

Editorial

Neue Prioritäten für den Staat

Beachtlicher Konsolidierungserfolg

Die österreichische Budgetpolitik der letzten Jahre war geprägt durch das Bestreben, die zur Teilnahme an der Europäischen Währungsunion erforderlichen fiskalischen Konvergenzkriterien zu erfüllen. Nach anfänglichen Turbulenzen rund um das erste – sozial unausgewogene – Sparpaket vom Herbst 1995 und um die Regierungskrise vom Spätsommer 1996 – die zu Neuwahlen führte – einigte sich die neugebildete Regierung unter Einbeziehung der Sozialpartner auf ein 100 Milliarden Schilling - Sparpaket. Gleichzeitig erklärten sich die Länder und Gemeinden bereit, die Sparmaßnahmen auch in ihrem Bereich umzusetzen.

Ein strikter Budgetvollzug im Jahr 1996 ermöglichte die planmäßige Umsetzung der Maßnahmen. Erstmals seit vielen Jahren konnte der Voranschlag wieder eingehalten werden. 1997 gelang es sogar, den Voranschlag zu unterschreiten. Angesichts geringer wachsender Steuer- und Beitragseinnahmen sowie zu erwartender Mehrausgaben als Folge von gesetzlichen Änderungen mußte der Budgetvollzug jedoch in der ersten Jahreshälfte bei den Ermessensausgaben verschärft sowie Beschränkungen beim Import von Zigaretten aus den Oststaaten eingeführt werden. Deutlich niedrigere Zinsenzahlungen und Mehreinnahmen in anderen Bereichen (Privatisierung der Creditanstalt, 3. Mobiltelefonlizenz etc.) unterstützten den Budgetvollzug.

Das sogenannte Maastricht-Defizit des Bundes war 1997 nach derzeit vorliegenden Schätzungen etwa gleich hoch wie das administrative Defizit. Da die budgetäre Situation bei den Ländern und Gemeinden nicht zuletzt aufgrund zu pessimistischer Einschätzungen besser ist als angenommen, wird Österreich mit Sicherheit das für die Teilnahme an der dritten Stufe der Währungsunion erforderliche Defizitkriterium erreichen. Mit 2,5% des BIP wird die Drei-Prozent-Grenze sogar deutlich unterschritten. Auch beim Schuldenstand zeichnet sich ab, daß Österreich das Konvergenzkriterium erfüllen wird. Nach vorläufigen Berechnungen ging die öffentliche Verschuldung von 69,5% des BIP im Jahr 1996 auf 66,1% im Vorjahr zurück.

Dieser Konsolidierungserfolg kann zweifelsohne als beachtlich bezeichnet werden, innerhalb von nur zwei Jahren wurde das gesamte öffentliche Defizit um etwa 2 ½ Prozentpunkte des BIP gesenkt. Bei der Budgeterstellung für das Jahr 1998 zur Erreichung des Budgetziels mußten jedoch erneut konsolidierende

Maßnahmen getroffen werden. Das war vor allem darauf zurückzuführen, daß das Sparpaket neben strukturellen auch eine Reihe von Maßnahmen enthält, die entweder Einmaleffekte bewirken oder zu Vorzieheffekten bei den Steuereinnahmen führen.

Die Frage nach der Nachhaltigkeit der bisherigen Konsolidierungsbemühungen verdient daher besonderes Interesse. In der wirtschaftswissenschaftlichen Debatte herrscht weitgehend Einigkeit darüber, daß für die Beurteilung der Nachhaltigkeit die Entwicklung der strukturellen Defizitquote - also der um die konjunkturellen Einflüsse bereinigten - der geeignetere Referenzwert ist. Gegen die Verwendung des strukturellen Defizits als Referenzwert werden jedoch die unterschiedlichen Berechnungs- und Schätzmethode und die daraus resultierenden verschiedenen Werte angeführt. Ein international akzeptiertes "common sense"-Modell wäre daher wünschenswert, da solchen Berechnungen in Zukunft erhöhte Bedeutung zukommen wird. Nach Schätzungen der OECD hat sich das strukturelle Defizit zwischen 1995 und 1997 halbiert (von 4,6% auf 2,3%) und steigt danach in den Jahren 1998 und 1999 wieder auf 2,6% an.

Im Stabilitätspakt verpflichten sich die Teilnehmerstaaten an der Währungsunion programmatisch zu Haushaltsdefiziten, die "close to balance" liegen bzw sogar zu Überschüssen. Das bedeutet aber nicht notwendigerweise, daß das gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit auf Null gesenkt werden muß. Da der Maastricht-Vertrag eine Defizitobergrenze von drei Prozent zuläßt, hängt die "erlaubte" Höhe des strukturellen Defizits von der Konjunkturreakibilität der öffentlichen Haushalte ab. Aufgrund der relativ kleinen Konjunkturkomponente in den öffentlichen Haushalten errechnete das Wirtschaftsforschungsinstitut für Österreich einen zusätzlichen Spielraum für ein strukturelles Defizit von knapp über 1% des BIP. Mit anderen Worten: Wird der in der wissenschaftlichen Diskussion umstrittene Stabilitätspakt ernst genommen und will Österreich bei Konjunkturschwüngen ein Überschreiten der Drei-Prozent-Grenze und damit u.U. Sanktionszahlungen vermeiden, dann müssen weitere langfristig wirksame Maßnahmen auf der Ausgaben- und/oder Einnahmenseite gesetzt werden. Der jetzt in Gang gekommene Konjunkturaufschwung, der sich allen Anzeichen nach fortsetzen wird, soll auch zur weiteren Konsolidierung der Staatsfinanzen genutzt werden. Insgesamt aber stellt sich die Frage nach den künftigen Spielräumen der Fiskalpolitik.

Künftige Spielräume der Fiskalpolitik

In der Währungsunion werden die Spielräume der nationalen Makropolitik durch den Wegfall der Wechselkurs- und Geldpoli-

tik deutlich geringer sein. Durch den Stabilitätspakt wird die Autonomie des verbleibenden zentralen Steuerungsinstruments, der Budgetpolitik, weiter eingeschränkt. Der Stabilitätspakt baut in seiner vorliegenden Form auf einer sehr engen Konzeption von Stabilität auf, die fast ausschließlich als Preisstabilität definiert wird. Damit bleiben andere Aspekte wirtschaftlicher und sozialer Stabilität außer acht, etwa die Stabilität von Wachstum, Beschäftigung, Einkommen oder sozialer Sicherheit. Er ist somit Ausdruck einer wirtschaftspolitischen Grundauffassung, die monetären Positionen Priorität einräumt und den Rückzug des Staates aus der Wirtschaftspolitik weiter forciert. Makroökonomische Kreislaufzusammenhänge bleiben weitgehend ausgeblendet. Der Stabilitätspakt bringt auch ein grundsätzliches Mißtrauen gegenüber der Politik zum Ausdruck. Sichtbares Zeichen dafür sind der Sanktionsmechanismus und die äußerst streng angelegten Ausnahmeregeln. Er muß freilich auch als politischer Kompromiß gesehen werden, hinter dem der Konflikt über unterschiedliche wirtschaftspolitische Paradigmen schwelt.

Wenn wir in Hinkunft Makropolitik (verstärkt) zur Schaffung und Sicherung von Beschäftigung einsetzen wollen, dann wäre eine grundlegende Revision oder zumindest Entschärfung des Stabilitätspaktes mehr als wünschenswert. Eine Entschärfung könnte etwa dadurch erreicht werden, daß man das Verfahren auf die strukturelle Defizitkomponente beschränkt und die Entwicklung der Arbeitslosenquote bei Verhängung eines "Excessive Deficit Procedure" mitberücksichtigt. Eine andere Möglichkeit bestünde darin, die im Vertrag gegebenen Interpretationsspielräume zu nützen. Das gilt insbesondere für die Prüfung durch den Rat, ob ein übermäßiges Defizit vorliegt (Art 104c (6)).

Ein positiver Aspekt des Stabilitätspakts kann darin gesehen werden, daß er die Politik zwingt, die Spielräume für eine Makro-Fiskalpolitik auszuloten. Die Fiskalpolitik legte ihren Schwerpunkt bisher stark auf den Budgetsaldo und weniger auf die Budgetstruktur. Aufgabe der Fiskalpolitik in den nächsten Jahren muß es daher sein, das Schwergewicht auf die Einnahmen- und Ausgabenstrukturen zu legen.

Die verschiedenen Einnahmen- und Ausgabenkategorien müssen im Hinblick auf ihre Beschäftigungsrelevanz überprüft werden. Auf der Ausgabenseite bedeutet das dreierlei: Erstens müssen Entscheidungen zwischen investiven und konsumptiven Ausgaben getroffen werden, wobei auch die Art der Finanzierung eine Rolle spielt. Zweitens stellt sich die Frage, ob Ausgaben wachstums(beschäftigungs)fördernd oder wachstumshemmend sind und drittens, ob von den Ausgaben die richtigen Anreizwirkungen ausgehen. Einnahmenseitig ist die Steuerstruktur

der wichtigste Ansatzpunkt. In dieser Hinsicht haben die Arbeiterkammer und die Gewerkschaft die Diskussion darüber mit der Forderung nach einer Umstellung der Finanzierung des Familienlastenausgleichsfonds in zumindest einem Teilbereich eingeleitet. Eine diesbezügliche Studie zeigte, daß die Umstellung von der lohnbezogenen Finanzierung auf eine wertschöpfungsbezogene Besteuerung Anreize zu mehr Beschäftigung setzt. Im Zusammenhang mit der Umkehrung des Trends zu immer stärkerer Besteuerung der Arbeit relativ zu anderen Besteuerungsgrundlagen wird auch die Frage einer weiteren Ökologisierung des Steuersystems zu stellen sein.

Der Stabilitätspakt zwingt auch, die Konjunkturereagibilität der Einnahmen und Ausgaben näher unter die Lupe zu nehmen. Je höher die Elastizität der Einnahmen und Ausgaben ist, um so geringer ist im gegebenen Korsett des Maastrichter Vertrages mit seinen fixen fiskalischen Regeln der konjunkturelle Spielraum und um so höher ist der Druck, einzelne Einnahmen- und Ausgabenkategorien anzupassen. Damit würde kurzfristig das Wirken der automatischen Stabilisatoren zur Stabilisierung der Konjunktur verringert, was zu Wachstumseinbußen führt. Längerfristig müssen zu hohe strukturelle Defizite reduziert werden, wenn man den Sanktionszahlungen entgehen will.

Was die internationale Ebene anlangt, hat der Europäische Rat in Luxemburg im Dezember 1997 in einer EntschlieÙung die Weichen für die wirtschaftspolitische Koordinierung in der dritten Stufe der Währungsunion festgelegt. Gegenstand der Koordination sind vor allem die Budget-, Struktur- und Steuerpolitik, wobei der Grundsatz der Subsidiarität zu wahren ist. Die Beobachtung der Wirtschaftslage und die Erörterung wirtschaftspolitischer Maßnahmen sollen künftig regelmäßig auf informellen Ecofin-Tagungen behandelt werden. Kommission und Europäische Zentralbank werden zu diesen Tagungen eingeladen. Geht es um Fragen von gemeinsamem Interesse, nehmen auch die "outs" an den Sitzungen teil. Die französisch-österreichische Auffassung, wonach der Ecofin-Rat auch Gespräche mit den Sozialpartnern führen sollte, findet in der EntschlieÙung keinen Niederschlag. Ziel dieser Gespräche wäre es gewesen, der Fiskalpolitik ein stärkeres Gewicht bei der Konjunktursteuerung zu geben. Es bleibt abzuwarten, ob dieser neu geschaffene "Eurorat" die Chance nützen wird, durch einen geeigneten Policy-Mix zu mehr Beschäftigung und Einkommenswachstum beizutragen.

Statt Redimensionierung des Staates...

Im Zusammenhang mit dem Stabilitätspakt und den künftigen Handlungsspielräumen der Fiskalpolitik stellt sich die Frage, ob

die Verpflichtung zu einem ausgeglichenen Budget überhaupt dem Stand der Finanzwissenschaft entspricht? Natürlich ist ab einem bestimmten Schuldenstand und der damit verbundenen Zinsenbelastung die Konsolidierung der Budgets eine zentrale wirtschaftspolitische Aufgabe, die auch ohne Druck durch die fiskalischen Konvergenzkriterien wahrgenommen werden muß. Dabei darf aber der Effekt von makroökonomischen Fehlsteuerungen – etwa die Wachstumsdämpfung und Zinsbelastung als Folge der restriktiven Geldpolitik der letzten Jahre – nicht aus dem Auge gelassen werden. Ein ausgeglichenes Budget oder Budgetüberschüsse sind bei "normaler Konjunktur" deshalb noch nicht erforderlich. Es kann nicht darum gehen, den Staat zurückzudrängen, weil der – ökonomisch schlecht begründete – Stabilitätspakt das so vorsieht. Bedeutsame Konsolidierungsschritte in Richtung Budgetüberschüsse können hingegen dann erforderlich werden, wenn das beispielsweise aufgrund künftiger Finanzierungsbelastungen (Pensionen, Pflegevorsorge etc.) zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Staates erforderlich wird.

Ausgeglichene Budgets können andererseits zu einem Verzicht auf Wachstumspotentiale führen. Das wird etwa dann eintreten, wenn Infrastrukturinvestitionen oder immaterielle Investitionen im Zuge der Budgetkonsolidierung unterbleiben müssen. Die neueren Entwicklungen der (endogenen) Wachstumstheorie gehen davon aus, daß Infrastrukturinvestitionen eine positive Auswirkung auf die Produktivitätsentwicklung des privaten Sektors haben. Die empirischen Arbeiten der neuen Wachstumstheorien erlauben trotz ihrer teilweisen Widersprüchlichkeit den Schluß, daß Infrastrukturinvestitionen aus Gründen der langfristigen wachstumsrelevanten Beschäftigungssicherung zu den Maßnahmen von großer wirtschaftspolitischer Bedeutung zählen. Die Finanzwissenschaft anerkennt, daß Defizite in der Höhe der Investitionen unbedenklich sind, das bedeutet aber noch lange nicht, daß trotz der Verankerung der sogenannten "goldenen" Finanzierungsregel im Protokoll zu Art 104c ein Defizit in dieser Höhe im Ernstfall sanktionsfrei bleibt.

Schon diese Überlegungen zeigen, daß ausgeglichene Budgets auch kontraproduktiv sein können. Die Forderung nach ausgeglichenen Budgets ist unter dem Einfluß des Neoliberalismus entstanden. In vielen westlichen Industriestaaten ist der Staat zum Gegenstand der politischen Auseinandersetzung geworden. Hinter den Schlagworten Deregulierung, "*minimal government*", "*lean state*", New Public Management oder Modernisierung der Verwaltung verbirgt sich oft nichts anderes als die Zurückdrängung des Staates. Freilich kann nicht geleugnet werden, daß die Unzufriedenheit mit staatlichen Leistungen aus ver-

schiedensten Gründen gestiegen ist. Auch die Kritik am Sozialstaat wird – insbesondere von liberaler Seite - immer vehementer vorgetragen. Und schließlich haben sich nicht nur die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen (Globalisierung, Osterweiterung usw.) geändert, es hat in den letzten Jahren auch ein gesellschaftlicher und organisatorischer Wandel stattgefunden. Vor diesem Hintergrund wird es verständlich, wenn nicht nur konservative Beobachter auf eine Neubewertung der Rolle des Staates drängen.

Die ökonomische Diskussion über die neue Rolle des Staates konzentriert sich überwiegend auf Fragen der allokativen Effizienz. Im Zentrum der Kritik steht dabei die Bürokratie, die durch schwerfällige Abläufe geprägt ist. Da das Staatsversagen bei weitem das Marktversagen übersteige, müsse sich nach Ansicht der "minimal government-Apostel" der Staat so weit wie möglich aus Wirtschaft und Gesellschaft zurückziehen. In diesem Kontext wird gerne das Beispiel Neuseeland mit seinen radikalen Reformen im öffentlichen Sektor als Paradebeispiel herangezogen.

Natürlich wäre es verfehlt, wollte man Ineffizienzen oder die "*bureau-pathologies*" im öffentlichen Sektor leugnen. Im Gegenteil, es sollte alles unternommen werden, um diese Angriffspunkte zu beseitigen. Aber die (Budget)Politiker sollten dabei weder ahistorisch agieren noch gut funktionierende Institutionen und bestehende soziale Realitäten außer acht lassen.

Eine Studie von Ökonomen des Währungsfonds zeigt, daß es in historischer Betrachtung nur wenige soziale Trends gibt, die so eindeutig sind, wie das Wachstum des Staatssektors. Es wird gezeigt, daß sich die Staatsquote in industrialisierten Ländern in den letzten hundert Jahren sehr stark erhöht hat. Sowohl der Anteil der öffentlich Bediensteten als auch jener der Staatsausgaben stieg im Zuge der Industrialisierung und Modernisierung – unabhängig davon, welche Ideologie die jeweilige Regierungspartei hatte. Ausgenommen von dieser Betrachtung sind jene Bereiche, in denen der Staat als Wirtschaftsunternehmer agierte.

Der Staat als Wirtschaftsunternehmer mag ausgedient haben, aber es ist nicht einzusehen, warum dieser Trend für die Bereitstellung öffentlicher und meritorischer Güter, also für den Staat im engeren Sinn, in Zukunft abreißen sollte. Nicht alles eignet sich für Deregulierung und Privatisierung. Für diese These lassen sich drei Faktoren anführen: kulturelle Erwartungen, demographische und technologische Entwicklungen. Hinsichtlich des ersten Faktors kann davon ausgegangen werden, daß die Erwartungen der Menschen an den Sozialstaat erhalten bleiben, ja aufgrund der gestiegenen Risiken in bezug auf Beschäftigung sogar zunehmen werden. Daß die demographische Entwicklung

einen Einfluß auf die Größe des Staatssektors ausübt, wird wenig bestritten. Eine wachsende Anzahl von älteren Menschen wird neue politische Forderungen an den Staat stellen. Zusätzliche budgetäre Belastungen sind auch aus der geplanten Osterweiterung der EU zu erwarten. Am wenigsten offensichtlich ist vielleicht der Einfluß des technischen Fortschritts auf die Größe des Staatssektors. Die Erfindung und Anwendung bedeutender neuer Technologien erhöht den Bedarf nach Regulierung und Kontrolle. Verbunden mit dem Entstehen neuer Technologien sind auch eine Reihe von neuen *high-tech*-Verbrechen (Computerverbrechen, Software-Piraterie, Betrügereien, Beleidigungen via Internet etc). Das stellt die Justiz vor neue Aufgaben. In einer zunehmend auf mehr Wissen basierenden Gesellschaft gewinnt auch die Ausbildung einen höheren Stellenwert. Was ArbeitnehmerInnen in Zukunft brauchen werden, ist aber nicht nur mehr Wissen, es wird vermutlich auch notwendig sein, sich kontinuierlich neue Fähigkeiten zu erwerben. Es ist nicht anzunehmen, daß "die Wirtschaft" die dafür notwendigen Ausbildungskosten allein übernehmen wird.

...Ergebnissteuerung, Evaluierung und politische Prioritätensetzungen

Damit soll nicht der Eindruck erweckt werden, daß nichts zu tun wäre. Im Gegenteil, wir wären im Lichte aller Herausforderungen gut beraten, würden wir als ersten Schritt verstärkt *Performance Measurement* als strategisches Element zur Ergebnissteuerung des öffentlichen Sektors einsetzen. Es spricht vieles dafür, betriebswirtschaftliche Elemente in den öffentlichen Sektor zu integrieren und ihn einer Effizienz- und Effektivitätsprüfung zu unterziehen. Kostenrechnung, eine Straffung der Verwaltung, *Controlling*, *Benchmarking* etc. sind Elemente, die zu mehr Effizienz im öffentlichen Sektor beitragen können. Die Modernisierung des öffentlichen Sektors in Richtung der *Private-Sector*-Effizienz stößt jedoch an Grenzen, weil zwischen den beiden Sektoren große Struktur- und Funktionsunterschiede bestehen. Instrumente des *New Public Management* müssen daher die spezifischen Konstitutionsbedingungen des öffentlichen Sektors berücksichtigen. Für eine Modernisierung des öffentlichen Sektors ist eine Komplementarität von privatem und öffentlichem Sektor und nicht die Dominanz eines Regulierungsmodells zu Lasten des anderen entscheidend. Was wir daher brauchen, sind nicht ideologische Dogmen, sondern vielmehr eine Balance zwischen den beiden Sektoren und damit eine optimale Verknüpfung von Ergebnissteuerung und Bestandssicherung, der großen Stärke der klassischen Regelsteuerung. Mit Pilotprojek-

ten, die auf Bundesebene weitgehend fehlen, könnte wie in anderen Ländern ein Veränderungsprozeß initiiert werden.

In der Debatte über die neue Rolle des Staates kommt Evaluationen als wichtigem Instrument zur Ergebnissteuerung eine Schlüsselrolle zu. Sie bilden die Grundlage für eine Aufgabenkritik im Sinne von Zielerreichung. Da sich - wie erwähnt - die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen geändert haben, sind heute möglicherweise andere Prioritäten zu setzen und andere Instrumente zur Zielerreichung effektiver als die bestehenden. Hier ist die Politik gefordert, die die Zielsetzungen möglichst präzise festlegen muß. Nur dann, wenn Leistungen und Ziele in einem interaktiven Prozeß zwischen Verwaltung und Politik formuliert und weiterentwickelt werden, kann eine nachhaltige Reform des öffentlichen Sektors erwartet werden, die sich wohltuend von einer bloßen Redimensionierung unterscheidet. Es bedarf daher auch einer Modernisierung der Politik.

Die Notwendigkeit für eine Prioritätensetzung läßt sich etwa am Beispiel des Sozialstaates zeigen. Aus gewerkschaftlicher Sicht besteht eine der Kernfragen darin, ob sich ein zugleich effizienter, effektiver und erschwinglicher Sozialstaat schaffen läßt? Der Sozialstaat schöpfte bisher seine Kraft aus seinem Grundprinzip, der Universalität der Anrechte. Dieses Grundprinzip wird wegen seiner Kosten - hoher Anteil an Einkommens-transfers - zunehmend in Frage gestellt. Es wird behauptet, daß universelle Ansprüche in Verbindung mit der Komplexität des Sozialstaates es politisch gut organisierten Gruppen leicht machen, Begünstigungen zu erreichen, die nicht mit spezifischen Problemen oder Armut zu begründen sind. Kritisiert werden weiters die unklaren Verteilungswirkungen, die dazu führen, daß durch den Sozialstaat in erster Linie nicht ärmere Menschen gefördert werden. Die Diskussion und die Reformbestrebungen verlagern sich daher vielfach hin zum subsidiären Sozialstaat. Tony Blair geht mit seinem Modell der "*civil society*" diesen Weg. Demnach sollen universelle Anrechte durch gezielte - einkommensabhängige - Sozialleistungen ersetzt werden. Er übersieht, daß universelle Ansprüche weitgehend effizient sind und unterschätzt die Vorteile der Organisation der sozialstaatlichen Leistungen im allgemeinen Verbund ("*moral hazard*"). Auch geht der solidarisierende Effekt der Sozialpolitik dabei teilweise verloren. Der subsidiäre Sozialstaat birgt die Gefahr in sich, daß die Bereitschaft breiter Schichten der Bevölkerung zur Alimentierung des Sozialstaates sinkt. Ein Sozialstaat für die Armen läuft immer Gefahr, ein armer Sozialstaat zu werden. Ebenso wenig zielführend ist es, sich an der Diskussion "Universalität versus Subsidiarität" vorbeizuschwindeln, indem Transfers trotz budgetärer Engpässe weiterhin nach dem Gießkannenprinzip verteilt werden.

Wenn die liberale Kritik am Sozialstaat ernst genommen wird, dann führt kein Weg an einer Diskussion vorbei, die klar herausarbeitet, was unter Gerechtigkeit verstanden und wer eigentlich geschützt werden soll. Es kann dabei nicht mehr nur um die Gerechtigkeit zwischen Selbständigen und Unselbständigen gehen, der Aspekt der vertikalen Umverteilung von hohen zu niedrigen Einkommen wird stärker an Gewicht gewinnen. Gerade die Begründung, warum verschiedene Gruppen stärker als andere bevorzugt werden sollen, ist nicht einfach. Einfache Formeln für Gerechtigkeit gibt es nicht. Was irgendwann einmal als gerecht und möglich erschien, ist es unter veränderten demographischen, sozialen, budgetären und wirtschaftlichen Bedingungen nicht mehr. Es müssen neue Aushandlungsprozesse beginnen: zwischen Jungen und Alten, Armen und Reicheren, zwischen Nutzern und Zahlern usw. Das ist ein politischer Prozeß, langwierig und konfliktreich. Und die Ergebnisse werden nicht allen gefallen. Politische Parteien, die sich damit begnügen, für eine bestimmte traditionelle Klientel einzutreten, werden zunehmend weniger mehrheitsfähig und begeben sich in eine technokratische Falle. Jene Parteien werden die Nase vorne haben, die die höhere Problemlösungskompetenz aufweisen können, die es besser verstehen, die verschiedenen Interessengruppen, Betroffenen und Experten eines Problems zusammenzuführen und so lange zu verhandeln, bis Problemlösungen gefunden sind, die sozial verträglich sind und alle einbinden. Das allein ist aber noch zu wenig. Hinter den Problemlösungen müssen von möglichst vielen geteilte Vorstellungen stehen, wozu auch Gerechtigkeit oder soziale Fairneß, Solidarität und Sicherheit gehören.

Absicherung der Konsolidierung und Steuerreform

Das ist ein Programm, dessen Realisierung nur mittel- bis langfristig erfolgen kann. Kurzfristig geht es um zwei Dinge, eine Reform des Steuersystems und um die Absicherung des erreichten Konsolidierungserfolgs. Bei der Reform des Steuersystems gibt es Handlungsbedarf in mindestens dreierlei Hinsicht. Bereits angedeutet wurde die Notwendigkeit der Entlastung des Faktors Arbeit. Steuern sind Kostenfaktoren, die sich auf den Preis eines Produktionsfaktors auswirken. Dabei ist nicht nur in Österreich, sondern auch europaweit ein hohes Niveau der Belastung des Faktors Arbeit festzustellen, wobei hinsichtlich des Kapitals die Tendenz eher in Richtung Entlastung geht. Betrachtet man daher die unterschiedlichen Produktionsfaktoren, so kann nicht von einem allokatonsneutralen Besteuerungssystem gesprochen werden. Da die Nachfrage nach Arbeit preiselastisch ist – wie ökonomische Untersuchungen bestätigen –, kann davon aus-

gegangen werden, daß eine Absenkung der Kostensteuern auf Arbeit beschäftigungspolitisch vernünftig ist. Es sollte daher auf nationaler und internationaler Ebene alles unternommen werden, um eine Umbasierung von Sozialabgaben auf eine Wertschöpfungsabgabe zu forcieren.

Zweitens geht es um die weitere Ökologisierung des Steuersystems. Sie ist vor dem Hintergrund der "Double-Dividend-Hypothese" zu sehen. Umweltökonomern verbinden eine Umschichtung von lohnbezogenen Abgaben zu Ökosteuern damit, daß sie sowohl Umwelt- als auch Beschäftigungsvorteile bringt. Aus Gründen der Beschäftigung, aber auch, weil die Ergiebigkeit der Umsatzsteuer als wichtigster Einzelsteuer mehr und mehr nachläßt, könnte und sollte vermehrt darüber nachgedacht werden, ob nicht auch die Umsatzsteuer teilweise durch Öko-Steuern ersetzt werden könnte. Aus Gründen der Wettbewerbsfähigkeit ist eine EU-weit einheitliche Vorgangsweise anzustreben, jedoch sollten nationale Spielräume genutzt werden.

Seit der letzten Steuerreform ist der Anteil der Lohnsteuer an den Masseneinkommen um ca 2 ½%-Punkte angestiegen. Ein Teil davon ist auf die Steuererhöhungen im Zusammenhang dem Sparpaket 1996/97 zurückzuführen. Dennoch scheint aufgrund dieser Entwicklung eine Senkung der Lohnsteuer gerechtfertigt, um den Effekt der "kalten Progression" zu mildern. Das ist die dritte Ebene, auf der Handlungsbedarf gegeben ist.

Die beiden kurzfristigen Aufgaben der Regierung sind keineswegs einfach. Das gilt insbesondere dann, wenn ein Wettlauf um die Verteilung von Überschüssen einsetzt. Die vor kurzem auf politischer Ebene beschlossene Neuregelung der Familienförderung und die für das Jahr 2000 geplante Steuerreform müssen sich in einem verkräftbaren Rahmen halten. Der Rahmen wird um so größer, je eher sich bewahrheitet, was manche Wirtschaftsforscher uns prognostizieren. Die Rede ist von den sieben fetten Jahren.