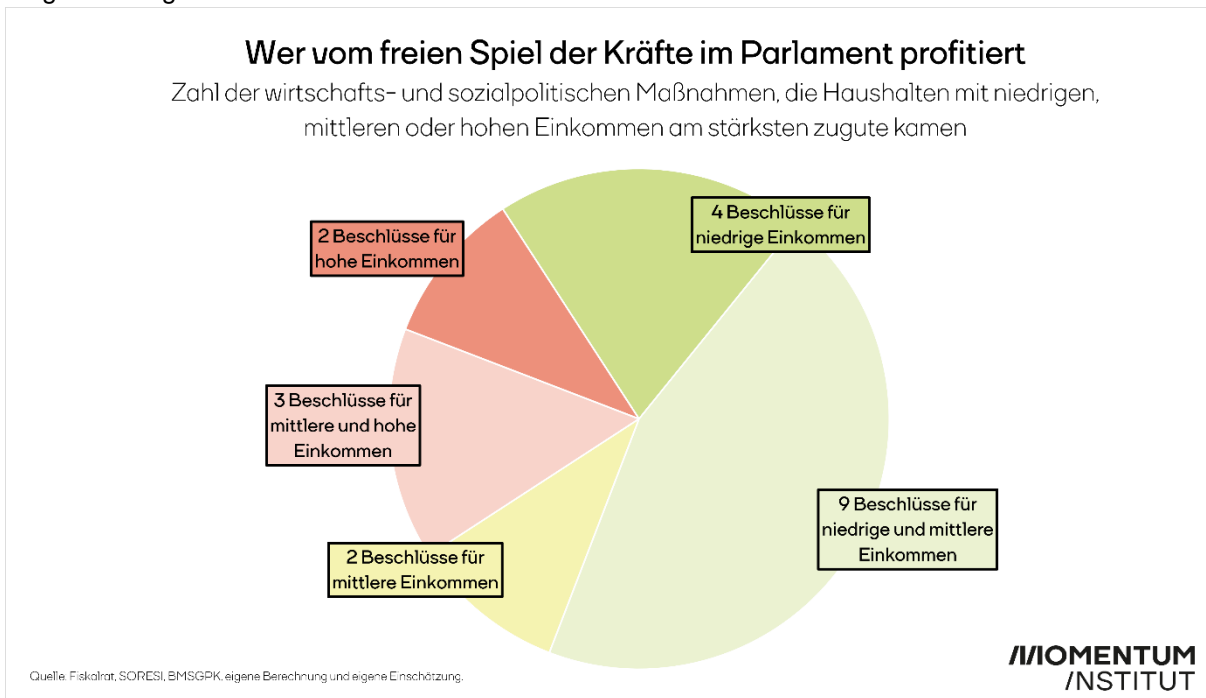
Prozent ihrer Sozialversicherungsbeiträge. Daher begünstigt die Maßnahme insgesamt Personen aus dem ersten und zweiten Einkommensdrittel – relativ zu ihrem Einkommen - am stärksten

/ Einschätzung der Maßnahmen seit 2008 zeigt ein ähnliches Bild

Eine Einschätzung aller Maßnahmen, die 2008, 2013, 2017 und 2019 im „freien Spiel der Kräfte“ oder kurz vor einer Nationalratswahl von Bundesregierungen beschlossen wurden, bestätigt das Bild. Dafür ordnet das Momentum Institut die Mehrheit der Maßnahmen anhand von Studien oder eigenen Simulationen jenen Haushalten zu, die davon am meisten entlastet wurden. Eine exakte Berechnung (auf den Euro genau) ist für manche der Maßnahmen jedoch nicht möglich. Wir gliedern dazu die Haushalte nach

ihrem Einkommen in drei Drittel – niedrige, mittlere und hohe Einkommen. Das Ergebnis: Drei Viertel der getroffenen Maßnahmen richten sich an das ärmste Drittel – Menschen mit niedrigen Einkommen – oder an die ärmsten zwei Drittel (niedrige und mittlere Einkommen). Ihre Einkommen werden in Relation zu ihrem bisherigen Einkommen vor der Maßnahme am stärksten gestützt.

Von insgesamt zwanzig Beschlüssen kommen vier am stärksten dem unteren Einkommensdrittel zu gute. 9 Beschlüsse nützen (gleichermaßen) den Haushalten mit niedrigen und mittleren am meisten. 2 Beschlüsse gehen hauptsächlich ins mittlere Drittel. 3 Beschlüsse kommen überwiegend den Haushalten mit mittleren oder hohen Einkommen zugute, und 2 Beschlüsse werden dem einkommensreichsten Drittel zugeordnet. Eine Liste der Beschlüsse und ihre Zuordnung befindet sich im Anhang.



Grundsätzlich könnte es sein, dass die kostenmäßig teuren Maßnahmen tendenziell an die Einkommensreichen gehen, und die „billigen“ Beschlüsse an Einkommensarme. Doch das Gegenteil ist der Fall. Wenn man nicht die Anzahl der Beschlüsse analysiert, sondern die Maßnahmen nach ihren Kosten gewichtet und – analog zu oben – eine Maßnahme jeweils

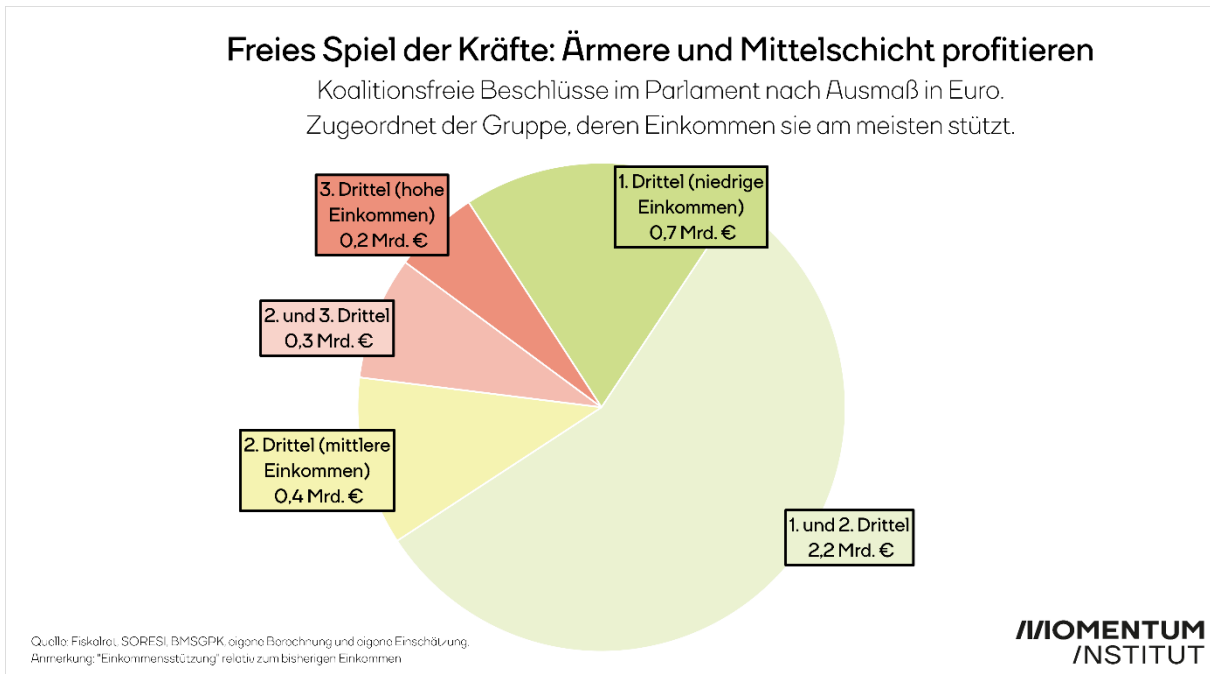
dem Drittel der Haushalte zuschlägt, denen die Maßnahmen überwiegend nützt³: Dann ist die Verteilung des Geldes sogar noch besser. Mit dieser Zuordnung stecken rund sechs von sieben Euro des verwendeten Geldes in Maßnahmen, die am stärksten entweder dem Drittel der Haushalte mit den niedrigsten Einkommen, mittleren Einkommen oder beiden zusammen

³ Die gesamten Kosten einer eingeschätzten oder berechneten Maßnahme werden dem Drittel der

Einkommensbezieher:innen zugeschlagen, deren Einkommen durch die Maßnahme am stärksten (relativ zu ihrem Einkommen) steigt.

zugute kamen. Maßnahmen im Wert von lediglich 0,5 Milliarden kommen am stärksten den hohen Einkommen oder hohen sowie mittleren Einkommen zugute. Maßnahmen, die sich auf

3,3 Milliarden Euro summieren, hatten hingegen als Hauptprofiteure Haushalte mit niedrigen und/oder mittleren Einkommen im Fokus.



/ Beschlüsse vor den Wahlen 2008, 2013, und 2017

Unter den Maßnahmen des freien Spiels der Kräfte ist etwa eine Erhöhung der Studienbeihilfe. Sie ermöglicht jungen Menschen, deren Eltern ihren Kindern kein Studium bezahlen können, ein Einkommen während des Studiums, um das Studium und die Lebenshaltungskosten zu finanzieren. Die Einführung einer 13. Familienbeihilfe im Jahr 2008 stützt seitdem am meisten die Einkommen im ärmsten Drittel der Einkommensbeziehenden, darunter viele alleinerziehende Mütter. 2011 wurde die 13. Familienbeihilfe durch das Schulstartgeld in der Höhe von 100 Euro ersetzt.

Die größte Maßnahme der analysierten Gesetze, die vor 2019 im freien Spiel der Kräfte beschlossen wurde, stammt aus dem Jahr 2008. Damals wurde die Umsatzsteuer von Medikamenten von 20 auf 10 Prozent beschlossen. Gäbe es dieses Gesetz nicht, wären heuer rund 490 Millionen Euro mehr im Staatshaushalt. Von dem Gesetz profitieren wiederum geringe Einkommen am stärksten.

Die Ersparnis in der Apotheke ist für jede Person gleich hoch. Personen mit geringem Einkommen profitieren von der Ersparnis in Relation zu ihrem Einkommen am stärksten. Der Einkommenseffekt, der dazu führt, dass reichere Personen mehr Medikamente kaufen (können), ist aufgrund der inelastischen Nachfrage von Medikamenten gering. Insgesamt profitierten von dieser Maßnahme also insbesondere Personen mit geringen und mittleren Einkommen.

/ Wirtschaftspolitik von Koalitionsregierungen nicht zwingend nachhaltiger

Die Kritik, dass im freien Spiel der Kräfte keine Gegenfinanzierung stattfand, ist richtig. Doch diese Kritik gilt auch für viele Maßnahmen von Koalitionsregierungen. Die aktuelle Bundesregierung hat kaum eine Gegenfinanzierung für ihre Ausgaben beschlossen. Während sie in ihre aktuelle Regierungszeit mit einem gesamtstaatlichen Überschuss 2019 von 0,6 Prozent des Bruttoinlandsprodukts startete, beendet sie ihre Legislaturperiode 2024 mit einem Defizit von voraussichtlich über 3 Prozent der

jährlichen Wirtschaftsleistung (BIP)⁴. Insgesamt ergibt das einen Unterschied von bis zu vier Prozentpunkten – je nach Prognose genau vier Prozent des BIP oder minimal darunter. Die gesammelten beschlossenen „Wahlzuckerl“ machen lediglich ein Prozent des BIP aus. Die Wirtschaftspolitik von nur einer Bundesregierung ist also viel entscheidender für die Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen als alle bisher beschlossenen Maßnahmen kurz vor den vier Wahlen zusammengerechnet.

Dazu kommt: Die Verteilungswirkung der Maßnahmen von Koalitionsregierungen ist oftmals problematisch. Große und teure Brocken der wirtschaftspolitischen Maßnahmen der aktuellen Bundesregierung kommen Besserverdiener:innen und Eigentümer:innen großer Unternehmen zugute. Während der Corona-

Pandemie resultierten – soweit aus bisherigen Analysen bekannt – rund die Hälfte der staatlichen Ausgaben für Unternehmen in einer Überförderung – sprich statt Verluste zu decken wurden Gewinne subventioniert. Vom Abgelten der kalten Progression profitieren wiederum die mittleren und oberen Einkommen – relativ zum Einkommen – am stärksten. Die Senkung der Gewinnsteuer für Unternehmen (KÖSt.) ist besonders konzentriert auf die reichsten Eigentümer:innen von Unternehmen verteilt: Die größten 3 Prozent der Unternehmen nach Gewinn erhalten drei Viertel der Körperschaftsteuer-Senkung. Auch vom Kürzungspfad der Lohnnebenleistungen von Arbeitnehmer:innen („Lohnnebenkosten“) seit 2014, profitierten die größten Unternehmen des Landes (nach Lohnsumme) am stärksten: an sie ging knapp die Hälfte (47,6 Prozent) der Senkung.

/Literaturverzeichnis

Fiskalrat (2024). Politische Budgetzyklen in Österreich: Hohe budgetäre Belastung durch „Wahlzuckerl“ seit 2008.

Klotz, J., Himmelbauer, C., Guger, A. (2022) Verteilungswirkung der gestaffelten Pensionsanpassungen. Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz. Wien.

Zitiervorschlag

Picek, O. & Sturn, J. (2024) Das „freie Spiel der Kräfte“ ist besser als sein Ruf. In *Momentum Policy Note* (02/2024)

⁴ Mit Stand Ende Juni prognostiziert der Fiskalrat ein gesamtstaatliches Budgetdefizit in Höhe von 3,4

Prozent, das WIFO 3,2 Prozent, und die Nationalbank 3,1 Prozent.

/ Anhang

Wirtschaftspolitische Maßnahme	Beschluss	Kosten 2024	Wer profitiert am stärksten (relativ zum Einkommen)?	Quelle
"Wahlzucker!" laut Fiskalrat (2024)	Jahr	in Mio. Euro	(1. Drittel = niedrige Einkommen. 2. Drittel = mittlere Einkommen, 3. Drittel = hohe Einkommen)	
Umsatzsteuersenkung auf Medikamente	2008	490	1. und 2. Drittel	eigene Einschätzung
Abschaffung der Studiengebühren	2008	157	1. Drittel	eigene Einschätzung
Einführung 13. Familienbeihilfe	2008	95	1. Drittel	eigene Berechnung (SORESI)
Abschaffung Wartefrist Pensionen	2008	74	2. Drittel	eigene Berechnung (SORESI)
Steuerbefreiungen (ua. Überstunden)	2008	150	3. Drittel	eigene Berechnung (Mikrozensus)
Erweiterung Hacklerregelung	2008	32	2. und 3. Drittel	eigene Einschätzung
Erhöhung der Pensionsanpassung 2009	2008	53	1. und 2. Drittel	BMSGPK
Pendlerpauschale	2013	200	2. und 3. Drittel	eigene Berechnung
Erhöhung Studienbeihilfe	2017	60	1. Drittel	eigene Einschätzung
Pensionsanpassung 2018	2017	114	1. und 2. Drittel	BMSGPK
Notstandshilfe: Abschaffung Anrechnung Partnereinkommen	2017	140	1. und 2. Drittel	eigene Einschätzung
Abschaffung Mietvertragsgebühr	2017	60	1. und 2. Drittel	eigene Einschätzung
Abschaffung Auflösungsabgabe	2017	70	3. Drittel	eigene Einschätzung
Valorisierung Pflegegeld	2019	515	1. und 2. Drittel	eigene Berechnung (SORESI)
Erhöhung Pensionistenabsetzbetrag	2019	200	1. und 2. Drittel	eigene Berechnung (SORESI)
Erhöhung Verkehrsabsetzbetrag & Rückerstattung SV-Beiträge	2019	500	1. und 2. Drittel	eigene Berechnung (SORESI)

KV-Beitragssenkung für Selbstständige und Bauern	2019	100	1. und 2. Drittel	eigene Berechnung (SORESI)
Gestaffelte Pensionserhöhung	2019	400	1. Drittel	eigene Berechnung (SORESI)
Abschaffung Pensionsabschlüsse bei mehr als 45 Arbeitsjahren	2019	82	2. und 3. Drittel	eigene Einschätzung
Abschaffung 1-Jahres Wartefrist bei Pensionen	2019	355	2. Drittel	eigene Berechnung (SORESI)