

HELMUT KRAMER
GERHARD LEHNER

■ DIE WIRTSCHAFTSPOLITISCHEN MASSNAHMEN DER NEUEN BUNDESREGIERUNG

Die Koalitionsparteien haben in den letzten Wochen über zahlreiche wirtschaftspolitische Maßnahmen verhandelt und sich Anfang März über ein umfangreiches Paket geeinigt. Viele Vorhaben werden allerdings erst im Zuge der parlamentarischen Behandlung im Detail ausgeformt werden, sodaß heute eher die gesamtwirtschaftlichen als die sektoralen und verteilungspolitischen Aspekte überblickt werden können. Ausgangspunkt des Bündels an wirtschaftspolitischen Maßnahmen war die Entwicklung der öffentlichen Finanzen. Diese weisen, vor allem seit 1993, eine Tendenz zu immer höheren Defiziten auf, die wichtige politische Ziele zunehmend gefährdeten.

Die Konsolidierung des Bundeshaushalts und der sonstigen öffentlichen Haushalte erscheint zunächst aus unmittelbar budgetpolitischen Überlegungen dringlich. Eine Fortsetzung der Trends der letzten Jahre würde immer höhere Aufwendungen für den Staatsschuldendienst erfordern und so nicht nur eigentliche Staatsaufgaben verdrängen, sondern selbstverstärkende Effekte haben. Eine steigende Inanspruchnahme der Kapitalmärkte durch öffentliche Kreditaufnahmen ist auch als Gefahr für die monetäre Stabilität zu sehen.

KRITERIEN FÜR DIE BEURTEILUNG

Aus diesem Grund wurde 1992 in Maastricht neben anderen Kriterien (niedrige Inflationsrate, niedrige Zinsen, stabiler Wechselkurs) die Einhaltung von quantitativen Obergrenzen für den Stand an öffentlichen Schulden und für die Neuverschuldung jener Staaten vereinbart, die der geplanten Wirtschafts- und Währungsunion angehören sollen. Österreich ist aufgrund seiner fast zwei Jahrzehnte hindurch konsequent eingehaltenen Hartwährungspolitik im Verbund mit anderen Ländern, die ähnliche Prioritäten und Erfahrungen aufweisen, ein logischer Kandidat für die Teilnahme an der Währungsunion ab 1999. Die öffentlichen Finanzen Österreichs erfüllten jedoch seit 1993 die budgetpolitischen Kriterien nicht.

Aus österreichischer Sicht erscheint es sehr wünschenswert, vom Hartwährungsblock nicht abgekoppelt zu werden, weil dies schwerwiegende Erschütte-

rungen der binnen- und außenwirtschaftlichen Stabilität und der internationalen Einschätzung als Wirtschaftsstandort nach sich ziehen könnte

Die wirtschaftspolitischen Maßnahmen, die primär die öffentlichen Haushalte konsolidieren sollen, sind natürlich nicht unabhängig von anderen Zielen zu sehen. Unter diesen können vor allem die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit Österreichs als Wirtschaftsstandort, ein möglichst hoher Beschäftigungsgrad, die Erhaltung und Sicherung der erreichten Sozial- und Umweltstandards sowie eine faire Einkommensverteilung verstanden werden

Neben diesen generellen Kriterien für wirtschaftspolitische Maßnahmen kann Reformbedarf in öffentlichen oder öffentlich beeinflussten Bereichen angenommen werden. Strukturreformen sollen die Nachhaltigkeit der budgetpolitischen Maßnahmen auf längere Sicht gewährleisten und die Erfüllung künftiger politischer Aufgaben erleichtern. Zu ihnen zählt u. a. die Steigerung der Effizienz der öffentlichen Dienste.

Das Abwägen von kurz- und längerfristigen Vorteilen oder Lasten ist eine wichtige Aufgabe der Wirtschaftspolitik. In Zeiten, in welchen der Eindruck erhöhten strukturellen Anpassungsbedarfs besteht, müssen möglicherweise kurzfristige Einkommens- und Beschäftigungseffekte relativ geringer gewichtet werden. Doch kann andererseits auch nicht einfach zwischen den Effekten auf kurze und auf längere Sicht unterschieden werden, unter anderem weil kurzfristig auftretende Veränderungen – z. B. ein Anstieg der Arbeitslosigkeit – zur Verfestigung neigen

Eines der besonderen Probleme der Budgetkonsolidierung in einem föderalistisch konstituierten Staat ist die Abstimmung der Haushalte der Gebietskörperschaften auf den einzelnen Ebenen. Diese Problematik wurde durch die budgetpolitischen Kriterien der Maastricht-Vereinbarungen, die die Zusammenfassung aller öffentlichen Haushalte verlangen, für Österreich aktueller denn je.

Die Erörterung so anspruchsvoller Maßstäbe, die an die Wirtschafts- und speziell Budgetpolitik anzulegen sind, läßt schon erwarten, daß im Interesse eines tragfähigen Gesamtkonzepts in Detailfragen Abstriche und Härten hingenommen werden müssen. Dabei sind mögliche Rückwirkungen auf die Betroffenen, deren politischer Einfluß oder psychologische Reaktionen in der Realität jedenfalls nicht nur wichtig, sondern oft mitentscheidend für das Gelingen der Wirtschaftspolitik.

Die Verhandlungen standen unter erheblichem Zeitdruck. Dies erklärt, weshalb die abschließenden Vereinbarungen in Einzelheiten den Eindruck von Inkonsistenzen und ungenügender Berücksichtigung aller Implikationen erwecken. Der wichtigen politischen Aufgabe,

längerfristig orientierte Optionen der Wirtschafts- und Sozialpolitik rechtzeitig zu untermauern, sollte in Österreich wesentlich mehr Aufmerksamkeit und Aufwand geschenkt werden.

KONJUNKTURELLER HINTERGRUND UND MAKROÖKONOMISCHE ÜBERLEGUNGEN

Der neue Anlauf zu einer Politik der Budgetkonsolidierung kann nicht mit den denkbar besten internationalen Rahmenbedingungen rechnen. Das Konjunkturklima hat sich in den westlichen Industrieländern und vor allem in Westeuropa seit dem Frühjahr 1995 merklich eingetrübt. Es ist nicht auszuschließen, daß die Synchronisierung einer restriktiven Budgetpolitik in den meisten EU-Ländern zur Konjunkturabschwächung beigetragen hat und weiter beiträgt.

Restriktive Budgetpolitik muß nicht zwangsläufig mit Einschränkungen an Nachfrage, Produktion und Beschäftigung verbunden sein. Die übrigen Sektoren (außer dem Staat) – Unternehmen, Haushalte und das Ausland – könnten allfällige Nachfrageausfälle kompensieren. Höhere Konsum- oder Investitionsneigung verbunden mit einer Reduktion der Sparquote oder einer höheren Verschuldungsbereitschaft sind im Inland, höhere Wettbewerbsfähigkeit auf internationaler Ebene die Voraussetzung dafür.

Die Wirtschaftspolitik könnte weiters dafür sorgen, daß Engpässe, die eine Ausweitung von Produktion, Investitionen oder Beschäftigung bisher behinderten, abgebaut werden. Dies würde ohne größeren Budgetaufwand die Auslastung der Wirtschaft steigern.

Eine ähnliche Wirkung hätte es, die Struktur der öffentlichen Haushalte in Richtung auf stärker nachfrage- oder beschäftigungswirksame Verwendungen umzuschichten. Dabei kann es trotz der generellen Budgetvorgaben durchaus sinnvoll sein, für bestimmte Zwecke mehr als bisher auszugeben, wenn dies überdurchschnittlich positive Effekte verspricht

Die Erfahrung und die ökonomische Literatur lassen freilich erwarten, daß bei relativ massivem Konsolidierungsbedarf zumindest kurzfristig kontraktive Effekte nicht ganz zu vermeiden sind, auch wenn die geschilderten flankierenden Maßnahmen rechtzeitig wirksam werden.

In den letzten Jahren wiesen internationale Untersuchungen darauf hin, daß Maßnahmen zur Budgetkonsolidierung in einzelnen Fällen sogar das Gegenteil der erwarteten kontraktiven Effekte gehabt hätten. In diesem Zusammenhang wird häufig die Studie von *Giavazzi – Pagano* (1990) zitiert, die dies am Beispiel Irlands und Dänemarks nachzuweisen versuchen. An der Stich-

haltigkeit ihrer Beweisführung sind allerdings Zweifel möglich (siehe Conolly, 1995). Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang die neue Arbeit von Alesina – Perotti (1995), die auf die unterschiedlichen Effekte einer einnahmen- oder ausgabenseitigen Konsolidierung, auf die Nachhaltigkeit der dabei erzielten Effekte und auf die Zusammenhänge mit dem politischen Regime eingeht. Die Studie scheint zu belegen, daß nur eine ausgabenseitige Budgetsanierung nachhaltige Effekte hätte.

Im Vergleich zu diesen empirischen Untersuchungen einzelstaatlicher Konsolidierungsstrategien in den letzten dreißig Jahren besteht die besondere Problematik der derzeitigen Bemühungen in den EU-Ländern vor allem in der Synchronisierung im Hinblick auf den „Maastricht-Fahrplan“.

Für diese Situation gibt es keine historischen Erfahrungen. Kumulative kontraktive Wirkungen sind jedenfalls nicht von der Hand zu weisen. Andererseits böte gerade die EU-Ebene eine Möglichkeit, auch beschäftigungsschaffende Maßnahmen europaweit zu koordinieren, ohne den budgetpolitischen Kurs auf nationaler Ebene direkt zu unterlaufen. Aufgrund der enttäuschenden Erfahrungen mit der Umsetzung des Weißbuchs über „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ (von Ende 1993) muß freilich die Möglichkeit einer solchen politischen Willensbildung auf EU-Ebene skeptisch eingeschätzt werden.

GRÖSSENORDNUNGEN DER KONSOLIDIERUNG

Die budgetpolitischen Überlegungen der neuen Bundesregierung gingen von einer Extrapolation der mutmaßlichen Entwicklung der Bundesfinanzen bis zum planmäßigen Ende der Legislaturperiode im Jahr 1999 aus. Unter der Annahme der gegebenen Gesetzeslage errechneten sich rasch wachsende Defizite, sie würden bereits 1997 in Maastricht-konformer Definition 6,5% des BIP erreichen. Für die Länder (einschließlich Wien) extrapoliert das WIFO für 1997 bei unveränderter Rechtslage einen Abgang von mehr als 17 Mrd. S. Dazu kommen Defizite der übrigen Gemeinden. Für Länder und Gemeinden wäre demnach 1997 mit einem Defizit von rund 1% des BIP und für die Summe der öffentlichen Haushalte mit rund 7,5% des BIP zu rechnen.

Um dem Neuverschuldungskriterium der Maastricht-Vereinbarungen zu genügen, darf das entsprechende Defizit aller öffentlichen Haushalte im Jahr 1997 3% des BIP nicht überschreiten.

Die Vertreter des Bundes, der Länder und der Gemeinden haben sich darauf geeinigt, daß der Bund 1997 2,7% des BIP als Neuverschuldungsspielraum beanspru-

chen kann. Länder und Gemeinden müssen daher ihre Abgänge bis 1997 auf 0,3% des BIP reduzieren.

Der Bund schloß seine Gebarung für 1995 nach vorläufigen Angaben mit einem Abgang von 123,6 Mrd. S oder 5,2% des BIP ab. In zwei Budgetjahren muß das Bundesdefizit demnach, auf der Basis der Konjunkturprognose vom Dezember 1995, auf 68 Mrd. S gesenkt werden.

Dieser Konsolidierungsbedarf des Bundes ergibt sich aus der Differenz zwischen der Extrapolation und dieser Soll-Größe mit rund 60 Mrd. S im laufenden Jahr 1996 und weiteren rund 30 bis 40 Mrd. S, kumuliert also rund 100 Mrd. S im Jahr 1997.

Bei der Beurteilung dieser Größenordnungen ist zu berücksichtigen, daß die Annahme der „geltenden Gesetzeslage“ aus wirtschaftlicher Sicht ein wenig arbiträr wirkt. Maßnahmen, für deren Durchführung kein Gesetzesbeschluß erforderlich ist, sind als Planannahmen vorweggenommen (z. B. Veränderungen der Zahl der Bediensteten); andere, die aufgrund eigener Gesetze zu beschließen sein werden (z. B. Privatisierungen), sind annahmegemäß ausgeklammert.

Die im Dezember 1995 veröffentlichte Konjunkturprognose des WIFO nahm, in Unkenntnis der noch ausstehenden politischen Entscheidungen, bereits an, daß sich die künftige Bundesregierung dem Ziel, das Neuverschuldungskriterium im Bundeshaushalt 1997 zu erfüllen, verpflichten werde. Sie ging davon aus, daß die öffentlichen Haushalte exakt diesen Grad an Konsolidierung erreichen werden. Allerdings konnten damals die einnahmen- und ausgabenseitigen Konsolidierungsschritte nur annähernd geschätzt werden. Die Abweichungen der Annahmen von der sich heute abzeichnenden budgetpolitischen Linie scheinen für die Beurteilung der Konjunkturperspektiven ziemlich geringfügig.

Das Konsolidierungspaket der Bundesregierung sieht auf der Ausgabenseite Kürzungen von rund 24 Mrd. S im Budget 1996 und von rund 38 Mrd. S im Budget 1997 vor. Zusammen ergibt sich 1997 ein Einsparungsvolumen von 62 Mrd. S. Netto-Mehreinnahmen für den Bund von rund 22 Mrd. S werden im Budget 1996 veranschlagt, weitere 14 Mrd. S im Budget 1997. Zusammen soll demnach ein erhöhtes Einnahmehaufkommen 36 Mrd. S und damit rund ein Drittel zur Konsolidierung beitragen.

Die steuerlichen Maßnahmen werden den Ländern und Gemeinden im Wege des Finanzausgleichs im Jahr 1996 rund 5,5 Mrd. S und 1997 rund 11 Mrd. S an Mehreinnahmen bringen, sodaß sich für sie im Jahr 1997 ein Bedarf an Ausgabeneinsparung von etwa 10 Mrd. S ergibt.

Bemerkenswert ist, daß die neue Bundesregierung dem Parlament in dieser Situation erstmals die beiden Bun-

deshaushalte 1996 und 1997 zur Beschlußfassung vorgelegt wird. Damit soll die mühevoll politische Einigung vom Winter 1995/96 festgeschrieben und die Kalkulierbarkeit der Maßnahmen für die Wirtschaft erhöht werden. Diese Absicht entspricht auch dem Ziel, das nationale und internationale Vertrauen in die österreichische Budgetpolitik zu stärken. Allerdings könnte eine so frühe Beschlußfassung über den Haushalt 1997 bei unerwarteten Entwicklungen vor allem der Konjunktur Revisionsbedarf entstehen lassen.

Der Zeitpunkt des Wirksamwerdens der einzelnen Maßnahmen ist aus praktischen und legislativen Gründen unterschiedlich. Die ökonomische Beurteilung muß zwischen dem rechtlichen Inkrafttreten und dem allenfalls verzögerten und über längere Zeit erstreckten Prozeß des wirtschaftlichen Wirksamwerdens unterscheiden.

Auf der Einnahmenseite wird ein größerer Teil der geplanten Maßnahmen als auf der Ausgabenseite bereits im laufenden Jahr wirksam, manche davon auch rückwirkend zum Jahresbeginn 1996. Einige besonders wichtige Maßnahmen vor allem im Bereich der Lohnsteuer gelten jedoch erst 1997. Die zeitliche Verteilung des erhöhten Aufkommens aus steuerlichen Maßnahmen ist gegenwärtig noch nicht genau zu bestimmen.

Auch die ausgabenseitigen Neuerungen werden teilweise rückwirkend zum Jahresbeginn 1996 beschlossen, teilweise ist mit ihrer Inkraftsetzung im Jahresverlauf ab April 1996 zu rechnen. Voll wirksam wird ein Teil der ausgabenseitigen Kürzungen erst in den kommenden Jahren, auch noch nach 1997.

ERKENNBARE ZIELVORSTELLUNGEN DER BUDGETPOLITIK

Eine erste vorläufige Analyse der vorgesehenen Maßnahmen – genauere Aussagen werden erst nach der parlamentarischen Behandlung der zahlreichen Gesetzesvorschläge möglich sein – läßt eine Reihe von Zielvorstellungen erkennen, denen das Paket gerecht werden soll:

1. Gleichmäßigkeit der Verteilung der Lasten auf die verschiedenen Einkunftsarten (Arbeit, Unternehmerleistung und Kapital), sozioökonomischen Schichten und Altersgruppen, vor allem durch die Ausgestaltung der steuerlichen Maßnahmen. Dem Gesichtspunkt der Leistungsfähigkeit tragen Staffelungen der Lohnsteuerregelungen Rechnung (Wegfall des allgemeinen Absetzbetrags und der Sonderausgaben für höhere Einkommen, im Effekt auch der Wegfall der Absetzbarkeit der Sozialversicherungsbeiträge von den Sonderzahlungen).

2. Beibehaltung der eigentlichen Tarifsätze in der Einkommen- (Lohn-) sowie in der Körperschaftsteuer. Dies kann als Absicht, das Vertrauen in das Steuersystem und dessen Attraktivität für Investoren zu erhalten, gedeutet werden.

3. Das Überwiegen von Ausgabeneinsparungen entspricht der Erkenntnis, daß eher auf der Ausgabenseite strukturelle Weichenstellungen gesucht werden müssen, die auf längere Sicht die Budgetkonsolidierung unterstützen.

4. Auf der Ausgabenseite werden erwartungsgemäß die größten Kürzungen in bezug auf den Personalaufwand des öffentlichen Dienstes und den Sozialaufwand im weiteren Sinn geplant. Deren Beitrag zur Konsolidierung 1996 und 1997 entspricht jedoch ungefähr dem bisherigen Anteil dieser Aufwandskategorien an den Budgetausgaben (Personalaufwand des Bundes rund ein Viertel, Sozialaufwand im weiteren Sinn rund ein Drittel der Gesamtausgaben des Bundes).

5. Die Investitionsneigung der Wirtschaft soll möglichst unbeeinträchtigt bleiben; das unterstreicht etwa die Anhebung des Investitionsfreibetrags. Dem steht allerdings eine Reihe von Maßnahmen gegenüber, die mit unterschiedlichen Begründungen einzelne fiskalische Investitionsanreize verringern – vor allem solche, bei denen unfaire Steuervorteile für die Nutznießer vermutet wurden.

Der endgültige Entfall der Möglichkeit des Verlustvortrags für die Jahre 1989 und 1990 und die vorübergehende Aussetzung von Verlustvorträgen in den Jahren 1996 und 1997 bedeutet nicht nur die Realisierung eines Einmaleffekts, sondern trifft auch in vorher unkalkulierbarer Weise einzelne Unternehmen und das Vertrauen künftiger Investoren.

Die Wirtschaftsförderung wird weiter eingeschränkt, wobei allerdings der Schwerpunkt entsprechend der Subventionsstruktur in die Land- und Forstwirtschaft fällt.

DIE INZIDENZ DER BELASTUNGEN

Die Konsolidierungsmaßnahmen werden die meisten Österreicher als Steuerzahler treffen, viele zusätzlich auch als Empfänger staatlicher Leistungen. Eine exakte Beurteilung der Inzidenz der Maßnahmen auf die verschiedenen Einkommenschichten, sozioökonomischen Klassen oder Altersgruppen ist derzeit noch nicht möglich. Die Kumulierung mehrerer Maßnahmen bei einzelnen betroffenen Gruppen, auch bei solchen, für die eine soziale oder sonstige Rechtfertigung schwer zu finden wäre, sollte allenfalls noch in der Detailformulierung zu vermeiden sein.

Angesichts einer Zunahme des österreichischen Volkseinkommens zwischen 1993 und 1995 um rund 160 bis 170 Mrd S kann ein Nettoentzug an Kaufkraft in der Größenordnung von rund 100 Mrd S bis 1997 im Durchschnitt nicht als allgemeine Gefährdung des Volkswohlstands aufgefaßt werden, zumal ein gewisser Ausgleich durch stimulierende Maßnahmen anzunehmen ist

Jene Gruppen, die sich durch staatliche Ausgabenkürzungen besonders betroffen fühlen, haben sich in jüngster Zeit mit ihren Argumenten vernehmlich gemacht. Dabei waren einzelne Elemente der Drosselung des Personalaufwands im öffentlichen Dienst, die Konsequenzen für Unterricht, Universitäten und Forschung, die Kürzungen im Bereich der Familienförderung und von sozialen Einrichtungen zugunsten alleinstehender oder berufstätiger Frauen besonders umstritten.

Die Einigung im Rahmen der Gehaltsrunde des öffentlichen Dienstes war einer der Grundsteine für die Zustimmung anderer Gruppierungen zu Belastungen. Sie kann mit der Sicherheit der Arbeitsplätze im Vergleich zu anderen Sektoren der Wirtschaft, die einen deutlich erhöhten Anpassungsbedarf verzeichnen, sowie mit vorhergehenden überdurchschnittlichen Steigerungen der Effektivgehälter begründet werden. Gleichzeitig war eine Annäherung des Dienst- oder des Pensionsrechts an die Verhältnisse in der übrigen Wirtschaft vorgesehen, von der nur einige partielle Elemente (Lehrerpaket, Abschlag für Frühpensionen) wirksam werden.

Die Vereinbarungen zwischen den öffentlichen Arbeitgebern und den Vertretern der öffentlich Bediensteten haben bereits im vergangenen Jahr und anlässlich der jüngsten Gehaltsverhandlungen auch heuer weitreichende Strukturveränderungen eingeleitet. Die von den budgetpolitischen Notwendigkeiten diktierten Änderungen können jedoch allenfalls als Beginn eines tiefgreifenden Reformprozesses aufgefaßt werden.

Es wäre sicher bedenklich, wenn Bereiche, die für die Entwicklung der Volkswirtschaft in Zukunft eine wichtige Schlüsselfunktion besitzen – wie Bildung und Forschung –, qualitative und quantitative Einbußen hinnehmen müßten. Der Anpassungs- und Nachholbedarf im Bildungs- und noch mehr im Forschungssystem ist in Österreich sehr ausgeprägt. In den letzten Jahren ließ sich im Budget dementsprechend ein Akzent zugunsten dieser Aufgaben erkennen.

Vielfach kranken Leistung und Effizienz z. B. in der Universitäts- und Forschungslandschaft nicht in erster Linie an Geldmangel, sondern an der reformbedürftigen Rechtslage und noch mehr an einem Mangel an organisatorischen und administrativen Innovatio-

nen. Dies bezieht sich etwa auf die Länge der Studien

Die Kürzung von sozialen Einrichtungen, die teilweise erst vor wenigen Jahren eingeführt oder ausgeweitet wurden (Pflegegeld, zweijähriger Karenzurlaub), soll einzelne wenig gerechtfertigte Leistungen und Streuwirkungen reduzieren, sie wurde jedoch vor allem durch die unerwartet starke Inanspruchnahme schon in den ersten Jahren nach der Einführung ausgelöst. Wenn nun eine teilweise Rücknahme dieser Verbesserungen notwendig erscheint, kann dies im Durchschnitt nicht als Absturz in soziale oder familienpolitische Not gedeutet werden, sondern eben als Zurückstufung auf ein „Niveau von 1993 plus...“. Auf jeden Fall sollten aber in Zukunft die Vorausschätzungen der Tragbarkeit des möglichen finanziellen Aufwands verbessert werden, um eine Verunsicherung im Sozialbereich zu vermeiden.

KOMPENSIERENDE MASSNAHMEN DER BESCHÄFTIGUNGSPOLITIK

Die zu erwartenden kontraktiven Wirkungen des Konsolidierungsprogramms sollen durch eine „Beschäftigungsoffensive“ möglichst ausgeglichen werden. Unter den dabei vorgesehenen Maßnahmen sind ein außerbudgetärer Finanzierungsrahmen für Infrastrukturinvestitionen, vor allem der Bahn, für die Steigerung der Forschungsfinanzierung (aus Privatisierungserlösen), Haftungsausweitungen für die Exportfinanzierung als die monetär greifbarsten anzusehen.

Einen der Schwerpunkte bildet die Möglichkeit einer außerbudgetären Finanzierung des Ausbaus der Bahninfrastruktur durch einen Kreditrahmen von 60 Mrd S für fünf Jahre. Dem steht eine Kürzung der Bahninvestitionen im ordentlichen Bundesbudget in der Größenordnung von 3 Mrd S bis 1997 gegenüber. Die außerbudgetäre Finanzierung wird längerfristig über die Haftung des Bundes teilweise budgetwirksam werden.

Sonstige noch zu konkretisierende Maßnahmen sollen in administrativen und legislativen Verbesserungen bestehen, die einen relativ geringen Budgetaufwand verursachen dürften. Ihre Beschäftigungswirkung soll dennoch nicht unterschätzt werden, auch wenn sie überwiegend erst mittel- bis längerfristig angenommen werden kann. Dies gilt insbesondere auch für die Erleichterung von Unternehmensgründungen, von Investitionsvorhaben und Exportmarketing.

Die kolportierten Angaben über die Beschäftigungswirkungen der stimulierenden Maßnahmen können derzeit im einzelnen noch nicht überprüft werden. Sie könnten möglicherweise als erreichbare Obergrenzen der unter dem Einfluß dieser Maßnahmen zu erzielenden Brutto-

zuwächse an Arbeitsplätzen für Selbständige und Unselbständige gelten. Von den volkswirtschaftlichen Prognosewerten unterscheiden sie sich sehr wesentlich, da diese als Nettogrößen die gewonnenen gegen die verlorengehenden Arbeitsplätze saldieren.

LÄNGERFRISTIGER REFORMBEDARF

Die Budgetpolitik steht nicht nur vor der Aufgabe, das Defizit im laufenden und im kommenden Jahr drastisch zu senken. Es ist auch notwendig, in den Folgejahren die jährliche Neuverschuldung etwa auf diesem Niveau zu stabilisieren. Gerade diese mittelfristige Zielsetzung ist entscheidend, um die internationale Glaubwürdigkeit der österreichischen Finanzpolitik abzusichern und um nicht neuerlich zu harten Eingriffen gezwungen zu sein.

Zwar sind die Maßnahmen auf Bundesebene großteils längerfristig konzipiert, doch wirken einige nur unmittelbar für die beiden Budgetjahre 1996 und 1997. Das gilt etwa für die Aussetzung der Berücksichtigung von Verlustvorträgen in diesen zwei Jahren. Daraus wird sich in den Folgejahren ab 1998 eine stärkere Dämpfung des Aufkommens an Einkommen- und Körperschaftsteuer ergeben.

Dauerhafte Konsolidierung setzt auch voraus, daß die sehr moderaten Gehaltssteigerungen im öffentlichen Dienst und die ebensolchen Pensionsanpassungen nicht in den Folgejahren überkompensiert werden, daß also Rückstaueffekte unterbleiben. Ähnliches gilt für einzelne Maßnahmen im Sozialbereich (z. B. Entfall der Anpassung des Pflegegelds im Jahr 1997).

Insgesamt wird auch in den Jahren nach 1997 eine straffe Ausgabendisziplin erforderlich sein. Die steuerlichen Maßnahmen werden auf der anderen Seite die österreichische Abgabenquote 1997 um etwa 1,8% des BIP anheben; sie dürfte sich damit vom EU-Durchschnitt entfernen. Es wäre verfrüht, allein aufgrund der nun vorgezeichneten Konsolidierung bis 1997 für die Zeit danach einen nennenswerten Spielraum für Steuersenkungen anzunehmen. Andererseits wird es künftig schwieriger sein, zusätzliche Maßnahmen auf der Einnahmenseite zu setzen.

Die Kritik an einzelnen Maßnahmen, an deren Konsistenz mit anderen, gleichzeitig geplanten Maßnahmen sowie mit sonstigen politischen Zielen mag an manchen Stellen des Gesamtpakets durchaus zutreffen. Sofern es gelingt, untragbare Härten in Einzelfällen zu vermeiden, sollten größere Revisionen unbedingt vermieden werden. Die sonst zu erwartenden, volkswirtschaftlich schädlichen und schon in sehr naher Zukunft be-

drohlichen Konsequenzen einer ungenügenden Kontrolle über die Entwicklung der Staatsfinanzen wiegen auf, daß weite Kreise der Bevölkerung auf einen Teil des sonst zu erwartenden Einkommens verzichten müssen.

Die Konsolidierungsphase sollte aber auch genutzt werden, um die noch ausstehenden längerfristigen Reformschritte ausreichend vorzubereiten. Es wird darum gehen zu prüfen, welche Funktionen, die jetzt vom öffentlichen Sektor wahrgenommen und finanziert werden, zumindest teilweise in den privaten Sektor verlagert werden können.

Die Diskussionen der letzten Wochen haben konsequenterweise auch zu einer Überprüfung der teilweise ineffektiven Instrumente des Bundeshaushaltsrechts geführt, die die Folgekosten und die erwarteten Erträge von Gesetzesinitiativen kontrollieren sollen.

Änderungen der Nachfrage nach öffentlichen Leistungen sind genauso zu berücksichtigen wie die Ausschöpfung effizienzsteigernder Reformpotentiale. Ferner wird die Treffsicherheit der Transfers und Förderungen zu prüfen sein, um reine Mitnahmeeffekte abzubauen.

Schließlich ist die Aufgabenteilung zwischen den Gebietskörperschaften neu zu überdenken. Dabei ist neuerdings auch die EU-Ebene einzubeziehen. Die Budgetpolitik erfordert viel stärker als früher eine intensive Abstimmung zwischen den Gebietskörperschaften. Eine rechtliche Absicherung dafür, sei es in der Finanzverfassung oder durch Art.-15A-Verträge, erscheint wünschenswert. Insbesondere wäre anzustreben, daß die Ausgabenentscheidung und die Bedekungsverantwortung auf der gleichen Ebene angesiedelt sind.

Die eigentliche Herausforderung der Budgetpolitik besteht nicht allein im Erreichen der Budgetziele bis zum Jahr 1997, sondern im Halten der Konsolidierungserfolge; dazu sind längerfristige Reformvorstellungen Voraussetzung.

LITERATURHINWEISE

- Alesina, A., Perotti, R., „Fiscal Expansions and Adjustments in OECD Countries“, *Economic Policy*, 1995, (21).
- Conolly, B., *The Rotten Heart of Europe. The Dirty War for Europe's Money*, London, 1995.
- Giavazzi, F., Pagano, M., „Can Severe Fiscal Adjustments be Expansionary?“, NBER, *Macroeconomic Annual*, 1990.

The New Federal Government's Economic Policy Measures – Summary

The new Austrian Federal Government has agreed upon a set of measures in the area of fiscal policy which ought to reduce the Federal deficit in 1996 and 1997 by around ATS 100 billion. This amount should be sufficient as to ensure that Austria will fulfill the deficit criterion for participation in the European Monetary Union (EMU). For the first time, the Austrian Parliament will vote simultaneously on budget drafts for two calendar (and fiscal) years. Almost two-thirds of the consolidation requirement will be met by cuts in public expenditure, the rest by additional tax revenues. Tax measures will take relatively shorter time to be implemented – around 60 percent of them in the current year, while expenditure restraint only to a share of 40 percent.

A crucial requirement for the consolidation strategy to be successful is, however, that the Federal States (Länder) and the municipalities lower their budget deficits *pari passu* with the Federation (Bund). Closer coordination of budget policies between the Bund and other public authorities appears to be called for, not only with regard to the fiscal criteria for EMU.

Apart from the immediate requirements, further standards and criteria have to be applied for an evaluation of fiscal policy, particularly that of sustainability. Most of the measures now adopted will certainly have an effect beyond 1997. Yet, the „package“ also includes temporary provisions which may complicate eventually the task of drafting a budget for 1998. This would be even more the case, if the now agreed-upon restraint in public sector wages and some social transfers in 1996 and 1997 would give rise to „catching-up“ effects thereafter.

Fiscal consolidation is associated with a drag on private purchasing power. The latter may not fully translate into lower output and employment if at the same time the demand propensity of enterprises and households rises or if external competitiveness is strengthened. Other measures may be helpful which would reduce frictions and bottlenecks in the economy or raise the efficiency of public services without violating the constraints of consolidation. The new government has announced a number of measures in this respect whose effects should, however, be expected only over the longer term.