Editorial

Budgetpolitik 2000 bis 2005: Mehr fürs Leben? – Leider nein!

I. Vom strikten „Nulldefizit" zur Verankerung des Haushaltsausgleichs in der Verfassung

Es bedarf keiner tief schürfenden Analysen, um festzustellen, dass die Budgetpolitik der letzten Jahre keineswegs einen einheitlichen Kurs verfolgte. Im März 2000 wurde zunächst die heftige Kritik am ersten Stabilitätsprogramm der ÖVP/FPÖ-Regierung zum Anlass für einen Paradigmenwechsel in der österreichischen Budgetpolitik genommen. Die geplante behutsame Absenkung des Budgetdefizits in Richtung ausgeglichener Haushalte machte einer Budgetpolitik Platz, die einen abrupten Übergang zu einem „Nulldefizit" innerhalb von zwei Jahren vorsah. In der budgetpolitischen Debatte wurde immer wieder der Eindruck erweckt, als handelte es sich dabei um eine Konsolidierungsregel, die auf Dauer ausgeglichene Haushalte anstrebt. Der Übergang zu dieser beschleunigten Budgetkonsolidierung war ökonomisch nur schwer begründbar und ließ sich auch nur zum Teil auf die verschärfte Auslegung des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts zurückführen. Der Kurswechsel war eher politisch begründet und wurde mit einer Marketing-Strategie verknüpft. Im Rahmen der Kampagne „Zukunft ohne Schulden" versuchte die Regierung permanent den Eindruck zu vermitteln, dass der Staat vor einem Bankrott stünde und daher ein Sanierungsfall sei. Damit wurde das „Nulldefizit" mit dem dazugehörigen Slogan „Keine neuen Schulden" zur höchsten wirtschaftspolitischen Priorität hochstilisiert und zum alleinigen Erfolgskriterium wirtschaftspolitischen Handelns gemacht.

Zwei Jahre später wurden im Rahmen der österreichischen Strategie zur Nachhaltigen Entwicklung (Mai 2002) die Kernelemente solider öffentlicher Finanzen festgelegt. Demnach stellen nachhaltige solide Staatsfinanzen einen wesentlichen Pfeiler für einen stabilen makroökonomischen Rahmen dar. Festgehalten wurde am Grundsatz, dass keine neuen Schulden eingegangen werden sollen. Der starre „Nulldefizit"-Kurs wurde

hingegen revidiert, weil nunmehr ausgeglichene öffentliche Haushalte über den Konjunkturzyklus hinweg angestrebt werden. Diese Kurskorrektur bildete sich auch in den Budgetpfaden der Stabilitätsprogramme vom März und November 2003 ab.

Zum weiteren zentralen Element solider öffentlicher Finanzen als Basis für eine nachhaltige Entwicklung wurde die Senkung der Abgabenquote auf unter 40% des BIP bis zum Jahr 2010 erklärt. Gemäß dieser Strategie wird ein Einnahmenrahmen festgelegt, an dem sich in der Folge die Ausgaben zu orientieren haben.

Das Ziel ausgeglichener öffentlicher Haushalte über den Konjunkturzyklus, das im Wesentlichen den fiskalischen Rahmenbedingungen auf europäischer Ebene entspricht, ist bis heute das Kernelement der Budgetpolitik der ÖVP/FPÖ-Regierung geblieben. Der Finanzminister vertritt diesen Grundsatz nicht nur mit Vehemenz im Ecofin-Rat sondern auch im Österreich-Konvent. Während er sich im Ecofin-Rat mit der Rolle des Scharfmachers begnügt, geht er im Rahmen der Konventsdebatte viel weiter. Im Ausschuss 10, der einen Auftrag für eine Reform der Finanzverfassung hat, besteht eines der Kernanliegen des Finanzministeriums darin, das Prinzip des ausgeglichenen Haushalts über den Konjunkturzyklus in der Bundesverfassung zu verankern. Dieses Prinzip soll die derzeitige Staatszielbestimmung zum gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht (Art. 13 Abs. 2 B-VG) ersetzen. Dieses Staatsziel ist zwar mangels einer ausreichenden Spezifizierung seit seiner Einführung im Jahr 1986 weitgehend totes Recht geblieben, das rechtfertigt es aber keineswegs, die Budgetpolitik auf die Erreichung eines einzigen (finanzpolitischen) Ziels zu reduzieren. Diese Defizitregel ist einseitig auf das Stabilisierungsziel ausgerichtet. Sie geht von einem Staat aus, der konsumiert und daher seine Ausgaben aus den laufenden Einnahmen zu finanzieren hat. Diese Regel wird aber dann obsolet, wenn ein Staat Investitionen in die Zukunft tätigen will, so dass die Staatsausgaben auch den Effekt haben, die Produktivität der wirtschaftlichen Aktivität künftiger Generationen zu erhöhen. Zudem wäre es problematisch, dem Verfassungsgerichtshof die Interpretation ökonomisch strittiger Fragen (Dauer eines Konjunkturzyklus) zur Interpretation im Rahmen der Rechtssprechung zu übertragen.

Vor dem Hintergrund dieser budgetären Rahmenbedingungen kommt einer Erfolgsmessung der budgetpolitischen Maß-

nahmen und Programme entscheidende Bedeutung zu. Es stellt sich die Frage, ob mit den Budgets der letzten Jahre die traditionellen Zielsetzungen – Wirtschaftswachstum, Beschäftigung, Preisstabilität und Verteilungsgerechtigkeit – erreicht wurden bzw. werden. Darauf werden nachfolgend einige Blitzlichter geworfen.

II. Unzureichende Stärkung der Binnennachfrage durch die Fiskalpolitik

Der Einbruch der Weltwirtschaft im Jahr 2001 bildete den Auslöser für die Konjunkturabschwächung in Europa. Damals war nicht absehbar, dass Europa in eine lang dauernde Stagnationsphase eintreten würde. Die Wirtschaftsforscher machen für die lange Dauer dieser Stagnationsphase die Schwäche der Binnennachfrage verantwortlich. Auch der Finanzminister hat in der Budgetrede 2005 erstmals darauf hingewiesen. In einer stagnierenden Wirtschaft mit unsicheren Absatzerwartungen besteht die Aufgabe der Fiskalpolitik darin, expansive Impulse auszulösen. Zum Zeitpunkt der Erstellung des Doppelbudgets 2001/2002 wurden die Konjunkturaussichten noch günstig beurteilt. Die Erreichung des „Nulldefizits" schien somit in eine konjunkturell günstige Phase zu fallen. Für das Jahr 2001 wurde daher ein umfangreiches Konsolidierungsprogramm beschlossen, das in der Folge im Jahr 2001 mit 44,8% des BIP zur bisher höchsten Abgabenquote der Zweiten Republik führte und die vorzeitige Erreichung eines ausgeglichenen Haushalts für den Gesamtstaat ermöglichte. Dieses umfangreiche Sparpaket führte nach Schätzungen des Österreichischen Wirtschaftsforschungsinstituts (WIFO) 2001 und 2002 zu Wachstumseinbußen von je 1/4 Prozentpunkt. Das Budget 2001 war nachfragedämpfend angelegt und hat somit die Auswirkungen des internationalen Konjunkturabschwungs verschärft.

In einer Phase, in der die Wirtschaftsforscher die Prognosen für das Wirtschaftswachstum laufend nach unten und jene für die Arbeitslosigkeit nach oben revidierten, beharrte die Regierung auf ihrem restriktiven fiskalischen Kurs. In der die Realität verweigernden Hoffnung, dass der Konjunkturmotor bald wieder anspringen würde, war Durchtauchen die Devise. Erst unter dem Druck weiter steigender Arbeitslosigkeit wurde im Dezember 2001 das erste Konjunkturbelebungspaket beschlossen, dem zwei weitere folgten (Herbst 2002 und im Herbst 2003 das Wirtschafts- und Standortpaket). Wenngleich den Kon-

junkturbelebungsprogrammen positive Wachstumseffekte zuzuschreiben sind – insbesondere den Infrastrukturausgaben und der Investitionszuwachsprämie –, so muss dennoch kritisch angemerkt werden, dass die Kosten der Investitionszuwachsprämie vor allem wegen der Umgehungsmöglichkeiten (Betriebsneugründungen zur Lukrierung der Prämie) ein Vielfaches der ursprünglich erwarteten Steuerausfälle ausmachen. Ein erheblicher Teil der in diesen Konjunkturbelebungspaketen enthaltenen Maßnahmen hatte jedoch mit rasch wirksamer Konjunkturpolitik nur wenig zu tun.

Die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen des Bundeshaushalts 2005 werden wegen der zweiten Etappe der Steuerreform leicht expansiv sein. Gemessen am Volumen der Steuersenkung sind die daraus resultierenden Wachstums- und Beschäftigungseffekte als gering einzuschätzen. Nach Berechnungen des WIFO liegt der kumulierte expansive Effekt beider Steuersenkungsetappen auf das BIP 2005 knapp unter 0,3%. Das entspricht einem Beschäftigungszuwachs von rund 5.000 Personen. Von der Senkung des Körperschaftsteuersatzes kann kurzfristig kein merklicher Effekt auf die Investitionen und das BIP erwartet werden. Kurzfristig wird der Effekt auf das BIP sogar negativ sein, weil die Senkung des Steuersatzes sowie das Auslaufen der Investitionszuwachsprämie Anreize für das Vorziehen von Investitionen in das Jahr 2004 auslösen. Der Wachstums- und Beschäftigungseffekt der Steuersenkung ist u. a. auch deshalb so gering, weil die Steuerentlastung einen erheblichen Teil der Bevölkerung zur Gänze ausklammert – nämlich jene 2,1 Millionen Menschen, die schon bisher keine Lohnsteuer zahlten – und weil der Steuerentlastung erhebliche Belastungen aus den Sparpaketen der Vorjahre gegenüberstehen. Dazu kommt, dass die Sparquote der privaten Haushalte in der Phase des Konjunkturabschwungs nicht – wie sonst beobachtbar – gesunken, sondern gestiegen ist. Das ist vermutlich vor allem eine Folge zunehmender Verunsicherung (steigendes Arbeitslosigkeitsrisiko) sowie des „Angstsparens", das durch die „Pensionssicherungsreform 2003" und die Diskussionen zur Harmonisierung der Pensionssysteme ausgelöst wurde. Deutlich höhere Wachstumseffekte hätten sich erzielen lassen, wenn die Ausgaben in die öffentliche Infrastruktur intensiviert worden wären, weil die kurzfristigen Multiplikatoren von öffentlichen Investitionsausgaben deutlich höher sind als jene von Steuersenkungen.

Die Steuersenkungen 2004 und 2005 haben somit in unzu-

reichendem Ausmaß zur Belebung der inländischen Nachfrage beigetragen. Ein Vorziehen der geplanten Steuersenkung, das Oppositionsparteien, Gewerkschaft und Arbeiterkammer forderten, wurde von der Regierung immer wieder zurückgewiesen.

Der Übergang Österreichs zu einer Budgetpolitik mit „Nulldefiziten" bzw. ausgeglichenen Haushalten und die praktisch ausschließliche Konzentration darauf haben den Konjunkturabschwung durch eine fast durchgängig prozyklische Politik verschärft. Die Folge waren hausgemachte Wohlfahrtsverluste. Das schwache Wachstum war begleitet von einem Anstieg der Arbeitslosigkeit. Die Arbeitslosenquote ist zwar immer noch niedrig, aber der Abstand zur Arbeitslosenquote in den EU-Staaten hat merklich abgenommen. Zur Verringerung dieses Abstands hat auch der Abbau von Planstellen beigetragen, der stets mit der Realisierung von Maßnahmen zur Verwaltungsreform begründet wurde. Gerade die letzten Jahre haben gezeigt, dass der Personalabbau weniger eine Folge der Verwaltungsreform als vielmehr eine Folge massiver Frühpensionierungen war.

Die Konjunkturpakete wurden sehr zögerlich beschlossen und beinhalteten kaum kurzfristig wirksame Maßnahmen zur Überwindung der Nachfrageschwäche. Der budgetpolitische Kurs gleicht einem orientierungslosen Zick-Zack-Kurs. Bis heute fehlen Wachstumsinitiativen, die zu einer durchgreifenden konjunkturellen Erholung führen können. Die öffentliche Investitionsquote einschließlich jener der ausgegliederten Rechtsträger stagniert seit 2000. Den Investitionen würde jedoch zur Stärkung der Binnennachfrage eine Schlüsselgröße zukommen. Die Berücksichtigung der so genannten „Goldenen Finanzierungsregel" in Österreich hätte den Rückgang der Investitionen der Gemeinden verhindern können. Eine investitionsorientierte Verschuldung der öffentlichen Haushalte wurde jedoch seitens der politischen Entscheidungsträger durch die Konzentration auf das Prinzip des ausgeglichenen Haushalts ausgeschlossen.

III. Unverhüllte Umverteilungspolitik zugunsten der Kapitalgesellschaften

Die Budgets der letzten Jahre waren geprägt durch Spar- und Entlastungspakete. Im Jahr 2000 waren aus verteilungspolitischer Perspektive zwei Ereignisse bedeutsam, die Steuersenkung der großen Koalition und die Erhöhung diverser Ver-

brauchssteuern und Gebühren. Dadurch ist es zu einer Verschiebung der Steuerbelastung von der Lohn- und Einkommensteuer zu den Verbrauchssteuern gekommen. Durch die Erhöhung der Verbrauchssteuern wurden die unteren Einkommen überproportional belastet. Diese Verschiebung der Steuerlast bedeutet, dass die unteren Einkommensschichten den größeren Teil der Konsolidierungslast zu tragen haben. Da die BesserverdienerInnen in erheblich größerem Ausmaß von der Ausweitung des Budgetdefizits durch die Steuersenkung und das Familienpaket profitiert haben, führte die Verringerung der Lohn- und Einkommensteuer, die durch eine Erhöhung der Verbrauchssteuern finanziert wird, zu einer Umverteilung vom ‚kleinen Mann' zu den Besserverdienenden. Die Anhebung der Elektrizitätsabgabe trifft, gemessen am Einkommen, die ärmeren Haushalte zweieinhalb mal so stark wie die besser verdienenden. Sinkende Strompreise im Zuge der Strompreisliberalisierung haben sich angesichts der jüngsten Strompreiserhöhungen als Schall und Rauch erwiesen.

Von den Steuer- und Gebührenerhöhungen sind zudem inflationserhöhende Wirkungen ausgegangen. Nach Berechnungen des WIFO haben sie die Inflationsrate um 0,6 Prozentpunkte angetrieben.

Im Jahr 2001 folgte ein weiteres Sparpaket. Kramer[1] fasst die Verteilungswirkungen folgendermaßen zusammen: „Im unteren Drittel der Einkommensverteilung übertrifft die durch diese Maßnahmen ab Mitte 2000 wirksame Mehrbelastung die vorhergehende Entlastung aus der Lohnsteuersenkung deutlich." Und weiters: „Durch die Änderung des Einkommensteuerrechts ab 2001 büßen somit sowohl aktive Arbeitnehmer als auch Pensionisten der mittleren Einkommenskategorie (bis etwa 3.050 Euro) am meisten von Vorteilen aus der Steuerreform 2000 wieder ein." Zusammenfassend meint er: „Die Konsolidierungsmaßnahmen trafen und treffen ab Anfang 2001 besonders die Bezieher niedriger (nicht unbedingt der niedrigsten) und mittlerer Einkommen, die ein Jahr zuvor stärker begünstigt erschienen." Der Konsolidierungsbeitrag der Reichen und Superreichen bleibt sehr bescheiden.

Für die zweite Legislaturperiode beabsichtigte die ÖVP/FPÖ-Regierung Sparmaßnahmen in der Höhe von 5 Mrd. €. Davon sind alle Gebietskörperschaften und die Sozialversicherungsträger betroffen. Die Maßnahmen setzen in verschiedenen Bereichen an: 1,3 Mrd. € sollen durch eine Verwaltungsreform beim Bund, insbesondere durch einen weiteren Personalabbau,

eingespart werden, je eine Milliarde € bei den Pensionen und im Gesundheitsbereich, 1 Mrd. € bei Ländern, Städten und Gemeinden und rund 0,1% des BIP durch Schwarzarbeitsbekämpfung und die Durchforstung der Bundesförderung sowie durch eine Reform der ÖBB. Diesen Einsparungen soll die „größte Steuerreform der Zweiten Republik" gegenüberstehen, eine erste Etappe 2004 mit einem Entlastungsvolumen von etwa 500 Mio. € und eine zweite Etappe 2005 mit einem Entlastungsvolumen von 2,5 Mrd. €.

Erste substanzielle Schritte wurden mit dem Budgetbegleitgesetz 2003 und den Budgetvoranschlägen 2003 und 2004 gesetzt. Kernstücke sind die erste Etappe der Steuerreform, Abgabenerhöhungen in der Krankenversicherung und die so genannte „Pensionssicherungsreform". Dazu kommen als Begleitmaßnahme zur Pensionsreform die Entlastung der Lohnebenkosten für ältere ArbeitnehmerInnen.

Aus verteilungspolitischer Sicht zeigt sich, dass die unselbstständig Beschäftigten durch die erste Etappe der Steuerreform überwiegend zu den VerliererInnen gehören. Die Entlastung der Lohnsteuer (380 Mio. €) wirkt vor allem in einem Einkommensband von 1.000 bis 1.400 € Bruttomonatsbezug. Bei Einkommen darüber werden die Entlastungen bereits durch die Belastungen aus der Gegenfinanzierung (Erhöhung diverser Energiesteuern) sowie durch die Erhöhung der Krankenversicherungsbeiträge überkompensiert. EinkommensbezieherInnen unter 900 € brutto monatlich gehören nur zu den ZahlerInnen. Im Unternehmensbereich wird der halbe Steuersatz von nicht entnommenen Gewinnen für Personengesellschaften und Einzelunternehmer eingeführt. Der Entlastungseffekt (400 Mio. €) dürfte jedoch bei weitem unterschätzt sein. Unter den Unternehmen sind die Verteilungswirkungen sehr ungleich.

Die zweite Etappe der Steuersenkung wird bei den kleinen und mittleren Einkommen nur zu einem schwachen Entlastungseffekt führen. ArbeitnehmerInnen mit einem Bruttomonatseinkommen zwischen 1.900 und 2.300 € bekommen monatlich weniger als 20 €. Das gilt auch für PensionistInnen mit einer monatlichen Bruttopension zwischen 1.600 und 2.000 €. Für diese Personengruppe übersteigen die Belastungen der letzten Jahre bei weitem diese Entlastung. Die maximale Entlastung (46 € monatlich) liegt bei einem Bruttomonatseinkommen von etwa 3.600 €. Jenen 2,1 Mio. Menschen, die schon jetzt keine Lohnsteuer zahlen, erfahren auch durch die zweite Etappe keine Entlastungen.

Hinsichtlich der Aufteilung der Steuersenkungsmasse war eine gerechte Verteilung zwischen den ArbeitnehmerInnen und der Wirtschaft in Aussicht gestellt worden. Mit der Senkung des Körperschaftsteuertarifs von 34 auf 25 Prozent und der Einführung der neuen Gruppenbesteuerung kommt es zu einer massiven Umverteilung zugunsten der Kapitalgesellschaften. In den Debatten vor der Einigung auf diese zweite Etappe hat in Österreich niemand ernsthaft mit einer derart starken Senkung des Tarifs der Körperschaftsteuer gerechnet. Die unterschiedlichen Steuersätze und Steuerbemessungsgrundlagen innerhalb der EU (insbesondere nach der Erweiterung) bergen die Gefahr des Steuerdumpings und eines Steuersenkungswettbewerbs mit problematischen Allokations- und Verteilungswirkungen. Statt sich für neue Initiativen zur Steuerharmonisierung im Bereich der Unternehmensbesteuerung auf europäischer Ebene einzusetzen, heizt Österreich mit diesem Schritt das Steuerdumping weiter an.

Die verteilungspolitischen Konsequenzen und Prioritäten der steuerpolitischen Maßnahmen der letzten Jahre lassen sich an der Entwicklung der Steuerbelastung ab dem Jahr 2000 ablesen. Es zeigt sich, dass die Steuern auf Kapital von 4,1% des BIP im Jahr 2000 auf 3,3% im Jahr 2005 sinken werden. Die Lohnsteuerquote steigt hingegen im gleichen Zeitraum geringfügig von 6,9% auf 7,0% des BIP. Die Umsatz- und Verbrauchsteuerquote zeigt im Zeitablauf nur geringe Schwankungen.

Zusammenfassend lässt sich aus verteilungspolitischer Perspektive festhalten: Die Konsolidierungsmaßnahmen der ersten Phase (2000 bis 2002) trafen besonders die BezieherInnen niedriger und mittlerer Einkommen, die Reichen und die Superreichen werden eher geschont. Das Sparpaket 2003/2004 führt zu massiven Belastungen, die durch die Steuersenkungen 2004 und 2005 nur partiell ausgeglichen werden. Am stärksten betroffen sind die niedrigsten Einkommen, die von der Steuersenkung nicht profitieren. Aus der Sicht der funktionalen Einkommensverteilung steht ein leichter Anstieg der Lohnsteuerquote einer sinkenden Kapitalsteuerquote gegenüber. Die Unselbstständigen – und in dieser Gruppe die BezieherInnen niedriger und mittlerer Einkommen – sind die Verlierer der unverschämten Umverteilungspolitik der letzten Jahre, trotz – oder gerade wegen – der „größten Steuerreform aller Zeiten". Für die Unternehmen dagegen hat sich das Stillhalten im Zuge der Steuererhöhungen 2001 ausgezahlt, sie wurden durch die Steuerreform 2004/2005 fürstlich entlohnt.

IV. „Weniger Steuern – Mehr fürs Leben"?

Mit diesem Slogan vermarktet der Finanzminister die „größte Steuerreform aller Zeiten". Gleichzeitig möchte er uns damit die weitere Senkung der Abgabenquote schmackhaft machen. Mit der Steuerreform 2004/05 wird die Abgabenquote von ihrem Höchststand im Jahr 2001 mit 44,8% des BIP deutlich reduziert. Sie dürfte im Jahr 2005 41,7% erreichen. Allerdings ist der Rückgang der Abgabenquote von 2001 bis 2005 mit einem parallelen Anstieg des Budgetdefizits des Gesamtstaates verbunden. Dieses dürfte im Jahr 2005 etwa 2% des BIP erreichen und damit wieder höher liegen als im Jahr 2000. Im Wesentlichen hat die temporäre Erhöhung der Abgabenlast zu einem ausgeglichenen Staatshaushalt im Jahr 2001 geführt, mit der Rückführung der Abgabenquote war dann ein neuerlicher Anstieg des Budgetdefizits verbunden. Wenn die Abgabenquote weiter gesenkt und 2008 der Haushalt des Gesamtstaates wieder ausgeglichen sein soll, dann sind weitere Sparpakete unvermeidlich. Aus verteilungspolitischer Sicht kann sich das für viele als negativ herausstellen, nämlich dann, wenn die Verteilungsrelationen von Arm zu Reich und von den ArbeitnehmerInnen zu den Unternehmen verschoben werden. Bislang steht fest, dass sich mit der Steuerreform 2004/05 die Steuerlasten in funktionaler Sicht massiv verschoben haben. Wird sich dieser Trend fortsetzen? Man weiß es nicht.

Aus der Verteilungsstudie des Österreichischen Wirtschaftsforschungsinstituts aus den neunziger Jahren ist weiters bekannt, dass unter verteilungspolitischen Gesichtspunkten vor allem der Ausgabenseite die entscheidende Bedeutung zukommt. Von Ausgabenkürzungen werden jene Bevölkerungsschichten am stärksten betroffen sein, bei denen das Haushaltseinkommen durch die öffentlichen Ausgaben am stärksten aufgebessert wurde. Das sind die unteren Einkommensklassen. Von den Steuersenkungen hingegen profitieren im Regelfall jene am meisten, die vom Staat bisher die geringsten Ausgaben im Verhältnis zu ihrem Einkommen erhalten haben. Das sind tendenziell die oberen EinkommensbezieherInnen. Die verteilungspolitischen Konsequenzen einer weiteren Senkung der Abgabenquote werden damit um so gravierender sein, je stärker Ausgaben mit stark umverteilender Wirkung zurückgenommen werden. Die Strategie der Senkung der Abgabenquote basierend auf dem ‚Diktat der leeren Kassen' zielt auf einen ‚mageren' Staat. Sie lässt daher befürchten, dass der damit ver-

bundene Rückzug des Staates nachhaltig zulasten der sozial Schwächeren gehen wird. Das könnte dazu führen, dass die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen für die unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen weiter auseinanderdriften und den sozialen Zusammenhalt gefährden. Weitere Sparpakete und ein fortgesetzter Personalabbau gefährden zunehmend die Qualität der Leistungserstellung. Erste Beispiele dafür sind die Justiz (Gefängnisse) und die Polizei. Auch die bestehende Infrastruktur ist in ihrer Substanz gefährdet, wenn die Investitionsausgaben nicht mehr für eine Erneuerung des Kapitalstocks ausreichen.

V. Zukunftsorientierte Budgets?

Von Interesse sind auch die budgetpolitischen Schwerpunkte der letzten Jahre. Die Konzentration auf den Budgetsaldo hat den Blick für die Budgetstrukturen verstellt. Die in der Strategie von Lissabon eingeforderte Qualität der öffentlichen Finanzen insbesondere im Hinblick auf die Beschäftigung sowie auf die Zukunftsbereiche Bildung, Wissenschaft und Forschung spiegelt sich in den Budgets der vergangenen Jahre nicht wider. Im Bereich der Arbeitsmarktpolitik wurden zunächst die Überschüsse des Fonds zur Arbeitslosenversicherung zugunsten der Senkung des Bundesbeitrags zur Pensionsversicherung ausgeräumt. Seit der zunehmenden Beanspruchung der Mittel der Arbeitslosenversicherung durch den Anstieg der Arbeitslosigkeit reichen die Mittel für eine flächendeckend gute fachliche Ausbildung und eine weitere Verbesserung der Dienstleistungen für Arbeitsuchende nicht aus. Die Mittel für die Forschung sind zwar erhöht worden, vom selbst gesteckten Ziel einer Forschungsquote von 2,5% des BIP ist die Regierung jedoch weit entfernt. Nach dem Auslaufen des Offensivprogramms II im Jahre 2006 müssen weitere finanzielle Mittel bereitgestellt werden, um die F&E-Quote überhaupt halten zu können.

Auch die Schulen waren in den letzten Jahren von den Sparmaßnahmen betroffen. Sie sollten zwar vom Planstellenabbau ausgespart bleiben, mussten aber Einsparungen hinnehmen, die einen Stellenplanabbau zur Folge hatten. Von einer Priorisierung der Bildungsausgaben – wie sie von Regierungsseite immer wieder behauptet wird – kann daher nicht die Rede sein. Bei den Universitäten fallen Rhetorik und Wirklichkeit besonders weit auseinander. Die Universitäten sind seit 2004 ausgegliedert und erhalten nunmehr ein Globalbudget. Wesentlich für die

gesamten Mittel der Universitäten ist, dass seit dem Jahr 2000 auf Grund der Kürzungen im Investitionsbereich ein enormer Nachholbedarf besteht und den ausgegliederten Universitäten der Struktureffekt beim Personal nicht abgegolten wird. Auch der immer wieder behauptete 6%ige Anstieg des Universitätsbudgets von 2003 auf 2004 entspricht nicht der Realität, weil der nunmehr vorliegende Rechnungsabschluss 2003 zeigt, dass die Universitäten im Jahr 2003 erheblich unterbudgetiert waren. Die autonomen Universitäten werden daher auf Grund der unzureichenden finanziellen Ausstattung gezwungen den Mangel zu verwalten. Weltklasse-Universitäten brauchen nicht Rhetorik sondern eine adäquate – internationalen Standards entsprechende – Finanzmittelausstattung.

VI. Wie soll es weitergehen?

Die Erfahrungen der jüngsten Stagnationsphase haben gezeigt, dass das gegenwärtige fiskalpolitische Regime der Wirtschafts- und Währungsunion kein ausreichendes fiskalpolitisches Gegensteuern erlaubt. Eine Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts ist daher dringend geboten. Er ist flexibler zu gestalten und soll eine ausreichende Investitionstätigkeit durch die Einführung der so genannten „Goldenen Finanzierungsregel" erlauben. In steuerlicher Hinsicht bedarf es bei den Unternehmenssteuern nicht eines Steuerwettlaufs, sondern einer Harmonisierung in Richtung einheitlicher Bemessungsgrundlagen und differenzierter Mindeststeuersätze. Dafür sollte sich die Regierung auf europäischer Ebene mit Nachdruck einsetzen. Der Zeitpunkt ist günstig, weil gegenwärtig eine Änderung des Stabilitätspakts diskutiert wird. Auch im Österreich-Konvent sollte sich die Regierung für eine Budgetpolitik einsetzen, die sich nicht ausschließlich am Ziel der ausgeglichenen Haushalte orientiert.

Entscheidend für die Budgetpolitik ist nicht der Budgetsaldo, von größerer Relevanz ist die Frage, wofür die Budgetmittel verwendet werden und wie die Finanzierungsstruktur ausschaut. Ein Abgehen vom Finanzierungssaldo als wesentlichstes Kriterium der Budgetpolitik würde den Weg frei machen für eine Strukturpolitik auf der Einnahmen- und Ausgabenseite.

Wegen der skizzierten unerwünschten Auswirkungen sollte auf das Ziel der Senkung der Abgabenquote auf 40% des BIP bis ins Jahr 2010 verzichtet werden. Internationale Erfahrungen – etwa jene der erfolgreichen skandinavischen Staaten –

zeigen, dass die Aufrechterhaltung des umfassenden Wohlfahrtsstaates und qualitativ hochwertiger öffentlicher Dienstleistungen ein hohes Abgabenniveau notwendig machen.

Anmerkung

1 Kramer, H., Überlegungen zu den Verteilungswirkungen der österreichischen Budgetpolitik, in: Monatsberichte des WIFO 1 (2001).