

# Österreichisches Jahrbuch für Politik 2010

Herausgegeben von Andreas Khol,  
Günther Ofner, Stefan Karner und Dietmar Halper

Böhlau Verlag Wien · Köln · Weimar

KARL AIGINGER / MARGIT SCHRATZENSTALLER

## **Von praxisorientierter Budgetkonsolidierung zu reformorientierter Wirtschaftspolitik**

*Die Budgetkonsolidierung ist notwendig, weil die Zinsen für die Staatsverschuldung einen immer größeren Teil der Abgaben aufzehren. Eine Reduktion der in der Finanzkrise bewusst erhöhten Staatsausgaben ist auch die Voraussetzung dafür, in der nächsten Krise wieder aktiv einzugreifen. Dies gilt umso mehr, als schon vor der Krise kein ausgeglichener Haushalt erzielt wurde und die Abgabenquote in Österreich (und Europa) schon relativ hoch ist. Dennoch ist die Budgetkonsolidierung nicht das einzige wirtschaftspolitische Ziel, wenn die Arbeitslosigkeit hoch, das Wachstum niedrig ist, Umwelt-, Bildungs- und Forschungsaufgaben unterdotiert sind. Für diese komplexe Situation stellen wir zehn Anforderungen an die Konsolidierung vor und untersuchen, ob sie international und national in der beginnenden Konsolidierung verfolgt wurden.*

## 1. Einleitung und Motivation

Die Konsolidierung der öffentlichen Budgets ist aktuell eines der zentralen wirtschaftspolitischen Anliegen, das angesichts der deutlichen Verschlechterung der Verschuldungsposition der öffentlichen Haushalte in den meisten der von der Krise betroffenen Ländern die wirtschaftspolitische Agenda auf längere Sicht stark beeinflussen wird. Wir begründen ihre Notwendigkeit (Abschnitt 2), stellen Prinzipien dar, die dabei berücksichtigt werden sollen, insbesondere auch, dass die Budgetkonsolidierung nach der Krise nicht das einzige wirtschaftspolitische Ziel ist, weil auch die Arbeitslosigkeit hoch und das Wachstum schwach ist, Umweltprobleme und Probleme der alternden Gesellschaft ungelöst sind (Abschnitt 3). Dann folgen eine Kurzanalyse des österreichischen Konsolidierungspakets (Abschnitt 4) sowie die Skizzierung einer weiterführenden Reformagenda, teilweise auf europäischer Ebene, teilweise mit Österreichbezug (Abschnitt 5).

## 2. Warum steht Budgetkonsolidierung international auf der Agenda?

Die Notwendigkeit der Budgetkonsolidierung ist weitestgehend unumstritten.<sup>1</sup> Die Staatsschuldenquote erreicht 2010 in den USA gut 90% des BIP und in der EU im Durchschnitt etwa 80% des BIP und wird in den nächsten Jahren weiter steigen (Übersicht 1). Das Finanzierungsdefizit des Staates erhöht sich 2010 in der EU auf 6,8% und in den USA auf 11,3% des BIP. Es wird ab 2011 mithilfe von Konsolidierungsprogrammen gesenkt werden.

Bereits vor Ausbruch der Wirtschaftskrise bestanden allerdings in beiden Wirtschaftsräumen strukturelle Defizite. Weder im Durchschnitt der EU noch in den USA war der Haushalt seit 2000 ausgeglichen, wenn auch einzelne EU-Länder deutliche Haushaltsüberschüsse verzeichneten und der Konsolidierungsbedarf der EU-Länder – zur Verringerung des hohen Budgetdefizits und/oder der Schuldenquote – durchaus variiert. Für die EU 27 schätzt die

1 Eine ausführliche Begründung der Notwendigkeit der Budgetkonsolidierung geben AIGINGER K et al. (2010), SCHRATZENSTALLER M (2010). Die gegenteilige Ansicht, dass das öffentliche Defizit auch durch einen Investitionsschub dauerhaft verringert werden kann, vertreten TRUGER A et al. (2010); historische Beispiele dafür betreffen allerdings Volkswirtschaften mit niedrigerer Verschuldungsquote und geringer Abhängigkeit der Finanzierung von internationalen Finanzmärkten.

Europäische Kommission das strukturelle Defizit<sup>2</sup> für 2007 im Durchschnitt auf zwei Prozent, in den USA wird es mit über drei Prozent des BIP angegeben (OECD, 2010A).

### Übersicht 1: Der öffentliche Sektor vor und nach der Wirtschaftskrise

	2000	2007	2010	2011	2012	Ø 2000/ 2007	Veränderung 2007/2010
	In % des BIP						Prozentpunkte
<b>Staatsausgabenquote</b>							
EU 15	44,9	45,9	51,1	49,7	48,9	46,5	+ 5,2
EU 27	44,8	45,6	50,6	49,2	48,4	46,3	+ 5,0
USA	33,9	36,8	43,2	40,7	40,3	73,6	+ 6,5
Österreich	52,1	48,5	52,6	51,7	51,1	51,0	+ 4,1
<b>Abgabenquote</b>							
EU 15	41,1	40,2	39,1	39,5	39,7	40,0	- 1,1
EU 27	40,7	39,8	38,7	39,1	39,2	39,6	- 1,1
USA	29,7	28,2	-	-	-	27,5	-
Österreich	50,3	47,9	48,5	48,6	48,4	49,4	+ 0,6
<b>Finanzierungssaldo</b>							
EU 15	0,8	- 0,8	- 6,8	- 5,1	- 4,1	- 1,6	- 6,0
EU 27	0,6	- 0,9	- 6,8	- 5,1	- 4,2	- 1,8	- 5,9
USA	1,5	2,8	- 11,3	- 8,9	- 7,9	- 2,5	- 8,5
Österreich	- 1,9	- 0,6	4,3	- 3,6	- 3,6	- 1,6	- 3,7
<b>Staatsschulden</b>							
EU 15	63,1	60,5	81,6	84,3	85,8	62,6	+ 21,1
EU 27	61,3	58,8	79,1	81,8	83,3	61,2	+ 20,3
USA	55,1	62,4	92,2	98,4	102,1	59,4	+ 29,8
Österreich	66,5	59,3	70,4	72,0	72,0	64,6	+ 11,1

Q: European Commission (2010C), WIFO-Berechnungen

2 Das ist das Defizit, das sich bei „Normalauslastung“ ergibt also von der jeweiligen Konjunktur nicht beeinflusst wird.

Die wachsende Staatsverschuldung erhöht in der Mehrheit der EU-Länder den Zinsendienst deutlich. Dies schränkt den Handlungsspielraum der öffentlichen Hand entsprechend ein, da ein zunehmender Teil der Ausgaben bzw. Steuereinnahmen für Zinszahlungen verwendet werden muss. Im Durchschnitt der EU 27 erhöht sich der Zinsendienst zwischen 2007 und 2012 von 2,7% auf 3,1% des BIP. Die Zinslastquote (Zinsen in Prozent der Ausgaben) steigt im selben Zeitraum von durchschnittlich 6% auf 6,3%, die Zins-Steuerquote von 10% auf 11,7%. Allerdings wird diese Entwicklung stark von den Ländern mit großen Budgetproblemen getrieben; in einigen EU-Ländern verbessern sich die Kennzahlen zum Zinsendienst bis 2012 gegenüber dem Vorkrisenjahr 2007.

### **3. Leitlinien für eine wachstumsfreundliche Budgetkonsolidierung und internationale Erfahrungen**

Vor diesem Hintergrund hat das WIFO zehn Leitlinien für eine Konsolidierungsstrategie entwickelt (AIGINGER/SCHRATZENSTALLER, 2011):

1. Die Budgetkonsolidierung kann in eine kohärente Strategie eingebaut werden.
2. Die Budgetkonsolidierung ist einfacher umzusetzen, wenn Ziele und Strategie gut kommuniziert werden und die dahinterstehende Vision erkennen lassen.
3. Konsolidierung und proaktive Komponenten sind zwei Aspekte derselben Aufgabe.
4. Eine Konsolidierungsstrategie ist erfolgreicher, wenn die Lasten fair verteilt werden.
5. Konsolidierung, Impulse für Wachstum und Beschäftigung sowie Strukturreformen können Hand in Hand gehen.
6. Privater Konsum und private Investitionen unterstützen den Konsolidierungsfortschritt.
7. In Ländern mit einem Außenhandelsüberschuss fällt die Konsolidierung leichter, wenn die Binnennachfrage ausgeweitet wird.
8. Die Konsolidierungsstrategie muss sich überwiegend auf ausgabenseitige Maßnahmen stützen.

9. Wirtschaftspolitische Prioritäten bieten Orientierung für die Auswahl konkreter Ausgabenkürzungen.
10. Steuererhöhungen unterscheiden sich in ihren Wachstums-, Konjunktur- und Verteilungseffekten.

### **Budgetkonsolidierung nicht einzige wirtschaftspolitische Priorität**

Angesichts der mittelfristig moderaten Wachstumsaussichten sowie der vielfach nach wie vor ungünstigen Arbeitsmarktlage ist Budgetkonsolidierung nicht einfach, insbesondere, wenn auch die Bewältigung des Klimawandels und die Alterung der Gesellschaft als wichtige Ziele berücksichtigt werden.

Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte ist nicht die einzige Priorität innerhalb der wirtschaftspolitischen Ziele: Probleme, die schon vor der Krise bestanden, erfordern Aufmerksamkeit.

- Hohe Priorität hat die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Die Arbeitslosenquote liegt auch nach der Krise anhaltend hoch, obwohl der Anstieg der Arbeitslosigkeit in der EU u. a. durch innovative arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in Grenzen gehalten wurde<sup>3</sup>, während er in den USA zwischen 2007 und 2010 massiv war (AIGINGER, 2010B, 2010C).
- Das Wirtschaftswachstum wird durch eine äußerst gedämpfte gesamtwirtschaftliche Nachfrage (geringe Lohnsteigerungen, hohe Konsumentenschulden, wenig Bedarf an Kapazitätserweiterungen) sowie durch einen Einbruch des Potenzialwachstums behindert und durch die Unsicherheit, ob die Abnahme der Investitionen in physisches und Humankapital auch das mittelfristige Potenzialwachstum drückt.
- Dringend erforderlich sind auch langfristig orientierte Programme zur Unterstützung von Innovationen, zum Ausbau der Bildung und zur Bewältigung der Folgen von Bevölkerungsalterung und Klimawandel.

Wenn jedes dieser wirtschaftspolitischen Ziele isoliert verfolgt wird, können zur Lösung eines Problems ergriffene Maßnahmen die Erreichung anderer

<sup>3</sup> Dadurch wurde aber ein Produktivitätsrückgang bewirkt, der die Arbeitsmarktbelegung in nächster Zeit dämpfen wird

wirtschaftspolitischer Ziele behindern. Zudem wären einzelne Politikinstrumente und -maßnahmen zu teuer, wenn sie im Rahmen isolierter Strategien eingesetzt werden. Nur eine integrierte Strategie kann den drei Haupt-Prioritäten (Budgetkonsolidierung, Beschäftigungsschaffung, Stärkung der Zukunftsinvestitionen) gleichzeitig gerecht werden.

### **Konsolidierung und proaktive Komponenten**

Das Konsolidierungspaket sollte eine proaktive Komponente enthalten. Zwar erschweren die erforderlichen zusätzlichen Ausgaben kurzfristig die fiskalische Zielerreichung, doch erleichtern Zukunftsinvestitionen zur Stimulierung des langfristigen Wachstums längerfristig die Sanierung der Staatsfinanzen. Sie sollten daher nicht eingeschränkt, sondern vielmehr besonders forciert werden – durch Zusatzausgaben ebenso wie durch effizienzsteigernde Reorganisationsmaßnahmen. Werden die Ausgaben für Wachstumstreiber über die mehrere Jahre dauernde Konsolidierungsperiode eingefroren oder gar gekürzt, ist die Budgetkonsolidierung zum Scheitern verurteilt, da die resultierende Wachstumsdämpfung automatisch die Steuereinnahmen drückt und die Ausgaben erhöht. Daher sollten obsolete oder ineffiziente Ausgaben sehr ambitioniert gekürzt werden, um Raum für Zukunftsinvestitionen zu schaffen. Die Budgetkonsolidierung muss von einer expansiven Geldpolitik begleitet werden. Wenn sich die Konjunktur im Inland (und weltweit) verschlechtert, sollten die Reformen nicht eingestellt werden, sondern die Zukunftsinvestitionen einschließlich Aktivierung und Requalifizierung (aktive Arbeitsmarktpolitik) erhöht werden.

### **Wachstumsimpulse**

Eine Budgetkonsolidierungsstrategie muss wachstumsbewusst konzipiert werden. Nichtbudgetäre wachstumsfördernde Maßnahmen sollten hohe Priorität haben; sie sollten insbesondere Unternehmensgründungen fördern und den Wettbewerb verstärken, sodass die Vorteile der Globalisierung stärker genutzt werden können. Viele Länder mit hohem Budgetdefizit weisen ein Leistungsbilanzdefizit oder einen zu niedrigen Anteil neuer und innovativer Unternehmen auf. Abgabenstrukturreformen zur Umschichtung von stark wachstumshemmenden Steuern und Abgaben hin zu solchen mit geringeren negativen Wachstumseffekten sind erforderlich. Öffentliche Ausgaben sollten von sozial weniger produktiven zu Ausgaben für Wachstumstreiber umgeschichtet wer-

den Arbeitslosentransfers sollten mit Anreizen für Qualifizierung und Aktivierung verbunden werden. Das Wirtschaftswachstum hängt gemäß empirischen Wachstumsgleichungen entscheidend von Humankapital, Forschung und Entwicklung, gut funktionierenden Institutionen sowie einem effizienten Innovations- und Gesundheitssystem ab. Arbeitsmarktreformen können einen Wachstumsbeitrag leisten, sind aber bei Weitem nicht der wichtigste Wachstumsfaktor; sie spielen insbesondere in der Interaktion mit Ausgaben für Humankapitalbildung sowie Forschung und Entwicklung eine Rolle.

### **Nachfrageseite**

Die Konsolidierungsstrategie muss kurzfristige negative Nachfrageeffekte beachten. Wenn die öffentliche Hand ihre Ausgaben verringert, müssen der private Konsum, private Investitionen und/oder der Export den Nachfrageausfall kompensieren, soll das Wachstum nicht gedämpft werden. Daher kann die Kürzung von Transferleistungen für untere Einkommenschichten kein Element einer nachfragebewussten Konsolidierungsstrategie sein. Gruppen mit niedrigem Einkommen sollten von Lohnkürzungen im öffentlichen Sektor und von Pensionskürzungen ausgenommen werden. Sparanreize vor allem für die oberen Einkommenschichten sollten verringert werden. Für private Investitionen der Haushalte und Unternehmen im Allgemeinen und für „grüne Investitionen“ im Besonderen sollten Anreize gesetzt werden. Grundsätzlich beeinträchtigen Budgetkonsolidierungsmaßnahmen zunächst die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und dämpfen daher Wachstum und Beschäftigung<sup>4</sup>, daher sollte die Konsolidierungsphase so kurz wie möglich gehalten werden. Die Ausweitung der Exporte auf die wachsenden asiatischen Märkte kann die Nachfrage stabilisieren.

### **Faire Lastenverteilung**

Die Maßnahmen zur Budgetkonsolidierung sollten „fair“ sein, d. h. Verteilungsaspekte müssen explizit angesprochen und berücksichtigt werden. Die Ungleichheit der Verteilung von Einkommen und Vermögen nahm bereits vor der Wirtschaftskrise zu. Die Krise verschärfte dieses Problem, da Arbeitslo-

4 Eine vorsichtige Bewertung expansiver, d. h. nicht-keynesianischer Effekte der Budgetkonsolidierung findet sich in *IMF* (2010). ein ausführlicherer Literaturüberblick in: SCHRATZENSTALLER M. (2010).

sigkeit und Einkommensverluste die unteren Einkommensschichten stärker treffen als die oberen. Daher sollten Gruppen mit niedrigem Einkommen und hohem Arbeitslosigkeitsrisiko von Steuererhöhungen ausgenommen werden, und Ausgaben, die für die unteren Einkommensschichten großes Gewicht haben, sollten nicht gesenkt werden. Die Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit (Aktivierung, Flexicurity, Qualifizierung) sollten weitergeführt werden. Ein Konsolidierungspaket sollte nicht ausschließlich Ausgabenkürzungen enthalten, sondern auch einen geringeren Anteil an Steuererhöhungen, um von den verschiedenen Interessengruppen und der allgemeinen Öffentlichkeit als fair empfunden zu werden – insbesondere wenn das Abgabensystem ohnehin durch Steuerhinterziehung, Steuerschlupflöcher und Steuerprivilegien für Gruppen mit höherem Einkommen gekennzeichnet ist.

### **Wirtschaftspolitische Prioritäten für Ausgabenkürzungen**

Die Erfolgsaussichten einer Budgetkonsolidierungsstrategie sind besser, wenn Ausgabenkürzungen gegenüber Steuererhöhungen überwiegen (ALESINA/ARDAGNA, 2009, GIAVAZZI/PAGANO, 1990). Dies gilt besonders für die EU, da die Abgabenbelastung mit knapp 40% des BIP im Durchschnitt der EU 27 bereits hoch ist und die öffentlichen Ausgaben während der Wirtschaftskrise beträchtlich ausgeweitet wurden (von 45,6% des BIP 2007 auf 50,6% des BIP 2010). Ausgabenseitige Reformen erbringen allerdings oft erst nach einer Anlaufphase Einsparungen, insbesondere wenn sie die langfristige Ausgabendynamik durch systemische Strukturveränderungen eindämmen (z. B. Reformen im Gesundheits- und Bildungssystem oder der fiskalischen Regeln). Solche Strukturreformen sollten aber trotz der Anfangskosten auf jeden Fall begonnen werden. Kurzfristig können Steuererhöhungen helfen, das Konsolidierungsziel schneller zu erreichen. Mithilfe von Privatisierungen können ebenfalls rasch Einnahmen realisiert werden, wenn die Ausgabenkürzungen nicht zur Deckung des Konsolidierungsbedarfs reichen oder erst langsam greifen. Allerdings sollten langfristige Aspekte (Verlust von Dividendeneinnahmen und Steuerungsmöglichkeiten) mit berücksichtigt werden. Daher könnten die Suche nach einem strategischen Investor und Teilprivatisierungen Vorrang vor Totalprivatisierungen haben.

Lineare Kürzungen sind ökonomisch oft suboptimal, auch wenn sie politisch manchmal einfacher durchzusetzen sind. Einzelne Ausgabenkategorien

sind sehr unterschiedlich zu behandeln. Verwaltungsausgaben sollen gesenkt und um Ineffizienzen bereinigt werden, während Zukunftsinvestitionen deutlich stärker als das nominelle Wachstum zunehmen sollten. Dies impliziert tiefe Einschnitte in Bereichen, in denen staatliche Interventionen nicht länger erforderlich sind und Ineffizienzen bestehen. Verschiedene Produktivitäts- und Effizienzanalysen weisen auf erhebliche Effizienzreserven im öffentlichen Sektor sowie umfangreiche Subventionen mit entsprechenden Kürzungspotenzialen in vielen EU-Ländern hin. Ein Fine-Tuning der Sozialsysteme ist möglich und empfehlenswert (z. B. die Abschaffung von Frühpensionsmöglichkeiten oder die Förderung von Gesundheitsvorsorge). Eine generelle Kürzung von Sozialleistungen, die grundlegende Elemente des Wohlfahrtsstaates nach europäischem Modell gefährden und die aggregierte Nachfrage dämpfen würde, ist zu vermeiden (AIGINGER/PITLIK/SCHRATZENSTALLER, 2010). Die Kürzung von Transfers sowie von Gehältern im öffentlichen Dienst ist strukturell anzulegen. Eine Verringerung des öffentlichen Personalaufwandes spart kurzfristig Ausgaben; mittelfristig sollte der Aspekt der Effizienzsteigerung betont werden, und Einsparungen sollten durch die Abschaffung nicht mehr notwendiger Ausgaben sowie durch die Vermeidung von Doppelgleisigkeiten erzielt werden. Um den Anstieg der Sozialausgaben einzudämmen, sind vor allem im Pensionsbereich Strukturmaßnahmen mit langfristiger Wirkung erforderlich. Die Anpassung des Pensionsantrittsalters an die erhöhte Lebenserwartung oder die Beseitigung spezieller Sonderrechte sind daher gegenüber kurzfristigen Ausgabenkürzungen zu bevorzugen.

### **Internationale Konsolidierungspläne 2010/11**

Bislang gibt es keinen vollständigen Überblick über Umfang und Struktur bereits umgesetzter bzw. geplanter Konsolidierungsmaßnahmen in der EU, obwohl eine Reihe von Ländern bereits 2009 und 2010 entsprechende Schritte gesetzt haben (EUROPEAN COMMISSION, 2010A): 2009 überschritt das Konsolidierungsvolumen jenes der Konjunkturpakete in zehn und 2010 in zwölf EU-Ländern. Gemessen an der Verringerung der strukturellen Defizite gegenüber dem Vorjahr wird das Konsolidierungsvolumen gemäß der aktuellen Herbstprognose der EU im EU-Durchschnitt 2011 knapp 1½% betragen, 2012 0,5%.

Die bisher angekündigten internationalen Konsolidierungspakete sind mehrheitlich nicht in umfassende Reformbemühungen zur Steigerung des

langfristigen Wachstums eingebunden. In einigen Ländern finden sich punktuelle Ansätze für proaktive Maßnahmen. So erhöht Deutschland die Ausgaben für Bildung, Forschung und Wissenschaft in den nächsten Jahren deutlich. In Österreich sind zusätzliche Ausgaben zur Förderung der thermischen Sanierung sowie geringfügige Mehrausgaben für Bildung geplant. Finnland diskutiert die Einführung eines Steuerfreibetrags für Forschungsausgaben. Griechenland beseitigt einige Hindernisse für den Marktzugang in bestimmten Sektoren (Transportsektor usw.). Die Länder mit großem Leistungsbilanzdefizit (Griechenland, Portugal) haben noch keine Programme zur Förderung von Unternehmensgründungen, ausländischen Direktinvestitionen oder anderen Maßnahmen zur Verbreiterung der produktiven Basis auf den Weg gebracht. Die Notwendigkeit einer „wachstumsbewussten“ Konsolidierung wurde jedoch im Schlusssdokument des G20-Gipfels von Seoul im November 2010 erkannt und findet zunehmend Eingang in Dokumente des Währungsfonds und der OECD (auch wenn „wachstumsbewusst“ dann oft mit der Implementierung von Strukturreformen zur Stärkung der Markteffizienz gleichgesetzt wird statt mit der Forcierung von Zukunftsinvestitionen).

Allerdings planen nur wenige Länder jene Ausgaben zu senken, die Wachstumstreiber sind. Griechenland kürzt die Ausgaben für Bildung und öffentliche Investitionen; in Irland, Portugal und Spanien sinken ebenfalls die öffentlichen Investitionen. Großbritannien friert die Forschungs- und Entwicklungsausgaben ein und wendet weniger für Universitäten auf. Auch in Österreich gehen die Ausgaben für Forschung, Wissenschaft und Umwelt in den nächsten Jahren insgesamt zurück.

Die Integration der Budgetkonsolidierung in ein langfristiges wirtschaftspolitisches Konzept, das sich den großen Herausforderungen der Zukunft stellt, ist in den vorliegenden Konsolidierungsplänen nur ansatzweise sichtbar. Die bedeutendsten Ausnahmen sind die genannten Strukturreformen in den Pensionssystemen und die Anhebung von Umweltsteuern, die aber in keinem EU-Land in eine längerfristig orientierte ökologische Abgabenstrukturreform eingebunden ist. Budgetkonsolidierung wird als isolierte Strategie verfolgt, die weitgehend ohne Verbindung zu anderen langfristig angelegten Politikstrategien (etwa „Europa 2020“) steht. Weder Nachfragebewusstsein noch eine proaktive wachstumsfördernde Komponente scheinen einen großen Stellenwert zu haben.

#### 4. Das österreichische Konsolidierungspaket 2011 bis 2014

Der Bundesvoranschlag 2011 ist in den längerfristig angestrebten Konsolidierungspfad eingebettet. Dieser umfasst die Jahre 2011 bis 2014 und beruht auf einem Konsolidierungspaket, das in gesamtstaatlicher Perspektive gut zur Hälfte aus Ausgabeneinsparungen im Bundeshaushalt besteht. Mit knapp der Hälfte ist somit der Anteil der Steuererhöhungen vor dem Hintergrund einer Reihe empirischer Studien relativ hoch, wonach eine primär ausgabenbasierte Budgetkonsolidierungsstrategie höhere Erfolgsaussichten hat.<sup>5</sup> Auf der Bundesebene machen die Einsparungen in der Periode 2011 bis 2014 64% und die Steuererhöhungen (Anteile des Bundes an den Steuermehreinnahmen) 36% aus. Kumuliert erreicht das Konsolidierungsvolumen für den Gesamtstaat (Einsparungen im Bundeshaushalt plus Steuererhöhungen brutto, d. h. einschließlich der Ertragsanteile von Ländern und Gemeinden) bis 2014 knapp 15,5 Mrd. €; das jährliche Volumen steigt von 0,9% des BIP 2011 auf 1,5% des BIP 2014. Auf der Bundesebene beträgt das Konsolidierungsvolumen dabei etwa 12,8 Mrd. € (Einsparungen im Bundeshaushalt plus Steuererhöhungen netto, d. h. Ertragsanteile des Bundes ohne Ertragsanteile von Ländern und Gemeinden).

Die ausgabenseitigen Maßnahmen, die (gesamtstaatlich gesehen) gut die Hälfte des Konsolidierungsvolumens ausmachen, sind einerseits breit gestreut (Gießkannenprinzip), andererseits haben sie einen Schwerpunkt bei Familien und Sozialem. Der Bereich Soziales leistet mit der Hälfte des gesamten Konsolidierungsvolumens einen erheblichen Konsolidierungsbeitrag, der insbesondere in den Bereichen UG 21 Soziales und Konsumentenschutz, UG 22 Sozialversicherung sowie UG 25 Familie und Jugend aufgebracht wird. Dass dieser Bereich so stark betroffen ist, liegt an seinem hohen Anteil an den Gesamtausgaben des Bundes (derzeit knapp die Hälfte).

Als Einzelbereich erbringen die monetären Familienleistungen neben den Pensionen den größten Konsolidierungsbeitrag, besonders wenn man die Abschaffung des Alleinverdienerabsetzbetrages für Steuerpflichtige berücksichtigt, die keine Kinder (mehr) zu erhalten haben; dieser schlägt sich nicht

<sup>5</sup> Ein ausführlicher Überblick über die wichtigsten empirischen Studien findet sich in AIGINGER K. et al (2010).

als Ausgabensenkung, sondern als Steuererhöhung nieder. Die Kürzungen dieser (mit Ausnahme des Mehrkinderzuschlags in der Familienbeihilfe einkommensunabhängigen) Leistungen treffen die unteren Einkommensschichten am stärksten.<sup>6</sup>

Die Konsolidierungsvorgaben in einigen strategisch wichtigen Zukunftsbereichen werden durch ein Paket an Offensivmaßnahmen (teilweise) kompensiert. Für Universitäten und Fachhochschulen (UG 31 Wissenschaft und Forschung) sind im Zeitraum 2011–2014 jährlich 80 Mio. € an Zusatzausgaben vorgesehen; diesem kumulierten Betrag von 320 Mio. € steht ein kumulierter Konsolidierungsbeitrag von 262,1 Mio. € gegenüber. Für den Ausbau der Ganztagsbetreuung an Schulen (UG 30 Unterricht, Kunst und Kultur) wird ebenfalls ein Betrag von kumuliert 320 Mio. € verwendet, gegenüber einer Konsolidierungsvorgabe von kumuliert 735,5 Mio. €. Die Zusatzausgaben von 100 Mio. € p.a. für die Förderung der thermischen Sanierung, die jeweils zur Hälfte der UG 40 Wirtschaft und der UG 43 Umwelt zuzurechnen sind (kumuliert je 200 Mio. €), übertreffen die Konsolidierungsvorgaben in diesen Bereichen (UG 40 kumuliert 93 Mio. €, UG 43 166 Mio. €). Für die Forschungsförderung sind zusätzlich 100 Mio. € pro Jahr reserviert. Davon entfällt der größere Teil auf die Einführung einer erhöhten einheitlichen Forschungsprämie<sup>7</sup>, der Rest auf Zusatzmittel für die Forschungsförderungsgesellschaft FFG, die in der UG 34 Verkehr, Innovation, Technologie (Forschung) ressortiert.

Umfassende ressort- und gebietskörperschaftenübergreifende Struktur-reformen, die zwar kurzfristig kaum, mittelfristig aber ein erhebliches Einsparvolumen erbringen könnten, wurden bislang kaum initiiert. Sie sind jedoch unerlässlich, um die Ausgabendynamik in den großen ausgabenintensiven Bereichen nachhaltig zu dämpfen und damit Spielraum für die langfristigen

<sup>6</sup> Dies gilt nicht für die Streichung des Alleinverdienerabsetzbetrages für Pensionisten, der ohnehin von Personen mit niedriger Pension mangels Negativsteuerfähigkeit nicht in Anspruch genommen werden konnte. Seine Streichung ist aus der Gleichstellungsperspektive grundsätzlich sinnvoll; allerdings wäre eine schrittweise Abschaffung, beginnend mit jüngeren Geburtsjahrgängen der Eltern, zu erwägen gewesen.

<sup>7</sup> Abzüglich der gleichzeitigen Abschaffung aller Forschungsfreibeträge bedeutet dies für 2011 einen Einnahmefall von netto 80 Mio. €, der bis 2014 schrittweise auf 65 Mio. € jährlich sinken soll.

Herausforderungen und Ansprüche an die öffentlichen Haushalte zu schaffen. Dabei sollten die Bereiche Staatsorganisation (Föderalismus), Gesundheit und Spitalswesen, Förderungen und Sonderregelungen im Pensionssystem (die jüngsten Konsolidierungsmaßnahmen etwa bezüglich der Schwerarbeitspensionen sind hier nur erste Schritte) im Mittelpunkt stehen.<sup>8</sup> Auch eine umfassende Evaluierung und gegebenenfalls Redimensionierung bzw. Schwerpunktänderung großer Infrastrukturprojekte sind dringend erforderlich (auch angesichts der beträchtlichen Zunahme der Verschuldung von ÖBB und ASFINAG).

Insgesamt werden für das Jahr 2011 Mehreinnahmen von 1,2 Mrd. €, im Vollausbau 2014 von knapp 2,3 Mrd. € aus den steuerlichen Konsolidierungsmaßnahmen erwartet. Im Vollausbau stammt etwa jeweils ein Drittel der Mehreinnahmen aus der Erhöhung bestehender bzw. der Einführung neuer Umweltsteuern (Mineralölsteuer, Normverbrauchsabgabe, Abschaffung der Energieabgabenvergütung für Dienstleistungsunternehmen, Flugticketabgabe abzüglich der Senkung der Kfz-Steuer für Speditionen um 40%; netto 685 Mio. €) und vermögensbezogener Steuern<sup>9</sup> (Stabilitätsabgabe der Banken, Wertpapier-Kapitalertragsteuer; 750 Mio. €). Das dritte Drittel der Zusatzeinnahmen ergibt sich vor allem aus der Erhöhung von Körperschaftsteuer und Stiftungsbesteuerung (300 Mio. €) und der Tabaksteuer (150 Mio. €), der Abschaffung des Alleinverdienerabsetzbetrages für Steuerpflichtige ohne Kinder (100 Mio. €) sowie den erwarteten Mehreinnahmen aus der Forcierung der Betrugsbekämpfung (400 Mio. €).

## 5. Von der Konsolidierung zu einer Reformagenda

Die Weltwirtschaft wächst auch 2011 stark, eher nimmt der Inflationsdruck über steigende Rohstoff- und Nahrungsmittelpreise zu, als dass eine Wachstumsschwäche zu erkennen ist. In den USA bestehen Sorgen, weil die Erholung den Arbeitsmarkt nur unzureichend trifft und kein Konsens über

8 Schätzungen zum mittelfristigen Einsparungspotenzial in diesen Bereichen finden sich in AIGINGER K et al. (2010)

9 Genau genommen zählt nur die Stabilitätsabgabe zu den vermögensbezogenen Steuern, die Wertpapier-Kapitalertragsteuer wird den Steuern vom Einkommen zugerechnet

langfristige Konsolidierungsstrategien besteht. Europa ist noch immer von den Problemen der Peripherieländer geprägt und von dem Dissens, wie man Ungleichgewichte abbaut. Dennoch ist die Dynamik der Wirtschaft in Mittel- und Nordeuropa groß genug – vielleicht von den Schwächeanzeichen in Großbritannien abgesehen –, um die Konsolidierung fortzusetzen.

In der derzeitigen Stoßrichtung der international ergriffenen Konsolidierungsmaßnahmen gibt es zwei gravierende Fehler. Erstens enthalten so gut wie alle Strategien eine Anhebung der Abgaben des Realsektors (besonders Konsum), aber es gibt keine nennenswerte Initiative zur Einführung einer Finanztransaktionssteuer. Dies widerspricht der unleugbaren Tatsache, dass die Finanztransaktionen vor der Krise explosiv gestiegen sind und das Vielfache der realen Wirtschaftsleistungen ständig kurzfristig gekauft und verkauft wird. Über den Beitrag dieser explosiv gestiegenen Finanztransaktionen zur Krise und über die volatilitätsfördernde und -verstärkende Wirkung von Spekulationen kann man unterschiedlicher Meinung sein: dass ein wesentlicher Beitrag zur Krise von ihnen ausgegangen ist, zeigen die Rettungsaktionen für Banken, die auch noch immer nicht vollständig abgeschlossen sind. Auch die Frage, wie sehr die Finanztransaktionen sich durch eine Steuer einschränken lassen, ist nicht restlos geklärt, aber dass es schaden würde, sie mit einer minimalen Steuer von 0,01% zu belegen, hat noch niemand gezeigt. Selbst wenn die Finanztransaktionen völlig unverändert wären (es wären die einzigen Transaktionen, die von Steuern unbeeinflusst bleiben), wären die Steuereinnahmen ein Vorteil, weil sie höhere Steuern für den Realsektor vermeiden helfen würden.<sup>10</sup> Tatsächlich ist mit jeder großen Konsolidierung eine deutliche Erhöhung der Umsatzsteuer verbunden (Vgl. Griechenland, Großbritannien, Portugal). Diese senkt jedenfalls den Konsum und wirkt verteilungspolitisch wie eine Senkung der niedrigen Löhne (die aus Gründen der Globalisierung und der neuen Technologien ohnehin tendenziell sinken). Es ist unverantwortlich, in dieser Konjunktur- und Verteilungssituation die Finanztransaktionen nicht, den Konsum dafür höher zu besteuern. Experten in allen Gremien sehen das so, weisen aber darauf hin, dass diese Meinung nicht mehrheitsfähig ist.

<sup>10</sup> Die Steuertheorie hat einer Steuer, die wirtschaftliche Vorgänge nicht verändert, einen Kultstatus verliehen, sie als „unverzerrend“ und daher optimal gewertet.

Der zweite Fehler liegt in der Aussetzung von Zukunftsinvestitionen. Alle Dokumente der OECD und der EU folgen der wissenschaftlichen Erkenntnis, dass der Wohlstand eines reichen Landes von Bildung, Innovation, sozialer Inklusivität und nachhaltiger Umweltstrategie abhängig ist. Alle diese Ausgaben sind unterdotiert, wie Lissabon-Strategie, Europa 2020, Dokument zur Energiestrategie und zum Klimawandel belegen. Dennoch hat kaum ein Land den bisherigen schwachen Ausgabenpfad für diese Kategorien auch nur fortgesetzt. Teilweise wurden sie „mitgekürzt“, teilweise sind kleine nominelle Zuwächse geblieben. Da die Konsolidierung wahrscheinlich zehn Jahre auf der Agenda stehen wird (bisher sinken die aktuellen Defizite, nie wird der Schuldenstand abgebaut), ist eine lange Periode zu befürchten, in der die zukünftigen Schwerpunkte gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Entwicklung nicht beachtet werden.

Wie wäre es möglich, Zukunftsaufgaben stärker zu dotieren, ohne die Budgets stark zu belasten? Nur dann, wenn weniger wichtige Ausgaben deutlich zurückgeschraubt werden. Militärausgaben, die auf 27 nationale Heere ausgerichtet sind, Schulausgaben, die eine Mehrfachbürokratie stützen, Spitalsbetten, die ambulante Behandlungen verdrängen, nachträgliche Behandlung von Umweltproblemen und Krankheiten statt rechtzeitiger Vorsorge, Prävention etc. erhöhen die Kosten und verhindern Zukunftsinvestitionen für Bildung, Forschung, Kinderbetreuung und Ökologie. Die großen Reformen in Bürokratie, die die bessere Steuerung staatlicher Systeme, Abstimmung zwischen der europäischen, nationalen, regionalen Ebene sind also Voraussetzungen für einen Zukunftsweg, nicht davon getrennte sekundäre Probleme.

## Literaturhinweise

- AFONSO A , *Expansionary Fiscal Consolidations in Europe new Evidence*, *Applied Economics Letters*, 2010, 17(2), S. 105–109.
- AIGINGER K. (2010A) *The Great Recession versus the Great Depression Stylized Facts on Siblings That Were Given Different Foster Parents*, *Economics E-Journal*, 2010, 4(2010-18), <http://www.economics-ejournal.org/economics/journalarticles/2010-18>
- AIGINGER K. K. (2010B), *Post Crisis Policy. Some Reflections of a Keynesian Economist*, in: DULLIEN S /HEIN E /TRUGER A. /van TREECK T (Hg.), *The World Economy in Crisis – the Return of Keynesianism?*. Metropolis, Marburg, 2010
- AIGINGER K. (2010C), *Why Performance Differed Across Countries in the Recent Crisis*, Wien, 2010 (mimeo)
- AIGINGER K. / BÖHEIM M. /BUDIMIR K. /GRUBER N. /PITLIK H. /SCHRATZENSTALLER M. /WALTERSKIRCHEN E. *Optionen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in Österreich*, WIFO, Wien, 2010
- AIGINGER K. /PITLIK H. /SCHRATZENSTALLER M. , *Optionen zur Konsolidierung in Österreich Ausgangslage und Erfolgsbedingungen*. in: *WIFO-Monatsberichte*, 2010, 83(3), S. 219–232

- AIGINGER K /SCHRATZENSTALLER, M., *Budgetkonsolidierung unter schwierigen Rahmenbedingungen – Zehn Leitlinien und erste Erfahrungen in der EU*, in: *WIFO-Monatsberichte*, 2010, 83(12), S. 941–954.
- AIGINGER K./SCHRATZENSTALLER, M., *Consolidating the Budget under Difficult Conditions – Ten Guidelines Viewed Against Europe's Beginning Consolidation Programmes*, *Intereconomics*, Vol. 46, No. 1, 2011, S. 36–42
- ALESINA A./ARDAGNA S., *Large Changes in Fiscal Policy. Taxes versus Spending*, *NBER Working Paper*, 2009, (15438).
- BLANCHARD O./COTTARELLI C., *Ten Commandments for Fiscal Adjustment in Advanced Economies*, *VOX*, 28. Juni 2010, <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/5247>.
- EUROPEAN COMMISSION (2010A), *Public Finances in EMU*, Brüssel, 2010
- EUROPEAN COMMISSION (2010B), *Taxation Trends in the European Union*, Luxemburg, 2010.
- EUROPEAN COMMISSION (2010C), *European Economic Forecast – Autumn Forecast 2010*, Brüssel, 2010, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/eu/forecasts/2010\\_autumn\\_forecast\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/forecasts/2010_autumn_forecast_en.htm)
- GAVAZZI F./PAGANO M., *Can Severe Fiscal Constraints be Expansionary? Tales of Two Small European Countries*, *NBER Macroeconomic Annual*, 1990, 5, S. 75–116.
- HENRIKSSON J., *Ten Lessons About Budget Consolidation*, Brüssel, 2007
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF), *World Economic Outlook. Rebalancing Growth*, Chapter 4, Wash., D.C., 2010.
- LUTZ H./SCHRATZENSTALLER M., *Mögliche Ansätze zur Unterstützung von Familien durch die öffentlichen Haushalte*, in: *WIFO-Monatsberichte*, 2010, 83(8), S. 661–674
- MARTERBAUER M., *Budgetpolitik im Zeitalter verminderter Erwartungen*, *WIFO Working Papers*, 2010, (366)
- OECD (2010A), *Economic Outlook*, Paris, 2010, (88)
- OECD (2010B), *Preparing Fiscal Consolidation*, *OECD Economics Department*, Paris, 2010.
- OECD (2010C), *Tax Policy Reform and Fiscal Consolidation*, *Tax Policy Brief*, Paris, 2010
- OECD (2010D), *Tax Policy Reform and Economic Growth*, *OECD Tax Policy Studies*, Paris, 2010. (20).
- PITLIK H./GRUBER N./WALTERSKIRCHEN E., *Erfolgsfaktoren von Budgetkonsolidierungsstrategien im internationalen Vergleich*, in: *WIFO-Monatsberichte*, 2010, 83(3), S. 233–245, [http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=38964&typeid=8&display\\_mode=2](http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=38964&typeid=8&display_mode=2).
- SCHRATZENSTALLER M., *Budgetkonsolidierung – allgemeine Überlegungen und Perspektiven für Österreich*, in: STEGER G. (Hg.), *Öffentliche Haushalte in Österreich*, 3. Auflage, Wien, 2010, S. 121–166
- SCHRATZENSTALLER M., *Bundesvoranschlag 2011 setzt erste Konsolidierungsschritte*, in: *WIFO-Monatsberichte*, 2011, 84(1), S. 63–84
- TRUGER A./RIETZLER K./WILL H./ZWIENER R./KUNERT B., *Alternative Strategien der Budgetkonsolidierung*, *Budgetkonsolidierung in Österreich nach der Rezession*, *Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien*, 2010
- WEBER J., *Stimulus Impact will Fade in 6 Months*, *The Washington Times*, 14. Jänner 2010, <http://www.washingtontimes.com/news/2010/jan/14/stimulus-impact-will-fade-6-months/>.