ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Die Redaktion der Zeitschrift "Wirtschaft und Gesellschaft (WuG)"

Article

Budgetpolitik - Dilemma zwischen kurzfristigem Diktat und mittelfristig notwendigen Strukturreformen

Wirtschaft und Gesellschaft (WuG)

Provided in Cooperation with:
Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Suggested Citation: Die Redaktion der Zeitschrift "Wirtschaft und Gesellschaft (WuG)" (1991) : Budgetpolitik - Dilemma zwischen kurzfristigem Diktat und mittelfristig notwendigen Strukturreformen, Wirtschaft und Gesellschaft (WuG), ISSN 0378-5130, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wien, Vol. 17, Iss. 4, pp. 431-437

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/332357

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Editorial

Budgetpolitik – Dilemma zwischen kurzfristigem Diktat und mittelfristig notwendigen Strukturreformen

Mit dem Bundesvoranschlag 1992 hat die große Koalition ihr sechstes „Konsolidierungsbudget" vorgelegt. Angesichts einer in diesem Jahr sehr hohen Budgetlücke schien die Latte mit 62 Milliarden Schilling – das entspricht einer Nettodefizitquote von 3,0 Prozent – besonders hoch gelegt. Obwohl es von vielen für nicht mehr wahrscheinlich gehalten worden war, ist das gesteckte Ziel doch noch erreicht worden. Der Erfolg der Budgetverhandlungen bestand darin, daß allen Beteiligten klar geworden ist, daß die weitere Konsolidierung nicht von selbst zustande kommt und daß sich der Druck zur Setzung von dauerhaft wirkenden Maßnahmen verstärkt hat. Die Budgetverhandlungsprozesse verliefen diesmal konfliktreicher als jene der Vorjahre. Das allein ist noch kein Grund zur Beunruhigung, kommt doch dem Bundeshaushalt bei der Gestaltung und Erfüllung wirtschafts-, sozial- und gesellschaftspolitischer Zielsetzungen eine bedeutende Rolle zu. Problematisch ist die Prozedur der Budgetverhandlungen und der daraus resultierenden Maßnahmen vielmehr insofern, als die Budgeterstellung sich kurzfristig an der Erreichung einer vorgegebenen Nettodefizitquote orientiert. Der kurzfristige Budgetsaldo wird so zum dominierenden Erfolgskriterium der Budgetpolitik. Der damit verbundene Erfolgszwang ist für die Budgetpolitik mit einer Reihe von Nachteilen verbunden.

Die unbedingte Minimierung des Budgetdefizits führt dazu, daß die Zielerreichung immer wieder mit Ad-hoc-Maßnahmen angestrebt wird, die zu keiner dauerhaften Konsolidierung führen. Zu nennen sind insbesondere Rücklagenauflösungen und Vermögensveräußerungen. Privatisierungen – sie erreichten zwischen 1987 und 1992 immerhin ein Ausmaß von 33 Milliarden Schilling – sind dann kein taugliches Instrument zur Budgetkonsolidierung, wenn darunter die Reduktion struktureller Defizite verstanden wird. Im Jahr der Privatisierung sinkt zwar ceteris paribus das Budgetdefizit im Ausmaß des Privatisierungsumfanges, die Lücke zwischen laufenden Einnahmen und laufenden Ausgaben – also das Defizit selbst – bleibt jedoch unberührt. Privatisierungserlöse sind daher nur eine Form der Finanzierung des Budgetdefizits. Privatisierungen über Vermögensverkäufe leisten nur dann einen Konsolidierungsbeitrag, wenn die privatisierten Unternehmen entwe-

der höhere Steuerleistungen erbringen oder geringere Subventionen beanspruchen, als sie dies im öffentlichen Eigentum stehend getan haben. Der Beitrag zur Konsolidierung besteht dann im Gegenwartswert der geringeren Subventions- bzw. höheren Steuerzahlungen.

Eine kurzfristig erfolgsorientierte Budgetpolitik führt zumindest zu einer Aufschiebung von solchen Strukturreformen, deren Erfolge sich erst mittel- bis langfristig im Budgetsaldo niederschlagen. Das gilt etwa für die Pensionsreform und erst recht für Reformen, die kurzfristig gar mit einem Mehraufwand verbunden sein können (Ausgliederung der ÖBB, motivations- und leistungsorientierte Besoldungsreform).

Eingriffe in gesetzliche Verpflichtungen unterbleiben, sodaß sich die Konsolidierung sehr stark auf die Kürzung von Ermessensausgaben konzentrieren muß. Damit verbunden war ein ständiges Absinken der Investitionsquote. Um einen Rückstau bei den Investitionen des Bundes zu vermeiden, wurde verstärkt auf außerbudgetäre Sonderfinanzierungsformen (ASFINAG, Bauträgerfinanzierungen) ausgewichen. Diese Flucht aus dem Budget erschwert durch künftige Vorbelastungen die Wiedergewinnung des angestrebten budgetären Handlungsspielraums. Darüber hinaus sind der Kürzung von Ermessensausgaben Grenzen gesetzt.

Die fehlende mittelfristige Ausrichtung der Budgetpolitik begünstigt nicht nur die Erhaltung des status quo, ja sie erleichtert sogar die Ausweitung der gegebenen Finanzmittelausstattung eines Ressorts, da im Budgetverhandlungsprozeß vorwiegend über Ausgabenzuwächse und weniger über Aufgabenschwerpunkte diskutiert wird. Auf parlamentarischer Ebene setzt sich dieser Prozeß fort, Abänderungsanträge haben stets Ausgabenerhöhungen zur Folge.

Schließlich erschwert die Orientierung am Budgetsaldo und vor allem die Vielzahl der damit verbundenen budgettechnischen Maßnahmen die Beurteilung der Budgetpolitik. Das gilt sowohl für die etwas außer Mode geratene Frage der Wirkung des Budgets auf die Gesamtwirtschaft, aber auch für die heute im Vordergrund stehende Ex-post-Beurteilung der Budgetpolitik im Hinblick auf die Erreichung eines Konsolidierungszieles. Für die erste Phase der Budgetkonsolidierung (1987–1990) hat eine diesbezügliche Untersuchung des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen gezeigt, daß erhebliche Konsolidierungsfortschritte erzielt wurden, die – je nach Budgetkonzept – zwischen 1,4 Prozent bis 2 Prozent des BIP liegen. Etwa die Hälfte der Defizitreduktion konnte dabei durch die Konjunkturentwicklung erklärt werden, die andere Hälfte durch nichtkonjunkturelle Faktoren. Während in den Jahren 1987 und 1988 die Konsolidierung primär einnahmenseitig er-

folgte, wurde in den Jahren danach die Konsolidierungslast überwiegend ausgabenseitig getragen.

Wenig erfolgversprechend hat die zweite Phase der Budgeterstellung begonnen. Das neue Arbeitsübereinkommen hielt zwar grundsätzlich an der alten Zielsetzung einer Reduktion der Nettodefizitquote auf 2,5 Prozent fest, eine Modifikation erfuhr die Zielsetzung vor allem insofern, als der Zeitpunkt der Zielerreichung – ursprünglich 1992 – auf das Ende der Legislaturperiode verlagert wurde. Die mangelnde Budgetdisziplin der letzten beiden Jahre schlägt sich in Ausgabenzuwächsen nieder, die insbesondere 1991 deutlich über dem Durchschnitt der Phase 1986– 1990 liegen werden. Das wirft zumindest zwei Fragen auf:

Wieso fällt die mittelfristige Anpassung der Budgetpolitik an geänderte Wachstumsperspektiven so schwer?

Gibt es Instrumente, die das Dilemma zwischen einer kurzfristig angelegten erfolgsorientierten Budgetpolitik und der damit verbundenen tendenziellen Behinderung von notwendigen Strukturreformen lösen können?

Zu Frage 1

Im kurzfristigen Konjunkturzyklus wirken automatische Stabilisatoren, was makroökonomisch sinnvoll ist. Bei günstiger Konjunktur wird die Budgetkonsolidierung somit erleichtert.

Warum aber ist es nicht einfacher, die realen Ausgaben an die mittelfristige reale Wirtschaftsentwicklung anzupassen? Dabei geht es nicht um die Frage, ob budgetpolitisch gegengesteuert werden soll. Ab 1986 war es erklärtes Ziel der Budgetpolitik, auch bei unveränderten Wachstumserwartungen ausgabenseitig zu sparen. Ganz offensichtlich drängt sich die Frage auf, wieso die Dämpfung der realen Ausgaben, die Teil des realen BIP sind, nicht zu einem gewissen Grad „automatisch" erfolgt.

Eine oberflächliche Sichtung der Daten der VGR ergibt, daß ein Einbremsen des realen Wachstums des öffentlichen Konsums in den achtziger Jahren – sieht man vom Konjunktureinbruch 1981/82 ab – sehr wohl gelungen ist. Während das reale BIP zwischen 1983 und 1989 durchschnittlich um 2,4 Prozent jährlich gewachsen ist, liegt das Wachstum des realen öffentlichen Konsums in der gleichen Periode bei ca. 1 Prozent. Vor allem seit 1986/87 stagniert der reale öffentliche Konsum beinahe, während der Deflator des öffentlichen Konsums zuletzt (1989) bei 4 Prozent liegt.

Offensichtlich liefern Kostenauftriebstendenzen einen Erklärungsbeitrag zur Schwierigkeit der Budgetkonsolidierung,

der teilweise unterschätzt wird. Vom Statistischen Zentralamt werden derartige Tendenzen vor allem beim Personalaufwand und im Gesundheitssektor ausgemacht.

Unter diesem Gesichtspunkt kommt einer Steigerung der Produktivität und der Effizienz im öffentlichen Sektor im Rahmen der Budgetkonsolidierung eine noch entscheidendere Rolle zu. Damit gewinnt das Thema Verwaltungsreform erneut an Aktualität. Dabei bietet sich ein weites Spektrum an Reformen an: von einer leistungs- und motivationsfördernden Besoldungsreform bis hin zu Überlegungen, ob es nicht eine Reihe von Aufgaben gibt, die zweckmäßigerweise von der Privatwirtschaft im Wege des Contracting Out oder in nur geänderter Rechts- und Organisationsform – und damit außerhalb des haushaltsrechtlichen Korsetts – erbracht werden sollten. Eine regierungsinterne Liste solcher Strukturreformen gibt es zwar, die Umsetzung geht jedoch äußerst zögerlich vor sich (Beispiel Schönbrunn, Bundesimmobiliengesellschaft). Bisherige Erfahrungen mit Ausgliederungen (Sonderfinanzierungsgesellschaften!) lassen es ratsam erscheinen, daß jeder Privatisierungsfall nach Vor- und Nachteilen in ökonomischer Sicht abgewogen werden sollte und Fehlentwicklungen der Vergangenheit vermieden werden sollten. Hinsichtlich des Contracting Out zeigen empirische Studien, daß dem Wettbewerb eine größere Bedeutung zukommt als der privaten Aufgabenerfüllung per se, und daß Privatisierungen notwendig aber nicht hinreichend für wesentliche Leistungsverbesserungen im Hinblick auf Effizienz sind. Aus gewerkschaftlicher Sicht müssen bei Privatisierungen die damit verbundenen Rationalisierungseffekte bzw. die Anpassungen der Entlohnungsbedingungen an jene der Privatwirtschaft durch soziale Begleitmaßnahmen abgefedert werden.

Alternativ dazu wäre zu überlegen, ob nicht durch verwaltungsinterne Veränderungen der Anreiz- und Organisationsstruktur eine Verbesserung der Effizienz der Verwaltung und der durch sie erbrachten Dienstleistungen erreicht werden könnte. Dabei müßte auch einem Erkenntnis der Organisationsentwicklung Rechnung getragen werden, wonach dauerhafte und erfolgreiche Veränderungen in Organisationen nur durch den Willen der Beteiligten getragen werden können, und diese im allgemeinen auch über die meisten Informationen verfügen, wo Verbesserungen angesetzt werden können.

Zu Frage 2

Dazu bedarf es einer transparenteren Budgetpolitik mit einer klareren Ausrichtung auf prioritäre Zielsetzungen im Budgetierungsprozeß der einzelnen Ressorts. In einem Ar-

beitsentwurf des BM für Finanzen für eine Novellierung des Bundeshaushaltsrechts wurden bereits im Herbst 1990 mit dem Budgetprogramm und Budgetbericht zwei Instrumente genannt, die grundsätzlich geeignet wären, der Budgetpolitik durch eine Verstärkung der mittelfristigen Ausrichtung mehr Budgetdisziplin aufzuerlegen. Demnach ist das mittelfristige Budgetprogramm gedacht als eine Art „Legislaturfinanzplan", der der jeweiligen Regierungserklärung mehr Gewicht beimessen soll. Darin sind nicht nur die budgetären Zielsetzungen anhand von Fiskalindikatoren festzulegen, es müssen auch schwerpunktmäßig die Aufgaben bestimmt werden, die prioritär finanziert werden sollen. Der Budgetbericht gibt Auskunft über die budgetären Wirkungen von budgetpolitischen Maßnahmen und stellt (ex post) Evaluierungen von Maßnahmen an. Ein Soll-Ist-Vergleich soll transparent machen, inwieweit der Budgetvollzug den budgetpolitischen Zielsetzungen und dem Maßnahmenkatalog entsprochen hat. Bei Abweichungen besteht eine Begründungspflicht.

Da die Nichteinhaltung des im Budgetprogramm fixierten Maßnahmenkatalogs wohl schwerlich mit Sanktionen verknüpft werden kann, hängt der Erfolg der beiden Instrumente aber weiterhin wesentlich von der Disziplin und politischen Kultur unseres Landes ab. Weniger Partikularinteressen und mehr sachliche Auseinandersetzung wären wichtige Schritte zur Erweiterung des budgetären Handlungsspielraums und damit zur Bewältigung der Zukunftsprobleme des Staatshaushaltes. Man denke nur an die zu bewältigenden Umweltprobleme, die Öffnung des Ostens, die Forderungsausfälle aus Exporthaftungen in Osteuropa, die aus der demographischen Veränderung resultierenden Probleme sowie die angestrebte Teilnahme am europäischen Binnenmarkt.

Der Staat befindet sich stets im Spannungsfeld zwischen steigenden Ansprüchen, wachsender Kritik an staatlicher Bevormundung und einem Steuerwiderstand, der seit den 80er Jahren stärker fühlbar geworden ist. Es muß außer Streit gestellt werden, daß die Übernahme neuer Aufgaben bei gleichzeitiger Senkung der Abgabenquote nicht möglich ist. Einnahmen waren nie Selbstzweck, sie dienen der Finanzierung der Ausgaben. Eine auf Konsolidierung gerichtete Budgetpolitik wird in den nächsten Jahren danach trachten müssen, daß die Entwicklung der dauerhaften Einnahmen nicht hinter der Ausgabenentwicklung zurückbleibt. Ein weiteres Absinken der Gesamtabgabenquote (1985: 43 Prozent, 1992: 41,6 Prozent) ist auch nach erfolgter Konsolidierung undenkbar.

Wir verfügen gegenwärtig über ein relativ ergiebiges Steuersystem, das sich allerdings stark auf die Dynamik der Lohnsteuereinnahmen stützt. Das zeigt sich daran, daß nach der relativ hohen Lohnsteuersenkung 1989 der Anteil der Lohnsteu-

er am Masseneinkommen im nächsten Jahr nahezu den Wert vor dem Jahr der Steuerreform erreicht haben wird. In absehbarer Zeit wird daher die Frage einer Lohnsteueranpassung virulent werden. Die Zuwachsraten bei den Ertragsteuern lagen trotz Hochkonjunktur der vergangenen Jahre wesentlich darunter.

Im Bereich der Steuern gibt es einen Reformbedarf vor allem in zwei Bereichen. Einmal im Falle eines EG-Beitritts bei den indirekten Steuern, andererseits erfordert die Umweltproblematik den Einbau von ökologischen Aspekten in das Steuersystem. Wird im Bereich der indirekten Steuern nur eine an formalen Gesichtspunkten orientierte Anpassungsstrategie vorgenommen, so zeigen Berechnungen des BM für Finanzen, daß dies für die Einnahmen der öffentlichen Haushalte per Saldo nur geringe Auswirkungen hätte. Werden hingegen auch der ermäßigte und der Normalsatz bei der Mehrwertsteuer gesenkt, ist mit einem relativ hohen Einnahmenentgang – zumindest im Umfang der Steuerreform 1989 – zu rechnen.

Die ökologische Umstrukturierung des Steuersystems – konkret der Einbau von Lenkungsabgaben bzw. der Umbau bestehender Abgaben in Lenkungsabgaben – wird zwar schon seit geraumer Zeit diskutiert, die Umsetzung geht jedoch eher schleppend vor sich. Realisiert wurden bisher lediglich eine Düngemittelabgabe sowie der Altlastensanierungsbeitrag. Diskutiert werden schon seit längerem eine Abwasserabgabe, eine am Treibstoffverbrauch und/oder anderen Parametern orientierte Zulassungsabgabe anstelle des erhöhten Mehrwertsteuersatzes sowie eine Umgestaltung der Kfz-Steuer von der Bemessungsgrundlage Hubraum auf das Leistungsvermögen. Die Diskussion über die Anhebung der Mineralölsteuer ist wieder abgeebbt. Eine Erhöhung im jetzigen Zeitpunkt hätte sich angeboten, weil die BRD zur Finanzierung der Wiedervereinigung eine Anhebung der Mineralölsteuer vorgenommen hat. Hinsichtlich der Besteuerung des Energieeinsatzes spricht sich das Koalitionsübereinkommen für eine international koordinierte Vorgangsweise aus. Die Energiebesteuerung muß vor dem internationalen Hintergrund des Klimaproblems gesehen werden. Einerseits hat sich Österreich zusammen mit vielen westlichen Industrieländern international verpflichtet, bis 2005 die CO_2-Emmissionen um 20 Prozent zu reduzieren, was ohne spezifische Maßnahmen aber nicht möglich sein wird. Andererseits liegt nun erstmals ein Entwurf der EG-Kommission für eine CO_2-Abgabe vor, der auch für Österreich spätestens bei Verhandlung des EG-Beitritts Aktualität erlangen wird. Die Anhebung der Mineralölsteuer könnte in diesem Zusammenhang schon jetzt eine gewisse Signalfunktion für den Energiebereich ausüben.

Beim Einbau von Lenkungsabgaben in das Steuersystem ist grundsätzlich darauf Bedacht zu nehmen, daß Umweltabgaben nur beschränkt andere Instrumente der Umweltpolitik ersetzen können und daß versucht werden muß, die tendenziell regressive Wirkung dieser Abgaben durch Transfers auszugleichen.

Da die weitere Konsolidierung nicht von selbst zustande kommen wird – was durch die Budgetprognosen immer wieder angedeutet wird – und da sich die Zielerreichung für 1992 wiederum stark auf einmalig wirksame Maßnahmen stützt, wird auch die Budgeterstellung 1993 mit einer hohen Budgetlücke zu kämpfen haben. Die Konzeption von mittel- und langfristig wirksamen Strukturreformen sollte daher rasch in Angriff genommen werden.