

Ein Blick auf die verteilungspolitischen Implikationen der Budgetpolitik nach der politischen Wende 2000

Bruno Rossmann

Die zentralen budgetären Zielsetzungen der schwarz-blauen Koalition sind im Kern bereits im Regierungsprogramm 2000 angelegt. Oberstes Ziel der Fiskalpolitik sind ausgeglichene Staatsfinanzen (zunächst »Nulldefizit«, später Ausgleich über den Konjunkturzyklus) sowie eine Verringerung der Staatsquote mit dem Ziel der Konzentration auf »Kernaufgaben«. Begleitend wird eine »Politik der leeren Kassen« angekündigt. Das findet Ausdruck in der Zielvorstellung der Regierung, die Abgabenquote bis 2010 auf 40% und langfristig sogar auf 33% des BIP zu senken. Da das österreichische Abgabensystem eine nur schwach progressive Gesamtwirkung aufweist, sind die Staatsausgaben der wichtigste Hebel für eine Umverteilung von oben nach unten. Die sozialen Transferzahlungen (Familienförderungen, Arbeitslosengelder u. a.) und viele öffentliche Dienstleistungen (Bildung, Gesundheit etc.) kommen den wirtschaftlich und sozial schwächeren Einkommensschichten stärker zugute als den oberen. Die beabsichtigte Reduktion der Staatsausgaben zielt damit auf eine Umverteilung zugunsten der oberen EinkommensbezieherInnen.

Auch verteilungspolitische Ziele werden formuliert, zum einen auf einer sehr plakativen Ebene (z. B.: »sozial gerechte Verteilung der Lasten«, »Steuergerechtigkeit« etc.) und zum anderen konkretisiert durch das Ziel einer »Verbesserung der sozialen Treffsicherheit«. Damit wird neben dem Aspekt der Verteilungsgerechtigkeit simultan jener der Allokationseffizienz angesprochen, genauer die Verbesserung des Kostenbewusstseins, das durch Selbstbehalte und Vernetzungen unterschiedlicher Sozialeinrichtungen erreicht werden soll. Darüber hinaus wird eine Veränderung der Einkommensverteilung zugunsten der Familien angestrebt. Aus den Ausführungen im Regierungsprogramm kann ferner von einer Abkehr des umfassenden Wohlfahrtsstaatsmodells hin zu einem liberalen Sozialmodell geschlossen werden, das sich an der tatsächlichen Bedürftigkeit und/ oder Benachteiligung orientiert. Weitere, der »mainstream economics« entsprechende Leitvorstellungen werden durch die Grundsätze »Vorsorge vor Fürsorge« und »Vorrang der Eigenvorsorge gegenüber staatlicher Vorsorge« zum Ausdruck gebracht.

Hier interessieren die Fragen, welche verteilungspolitischen Auswirkungen sich aus der Umsetzung dieser Ziele durch die Reformen in den Budgets 2000 bis 2005 (»Steuerpakete«, »Treffsicherheitspaket«, »Kapitalmarktpaket«, »Familienpaket«, »Konjunkturbelebungs pakete«, Pensionsreformen, Verwaltungsreform etc.) ergeben und ob Programmatik und politische Praxis zueinander passen. Vorweg sei angemerkt, dass die folgenden Schlaglichter auf die Verteilungsgerechtigkeit unvermeidlich die Wertvorstellungen des Autors widerspiegeln, da Aussagen über soziale Gerechtigkeit Werturteile voraussetzen, die sich wissenschaftlich nicht vollständig begründen lassen.

Die Familien, die Unternehmen und die Landwirtschaft bzw. der ländliche Raum gehören zu den Gewinnern der Budgetpolitik. Besonders die ersten beiden sozialen Gruppen werden stark gefördert bzw. durch massive steuerliche Entlastungen begünstigt.

Die in Österreich ohnehin hohen Förderungen der Familien werden durch die Einführung des Kinderbetreuungsgelds (2002) weiter ausgebaut. Gegenüber dem bisherigen Karenzgeld wurde die Bezugsdauer auf maximal drei Jahre erhöht sowie der BezieherInnenkreis auf Bauern, Gewerbetreibende und Studierende (ohne entsprechende Finanzierungsbeteiligung) ausgeweitet. Weitere Familienförderungen bringen die Pensionsreform 2003 und die Steuerreform 2005 durch eine verbesserte Anrechnung von Kindererziehungszeiten und durch eine Erhöhung des AlleinverdienerInnenabsetzbetrags mit sich. Die Vorteile bei den Kindererziehungszeiten werden jedoch aufgrund der brüchigen Erwerbsbiographien der Frauen durch die Verlängerung des Pensionsbemessungszeitraums von 15 auf 40 Jahre zum Teil erheblich kompensiert. Die traditionelle Ausrichtung der Familienförderung bleibt erhalten, keine zusätzlichen Mittel gibt es für den Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen.

Die Unternehmen wurden zwar 2001 steuerlich belastet, danach erfolgten jedoch massive steuerliche Entlastungen durch eine breite Palette von Maßnahmen. Die Steuersenkung 2004/05 (Senkung des Körperschaftsteuersatzes von 34 auf 25%, günstige Gruppenbesteuerung, Halbierung des Steuersatzes für nicht entnommene Gewinne für Personengesellschaften) mit einer Entlastung von mindestens 1,7 Mrd. € stellt nur die Spitze des Eisbergs dar, führt aber zu einer im EU-Vergleich sehr niedrigen Gewinnsteuerbelastung. Dazu kommen – z.T. verpackt in Konjunkturbelebungsprogrammen – zahlreiche Förderungen: zeitlich befristete Abschreibungsregeln, eine extrem großzügige Investitionszuwachsprämie, Begünstigung von Forschungsaufwendungen, Bildungsprämien, Lehrlingsprämie, Senkung von Lohnnebenkosten für Lehrlinge und ältere ArbeitnehmerInnen. Die Wirkung mancher dieser Förderungen ist mehr als fraglich, Evaluierungen fehlen.

Die Steuerreform 2004/05 bringt auch Entlastungen für die unselbstständig Beschäftigten. Nach Abzug der Gegenfinanzierungen durch Erhöhung von Energieabgaben und der Krankenversicherungsbeiträge verbleibt ein Nettoentlastungsvolumen von etwa 1,3 Mrd. €.

Hinsichtlich der verteilungspolitischen Auswirkungen der Steuerreform lässt sich unter dem Aspekt der horizontalen Verteilungsgerechtigkeit eine Schieflage festmachen. Wenn man die Zahl der jeweils Betroffenen in Relation zum Anteil am jeweiligen Steueraufkommen setzt, dann ist die Entlastung für die Selbstständigen und Unternehmen eklatant höher als jene für die Unselbstständigen. Unter dem Gesichtspunkt der vertikalen Verteilungsgerechtigkeit lässt sich festhalten, dass die unteren Einkommen durch die zweimaligen Einkommensteuersenkungen nicht entlastet werden, während sie durch die Erhöhung der Mineralölsteuer und der Energieabgaben sowie die Anhebung der Krankenversicherungsbeiträge belastet werden. Bei ArbeitnehmerInnen (PensionistInnen) sind Bruttojahreseinkommen von 15.770 € (13.500 €) steuerfrei gestellt, bei den Selbstständigen bis zu 10.000 €. Diese Steuerfreistellung betrifft rund 2,1 Millionen ArbeitnehmerInnen und PensionistInnen sowie zahlreiche Gewerbetreibende.

Die budgetären Einsparungen aus der Pensionsreform 2000 und der Pensionsversicherungsreform 2003 (bisher rund 2 Mrd. €) führten einerseits zu erheblichen

Einkommensverlusten, andererseits verschärfte die kurzfristige Einschränkung der Frühpensionierungen die Lage am Arbeitsmarkt durch ein zusätzliches Arbeitsangebot von rund 10.000 Menschen pro Jahr. Bei aller Notwendigkeit einer langfristigen Anhebung des Pensionsantrittsalters zeigte die Entwicklung der Zuschüsse zur Pensionsversicherung, dass die von der Regierung an den Tag gelegte Eile für diese Reformen weder aus budgetären noch aus demographischen Gründen angebracht war. Sie dienten vielmehr dem Ziel des Abbaus der Abgabenquote und den darin angelegten Umverteilungsabsichten.

Die Pensionsharmonisierung 2004 hatte ein einheitliches Pensionsrecht für Unselbstständige, Selbstständige und Bauern zum Ziel. Das »harmonisierte« Pensionsrecht sieht jedoch für die BeamtInnen einen wesentlich langsameren Einstieg als für alle anderen Versicherten vor. Auch einnahmenseitig wurde der Weg der Harmonisierung unzureichend beschritten, weil die Pensionsbeiträge der Bauern und Gewerbetreibenden unter jenen der Unselbstständigen bleiben. Dadurch und durch die merklich höhere Inanspruchnahme des Bundesbeitrags zur Pensionsversicherung durch die Bauern und Gewerbetreibenden werden bestehende Ungleichheiten perpetuiert.

Aus verteilungspolitischer Sicht besonders gravierend war das Versagen der Politik am Arbeitsmarkt. Die Fortsetzung der Budgetkonsolidierung zur Erreichung des »Nulldefizits« zu Beginn des Konjunkturabschwungs 2001 und das Ausbleiben von Wachstumsinitiativen über eine antizyklische Fiskalpolitik führten nicht nur zu erheblichen Wohlfahrtsverlusten, sondern auch zu kontinuierlich steigenden Arbeitslosenquoten. Für das Scheitern der Stimulierung des Wirtschaftswachstums ist in Österreich wie auch in Europa der Stabilitäts- und Wachstumspakt in hohem Maße verantwortlich. Er begünstigt eine prozyklische Fiskalpolitik. Von Arbeitslosigkeit besonders betroffen waren Jugendliche, deren Arbeitslosenquote sich verdoppelte. Das Inkaufnehmen der hohen Arbeitslosigkeit sowie die Pensionsreformen 2000 und 2003 führten zu Einkommensverlusten und trugen zu einem Anstieg der Armutgefährdung (im Alter, bei den working poor und den WiedereinsteigerInnen) bei.

Eine gesamthafte Betrachtung der budgetären Maßnahmen seit 2000 zeigt, dass bedeutsame Umverteilungen stattfanden. Die Umverteilung erfolgte zugunsten der Unternehmen und Familien, wobei der Fokus nicht auf die Förderung von Einrichtungen zur Kinderbetreuung gerichtet war. GewinnerInnen sind auch die Landwirtschaft (überdurchschnittliche Ausgabenzuwächse im Budget, Förderung des Agrardiesels) sowie der ländliche Raum, der über die Finanzausgleiche 2001 und 2005 zulasten der Ballungszentren stark begünstigt wird. Belastet hingegen wurden die Unselbstständigen, PensionistInnen und die Arbeitslosen. In vertikaler Hinsicht gehört das untere Einkommensdrittel zu den großen Verlierern, wobei besonders jene stark betroffen sind, die von den Steuersenkungen 2004/05 wenig bis gar nicht profitierten. Die hohen Vermögen bleiben weitgehend unangetastet. Eine Folge dieser Politik ist eine Zunahme der Ungleichheit der Verteilung des Volkseinkommens. BezieherInnen von Dividenden und Gewinnen profitieren zulasten der unteren Einkommensgruppen.

Vermeintlich vorrangige Ziele der Budgetpolitik blieben auf der Strecke. Das betrifft insbesondere die im Rahmen der Lissabon-Strategie priorisierten Zukunftsbereiche Bildung, Wissenschaft sowie F&E. Das Versagen in der Bildung und bei den Universitäten ist evident (Stichworte: PISA-Studie, Finanznöte an den Universitäten,

Zugangsbeschränkungen). Die selbst gesteckten Ziele für F & E werden trotz einiger Anstrengungen nicht erreicht werden.

Die Hinnahme steigender Arbeitslosigkeit und Armutsgefährdung, die skizzierte Umverteilung und das Versagen in den Politikbereichen Bildung und Wissenschaft legen den Schluss nahe, dass die Regierung ab 2000 eine Finanzpolitik verfolgte, die als eine Flucht aus der sozialen Verantwortung charakterisiert werden muss. Ablesbar ist das auch an den Pensionsreformen, die zu einer Schwächung der staatlichen Säule führten. Das zwingt die Menschen stärker als bisher in die private Vorsorge. Der Übergang zur »mainstream economics« wurde damit in Österreich ein Stück weiter vorangetrieben. Ein radikaler Paradigmenwechsel nach dem Muster Großbritanniens oder Neuseelands fand dank des Widerstands der Gewerkschaften, die zwar zum Teil entmachtet, aber nicht zerschlagen wurden, nicht statt.

Literatur

- Guger, A./ M. Marterbauer (2005) Langfristige Tendenzen der Einkommensentwicklung in Österreich, in: WIFO -Monatsberichte, Jg. 78, 9/2005, 615-628.
- Kramer, H. (2001) Überlegungen zu den Verteilungswirkungen der österreichischen Budgetpolitik, in: WIFO-Monatsberichte, Jg. 74, 1/2001, 27-39.
- Marterbauer, M./ E. Walterskirchen (2000) Verteilungseffekte des Regierungsprogramms, in: Wirtschaft und Gesellschaft, 26. Jg. 2/2000, 183-197.
- Marterbauer, M. (2006) Interessenpolitik und ihre Grenzen - sechs Jahre rechtsliberale Wirtschaftspolitik in Österreich, in: Intervention- Zeitschrift für Ökonomie, Jg. 3 1/2006, 43-50.
- Rossmann, B. (2005) Ein Rückblick auf die Budgetpolitik Österreichs seit dem Beitritt zur Europäischen Union, in: Wirtschaft und Gesellschaft, 31. Jahrgang, Heft 4/2005, 493-534.
- Rossmann, B. (2006) Die Budgetpolitik nach der politischen Wende 2000 - Versuch einer Bilanz, erscheint in: Tálos, E. (Hrsg.), Umbau in Schwarz-Blau (-Orange) - Eine Bilanz (Arbeitstitel).