

Fritz Breuss, Alois Guger, Gerhard Lehner*)

Das Konsolidierungsvorhaben der Bundesregierung — gesamtwirtschaftliche Wirkungen

Im Arbeitsübereinkommen zwischen der Sozialdemokratischen Partei Österreichs und der Österreichischen Volkspartei vom 25. November 1994 wurden Maßnahmen zur Konsolidierung des Bundeshaushalts („Sparpaket“) in der Periode 1995 bis 1998 formuliert. Das WIFO versucht hier eine erste vorläufige Abschätzung des Umfangs des „Sparpakets“ und seiner gesamtwirtschaftlichen Implikationen. Zwar erfolgt die konkrete Umsetzung der geplanten Maßnahmen erst im Zusammenhang mit dem im Frühjahr zu verabschiedenden Bundesfinanzgesetz 1995. Aufgabe der Wirtschaftsforschung ist es, aktuelle wirtschaftspolitische Themen schon frühzeitig aufzugreifen und zu analysieren. Eine genaue Abschätzung der Effekte der tatsächlich beschlossenen Maßnahmen wird zu gegebener Zeit erfolgen. Nicht zuletzt ist es für die Erstellung von kurz- und mittelfristigen Prognosen unerlässlich, sich über die möglichen Auswirkungen fiskalpolitischer Maßnahmen Klarheit zu verschaffen.

Anlaß für die neue Bundesregierung, in den nächsten Jahren einen Sparkurs einzuschlagen, ist das seit 1993 steigende Defizit im Bundeshaushalt: Das Nettodefizit des Bundes wird 1994 mit 4,7% des BIP fast wieder auf dem Niveau des Jahres 1986 liegen. Die Quote (Nettodefizit in Prozent des BIP) ist damit seit 1992 (3,3%) kräftig gestiegen. Wenngleich ein erheblicher Teil der Zunahme des Nettodefizits 1993 und 1994 auf die Effekte automatischer Stabilisatoren im Konjunkturabschwung und auf Einnahmehausfälle im Rahmen der zweiten Etappe der Steuerreform zurückzuführen ist, zeigen sich doch deutliche Strukturschwächen im Bundeshaushalt. Zu berücksichtigen sind überdies die zusätzlichen Anforderungen an die öffentlichen Haushalte aus dem EU-Beitritt (Netto-Zahlerpo-

Die geplanten Ausgabeneinsparungen des Arbeitsübereinkommens der Bundesregierung werden vom WIFO für die nächsten vier Jahre auf insgesamt rund 120 Mrd. S geschätzt. Aus den Modellsimulationen errechnet sich gegenüber dem Referenzszenario des WIFO eine Dämpfung des realen BIP-Wachstums um jährlich rund ¼ Prozentpunkt. Die Neuverschuldungsquote der öffentlichen Haushalte würde durch dieses Paket auf 2,3% des BIP gedrückt, und die Staatsschuldenquote würde am Ende der Legislaturperiode auf 66% des BIP verharren.

sition Österreichs, Übergangsleistungen an die Landwirtschaft und Nahrungsmittelindustrie) Dadurch ergibt sich für die öffentlichen Haushalte eine zusätzliche Budgetbelastung im Jahr 1995 von rund 34 Mrd. S¹⁾.

Österreich will als neues EU-Mitglied an der frühestens 1999 in Kraft tretenden dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion teilnehmen (einheitliche Geldpolitik und Einheitswährung in der EU). Vorbedingung dafür ist die Erfüllung der

„Konvergenzkriterien“ des Vertrags über die Europäische Union (Maastrichter Vertrag). Sie verlangen u. a. eine Neuverschuldung des Staatshaushalts (Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungsträger) von nicht mehr als 3% des BIP und eine Staatsschuldenquote von höchstens 60% des BIP. Ohne Sparmaßnahmen würde Österreich diese Kriterien bis 1999 wohl kaum erfüllen. Überdies könnte die österreichische Hartwährungspolitik gefährdet werden, wenn Österreichs Staatshaushalt längerfristig ein hohes Defizit aufwiese. Damit verbunden wäre die Gefahr einer steigenden Zinsbelastung. Davon würden nicht nur die öffentlichen Haushalte, sondern auch die privaten Kreditnehmer (Unternehmen, private Haushalte) betroffen sein.

Nicht nur wegen der Konvergenzkriterien und der internationalen monetären Verflechtungen ist die Konsolidierung des Bundeshaushalts wichtig. Es ist auch absehbar, daß aus der demographischen Entwicklung (steigendes Durchschnittsalter der Bevölkerung), dem Ausbau der Infrastruktur, den Entwicklungen im Bildungs- und im Forschungsbereich auf die öffentlichen Haushalte in Österreich neue Anforderungen zukommen werden. Nicht zuletzt besteht im österreichischen Steuersystem noch er-

*) Die Aufbereitung der statistischen Daten betreute Martha Steiner

¹⁾ Eine detaillierte Darstellung der mit dem EU-Beitritt anfallenden Zahlungen an die EU und Rückflüsse von der EU und deren Verteilung auf Landwirtschaft, Nahrungsmittelindustrie und Regionen findet sich in Breuss F., Kratena K., Schebeck F.: „Effekte eines EU-Beitritts für die Gesamtwirtschaft und für die einzelnen Sektoren“ WIFO-Monatsberichte Sonderheft Juni 1994 S. 18-33

Budgetentwicklung im Konjunkturverlauf

Übersicht I

| | Nettodefizit des Bundes | | Net Lending des Staates ¹⁾ | | BIP, real Veränderung gegen das Vorjahr in % | Zinsen für die Staatsschuld | | Primärsaldo des Staates ²⁾ | | Staatsschuld ³⁾ | |
|------|-------------------------|--------------|---------------------------------------|--------------|--|-----------------------------|--------------|---------------------------------------|--------------|----------------------------|--------------|
| | Mrd. S | In % des BIP | Mrd. S | In % des BIP | | Mrd. S | In % des BIP | Mrd. S | In % des BIP | Mrd. S | In % des BIP |
| 1970 | - 2,2 | -0,6 | 4,5 | 1,2 | +6,4 | 4,1 | 1,1 | 8,5 | 2,3 | 72,8 | 19,4 |
| 1971 | - 1,7 | -0,4 | 6,3 | 1,5 | +5,1 | 4,4 | 1,0 | 10,7 | 2,5 | 76,5 | 18,2 |
| 1972 | - 1,4 | -0,3 | 9,7 | 2,0 | +6,2 | 4,8 | 1,0 | 14,5 | 3,0 | 83,9 | 17,5 |
| 1973 | - 7,2 | -1,3 | 6,9 | 1,3 | +4,9 | 5,3 | 1,0 | 12,3 | 2,3 | 95,0 | 17,5 |
| 1974 | - 11,7 | -1,9 | 7,8 | 1,3 | +3,9 | 6,4 | 1,0 | 14,2 | 2,3 | 109,0 | 17,6 |
| 1975 | - 29,7 | -4,5 | -16,2 | -2,5 | -0,4 | 8,6 | 1,3 | - 7,7 | -1,2 | 157,1 | 23,9 |
| 1976 | - 33,3 | -4,6 | -27,1 | -3,7 | +4,6 | 12,2 | 1,7 | -15,0 | -2,1 | 198,9 | 27,4 |
| 1977 | - 29,9 | -3,8 | -18,8 | -2,4 | +4,5 | 14,8 | 1,9 | - 4,0 | -0,5 | 239,3 | 30,1 |
| 1978 | - 35,4 | -4,2 | -23,3 | -2,8 | +0,1 | 16,7 | 2,2 | - 4,6 | -0,6 | 285,2 | 33,9 |
| 1979 | - 32,5 | -3,5 | -22,0 | -2,4 | +4,7 | 21,3 | 2,3 | - 0,7 | -0,1 | 330,4 | 36,0 |
| 1980 | - 29,3 | -2,9 | -17,0 | -1,7 | +2,9 | 24,7 | 2,5 | 7,8 | 0,8 | 371,5 | 37,3 |
| 1981 | - 27,5 | -2,6 | -18,6 | -1,8 | -0,3 | 29,3 | 2,8 | 10,7 | 1,0 | 414,9 | 39,3 |
| 1982 | - 46,6 | -4,1 | -38,5 | -3,4 | +1,1 | 35,2 | 3,1 | - 3,2 | -0,3 | 473,5 | 41,8 |
| 1983 | - 65,6 | -5,5 | -47,9 | -4,0 | +2,0 | 36,6 | 3,0 | -11,3 | -0,9 | 558,8 | 46,5 |
| 1984 | - 57,4 | -4,5 | -32,8 | -2,6 | +1,4 | 43,1 | 3,4 | 10,3 | 0,8 | 620,4 | 48,6 |
| 1985 | - 60,1 | -4,5 | -33,3 | -2,5 | +2,5 | 47,8 | 3,5 | 14,5 | 1,1 | 681,7 | 50,6 |
| 1986 | - 73,1 | -5,1 | -52,6 | -3,7 | +1,2 | 51,9 | 3,6 | - 0,7 | -0,0 | 781,7 | 55,0 |
| 1987 | - 69,8 | -4,7 | -63,2 | -4,3 | +1,7 | 58,4 | 3,9 | - 4,9 | -0,3 | 870,7 | 58,8 |
| 1988 | - 66,5 | -4,2 | -47,7 | -3,0 | +4,1 | 61,8 | 3,9 | 14,1 | 0,9 | 933,0 | 59,6 |
| 1989 | - 62,7 | -3,7 | -46,8 | -2,8 | +3,8 | 66,4 | 4,9 | 19,6 | 1,2 | 985,7 | 58,9 |
| 1990 | - 62,9 | -3,5 | -38,7 | -2,2 | +4,2 | 73,1 | 4,1 | 34,4 | 1,9 | 1.052,0 | 58,4 |
| 1991 | - 62,7 | -3,3 | -47,2 | -2,4 | +2,9 | 82,1 | 4,3 | 34,9 | 1,8 | 1.133,4 | 58,8 |
| 1992 | - 66,4 | -3,3 | -41,6 | -2,0 | +1,8 | 87,9 | 4,3 | 46,3 | 2,3 | 1.195,1 | 58,4 |
| 1993 | - 98,2 | -4,6 | -87,4 | -4,1 | -0,1 | 93,0 | 4,4 | 5,6 | 0,3 | 1.330,0 | 62,8 |
| 1994 | -105,0 | -4,7 | -98,7 | -4,4 | +2,8 | 93,0 | 4,1 | - 5,7 | -0,3 | | |

¹⁾ Staat: Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungsträger. ²⁾ Primärsaldo: Net Lending ohne Zinsen für die Staatsschulden. ³⁾ Ab 1980 laut „Eurostat-Konzept“.

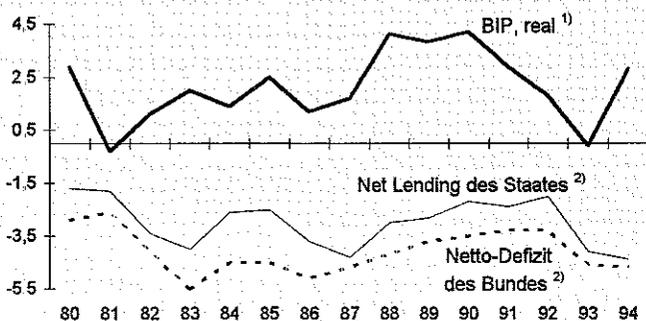
heblicher Anpassungsbedarf (EU-Harmonisierung, Ökologisierung des Steuersystems): Die ersten zwei Etappen der Steuerreform haben gezeigt, daß erfolgreiche Steueränderungen einen gewissen Budgetspielraum voraussetzen.

Im vorliegenden Artikel werden die im Arbeitsübereinkommen angeführten Maßnahmen quantifiziert und mit dem WIFO-Makromodell hinsichtlich ihrer gesamtwirtschaftlichen Wirkungen analysiert.

Quantifizierung der Sparmaßnahmen

Die geplanten Maßnahmen zur Budgetkonsolidierung sind in einem Anhang zum Arbeitsübereinkommen der Regierungsparteien angeführt. Der vorliegenden Analyse liegt

Wirtschaftswachstum und Budgetverlauf *Abbildung 1*



¹⁾ Veränderung gegen das Vorjahr in %
²⁾ In % des BIP

dieses Dokument zugrunde. Die Vorschläge lassen sich grob in vier Bereiche gliedern:

- 1 Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Personalaufwand der öffentlich Bediensteten (die sowohl den Aktivitäts- als auch den Pensionsaufwand betreffen),
- 2 Einsparungen an Transferausgaben,
- 3 Einschränkungen der Aufwendungen für Förderungen und
- 4 sonstige Einsparungen (des öffentlichen Konsums und der öffentlichen Investitionen)

Diese Aufgliederung nimmt auf die unterschiedlichen Wirkungen der Maßnahmen Rücksicht. Die beabsichtigten Einsparungen im Personalaufwand wirken sich unmittelbar auf den Beitrag des öffentlichen Sektors zur gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung und damit das Wirtschaftswachstum aus. Die Kürzung von Transfers beeinflusst das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte, ihre Effekte auf die Gesamtnachfrage werden daher auch davon bestimmt, wieweit ein Rückgang des verfügbaren Einkommens durch eine Veränderung der Sparquote egalisiert werden kann. Die Einsparungen an Investitionen und Förderungen schränken ebenfalls die Nachfrage ein. Auf welchem Wege einige Maßnahmen wie etwa im Gesundheitsbereich Einsparungen im Bundeshaushalt ermöglichen, wird noch zu klären sein (weil sie primär Länder- und Gemeindehaushalte betreffen).

Personalaufwand für die öffentlich Bediensteten

Das Arbeitsübereinkommen geht davon aus, daß die Pro-Kopf-Gehälter der öffentlich Bediensteten (in den nächsten Jahren) gleich stark steigen wie jene in der Gesamt-

Maßnahmen zur Konsolidierung des Bundeshaushalts

Übersicht 2

Geschätzte kumulierte Einsparungen in der Periode 1995/1998

| | Mrd S |
|---|-------|
| Personalaufwand (Einsparungen an Gehältern im öffentlichen Dienst und an Beamtenpensionen) | 39,0 |
| Transferzahlungen an private Haushalte (Einschränkungen der Familienbeihilfe, des Pflegegelds und der Arbeitslosenversicherung einschließlich Karenzurlaubsgeld) | 42,0 |
| Transferzahlungen an Unternehmen (Kürzung der Förderausgaben) | 4,0 |
| Pensionsversicherung (Anhebung des tatsächlichen Pensionsantrittsalters, Einschränkung von Leistungen) | 23,0 |
| Öffentlicher Konsum und öffentliche Investitionen (Einsparungen an Verwaltungs- und Betriebsausgaben) | 12,0 |
| Summe | 120,0 |

Ohne Privatisierungserlöse und ohne Einnahmen aus einer Anhebung der Mineralölsteuer

wirtschaft. In den letzten Jahren erhöhten sich die Gehälter der Bundesbediensteten pro Kopf (gemessen am Medianeinkommen) etwas stärker als in der Gesamtwirtschaft; der Abstand betrug im Durchschnitt der Jahre 1987/1993 0,5 Prozentpunkte. In letzter Zeit war er sogar noch größer.

Die Gehaltssteigerungen pro Kopf setzen sich im öffentlichen Dienst, global gesehen, aus zwei Komponenten zusammen: zum einen aus den allgemeinen Gehaltssteigerungen und zum anderen aus der Zunahme der Nebengebühren (Überstunden), Vorrückungen usw. In den letzten Jahren lag der tatsächliche Anstieg pro Kopf der Bundesbediensteten um 1% bis 1,5% über jener Steigerung, die aufgrund der Gehaltsrunden zu erwarten gewesen wäre. Die Maßnahmen im „Sparpaket“ zielen darauf ab, diese Differenz zu verringern. Insgesamt wird die Gehaltsentwicklung der öffentlich Bediensteten aber im Vergleich zu den Beschäftigten im privaten Sektor aufgrund des „Sparpakets“ nicht zurückbleiben.

Die Pensionen der Bundesbediensteten sind in den letzten Jahren pro Kopf etwas stärker gestiegen als die Gehälter der aktiven Bediensteten. Die Vorschläge im Konsolidierungspaket gehen davon aus, diesen Abstand abzubauen. Sie würden aus den Pensionen Einsparungen von insgesamt jährlich etwa 3 Mrd. S bringen (kumuliert über vier Jahre rund 12 Mrd. S); zu berücksichtigen ist, daß der Effekt im ersten Jahr gering ist und sich über die Jahre erst allmählich erhöht. Insgesamt lassen sich die Maßnahmen im Bereich des Personalaufwands auf etwa 40 Mrd. S (kumuliert über vier Jahre) schätzen; Einsparungen im Personalstand (jährlich 1%) sind hier einbezogen.

Transferzahlungen an private Haushalte

Die vorgeschlagenen Maßnahmen betreffen die Familienförderung, die Arbeitslosenversicherung, die Pensionen und die Pflegevorsorge.

Die Familienbeihilfen und die steuerlichen Absetzbeträge, die bisher nach Alter und Zahl der Kinder gestaffelt sind,

sollen vereinheitlicht werden. Das soll jährlich etwa 1,5 Mrd. S an Ausgabeneinsparungen bringen. Ferner sind Selbstbehalte für Schülerfreifahrten und Schulbücher geplant. Diese Maßnahmen entlasten den Familienlastenausgleichsfonds und bringen eine Verlagerung vom öffentlichen zum privaten Konsum.

Ein Teil der Einsparungsvorschläge im Familienlastenausgleichsfonds betrifft nur die Finanzierung. Das gilt für die Aufhebung der Selbstträgerschaft und die Anhebung der Länderbeiträge. Die Aufhebung der Selbstträgerschaft würde bedeuten, daß der Bund, die Länder und die (großen) Gemeinden für jene Bediensteten, deren Familien- und Geburtenbeihilfen bisher aus den öffentlichen Haushalten direkt finanziert wurden, nunmehr Dienstgeberbeiträge (4,5% der Lohn- und Gehaltssumme) an den Fonds zahlen müßten; umgekehrt würden aber auch die Familien- und Geburtenbeihilfen für diese öffentlich Bediensteten aus dem Fonds finanziert und nicht mehr aus den jeweiligen Budgets. Der Familienlastenausgleichsfonds würde dadurch um 1 bis 1,5 Mrd. S jährlich entlastet, weil die Sachleistungen für Kinder der öffentlich Bediensteten auch bisher aus dem Fonds finanziert wurden, ohne daß dafür direkt Beiträge geleistet worden wären. Der Familienlastenausgleichsfonds hat bisher gewissermaßen die anderen öffentlichen Haushalte in diesem Bereich subventioniert.

Die Einsparungsmaßnahmen im Familienlastenausgleichsfonds tragen jedoch nur so lange zur Budgetkonsolidierung bei, als sie die Defizite im Fonds abbauen und der Fonds nicht ausgeglichen ist. Die Frage ist offen, was geschieht, wenn der Familienlastenausgleichsfonds aufgrund der vorgesehenen Maßnahmen ausgeglichen ist und die Kredite zurückgezahlt sind.

Ähnlich ist die Situation in der Arbeitslosenversicherung. Die geplanten Maßnahmen (Abschaffung des erhöhten Karenzgeldes, Aufhebung des Familienzuschlags, Abschaffung der Sonderunterstützung usw.) würden die Arbeitslosenversicherung jährlich um etwa 6 Mrd. S entlasten. Für den Abbau des Nettodefizits sind auch diese Maßnahmen nur in jenem Ausmaß wirksam als sie Kreditfinanzierungen vermeiden. Daher müßten Umschichtungen oder sonstige Überlegungen durchgesetzt werden, um diese Einsparungen auf das Defizit voll durchschlagen zu lassen.

Im Rahmen der Pensionsversicherung sind vor allem zwei Maßnahmen im Arbeitsübereinkommen vorgesehen: Zum einen soll das tatsächliche Pensionsantrittsalter an das gesetzliche herangeführt werden. Hier wird angenommen, daß es gelingt, das Pensionsantrittsalter um ein Jahr hinauszuschieben. Zum anderen ist beabsichtigt, den Finanzierungsanteil der Pensionsversicherung von Selbständigen und Bauern an jenen der Unselbständigen anzugleichen. Durch beide Maßnahmen würde der gesamte Bundesbeitrag in der Periode 1995/1998 um mehr als 20 Mrd. S (kumuliert) entlastet.

Sonstige Maßnahmen

Die Förderungen an Unternehmen sollen verringert werden. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Förderungen an

die Landwirtschaft durch das Europaabkommen fixiert sind. Die öffentlichen Investitionen sind im Bundesvoranschlag 1994 (einschließlich der Beteiligungserwerbe) mit 27,7 Mrd S präliminiert. Ihre geplante Einschränkung um jährlich 2 Mrd S würde einen Rückgang um rund 7% bedeuten.

Ein wichtiger Bereich sind die Vorschläge zur Eindämmung des Anstiegs der Gesundheitsausgaben. Wenn diese Maßnahmen realisiert werden (können), kommen sie jedoch zunächst den Haushalten der Länder und Gemeinden (als Spitalserhalter) zugute. Es bedarf daher gesonderter Maßnahmen, diese Einsparungen für den Bundeshaushalt nutzbar zu machen.

Gesamtwirtschaftliche Effekte

Als Grundlage für die Simulation der Effekte des „Sparpakets“ wird das vom WIFO erstellte mittelfristige EU-Beitrittsszenario²⁾ herangezogen: Der EU-Beitritt bewirkt, daß das Niveau des realen BIP bis zum Jahr 2000 kumuliert um 2,8% steigt und sich der Anstieg des Preisniveaus um 3,3% verlangsamt. Das Bundesministerium für Finanzen geht in seinen internen Überlegungen von einem pessimistischeren mittelfristigen Szenario aus.

Das Sparpaket der Bundesregierung entlastet den Bundeshaushalt und hat relevante Wirkungen für die Gesamtwirtschaft. Das WIFO-Makromodell errechnet aufgrund der Inputs der Sparmaßnahmen des Bundes die Wirkungen auf den Haushalt des Gesamtstaates (Finanzierungssaldo bzw. Net Lending von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungsträgern laut Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung) und in der Folge auf die gesamtwirtschaftlichen Variablen Konsum, Investitionen, Arbeitsmarkt, Preise, Außenwirtschaft und Brutto-Inlandsprodukt. Das Modell enthält eine sehr differenzierte Darstellung des öffentlichen Sektors. Da die Sparmaßnahmen der Bundesregierung vorwiegend nachfrageseitig wirken, eignet sich das Keynesianische Makromodell besonders gut zur Schätzung ihrer gesamtwirtschaftlichen Implikationen.

Zieht man die oben quantifizierten nachfrageseitigen Maßnahmen des Sparpakets (kumuliert über vier Jahre rund 120 Mrd S) als Inputs für das WIFO-Makromodell heran, so resultieren daraus folgende gesamtwirtschaftlichen Effekte (die Ergebnisse beziehen sich immer auf Abweichungen vom Basisszenario, das dem EU-Beitrittsszenario entspricht):

- Gegenüber dem Basisszenario liegt das Niveau des realen BIP nach vier Jahren um 0,7% niedriger, d. h., das Wachstum des realen BIP wird jährlich um rund 0,2 Prozentpunkte gedämpft (Abbildung 2). Da von den Einsparungen besonders die verfügbaren Einkommen (Kürzung der Sozialtransfers, Dämpfung des Wachstums des Personalaufwands im öffentlichen Dienst) betroffen sind, wächst vor allem der private Konsum langsamer (rund $-\frac{1}{2}$ Prozentpunkt pro Jahr). Der Anstieg der Brutto-Anlageinvestitionen wird etwas weniger

Gesamtwirtschaftliche Wirkungen des Sparpakets Übersicht 3

Ergebnisse der Modellsimulationen

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|--|------------------------------|--------|--------|---------|
| Abweichungen von der Basislösung in % | | | | |
| <i>Reale Nachfrage</i> | | | | |
| Privater Konsum | - 0,5 | - 1,0 | - 1,6 | - 1,9 |
| Öffentlicher Konsum | - 0,8 | - 1,0 | - 1,1 | - 1,2 |
| Brutto-Anlageinvestitionen | - 0,4 | - 0,9 | - 1,2 | - 1,5 |
| Exporte i. w. S. | + 0,0 | + 0,0 | + 0,0 | + 0,0 |
| Importe i. w. S. | - 0,7 | - 1,2 | - 1,6 | - 1,8 |
| Außenbeitrag | + 0,4 | + 0,3 | + 0,3 | + 0,2 |
| Brutto-Inlandsprodukt | - 0,2 | - 0,4 | - 0,6 | - 0,7 |
| <i>Preise, Einkommen und Leistungsbilanz</i> | | | | |
| Deflator des BIP | - 0,1 | - 0,1 | - 0,2 | - 0,3 |
| Deflator des privaten Konsums | + 0,0 | + 0,0 | + 0,0 | + 0,0 |
| Verfügbares persönliches Einkommen | - 1,0 | - 1,7 | - 2,3 | - 2,6 |
| Lohnquote | + 0,1 | + 0,0 | + 0,0 | + 0,1 |
| Leistungsbilanz | Mrd. S. + 6,6 | + 11,7 | + 16,8 | + 21,0 |
| | In % des BIP + 0,3 | + 0,5 | + 0,7 | + 0,8 |
| <i>Arbeitsmarkt</i> | | | | |
| Unselbständig Beschäftigte | - 0,3 | - 0,3 | - 0,4 | - 0,5 |
| | In 1 000 - 8,4 | - 9,9 | - 12,7 | - 15,3 |
| Arbeitslose | in 1.000 + 8,4 | + 9,5 | + 10,1 | + 9,6 |
| Arbeitslosenquote | Prozentpunkte + 0,3 | + 0,3 | + 0,3 | + 0,3 |
| <i>Staatshaushalt</i> | | | | |
| Laufende Einnahmen | Mrd. S. - 4,6 | - 9,0 | - 13,7 | - 17,8 |
| Zinsen für die Staatsschuld | Mrd. S. - 0,6 | - 2,1 | - 4,3 | - 6,8 |
| Laufende Ausgaben | Mrd. S. - 19,6 | - 31,7 | - 44,0 | - 50,4 |
| <i>Finanzierungssaldo</i> | | | | |
| (Net Lending) | Mrd. S. (Gesamtstaat) + 17,0 | + 25,7 | + 33,3 | + 36,1 |
| | In % des BIP + 0,7 | + 1,0 | + 1,3 | + 1,3 |
| Staatsschuld | Mrd. S. - 17,3 | - 43,6 | - 78,1 | - 115,9 |
| | In % des BIP - 0,6 | - 1,5 | - 2,5 | - 3,6 |

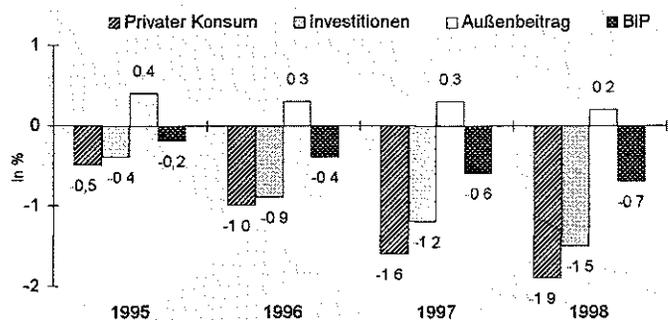
gebremst (jährlich $-0,4$ Prozentpunkte). Da die Bestimmungsgründe für die Exporte (Wettbewerbsfähigkeit) durch das Sparpaket nicht tangiert werden, bleiben diese unbeeinflusst. Die rückläufige Inlandsnachfrage dämpft allerdings die Importnachfrage und entlastet somit den Außenbeitrag.

- Die Arbeitskräftenachfrage wird durch die Wachstumsverlangsamung von Produktion und Nachfrage beeinträchtigt. Die Zahl der unselbständig Beschäftigten (einschließlich des geplanten Abbaus im öffentlichen Dienst) nimmt in vier Jahren um 15.000 Personen schwächer zu. Die Arbeitslosenquote steigt aber im Vergleich zum Basisszenario um rund $\frac{1}{4}$ Prozentpunkt.
- Unsicherheiten bestehen über das Konsum- und Sparverhalten nach Umsetzung des Sparpakets. Die Konsumneigung könnte zurückgehen, weil die Bezieher niedriger Einkommen — die in der Regel eine höhere Konsumneigung haben — stärker von den Einsparungen betroffen sind als die Bezieher höherer Einkommen. Im WIFO-Makromodell — das mit einer Konsumfunktion mit einem Error-Correction-Mechanismus arbeitet — resultiert unter der Annahme eines im Durchschnitt unveränderten Sparverhaltens ein Rückgang der Sparquote um $\frac{1}{2}$ Prozentpunkt mit dem Wirksamwerden der Sparmaßnahmen.
- Das Sparpaket hat (ohne Berücksichtigung der Anhebung der Mineralölsteuer) keine Effekte auf die Inflation

²⁾ Breuss, F., Kratena, K., Schebeck, F.: „Effekte eines EU-Beitritts für die Gesamtwirtschaft und für die einzelnen Sektoren“ WIFO-Monatsberichte Sonderheft Juni 1994, S. 18-33.

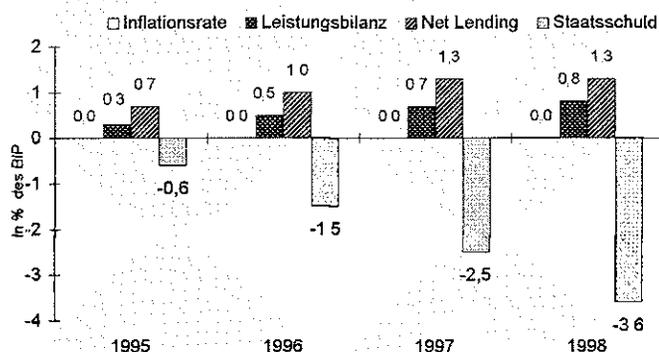
Auswirkungen des Sparpakets auf das Wirtschaftswachstum

Abbildung 2



Auswirkungen des Sparpakets auf Inflation, Leistungsbilanz und Staatshaushalt

Abbildung 3



(Abbildung 3) Positiv wirkt es — wie beabsichtigt — auf die Leistungsbilanz Ihr Defizit sinkt jährlich um rund 0,3% des BIP. Der Finanzierungssaldo des Gesamtstaates (Net Lending) verbessert sich zu Beginn relativ stark (um 0,7% des BIP) und in den Folgejahren um jeweils 0,3% des BIP. Eine Verringerung der Neuverschuldung vermindert auch die Staatsschuld (um 3½% des BIP in vier Jahren). Durch die Rückführung der Staatsverschuldung sinkt der Zinsaufwand für die Staatsschuld.

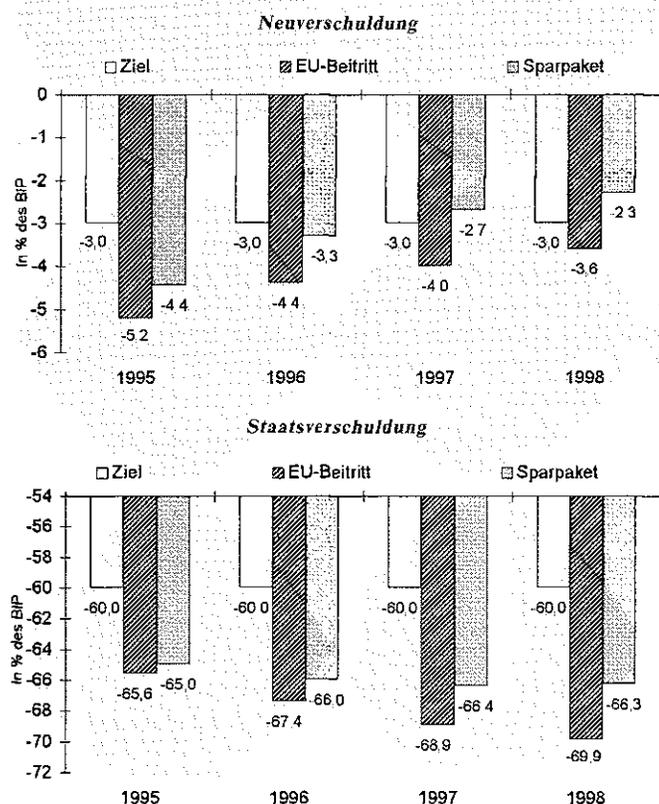
Sie ergeben sich etwa aus seiner ausgaben-seitigen Orientierung. Steuerliche Maßnahmen können alle Staatsbürger erfassen, von Staatsausgabensenkungen sind dagegen immer bestimmte Gruppen betroffen, nämlich die Empfänger staatlicher Transfers oder realer Leistungen.

Im österreichischen Sozialsystem dominiert das horizontale Verteilungsprinzip: Abgesehen von wenigen Ausnahmen sind die Leistungen nicht nach dem verfügbaren Haushaltseinkommen differenziert, sondern werden aufgrund von sozialen Merkmalen (Arbeitslosigkeit, Alter, Kinderzahl usw.) gewährt und sind (wie die Arbeitslosen- und die Pensionsversicherung) großteils von der Höhe des Erwerbseinkommens abhängig. Trotz der horizontalen Orientierung dieses Systems ergeben sich auch vertikale

— Ein implizites Ziel der Konsolidierungsmaßnahmen ist die Erreichung der Konvergenzkriterien für die öffentlichen Haushalte (Abbildung 4). Wie aus dem Verlauf des EU-Szenarios hervorgeht, würde Österreich das Kriterium für die Neuverschuldung (3% des BIP) nicht 1998, sondern erst 2000 erfüllen. Durch das Sparpaket würde jedoch bereits 1998 das Konvergenzziel erreicht. Ohne Maßnahmen — Basisszenario — würde die Staatsschuld in Prozent des BIP weiter steigen und über dem Maastricht-Ziel von 60% des BIP liegen. Durch die Sparmaßnahmen der Regierung könnte die Verschuldungsdynamik stabilisiert werden, die Quote würde 1998 rund 66% des BIP betragen.

Konvergenzkriterien des Maastrichter Vertrages

Abbildung 4



Die nachfrageseitigen Maßnahmen im Ausmaß von 120 Mrd. S innerhalb von vier Jahren werden aber voraussichtlich durch einnahmenseitige Aktionen ergänzt. Durch Privatisierungserlöse könnte die Neuverschuldung und damit der Zinsaufwand für die Staatsschuld innerhalb von vier Jahren um weitere 40 bis 55 Mrd. S verringert werden; die Staatsschuldenquote würde von 66% auf rund 64% des BIP im Jahr 1998 sinken. Als weitere einnahmenseitige Maßnahme ist die Anhebung der Mineralölsteuer geplant: Sollte sie (ab Mitte 1995) um 1 S pro Liter erhöht werden, so würde das Budget bis 1998 um rund 21 Mrd. S entlastet. Allerdings hätte die Erhöhung der Mineralölsteuer eine Beschleunigung des inländischen Preisanstiegs ab Mitte 1995 um rund ½ Prozentpunkt zur Folge.

Verteilungspolitische Implikationen

Ziel des Sparpakets ist die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen; explizit werden damit keine verteilungspolitischen Ziele verfolgt. Wie viele wirtschaftspolitische Maßnahmen hat das Programm aber verteilungspolitische Im-

Verteilungswirkungen Im Bereich der Familienförderung kommen etwa alle Leistungen, die mit der Geburt eines Kindes zusammenhängen, mehrheitlich jüngeren Familien zugute, die aufgrund des ausgeprägten Senioritätsprinzips im Erwerbsleben eher in die unteren Einkommensgruppen fallen

Die Verteilungswirkungen der vorgeschlagenen Maßnahmen sind nicht einheitlich und werden in hohem Maße von der konkreten Form ihrer Umsetzung abhängen. Hier können daher nur Tendenzen aufgezeigt werden.

Die angestrebte stärkere Orientierung der Entwicklung der Pro-Kopf-Einkommen im öffentlichen Dienst an jenen in der Privatwirtschaft ist verteilungspolitisch eher neutral zu sehen, da unter Berücksichtigung der Unterschiede in der Alters- und der Ausbildungsstruktur die Einkommen im öffentlichen Dienst etwa jenen in der Privatwirtschaft entsprechen dürften.

Die Schritte in Richtung einer Angleichung der Pensionsysteme zwischen Privatwirtschaft und öffentlichem Dienst dämpfen die großen Einkommensdisparitäten zwischen ASVG- und Beamtenpensionisten. Auch die Erhöhung des Eigenfinanzierungsgrades in der Pensionsversicherung der Selbständigen und Bauern, die bisher nur rund 20% ihrer Pensionsleistungen durch eigene Beiträge finanziert (Unselbständige rund 85%), soll ein ausgewogeneres Verhältnis zwischen Eigenleistung und Pensionsbezug bringen; dabei wäre allerdings der Wandel in der Beschäftigungsstruktur zu berücksichtigen. Dazu kommt die geplante generelle Anhebung des tatsächlichen Pensionsantrittsalters, die ausgleichend auf die Verteilung der Einkommen über den Lebenszyklus wirkt und langfristig den Anstieg der Pensionslastquote für die aktive Bevölkerung bremst.

Größere Einsparungspläne, die die verfügbaren Einkommen der Haushalte spürbar belasten, bestehen im Bereich der Familienförderung und der Arbeitslosenversicherung. Eine besondere Schwierigkeit ergibt sich hier durch die Grauzone zwischen Armutsgefährdung und Mißbrauch. Die vorgeschlagene Abschaffung des erhöhten Karenzurlaubsgeldes trifft nicht nur alleinerziehende Mütter, die wegen des erhöhten Karenzgeldes auf eine Eheschließung verzichten, sondern mehrheitlich Frauen, die tatsächlich ihr Kind allein aufziehen oder deren Partner so wenig verdient, daß der Familie das erhöhte Karenzurlaubsgeld zugesprochen wurde.

Auch mit den Familienzuschlägen zum Arbeitslosengeld wird eine Leistung zur Diskussion gestellt, die das Verarmungsrisiko von Familien mildert — bedenkt man, daß einschließlich der Familienzuschläge die Einkommen von fast 30% der Arbeitslosengeldbezieher und der Hälfte der Notstandshilfebezieher unter dem Ausgleichszulagenrichtsatz liegen. Beide Maßnahmen dürften die gesamtwirtschaftliche Nachfrage im vollen Umfang reduzieren: Da in den Einkommenschichten, denen diese Leistungen zufließen, kaum gespart werden kann, wird die Abschaffung beider Transfers der Wirtschaft im selben Umfang (über 3 Mrd. S pro Jahr) Kaufkraft entziehen.

Die Vereinheitlichung der Familienbeihilfen und der Kinderabsetzbeträge wirkt unterschiedlich auf die Einkom-

mensverteilung: Die Abschaffung der Altersstaffelung der Kinderbeihilfe kommt jungen Familien und damit tendenziell eher Familien mit niedrigerem Einkommen zugute; andererseits belastet die Aufhebung der Mehrkindstaffelung Mehrkinderfamilien, deren Armutsgefährdung relativ groß ist. Der Selbstbehalt für Barleistungen aus dem Familienlastenausgleichsfonds (Fahrtbeihilfen, Freifahrten, Schulbücher usw.) dürfte — vor allem wenn er einkommensabhängig gestaltet wird — verteilungspolitisch weniger problematisch sein, da die Einkommensverhältnisse von Eltern mit schulpflichtigen Kindern in der Regel merklich besser sind als von Familien mit Kleinkindern.

Um das Defizit in der Arbeitslosenversicherung abzubauen, wird auch die Abschaffung der Sonderunterstützung für ältere Arbeitslose in Krisengebieten ins Auge gefaßt. Eine wichtige Voraussetzung für die Vertretbarkeit dieser Maßnahme sowie für die Durchsetzung einer Anhebung des tatsächlichen Pensionsantrittsalters wird die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze bilden. Andernfalls können die Einsparungen der Pensionsversicherung teilweise wieder zu Lasten der Arbeitslosenversicherung gehen.

Die Maßnahmen, die eine Verringerung der Förderungen an Unternehmen und eine Senkung von öffentlichem Sachaufwand und Investitionen vorsehen, werden vom Umfang her eher gering eingeschätzt und sind zu wenig konkretisiert, um ihre verteilungspolitischen Effekte einordnen zu können.

Für die künftige Gestaltung sozialpolitischer Maßnahmen ist die Ankündigung, den Begriff der selbständigen Einkommen anzupassen, von Interesse. Eine mit der Lohnsteuerbemessungsgrundlage vergleichbare Definition könnte die Voraussetzung für eine künftige Bindung von Transfers an die Einkommenshöhe schaffen, um die oft beschworene „Treffsicherheit“ von Sozialtransfers und damit ihren effizienten Einsatz zu verbessern.

Zusammenfassung

Das Koalitionsübereinkommen der Bundesregierung sieht für die neue Legislaturperiode ein umfangreiches Paket von Einsparungsmaßnahmen vor.

Die Vorschläge, die in der Anlage zum Koalitionsübereinkommen aufgelistet werden, beziehen sich im wesentlichen auf vier große Bereiche der öffentlichen Ausgaben: den öffentlichen Personalaufwand, die Pensionen, die Transferleistungen vor allem aus dem Familienlastenausgleichsfonds und der Arbeitslosenversicherung sowie Förderungen und Investitionen. Diese Maßnahmen sind im Koalitionsübereinkommen nur teilweise quantifiziert und mußten daher zum Teil unter großzügigen Annahmen geschätzt werden. Nach der Einschätzung des WIFO würde ihre Durchsetzung in den kommenden vier Jahren in Summe Einsparungen von rund 120 Mrd. S bedeuten.

Nach den Modellsimulationen des WIFO ergeben sich daraus folgende gesamtwirtschaftlichen Effekte: Im Vergleich zum Basisszenario wird aufgrund der Nachfrage-dämpfung durch das Paket das Wachstum des realen BIP jährlich um 0,2 Prozentpunkte (nach vier Jahren ins-

gesamt um 0,7 Prozentpunkte), jenes des privaten Konsums um rund $\frac{1}{2}$ Prozentpunkt und das der Brutto-Anlageinvestitionen um 0,4 Prozentpunkte gedämpft. Mit dem verringerten Produktionswachstum wird die Zahl der unselbstständig Beschäftigten nach vier Jahren um rund 15.000 unter dem Basisszenario bleiben und die Arbeitslosenquote um rund $\frac{1}{4}$ Prozentpunkt darüber liegen. Die Leistungsbilanz verbessert sich durch die niedrigere Importnachfrage.

Ein wichtiges Ziel des Sparpakets sind die Konvergenzkriterien für die Teilnahme an der Europäischen Währungsunion. Österreich würde ohne die angekündigten Maßnahmen das Neuverschuldungsziel der öffentlichen Haushalte (3% des BIP) nach dem Maastricht-Vertrag bis zum Jahr 1998 nicht erreichen. Durch das Konsolidierungsprogramm wird die Neuverschuldung im Jahr 1998 bei 2,3% des BIP liegen. Es stabilisiert die Verschuldungsdynamik; das Ziel, die Quote der Staatsverschuldung auf 60% des BIP zu drücken, wird aber ohne zusätzliche Maßnahmen

nicht erreicht werden. Die Staatsschuldenquote dürfte 1998 rund 66% des BIP betragen.

Die verteilungspolitischen Auswirkungen sind ohne nähere Konkretisierung der Maßnahmen schwer einzuschätzen: Die Schritte zur Angleichung der Pensionssysteme (ASVG und öffentlicher Dienst) und die Vereinheitlichung der Familienförderung dürften tendenziell egalisierend auf die Einkommensverteilung wirken. Die Abschaffung des erhöhten Karenzgeldes und der Familienzuschläge zum Arbeitslosengeld treffen die Bezieher niedriger Einkommen und erhöhen deren Verarmungsrisiko. Beide Maßnahmen schlagen sich unmittelbar in einer Dämpfung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage nieder, da in den betroffenen Einkommensgruppen kaum nennenswert gespart werden kann.

Die geplante Abschaffung der Sonderunterstützung für ältere Arbeitslose wird nur dann eine spürbare Entlastung der Ausgaben der Arbeitslosenversicherung bringen, wenn zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden.

The Government Strategy For Fiscal Consolidation: Its Macroeconomic Effects

English Summary

In a Working Agreement, the new coalition government proposes a set of measures designed to contain public spending, reduce deficits, and stabilize public debt over the medium term. This article sets out to quantify the measures envisaged and, using the WIFO econometric model, to assess their impact on major policy target variables.

The proposals listed in the annex to the Working Agreement concentrate on four main areas of public spending: government payroll; retirement benefits; social transfers, particularly family and unemployment insurance benefits; and public investment and subsidies. Implementation of savings, as planned, is estimated to relieve federal expenditure by a cumulated Sch. 120 billion over the next four years.

The simulated macroeconomic effects should be read against a baseline medium-term scenario incorporating the effects and policy decisions related to EU membership but assuming no change in policy otherwise. According to these calculations, the consolidation measures dampen the growth of real GDP by approximately $\frac{1}{4}$ percentage point per year, private consumption by about half a point and gross fixed investment by 0.4 percentage point. Slower output growth entails a loss of 15,000 jobs over four years, pushing up the unemployment rate by $\frac{1}{4}$ percentage point. The cur-

rent account should improve under the impact of weaker import demand.

A major goal of the consolidation strategy is for Austria to meet the convergence criteria for participation in a future European Monetary Union. In the absence of correcting fiscal measures Austria would miss the current deficit target (3 percent of GDP according to the Maastricht Treaty) by 1998. Timely implementation of the spending cuts envisaged would bring the general government deficit down to 2.3 percent of GDP in 1998 and should stabilize the public debt ratio at around 66 percent (Maastricht target 60 percent).

The redistributive impact of the fiscal measures is difficult to assess at the present stage where details are not yet known. Those measures intended to harmonize entitlements from different retirement schemes and to streamline family support should, in principle, reduce income inequalities. However, the abolition of supplementary maternity benefits for single mothers and of family supplements for the unemployed may hit primarily the lower income groups and add to their poverty risk. The latter measures are also those most likely to depress aggregate demand, given the high spending propensity of low income earners.