

Editorial

Budgetkonsolidierung – alles nach Plan?

Seit der Bildung der Koalitionsregierung zwischen SPÖ und ÖVP im Jänner 1987 ist die Konsolidierung der Staatsfinanzen zum zentralen wirtschaftspolitischen Anliegen geworden. Das Nettodefizit des Bundeshaushaltes sollte von damals etwa 5 Prozent auf 2,5 Prozent des Bruttoinlandsproduktes 1992 vor allem über die Ausgabenseite reduziert werden. Der nunmehr vorliegende Bundesvoranschlag der Koalitionsregierung soll zum Anlaß genommen werden, eine Art Zwischenbilanz zu ziehen.

Betrachtet man nur die Globalgrößen des Staatshaushaltes, so entsteht der Eindruck, die Budgetkonsolidierung verlaufe bisher planmäßig. Trotz schwieriger Ausgangslage bei der Budgeterstellung 1989 konnte das Nettodefizit mit 66 Milliarden Schilling, das sind 4 Prozent des BIP, entsprechend dem Konsolidierungsziel begrenzt werden. Es wäre jedoch verfehlt, mit einem „wir haben es wieder geschafft“, zur wirtschaftspolitischen Tagesordnung überzugehen. Mit Fortdauer der Budgetkonsolidierung treten vielmehr die Schwächen des Staatshaushaltes stärker in den Vordergrund.

Ein gemeinsames Merkmal aller drei von der Koalitionsregierung vorgelegten Bundesvoranschläge besteht darin, daß die Konsolidierungserfolge bisher stärker von der Einnahmen- als von der Ausgabenseite getragen wurden. Dieses Ergebnis korrespondiert mit der Erfahrung anderer westeuropäischer Länder, die in den achtziger Jahren Budgetkonsolidierung betrieben. Während sich jedoch dort die Steuerquoten im Laufe des Konsolidierungsprozesses z. T. deutlich erhöhten, sinkt sie in Österreich.

Problematisch ist dabei weniger die Steuerreform 1988. Im Gegenteil, sieht man vom Steuerausfall in der Lohnsteuer ab (insgesamt ca. 17 Milliarden Schilling), so wird mit der Steuerreform eine Steigerung der Elastizität der Einkommensbesteuerung erreicht. Dazu tragen die Ausweitung der Besteuerung der Kapitalerträge, die Einschränkung der Verlustbeteiligungen und das neue Körperschaftsteuersystem, das die Erosion durch den Spaltsatz beseitigt, bei. Nach wie vor bestehen jedoch – insbesondere im internationalen Vergleich – das Steuerstrukturproblem. Nicht nur das Gewicht der indirekten Steuern ist sehr hoch, auch deren Elastizität ist geringer als die der direkten, sodaß sich die Ergiebigkeit des Gesamtsteuersystems kaum verbessern

wird. Eine sinkende Steuerquote führt langfristig zu Leistungseinschränkungen, die sozial nicht vertretbar erscheinen.

Eine quantitativ bedeutsamer Teil der Konsolidierung geht insbesondere 1989 auf einmalig wirkende Maßnahmen zurück, die vorwiegend aus Anlaß der Budgeterstellung getroffen werden und die im Folgejahr eine Finanzierungslücke in genau diesem Ausmaß hinterlassen. So stammen 1989 nahezu 12 Milliarden Schilling aus der Privatisierung von Bundesvermögen und 2,5 Milliarden Schilling aus der Auflösung von Ausgleichsrücklagen. Solche Maßnahmen ändern nichts an der Struktur der Einnahmen und stellen daher keine Lösung zur Beseitigung des strukturellen Budgetdefizits dar. Privatisierungen sollten nur dann durchgeführt werden, wenn sie zur Erhöhung der Effizienz des öffentlichen Sektors unerlässlich und aus diesem Grunde erwünscht sind. Chronischer Geldmangel allein soll nicht Motiv zur Privatisierung sein. Unter dem damit verbundenen Zeitdruck der Abwicklung besteht zudem die Gefahr zu geringer Verkaufserlöse.

Werden die öffentlichen Ausgaben des Bundes nach ökonomischen Kriterien aufgliedert, so zeigt sich, daß es in den letzten Jahren wesentliche Anteilsverschiebungen gegeben hat. Die Finanzierungsausgaben steigen zulasten der Ausgaben zur Erstellung öffentlicher Leistungen. Der Anteil der Transferausgaben schwankt zwar im Zeitablauf, bleibt aber insgesamt ziemlich stabil. Durch diese Verschiebung, die nicht nur eine Folge des steigenden Zinsaufwandes ist, ist die Nachfragewirkung des Staatshaushaltes zurückgegangen.

Einsparungen im Ausgabenbereich erfolgten in den vergangenen Jahren primär bei den sogenannten Ermessensausgaben, den Förderungen und Investitionen. Sofern sie linear durchgeführt werden, gehen sie am Ziel einer Strukturveränderung vorbei. Zum anderen läßt sich eine solche Strategie nur begrenzt weiterführen. Besonders deutlich kann das bei den Investitionsausgaben gezeigt werden. Der damit verbundene Rückgang der Investitionen wird zum Teil deshalb ermöglicht, weil auf andere Finanzierungsformen ausgewichen wird. So wurde im Bundeshochbau in den vergangenen Jahren die Bauträgerfinanzierung forciert, sodaß in der Folge in die außerbudgetäre Finanzierung geflüchtet werden mußte. Mit einem Volumen von insgesamt 5,8 Milliarden Schilling an außerbudgetärer Finanzierung für 1989 (1,5 Milliarden Schilling für Straßenbau, 2,3 Milliarden Schilling Hochbau, 2 Milliarden Schilling „Neue Bahn“) kann zwar ein Absinken der Investitionen verhindert werden, andererseits belastet die außerbudgetäre Finanzierung künftige Budgets im besonderen dort, wo den Investitionsausgaben keine

(Hochbau) oder nur geringe (Straßenbau) Einnahmen gegenüberstehen. Der Budgetspielraum, auf dessen Erweiterung die Konsolidierung abzielt, wird dadurch pro futuro eingengt. Auch andere Gründe sprechen gegen ein weiteres Ausweichen in die außerbudgetäre Finanzierung:

(1) Unter den Bauinvestitionen hat der Ausbau des hochrangigen Straßennetzes die geringsten Beschäftigungseffekte.

(2) Ein zumindest teilweiser Parallelausbau von Straße und Schiene ist verkehrspolitisch fragwürdig.

(3) Da steigende Investitionen auch Folgekosten in Form von öffentlichem Konsum nach sich ziehen – und damit künftige Vorbelastungen bedeuten – wäre es sinnvoll, auf jene Investitionsbereiche umzuschichten, wo solche Folgekosten vermieden würden (z. B. präventive Umweltinvestitionen). Durch solche Investitionen könnten darüber hinaus nachträgliche Reparaturkosten eingespart werden.

Da bisher ein wesentlicher Beitrag zur Konsolidierung des Bundeshaushaltes auf den Verkauf von Vermögenswerten zurückzuführen ist – wodurch der für das BIP relevante Saldo viel weniger abgebaut wird, als es der Nettosaldo erkennen läßt – und da überdies eine dynamische Konjunkturentwicklung die Konsolidierung stützte, hielten sich die nachfragedämpfenden Wirkungen in Grenzen. Daraus wird in der tagespolitischen Diskussion voreilig der Schluß gezogen, Budgetkonsolidierung und Sicherung der Beschäftigung seien vereinbar. Die bisherigen einnahmen- und ausgabenseitigen Maßnahmen haben jedoch die Budgetstruktur nur geringfügig geändert. Die Höhe der Finanzierungslücke, die sie hinterlassen haben, ist beträchtlich und läßt erwarten, daß die Kosten der Budgetkonsolidierung der zweiten Phase deutlich über jenen der ersten Phase liegen werden.

Die Budgetkonsolidierung kann nur bewältigt werden, wenn es gelingt, die Struktur der Einnahmen und Ausgaben durch langfristig wirksame Maßnahmen zu verändern. Im Bereich der Einnahmenseite bedeutet dies, daß die Elastizität des Gesamtsteuersystems weiter erhöht werden muß, da eine ausschließliche Konsolidierung über die Ausgabenseite über wirksam werdende Multiplikatoreffekte weitere Ausgabenkürzungen nach sich ziehen würde. Die bisherigen Strategien auf der Ausgabenseite (lineare Kürzungen der Ermessensausgaben, nur teilweise Nachbesetzung frei werdender Dienstposten) sind zum großen Teil ausgeschöpft. Viele Probleme sind offengeblieben. Das einseitige Abstellen der Konsolidierungsdebatte auf die Bundeszuschüsse zur Pensionsversicherung ist angesichts des steigenden Anteils der Beamtenpensionen an den Personalausgaben nicht gerechtfertigt und verengt zudem den Blick auf Ausgaben in anderen Funk-

tionsbereichen. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage nach einer zeitgemäßen, d. h. dem gesellschaftlichen Bedarf entsprechenden, Ausgabenstruktur. Hierher gehören auch die heutigen und vor allem künftigen Auswirkungen, die aus der demographischen Entwicklung resultieren. Sozialausgaben im weitesten Sinn konzentrieren sich im oberen und unteren Altersbereich. Ändern sich die Jugend- und Alterslastquoten, dann stellt sich aus budgetärer Sicht sowohl die Frage nach notwendigen Infrastrukturänderungen (wie z. B. ein erhöhter Bedarf an Altersheimen, sozialen Dienstleistungen) als auch nach Kompensationsmöglichkeiten zwischen verschiedenen staatlichen Ausgabenbereichen. Beides setzt voraus, daß der Grad der politischen Steuerbarkeit der Sozialausgaben durch eine flexiblere Budgetgestaltung erhöht wird. Die öffentliche Lohnsumme stellt ein wichtiges beschäftigungspolitisches Instrument dar. Insofern ist die teilweise Nichtnachbesetzung frei werdender Dienstposten eine problematische Maßnahme der Budgetkonsolidierung. Ein geringeres Pro-Kopf-Wachstum der Lohnsumme erfordert geringere Einsparungen von Dienstposten zur Erreichung des Konsolidierungszieles. Neben der Beschäftigungspolitik muß die Budgetkonsolidierung im besonderen auch die Verteilungsfrage berücksichtigen. Die Balance zwischen Beschäftigungs- und Verteilungspolitik stellt freilich eine gewaltige Herausforderung dar.

Sind also in der zweiten Phase der Konsolidierung des Staatshaushaltes nachfrage- und beschäftigungsdämpfende Effekte des Defizitabbaus zu erwarten, so müssen diese wenigstens zum Teil kompensiert werden. Hier kommen vor allem Investitionsprogramme in Bereichen in Frage, die im öffentlichen Einflußbereich liegen und in denen ein Investitionsbedarf gegeben ist (z. B. Abfall, Abwasser). Um das Budgetziel nicht zu konterkarieren, bedarf es einer budget-schonenden Finanzierung über den Preis bzw. über Gebühren.

In der Budgetpolitik der letzten Jahre hat man den Eindruck gewonnen, daß viele Maßnahmen dem Diktat der leeren Kassen folgten. Eine erfolgreiche, beschäftigungsschonende und sozial vertretbare Konsolidierungspolitik erfordert jedoch ein planvolles und mittelfristig orientiertes Vorgehen, das auf eine Änderung der Budgetstrukturen hin ausgerichtet ist. So gesehen steht das schwierigere Stück des Weges erst bevor. Ohne Zweifel wird es ein Weg sein, der politischen Mut erfordert. Ohne diesen wäre auch die Steuerreform 1988 nicht zustande gekommen.