

WISO

DER AKTUELLE BUDGETDISKURS IN ÖSTERREICH UND DER EUROPÄISCHEN UNION – Eine kritische Auseinandersetzung mit dem "Nulldefizit"

| | |
|---|----|
| 1. Einleitung | 44 |
| 2. Budgetentwicklung der letzten Jahrzehnte | 45 |
| 3. Kann das Nulldefizit ein Ziel an sich sein? | 49 |
| 4. Aktuelles Budget- bzw. Stabilitätsprogramm | 52 |
| 5. Alternativen zur derzeitigen Budget- konsolidierung | 56 |
| 4. Resümee | 58 |

Silvia Angelo

Ökonomin im ÖGB-
Büro Brüssel,
verantwortlich für den
Bereich
Beschäftigungs- und
allgemeine
Wirtschaftspolitik;
Lektorin an der
Wirtschafts-
universität Wien

Auszug aus WISO 1/2001

isw

Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften

Weingartshofstraße 10

A-4020 Linz, Austria

Tel.: +43(0)732 66 92 73, Fax: +43 (0)732 66 92 73 - 2889

E-Mail: wiso@ak-ooe.at

Internet: www.isw-linz.at

1. Einleitung

Österreich hat beim Rat der Wirtschafts- und Finanzminister am 12. Februar nun also offiziell Anerkennung für seine Budgetpläne bekommen. Das Erreichen des Nulldefizits bis zum Jahr 2002 schien sowohl der Kommission als auch den anderen 14 Ministern realistisch. Kritik gab es nur dahingehend, dass auch stark einnahmenseitige Konsolidierungsmaßnahmen gesetzt wurden, was dem allgemeinen Konsens der „ausgabenseitigen Konsolidierung“ widerspricht. Gleichzeitig bekam Irland als erstes der Euroländer eine Rüge erteilt. Irland betreibe „pro-zyklische Budgetpolitik“, so die Ansicht der Finanzminister. D. h., in einem Land mit überdurchschnittlich hohem Wachstum, in dem bereits Überschüsse erzielt werden, nimmt die Regierung gleichzeitig Steuersenkungen vor und heize damit nochmals die Nachfrage an. Die durch die Politik des Inselstaates ausgelösten inflationären Tendenzen könnten einen negativen Effekt auf die anderen EU-Länder haben, so die offizielle Begründung der Kommission.

Sparen wird also belohnt, die größte Gefahr heißt Inflation, ihr muss entschieden begegnet werden – Wachstum hin oder her. Die Europäische Union hat sich auf bestimmte wirtschaftspolitische Grundregeln geeinigt, die zwar für die breite Öffentlichkeit unverständlich sind, dafür aber im internen Kreis zwanghaft eingehalten werden. Irland wird zum Beispiel für das Verständnis der EU-Finanzminister von „wirtschaftspolitischer Koordinierung“. Einer Koordinierung, die - wie eben im Falle Irlands, das bis in die 90er-Jahre weit hinter den entwickelten europäischen Nachbarn zurückblieb und derzeit einen klassischen Catching-Up-Prozess durchmacht - ungeachtet der Größe des betreffenden Landes, der Rahmenbedingungen und Voraussetzungen vollzogen wird.

Im Folgenden soll vor dem Hintergrund der europäischen Diskussion einigen der zentralen Themen des aktuellen Budgetdiskurses nachgegangen werden. Ausgangspunkt dieser Überlegungen wird die Frage sein, wie die tatsächliche Budget-

situation in Österreich aussieht – ob wir wirklich jener viel zitierte „Sanierungsfall“ sind. In diesem Zusammenhang sollen auch jene Vorurteile bzw. „Mythen“ beleuchtet werden, die sich um den Begriff der Schulden bzw. des Nulldefizits ranken. In Folge werde ich einige Eckpunkte des eingeschlagenen Konsolidierungskurses und ihre Problematik aufzeigen, um abschließend Alternativen zum aktuellen Sparkurs anzudenken.

2. Budgetentwicklung der letzten Jahrzehnte

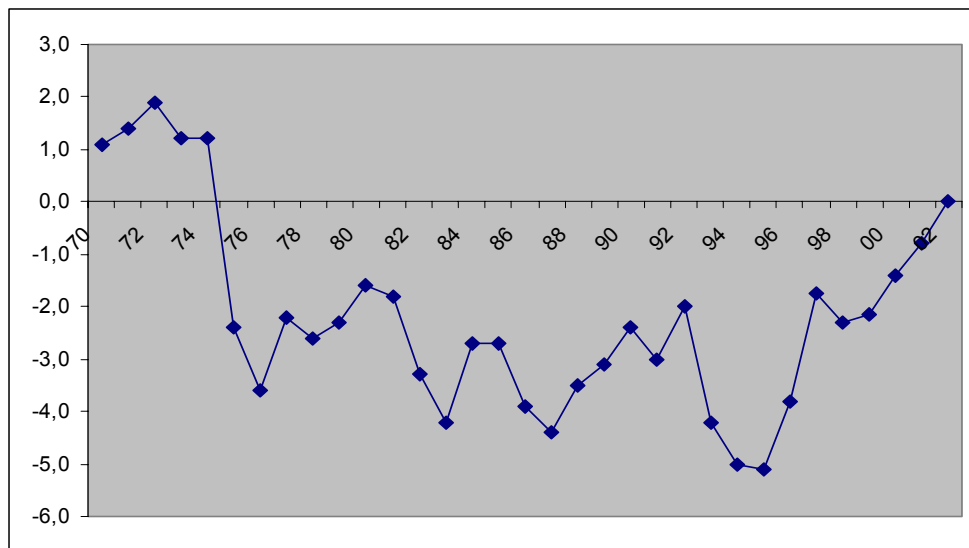
Bei der Vorbereitung für diesen Artikel habe ich auch die Homepage des Finanzministeriums besucht. Dort werden – vergleichbar den Sekundenuhren, die es anlässlich des Jahr-2000-Countdowns vielerorts gab – die Schillingbeträge, die noch zum Nulldefizit fehlen, heruntergezählt. Welche Gründe gibt es dafür, die Dringlichkeit der Budgetsanierung dermaßen „anschaulich“ zu präsentieren?

Um die derzeitigen Konsolidierungsschritte, ihr Tempo und ihre Maßnahmen objektiv beurteilen zu können, sollte man zum einen die Entwicklung des Defizits im Zeitablauf betrachten, die aktuelle Situation im europäischen Vergleich sehen und die aktuelle Konjunkturentwicklung in Betracht ziehen.

Das Problem hoher Defizite ist eine Entwicklung der späten 80er-, bzw. frühen 90er-Jahre (siehe Grafik 1). Während in den 70er Jahren – also in der Zeit des sogen. Austrokeynsianismus – teilweise noch Überschüsse erzielt wurden, stieg die Neuverschuldung Anfang bzw. Mitte der 80er -Jahre stark an (1983: 4,2 %, 1987: 4,4 % des BIP). Die höchsten Defizitquoten wurden Mitte der 90er-Jahre erreicht (1995: 5,1 % gegenüber –2,4 % 1990). Grund für den sprunghaften Anstieg war insbesondere die Steuerreform 1994, die sich zwar in einer Zeit des allgemeinen Wirtschaftsrückgangs durchaus positiv auf die Nachfrage auswirkte, allerdings praktisch gleichzeitig mit dem EU-Beitritt 1995 erfolgte. In diesen beiden Jahren stieg nicht nur die Neuverschuldung dramatisch an, auch die Staatsschuld erhöhte sich von 56,8 % des BIP 1990 auf 68 % des BIP 1995 ¹⁾.

*hohe Defizite
sind eine
Entwicklung der
späten 80er bzw.
frühen 90er*

Grafik 1: Defizitentwicklung in Österreich 1970–2002



Quelle: Daten: WIFO Datenbank, Werte 97–02: Bundesministerium für Finanzen, Österreichisches Stabilitätsprogramm, Fortschreibung für die Jahre 2000 bis 2004, Wien 19.12.2000, Grafik: eigene Erstellung

Ausgelöst durch den Ehrgeiz in der ersten Runde jener Länder dabei zu sein, die per 1.1.99 der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) beitraten, wurde ein strenges Konsolidierungsprogramm im Rahmen des Strukturanpassungsgesetzes 1996 implementiert. Damit lag Österreich im internationalen Trend: Da die meisten Länder hauptsächlich die Fiskalkriterien für den Eintritt in die 3. Stufe der WWU (Defizit von weniger als 3 % des BIP und eine Staatsschuldenquote unter 60 %) verletzen, wurden fast überall strenge Sparprogramme durchgeführt. Resultat dieser Maßnahmen in Österreich war, dass das Defizit 1999 2,1 % des BIP betrug und damit auch den EU-Kriterien entsprach. Diesen Sparpaketen folgten dann allerdings eine Steuerreform und zusätzliche Familienleistungen, die budgetär nicht gedeckt waren:

"Die Steuerreform und das Familienpaket wurden ohne Gegenfinanzierung beschlossen und belasteten den Staatshaushalt mit insgesamt 32 Mrd. ÖS bzw. 1 % des BIP. ... Österreich weist im Jahr 2000 wegen dieser Wahlzuckerln das höchste Defizit aller EU-Staaten auf. Mit 1,8 % des BIP bewegt es sich allerdings im Rahmen der Maastricht Kriterien, weit entfernt von einem Katastrophalarm."²⁾ Zusammenfassend lassen sich die 90er-Jahre mit Breuss als „Abfolge von "Fiskalschocks"³⁾ bezeichnen: So wechselten sich Steuerreformen mit Sparpaketen ab, was nicht gerade einen Beleg für eine langfristige Orientierung der österreichischen Fiskalpolitik darstellt.

Österreich bewegt sich im Rahmen der Maastricht Kriterien

An dieser Entwicklung wird deutlich, dass Österreich im Jahr 1999 nicht wirklich am Rande eines „Staatsbankrotts“ stand. Österreich lag im Rahmen des von der EU definierten Rahmens und kann sich durchaus mit anderen Mitgliedstaaten vergleichen. Welches sind nun die von der EU tatsächlich vorgegebenen Bedingungen und wie stehen wir im internationalen Vergleich da?

Nach den Maastrichtkriterien, deren Einhaltung zum Erreichen der dritten Stufe der WWU notwendig war, einigten sich die Staats- und Regierungschefs 1997 auf den sogenannten Stabilitäts- und Wachstumspakt, der nun die weiteren Spielregeln vorgibt. Unter dem damaligen Finanzminister Waigl war es insbesondere Deutschland, das ein rigides Verfahren zur Vermeidung „übermäßiger Defizite“ verlangte.

Stabilitäts- und Wachstumspakt

Der Pakt verpflichtet nun die Mitgliedstaaten mittelfristig zu einem nahezu ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haushalt. Zur Einhaltung dieser Ziele wurde ein Überwachungsmechanismus festgelegt, der die Mitgliedstaaten zur Vorlage von Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogrammen (für die Nicht-Teilnehmer am EURO) verpflichtet, die gemeinsam diskutiert und bewertet werden. Das Überschreiten der 3%-Defizitmarke ist nur bei einem schwerwiegenden Wirtschaftsrückgang erlaubt, allerdings muss das Defizit so rasch wie

möglich, spätestens aber innerhalb eines Jahres, beseitigt werden. Ist dies nicht der Fall, kann über das betreffende Land eine Sanktion in Form einer Hinterlegung einer unverzinslichen Einlage verhängt werden. Wenn das übermäßige Defizit zwei Jahre nach dem Sanktionsbeschluss noch nicht beseitigt wurde, wird diese Einlage in eine Geldbuße umgewandelt.

Österreich ist durch diesen Stabilitätspakt zwar verpflichtet, mittelfristig ein ausgeglichenes Budget aufzuweisen, allerdings sind wir nicht das einzige Land, das dieses Ziel noch nicht erreicht hat. Während viele Länder Nordeuropas bereits Überschüsse aufweisen, schlagen Mitgliedstaaten wie Deutschland oder Frankreich ein etwas „moderateres“ Konsolidierungstempo ein; unser Nachbarstaat will ein ausgeglichenes Budget z. B. erst 2003 erreichen (siehe Tabelle 1). In diesem Zusammenhang natürlich auch interessant, wie diese Überschüsse in den nordischen Staaten realisiert werden. Dort sind es insbesondere hohe Einkommens-, aber vor allem auch Unternehmens- und Vermögenssteuern, die in Zeiten guter Konjunktur zusätzliche Einnahmen bringen. „Wenn Österreich so hohe Gewinnsteuern wie Finnland oder die Niederlande hätte, gäbe es auch hierzulande Budgetüberschüsse.“⁴⁾

*nordische
Staaten
profitieren von
hohen Unter-
nehmens- und
Vermögens-
steuern*

Tabelle 1: Stabilitäts- und Konvergenzprogramme im Vergleich

| | Datum | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|------------------------|--------|------|------|------|------|-------|------|------|------|
| Belgien | Okt 00 | -1,9 | -0,9 | -0,7 | -0,1 | 0,2 | 0,3 | 0,5 | 0,6 |
| Deutschland* | Okt 00 | -2,6 | -1,7 | -1,4 | 1 | -1,5 | -1 | -0,5 | 0 |
| Spanien* | Okt 00 | -3,1 | -2,3 | -1,1 | -0,3 | 0 | 0,2 | 0,3 | 0,3 |
| Frankreich** ' | Dez 00 | -3 | -2,7 | -1,8 | -1,4 | -1 | -0,6 | -0,4 | 0,2 |
| Irland | Dez 00 | 0,7 | 2,1 | 3,9 | 4,7 | 4,3 | 3,8 | 4,6 | - |
| Italien | Dez 00 | -2,7 | -2,8 | -1,9 | -1,3 | -0,8 | -0,5 | 0 | 0,3 |
| Luxemburg*** | Mrz 00 | 3,8 | 2,5 | 2,3 | 2,5 | 2,6 | 2,9 | 3,1 | |
| Niederlande | Sep 00 | -1,2 | -0,8 | 1 | 1 | 0,7 | 0,25 | 0,25 | 0,25 |
| Österreich | Dez 00 | -1,7 | -2,3 | -2,1 | -1,4 | -0,75 | 0 | 0 | 0 |
| Portugal* | Feb 00 | -2 | -1,5 | -2 | -1,5 | -1,1 | -0,7 | -0,3 | 0 |
| Finnland | Sep 00 | -1,5 | 1,3 | 1,9 | 4,5 | 4,7 | 4,4 | 4,5 | 4,9 |
| Griechenland | Dez 00 | -4 | -2,5 | -1,8 | -0,8 | 0,5 | 1,5 | 2 | 2 |
| Dänemark* | Dez 00 | 0,1 | 0,9 | 2,8 | 2,7 | 2,8 | 2,6 | 2,6 | 2,7 |
| Großbritannien* | Dez 00 | -2 | 0,5 | 1,1 | 0,6 | -0,1 | -0,9 | -1 | -1,1 |
| Schweden** | Nov 00 | -2 | 1,9 | 1,9 | 3,4 | 3,5 | 2 | 2 | - |

Quelle: Konvergenz- und Stabilitätsprogramme 2000

' Werte gemäß positivem Wachstumsszenario (durchschnittlich 3% von 2002 bis 2004)

* Wert 97 und 98: Breuss 2000,

** Werte 1997: Breuss 2000,

*** alle Werte Breuss 2000

3. Kann das Nulldefizit ein Ziel an sich sein?

Auf der Homepage des BKA werden unter dem Namen „Zukunft ohne Schulden“ einige Thesen zum Thema Budgetdefizite präsentiert, die zwar den allgemeinen Vorurteilen über Schulden entsprechen, allerdings sowohl politisch als

auch ökonomisch zu hinterfragen sind. Exemplarisch ist hier bereits die Einleitung der zitierten Homepage, da sie viele der gängigen Fehleinschätzungen in sich vereint: „*Staatsschulden sind Zukunftsvernichtung. Sie belasten alle Bevölkerungsschichten und sind unsozial. Sie engen den Spielraum für Reformen ein und bedrohen unseren Wohlstand. Daher bekennen sich alle maßgeblichen politischen Kräfte Österreichs zu einer Politik ohne neue Schulden.*“⁵⁾

*Trugschlüsse
und Gegen-
thesen*

Diese Aussage reiht sich in eine große Zahl von weit verbreiteten Trugschlüssen bzw. Fehleinschätzungen ein, von denen in Folge einige der häufigsten genauer betrachtet werden sollen:⁶⁾

*Staat hat andere
Aufgaben als
private Haushalte*

* *Der Staat muss agieren wie ein privater Haushalt.* Hier wird eine Gleichsetzung zwischen den Aufgaben und Möglichkeiten von Staats- und Privathaushalten vorgenommen, die in mehrerlei Hinsicht falsch ist. Zum einen hat der Staat andere Aufgaben als ein privater Haushalt. Was für den privaten Haushalt gilt, gilt spätestens auf der Ebene des Unternehmens nicht mehr: Jedes Unternehmen muss investieren. Die Aufgabe des Staates in der Wirtschaft ist aber auch nicht das Erzielen von Gewinnen. Der Staat hat gesamtwirtschaftliche Lenkungenfunktionen und er hat die Rahmenbedingungen des Wirtschaftens zu definieren: Er muss für Wohlfahrt, für eine gerechtere Verteilung, für die Schaffung von Infrastruktur, für die Versicherung gegen Risiken wie Arbeitslosigkeit etc. sorgen. Die Finanzierbarkeit dieser Staatsausgaben ist eine der zentralen Fragen, setzt aber kein Nulldefizit voraus. Genau genommen ist diese Zahl ökonomisch völlig willkürlich gewählt; es könnte auch 1,249 % des BIPs sein. Zum anderen kann ein Staat nicht wie ein Unternehmen oder ein privater Haushalt bankrott gehen, er kann seine Tilgungsraten immer wieder mit neuen Krediten abdecken. Demgegenüber müssen die Zinsen natürlich sehr wohl zurückgezahlt werden. „*Bei einer konstant bleibenden Höhe der Staatsschulden in Relation zum BIP sind nur diese [Zinsen, Anm. d. Autorin] budgetpolitisch relevant. Der wesentliche Unterschied zwischen*

Staat und Privaten liegt also im jeweiligen (eben unterschiedlichen) Zeithorizont.“⁷⁾

- * *Wir dürften künftige Generationen nicht mit unseren Schulden belasten.* Bei diesem Argument, das emotional sehr eingängig ist, wird suggeriert, dass Ausgaben von heute künftigen Generationen nicht mehr zugute kommen. Im Widerspruch dazu steht die Tatsache, dass die vom Staat aufgenommenen Gelder auch für Infrastrukturaufwendungen, Forschung, öffentliche Unternehmen etc. verwendet werden. Von diesen langfristigen Investitionen profitieren nicht nur die jetzige, sondern auch spätere Generationen. Es handelt sich dabei also um eine Verteilung der Finanzierungslast.
- * *Der Staat verdrängt die private Nachfrage.* Die Annahme dahinter ist, dass zusätzliche Kreditaufnahme des Staates – vor allem in größerem Umfang – zu einer Zinserhöhung führt. Dadurch würde die Kreditnachfrage privater Investoren verdrängt („Crowding-out“). Dagegen spricht, dass es zum einen wenige empirische Belege für diese These gibt und zum anderen der Staat vor allem in Zeiten der Rezession, in der es eben einen Ausfall der privaten Nachfrage gibt, als Nachfrager finanzieller Mittel auftritt.
- * *Der Druck zu diesem Konsolidierungstempo geht von der EU aus.* Sie bestimmt angeblich die Geschwindigkeit und das Ziel an sich. Es wird also argumentiert, dass mit dem Stabilitätspakt bzw. der Umsetzung desselben durch die Mitgliedstaaten der Druck zur Konsolidierung steigt. Dies ist zwar grundsätzlich richtig, allerdings handelt es sich dabei immer noch um einen politisch steuerbaren Prozess. Der zitierte Druck, der im Kreise der EU-Finanzminister derzeit tatsächlich immer stärker wird, wird allerdings von den handelnden Personen selbst erzeugt. Die Politik müsste eigentlich genau erklären, warum sie diesem „Gruppen- druck“ nichts entgegenhält, statt ihn als Ausrede zu gebrauchen. Was den Stabilitätspakt selbst betrifft, so sieht er ein „mittelfristig“ konsolidiertes Budget vor; ein fixes Datum ist nirgendwo erwähnt.
Ein Nulldefizit ist also jedenfalls kein notwendiges Ziel, das

von langfristigen Investitionen profitieren auch spätere Generationen

Stabilitätspakt sieht "mittelfristig" konsolidiertes Budget vor – kein fixes Datum

sich mit einer Ansammlung von Vorurteilen begründen ließe. Es kommt darauf an, was der Staat mit Überschüssen oder Defiziten finanzieren will bzw. muss. Dabei ist unbestritten, dass, auch wenn es keine objektiven Grenzen der Staatsverschuldung gibt, ständig steigende Defizite den fiskalpolitischen Handlungsspielraum des Staates einschränken. Aus diesem Grunde ist Budgetkonsolidierung in Zeiten des Wirtschaftswachstums nur vernünftig, allerdings in einem konjunktur- und verteilungspolitisch verträglichen Sinne.

4. Aktuelles Budget- bzw. Stabilitätsprogramm

Das Ziel der Bundesregierung ist es, das Defizit bis zum Jahr 2002 auf null zu reduzieren. Gleichzeitig werden im Regierungsprogramm die Reduzierung der Einnahmen, wie z. B. im Bereich der Lohnnebenkosten, und zusätzliche Ausgaben – das Karenzgeld für alle – angekündigt. Dies alles soll durch eine primär ausgabenseitige Konsolidierung (Stichwort: Erhöhung der sozialen Treffsicherheit) erreicht werden, die überdies noch verteilungspolitisch gerecht sein sollte. Von der derzeitigen Budgetkonsolidierung sollen laut Regierung drei Viertel der ArbeitnehmerInnen und drei Viertel der PensionistInnen steuerlich nicht zusätzlich belastet werden⁸⁾.

Österreich befindet sich – ebenso wie die gesamte Union – derzeit in einer guten Konjunktursituation, auch wenn sich die Aussichten etwas eintrüben. Im Einklang mit dem für die EU für die Jahre 2000– 2002 durchschnittlich mit 3 % prognostizierten Wachstum wird auch für Österreich ein Anstieg des realen BIP von 3,5 % im Jahr 2000, 2,9 % im Jahr 2001 und 2,8 % für 2002⁹⁾ erwartet. Getragen wird das Wachstum vor allem von einer hohen in- und ausländischen Nachfrage. Während sich die Steuerreform aus dem Jahr 1999, die 2000 wirksam wurde, positiv auf die Konjunktur auswirkte (Nachfragesteigerung), werden von den Sparmaßnahmen eindeutig wachstumsdämpfende Effekte erwartet, was sich u. a. auch in einem niedrigeren Wachstum von nur mehr 2,9 % im Jahr 2001 niederschlägt. Gemäß einer unlängst präsentierten und

*Sparmaßnahmen
eindeutig
wachstums-
dämpfend*

vom EU-Parlament in Auftrag gegebenen Prognose, die von einer Gruppe von europäischen Wirtschaftsforschern (EURO-FRAME) durchgeführt wurde, könnte das Wachstum in Österreich 2001 sogar nur noch 2,4 % ausmachen¹⁰⁾.

Wie sind nun die Maßnahmen der Bundesregierung vor dem Hintergrund der von ihr gemachten Ankündigungen zu beurteilen?

Die Reduktion der Ausgaben soll durch verschiedene Einsparungen im öffentlichen Dienst, wie den geplanten Abbau von 11.000 Planstellen bis zum Jahr 2003¹¹⁾ und das mäßige Ansteigen der Gehälter der Bundesbediensteten, genauso wie durch Einsparung bei den sogen. Ermessensausgaben und einer Reduktion der „staatlichen Leistungen auf ihre Kernfunktion“¹²⁾ erreicht werden. Letzteres bedeutet vor allem eine Fortsetzung des eingeschlagenen Privatisierungskurses (Dorotheum, Telekom etc.). Ein weiterer Beitrag zur Ausgabenreduktion soll die Reduktion bestimmter Sozialtransfers sein, dieser ist im Stabilitätsprogramm mit 3,7 Mrd. ATS jährlich im Zeitraum von 2001–2003 veranschlagt (siehe Tabelle 2).

Tabelle 2: Ausgaben und Einnahmen 2001– 2003

| | in Mrd. ATS | | |
|--|-------------|--------------|--------------|
| | 2001 | 2002 | 2003 |
| Ausgaben: | | | |
| Verwaltung einschl. Personalaufwand | -5 | -11,1 | -15 |
| Pensionsversicherung | -4,5 | -10,9 | -18,5 |
| Sonstige Sozialtransfers | -3,7 | -3,7 | -3,7 |
| Behinderte | 1 | 1 | 1 |
| Universitäten | 0,5 | 1 | 1 |
| Familienförderung | 0 | 7,3 | 9 |
| Ersparnisse durch Schuldenabbau | 0 | -3 | -4 |
| Sonstige (Saldo, z. B. F&E etc.) | 19,1 | 10,2 | 6,2 |
| Länder und Gemeinden | -8 | -11,5 | -11,5 |
| Sozialversicherungsträger | -3 | -3 | -3 |
| Summe der Ausgaben | -3,6 | -23,7 | -38,5 |
| Einnahmen: | | | |
| Getränkesteuerersatzlösung/ Werbeabgabe | -3 | -3 | -3 |
| Lohnnebenkosten | 0 | -2 | -8,4 |
| Öffentliche Abgaben, davon: | 26,8 | 27,3 | - |
| *Änderung bei Absatzbeträgen | 5,1 | 5,2 | |
| *Änderung bei Begünstigungen | 4 | 4,5 | |
| *Abschaffung des Investitionsfreibetrags | 0 | 6 | |
| *Einschränkung der Rückstellungen | 0 | 3 | |
| *Verlängerung der Gebäudeabschreibung | 0 | 2,5 | |
| *Begrenzung des Verlustvortrages | 0 | 2,5 | |
| *Erweiterung des Lohnsteuerabzuges | 0,5 | 0,6 | |
| *Zwischenbesteuerung der Stiftungserträge | 2 | 2 | |
| *Erhöhung der Schenkungssteuer für Stiftungen | 0,1 | 0,2 | |
| *Einheitswerterhöhung für Erbschaften | 0,5 | 1 | |
| *Gastronomieumsätze mit 10 % Ust | -1,3 | -1,6 | |
| *Anhebung Kfz-Steuer für LKW | 0,7 | 0,9 | |
| *Zinsen für Rückstände/Guthaben | 0,2 | 0,5 | |
| *Vorauszahlungserhöhung und Vorzieheffekte | 15 | 0 | |
| Steuerliche Angleichung der Unfallrenten | 2 | 2 | |
| Studiengebühren | 1 | 2 | |
| Summe Öff. Abgaben, Steuerl. Angl. Unfallrenten und Studiengebühren 2003 | 29,8 | 31,3 | 31 |
| Summe Einnahmen | 26,8 | 26,3 | 19,6 |

Quelle: Bundesministerium für Finanzen: Österreichisches Stabilitätsprogramm, Fortschreibung für die Jahre 2000 bis 2004, Wien 19.12.2000, Tabellen 2 und 3

Hinsichtlich des Versprechens, dass der derzeitige Konsolidierungskurs verteilungspolitisch neutral wäre, sind berechtigte Zweifel angebracht. Neben den offensichtlichen Belastungen der unteren und mittleren Einkommensschichten, wie sie die Erhöhung von Verbrauchssteuern und Gebühren ganz allgemein darstellt¹³⁾, neben der Halbierung des Arbeitnehmerabsetzbetrages, der Besteuerung von Unfallrenten, bestimmter Teile der Pensionsreform etc. kommen auch noch „versteckte“ Benachteiligungen bestimmter Bevölkerungsgruppen hinzu. Zu diesen zählt insbesondere die immer stärker steigende „Sonderüberweisung“ von Mitteln aus der Arbeitslosenversicherung (ALV) an den Ausgleichsfonds der Pensionsversicherungsanstalten¹⁴⁾. Der Anstieg dieser Zahlungen wurde sicher durch die gute Konjunktur (sinkende Zahl von BezieherInnen) begünstigt, ist aber vor allem auch aufgrund von Leistungseinschränkungen bei der ALV möglich. Gleichzeitig wird das Karenzgeld im Jahr 2001 zur Gänze aus Mitteln der Arbeitslosenversicherung getragen. Diese Belastungen der ALV engen sicherlich zukünftige Spielräume für sogen. aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (Schulungen, Qualifizierungen etc.) ein, was wiederum insbesondere die unteren Einkommensschichten trifft.

Konsolidierungskurs verteilungspolitisch neutral?

Was nun die Behauptung betrifft, dass es sich bei der Konsolidierung um eine überwiegend ausgabenseitige handelt, so steht dem zum einen das Faktum der Erhöhung der zuvor bereits erwähnten Steuern entgegen. Dies schlägt sich auch in einer Abgabenquote mit 46 % Prozent des BIP 2001 nieder (einer der höchsten Werte der 2. Republik). Der Teufel steckt aber auch bei der These der ausgabenseitigen Konsolidierung im budgettechnischen Detail: So werden sehr großzügig bestimmte Umschichtungen bzw. Sondereinnahmen der Ausgabenseite zugerechnet: „Dies sind insbesondere die Abschöpfungen von Fondsüberschüssen (ca. 14 Mrd. Schilling), Teile der Pensionsreform (Erhöhung der Pensions[sicherungs]beiträge); ca. 1 Milliarde Schilling und die Reduktion der Ertragsanteile der Länder (3 Mrd. Schilling).“¹⁵⁾

Konsolidierung überwiegend ausgabenseitig?

5. Alternativen zur derzeitigen Budgetkonsolidierung

Während also das Tempo nicht zwingend durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgegeben ist (zumindest nicht das magische Datum 2002), während das Erreichen des Nulldefizits zum überwiegenden Teil durch Steuererhöhungen und Privatisierungen erfolgt (was angesichts der kurzen Frist auch kaum anders möglich ist) und während durch die Art der von der Regierung vollzogenen Konsolidierung untere Einkommensschichten überproportional belastet werden, gäbe es in Bezug auf Geschwindigkeit und Inhalte der Budgetkonsolidierung durchaus alternative Ansatzpunkte.

*Sozialausgaben:
"Stop and go
Politik"*

Der Regierung kommt bei ihren Konsolidierungsmaßnahmen zugute, dass es in wichtigen Fragen zur aktuellen Sozial-, Steuer- oder auch Familienpolitik auch in der Vergangenheit keine eindeutige Haltung der früheren Koalition gab. So wurde die Diskussion über die Zukunft des Wohlfahrtsstaates auf politischer Ebene über weite Strecken genauso auf die lange Bank geschoben wie eine konsequente Behandlung des Themas „Armut“ – wenn man von den Ansätzen einer Diskussion zur „bedarfsorientierten Mindestsicherung“¹⁶⁾ absieht. Im Bereich der Sozialausgaben hat die „Stop and go Politik“ vergangener Jahre – mal wird gegeben, mal genommen – nicht gerade zum Aufbau tragfähiger Strukturen beigetragen. Ebenso wenig wurde die Effizienz einer Familienförderung in Frage gestellt, die zwar eine der höchsten in der OECD ist, gleichzeitig aber der Armutsgefährdung insbesondere von alleinerziehenden Müttern oder kinderreichen Familien nichts entgegenhält. Auch über die Verteilungsgerechtigkeit unseres Steuersystems, das einerseits durch eine Menge an Ausnahmeregelungen de facto gering umverteilend wirkt, andererseits niedrigere Unternehmens- und Kapitalbesteuerung aufweist als sogar die USA, wurde nicht mehr grundsätzlich diskutiert.

Vor dem Hintergrund dieser Probleme und gestützt auf die Tatsache, dass die ökonomische Situation derzeit vergleichs-

weise günstige Voraussetzungen für eine Budgetkonsolidierung aufweist, können sowohl einnahmen- als auch ausgabenseitige Alternativen zum derzeitigen Sparkurs angedacht werden, die in 2 Punkten exemplarisch dargestellt werden sollen:¹⁷⁾

*Alternativen zum
derzeitigen
Sparkurs*

* Weiterentwicklung des Sozialstaates: Trotz des entwickelten Wohlfahrtsstaats – seiner unbestritten vielen positiven Errungenschaften – sind dennoch einige Lücken in der Armutsprävention und -bekämpfung geblieben, die sicherlich zum Teil systemimmanent sind. So hätte sich die Politik bereits in den vergangenen Jahren mit der Erwerbsarbeitsorientiertheit genauso wie mit der mangelnden Demokratie bzw. teilweisen Intransparenz des österreichischen Sozialsystems auseinander setzen müssen. Der Sozialstaat ist sicher nicht zuletzt durch mangelndes Vertrauen breiter Bevölkerungskreise schwer in Bedrängnis geraten. Außerdem ist eine *„Reorientierung einzelner sozialstaatlicher Systeme vonnöten. Sach- und Dienstleistungen – vielfach Voraussetzung von Erwerbsbeteiligungsmöglichkeiten ausgegrenzter Gruppen – sind unterentwickelt und werden durch die Diskussion über monetäre Transfers weiter an den Rand gedrängt.“*¹⁸⁾

*Lücken der
Armutsprävention
und -bekämpfung
schließen*

* Abkehr von der rein ausgabenseitigen Konsolidierungspolitik: Die EU-Mitgliedstaaten bekennen sich schon seit geraumer Zeit zu einer ausgabenseitigen Budgetkonsolidierung. Die *„Verringerung der Staatsquote hat aber eine wichtige Konsequenz für die Einkommensverteilung: Sie trifft die unteren Einkommensschichten in aller Regel stärker als eine einnahmenseitige Konsolidierung ... Die Einnahmen des Staates sind annähernd proportional zum Einkommen, die Ausgaben sind dagegen proportional zur Zahl der Köpfe und begünstigen die einkommensschwächeren Schichten. Eine Verringerung der Staatsquote wirkt deshalb regressiv, d. h. sie vermindert den Umverteilungseffekt von Reichen zu Armen.“*¹⁹⁾ Darüber hinaus gäbe es noch breite Spielräume für eine einnahmenseitige Konsolidierung im Bereich der Besteuerung von Vermögen²⁰⁾ und Kapital. *„So würde eine Vermögen-*

*Spielräume bei
Besteuerung von
Vermögen nützen*

steuer in Höhe von 1,8 % (EU-Durchschnitt) des BIPs alleine 47 Mrd. öS einbringen, eine Erhöhung des effektiven Körperschaftsteuersatzes auf EU-Niveau (von ca. 18 % auf 27 %) brächte öS 20 Mrd. mehr.“²¹⁾

6. Resümee

*Österreich
befindet sich
nicht am
Rande des
Staatsbankrotts*

Österreich befindet sich weder am Rande eines Staatsbankrotts – nicht nur, weil es diesen per definitionem nicht gibt, sondern weil die aktuelle Defizitentwicklung durchaus innerhalb des von der EU vorgegebenen Rahmens liegt. Ökonomisch gesehen gibt es für die Höhe der Neuverschuldung keinen allgemein gültigen optimalen Wert. Budgetkonsolidierung ist allerdings in Zeiten guter Konjunktur durchaus ein anstrebenswertes Ziel. Dabei muss immer berücksichtigt werden, wie sich die Defizitreduktion auf das Wachstum und die Verteilung auswirkt. Bei wem wird also mit welchen gesamtwirtschaftlichen Folgen gespart? Der Begriff des „Nulldefizits“ wird von dieser Bundesregierung instrumentalisiert, um ein Konsolidierungsprogramm zu implementieren, das bestimmte Interessensgruppen begünstigt (Unternehmer, Familien, Landwirte) und andere benachteiligt (Frauen, TransferbezieherInnen, ArbeitnehmerInnen).

*Umbau vom
Wohlfahrtsstaat
zum Wett-
bewerbsstaat*

Eines muss in diesem Zusammenhang allerdings auch festgehalten werden: Die Bundesregierung beschreitet mit ihrer Budgetpolitik keinen grundsätzlich neuen Weg und unterscheidet sich auch nicht von der prinzipiellen Ausrichtung der anderen EU-Staaten. *„Die Debatte über Budgetpolitik auf EU-Ebene hat in den letzten Jahren eine stetige Radikalisierung durchgemacht – von Maastricht-Kriterien über Stabilitäts-pakt ... wurde das Korsett für nationale Budgetgebarung immer enger geschnürt.“²²⁾* Es findet schon seit Jahren und dies ziemlich homogen in allen Mitgliedstaaten der EU ein Umbau vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat statt. Wirklich neu ist nur die Deutlichkeit der gesellschaftspolitischen Konzeptionierung und Umsetzung, die verschärfte, mehr konflikt- als kompromissorientierte Gangart und das Tempo.

Anmerkungen:

- 1 vgl. dazu Breuss, F., Fiskalpolitische Disziplinierung durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt, WIFO Working Papers, Nr. 132, Wien, Juli 2000
- 2 Beigewum, Mythos Nulldefizit – Alternativen zum Sparkurs, Wien 2000, S. 58
- 3 Breuss, F., Fiskalpolitische Disziplinierung durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt, WIFO Working Papers, Nr. 132, Wien, Juli 2000, S. 4
- 4 Beigewum, Mythos Nulldefizit – Alternativen zum Sparkurs, Wien 2000, S. 59
- 5 <http://www.zukunftohneschulden.at/bka/index.htm>
- 6 vgl. auch Beigewum, Mythos Nulldefizit – Alternativen zum Sparkurs, Wien 2000; Rothschild, Kurt, Defizite: Realität und Hysterie, in: Standard, 22. August 2000
- 7 Beigewum, Mythos Nulldefizit – Alternativen zum Sparkurs, Wien 2000, S. 16
- 8 vgl. <http://www.zukunftohneschulden.at/bka/index.htm>
- 9 vgl. Europäische Kommission, Europäische Wirtschaft, Beiheft A, Wirtschaftsanalysen No 10/11 – Oktober/November 2000, offizielle Publikation der Europäischen Kommission, Luxemburg 2000
- 10 vgl. Der Standard, Europas Wirtschaftsforscher fordern Zinssenkung im Euroland, Standard vom 7.2.2001, S. 22
- 11 vgl. Bundesministerium für Finanzen, Österreichisches Stabilitätsprogramm, Fortschreibung für die Jahre 2000 bis 2004, Wien 19.12.2000, http://www.bmf.gv.at/_news/_startframe.htm
- 12 Bundesministerium für Finanzen, Österreichisches ..., a.a.O., S. 9
- 13 vgl. Marterbauer, M. und Walterskirchen, E., Verteilungseffekte des Regierungsprogramms, in: Wirtschaft und Gesellschaft, 26. Jahrgang, Heft 2, Wien 2000
- 14 vgl. Rossmann, B., Budget 2001, in: Arbeit und Wirtschaft, Heft 1/2001
- 15 Rossmann, B., Budget 2001, ..., a.a.O., S. 15
- 16 Bundesministerium für Arbeit und Soziales, "Einbinden statt Ausgrenzen – Neue Strategien gegen die Armut", Bericht einer Expertinnengruppe, Wien, Mai 1999
- 17 vgl. Beigewum, Mythos Nulldefizit – Alternativen zum Sparkurs, Wien 2000
- 18 Beigewum, Mythos ..., a.a.O., S. 89
- 19 Marterbauer M. und Walterskirchen E., Verteilungseffekte des Regierungsprogramms, in: Wirtschaft und Gesellschaft, 26. Jahrgang, Heft 2, Wien 2000, S. 185
- 20 vgl. Schlager, Ch., Verteilung in Österreich – Some basic facts, in: Kurswechsel Nr. 4/1999, Wien 2000

- 21 Beigewum, Mythos Nulldefizit – Alternativen zum Sparkurs, Wien 2000, S. 94
22 Beigewum, Mythos ..., a.a.O., S. 29

Literaturnachweise:

- BEIGEWUM: Mythos Nulldefizit – Alternativen zum Sparkurs, Wien, 2000
- BUNDESKANZLERAMT: <http://www.zukunftohneschulden.at/bka/index.htm>
- BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT, GESUNDHEIT UND SOZIALES: „Einbinden statt Ausgrenzen – Neue Strategien gegen die Armut“, Bericht einer Expertinnengruppe, Wien, Mai 1999
- BUNDESMINISTERIUM FÜR FINANZEN: Österreichisches Stabilitätsprogramm, Fortschreibung für die Jahre 2000 bis 2004, Wien 19.12.2000, http://www.bmf.gv.at/_news/_startframe.htm
- BREUSS, Fritz: Fiskalpolitische Disziplinierung durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt, WIFO Working Papers, Nr. 132, Wien, Juli 2000
- EUROPÄISCHE KOMMISSION: Europäische Wirtschaft, Beiheft A, Wirtschaftsanalysen No 10/11 – Oktober/November 2000, offizielle Publikation der Europäischen Kommission, Luxemburg, 2000, http://europa.eu.int/comm/economy_finance/document/ecofore/index_en.htm
- MARTERBAUER, Markus und WALTERSKIRCHEN, Ewald: Verteilungseffekte des Regierungsprogramms, in: Wirtschaft und Gesellschaft, 26. Jahrgang, Heft 2, Wien
- ROSSMANN, Bruno: Budget 2001, in: Arbeit und Wirtschaft, Heft 1/2001
- ROTHSCHILD, Kurt: Defizite: Realität und Hysterie, in: Standard, 22. August 2000
- Schlager, Christa: Verteilung in Österreich – Some basic facts, in: Kurswechsel Nr. 4/1999, Wien 2000
- STANDARD: Europas Wirtschaftsforscher fordern Zinssenkung im Euroland, Standard vom 7.2.2001

INSTITUT FÜR SOZIAL- UND WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTEN

WISO

WIRTSCHAFTS-UND SOZIALPOLITISCHE ZEITSCHRIFT

Die Zeitschrift WISO wird vom Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften (ISW) herausgegeben. Sie dient der Veröffentlichung neuer sozial- und wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse sowie der Behandlung wichtiger gesellschaftspolitischer Fragen aus Arbeitnehmersicht.

Lohnpolitik, soziale Sicherheit, Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit, Arbeit und Bildung, Frauenpolitik, Mitbestimmung, EU-Integration - das sind einige der Themen, mit denen sich WISO bereits intensiv auseinander gesetzt hat.

WISO richtet sich an BetriebsrätInnen, GewerkschafterInnen, WissenschaftlerInnen, StudentInnen, Aktive in Verbänden, Kammern, Parteien und Institutionen sowie an alle, die Interesse an Arbeitnehmerfragen haben.

Erscheinungsweise: vierteljährlich

Preise:* Jahresabonnement EUR 22,00 (Ausland EUR 28,00)
Studenten mit Inskriptionsnachweis EUR 13,00
Einzelausgabe EUR 7,00 (Ausland EUR 12,00)

(* Stand 2005 - Die aktuellen Preise finden Sie auf unserer Homepage unter www.isw-linz.at)

Wir laden Sie ein, kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen ein WISO-Probeexemplar zu bestellen. Natürlich können Sie auch gerne das WISO-Jahresabonnement anfordern.

Informationen zum ISW und zu unseren Publikationen - inklusive Bestellmöglichkeit - finden Sie unter www.isw-linz.at.



BESTELLSCHEIN*

Bitte senden Sie mir kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen

- 1 Probeexemplar der Zeitschrift WISO
- 1 ISW Publikationsverzeichnis

Ich bestelle _____ Exemplare des WISO-Jahresabonnements (Normalpreis)

Ich bestelle _____ Exemplare des WISO-Jahresabonnements für StudentInnen mit Inskriptionsnachweis

* Schneller und einfacher bestellen Sie über das Internet: www.isw-linz.at

Name _____

Institution/Firma _____

Straße _____

Plz/Ort _____

E-Mail _____

BESTELLADRESSE:

ISW
Weingartshofstr. 10, A-4020 Linz
Tel. ++43/732/66 92 73-33 21
Fax ++43/732/66 92 73-28 89
E-Mail: wiso@ak-ooe.at
Internet: www.isw-linz.at