

Oktober 2002

BEIGEWUM-Text, erschienen im „Planet“, Zeitung für politische Ökologie, Nr. 27, November/Dezember 2002.

Senkung der Abgabenquote auf 40%, oder: Wie politische Verantwortlichkeit verschwiegen werden kann

Die Politik der blau-schwarzen Regierung stand im Zeichen des – ökonomisch nicht begründbaren – Nulldefizits. Um diesen Fetisch zu erreichen, wurden Sparpakete geschnürt sowie Steuern und Abgaben erhöht, die Einkommensschwache viel stärker belasteten als Unternehmen und Vermögende. Die durchgeführten „Reformen“ – im Klartext Ausgabenkürzungen in Verbindung mit Abgabenerhöhungen allen voran für das untere Einkommensdrittel - führten mit 45,9% (im Jahr 1999 betrug sie 44,5%) zur höchsten Abgabenquote in der 2. Republik!

Nach dem Nulldefizit stand/steht(?) die Senkung der Abgabenquote auf der politischen Agenda. Wieder ist eine Zielvorgabe gefunden, die ökonomisch als unumgänglich dargestellt wird, die so wie das anonyme Nulldefizit scheinbar nichts mit unserem täglichen Leben unseren gesellschaftlichen Chancen und Möglichkeiten zu tun hat. Daneben ist die Zielerreichung – also der Erfolg jener, die dieses Ziel formulierten - an einer einzigen Zahl zu messen und daher für alle einfach nachprüfbar! Ein neuer Polit-Verkaufsschlager ein neuer Zahlenfetisch ist gefunden! Auf der Homepage des Finanzministeriums findet sich noch immer der Slogan „Senkung der Abgabenquote auf unter 40% bis 2010. Wir haben die Zukunft“.

Der neue Zahlenfetisch verdeckt die notwendigen Aufgaben der öffentlichen Hand

In einschlägigen Lehrbüchern finden sich verschiedene Messkonzepte die über den Umfang des öffentlichen Sektors Auskunft geben. Die Bedeutung des öffentlichen Sektors liegt einerseits in Aktivitäten, denen keine direkten Geldströme gegenüber stehen (Rahmenbedingungen, Ge- und Verbote, arbeitsrechtliche Schutzbestimmungen etc.). Andererseits in öffentlichen Aufgaben, die mit unmittelbaren finanziellen Transaktionen verbunden sind. Nur für den letzteren Bereich gibt es Maßzahlen (beispielsweise Staatsausgaben-, Staatseinnahmenquote, Abgabenquote etc.), die unterschiedliche Staatsaktivitäten abzubilden versuchen. Die Abgabenquote misst jenen Anteil am Bruttoinlandsprodukt, den die Summe aus Steuern, Abgaben und Gebühren einnimmt.

Eine Senkung der Abgabenquote auf 40%, bedeutet nicht nur weniger Staatseinnahmen sondern auch eine Reduktion der Staatsausgaben. Das Finanzministerium sprach im Frühjahr 2002 von einem Einsparungsvolumen bis 2010 in der Höhe von 16,6 bis 19,8 Mrd. Euro. Um diese großen Summen zu konkretisieren: Aufgrund der Ausgabendynamik resultiert die angestrebte Abgabenquote von 40% in einer Ausgabenkürzung von insgesamt 30%! Da eine strukturelle Staatsverschuldung in der EU nicht mehr erlaubt ist, müssen somit die Budgetausgaben jährlich um 2,3 Mrd. Euro gesenkt werden. Dieses Volumen entspricht den Ausgabenkürzungen die mit den Sparpaketen 2000/2001 (Maßnahmen zur Erhöhung der sozialen Treffsicherheit, Personalabbau und Verwaltungsreform, Studiengebühren, Pensionsreform) erreicht wurden. Solche Pakete wie 2000/2001 müsste also jährlich bis 2010 geschnürt und durchgeführt werden!

Oktober 2002

Was können wir mit Konzept der Abgabenquote erkennen?

Die Abgabenquote ist ein Konzept, das nur die Einnahmen der öffentlichen Hand abbildet. Gesellschaftlich bedeutend ist aber weniger die Höhe dieser Quote sondern vielmehr was mit den in der Abgabenquote erfassten öffentlichen Einnahmen auf der Staatsausgabenseite und damit bei den Staatsaufgaben gemacht wird. In der Diskussion um die Senkung der Abgabenquote muss demnach zwischen Abgabenquote als Diagnose und Abgabenquotensenkung als strategisches Konzept unterschieden werden.

Die zentralen Momente in den Diskussionen über die Abgabenquoten(senkung) liegen in den folgenden Bereichen:

- Welche Rolle nimmt die Abgabenquote bzw. die Erreichung einer bestimmten Abgabenquote in der politischen Zielformulierung ein? Die blau-schwarze Regierung machte die Ziffer „Null“ zu ihrem zentralsten politischen Anliegen. Wenn diese rechtskonservativen Kräfte noch einmal die Regierung stellen, werden sie wie angekündigt die Senkung der Abgabenquote vorantreiben. Auch sozialdemokratische und grüne Parteien feiern (wie im deutschen Wahlkampf) sinkende Abgabenquoten als Erfolg und stellen damit auch ein Messkonzept über inhaltliche Ziele und Maßnahmen. Es geht also immer weniger um die Festlegung vielschichtiger gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitischer Ziele und die Konkretisierung geeigneter Maßnahmen (sowohl auf der Staatseinnahmen- als auch auf der Ausgabenseite) dafür. Vielmehr ist das Messkonzept der Abgabenquote von 40% als Ziel schlechthin dargestellt. Würde jemand von uns allen verlangen das Körpergewicht auf exakt 60kg zu reduzieren weil weniger einfach besser ist, gäbe es vermutlich heftige Reaktionen, die bei der Abgabenquotensenkung nicht vorhanden sind. So wie das Messkonzept des Körpergewichts nur im Zusammenhang mit Alter und Größe des Menschen Sinn ergibt, steht die Höhe der Abgabenquote in einem ursächlichen Zusammenhang mit den Staatsaufgaben, also mit der „Größe“ des öffentlichen Sektors. Die Abgabenquote eines von Subsistenzwirtschaft geprägten Landes muss geringer sein als in Österreich. Eine niedrigere Abgabenquote im erstgenannten Land lässt aber kaum Rückschlüsse über eine bessere wirtschaftliche oder soziale Lage zu. Die sinkende Abgabenquote als politisches Ziel scheint auf den ersten Blick ein sinnloses Konzept oder eine Leertüte zu sein, beides trifft leider nicht zu.
- Wie wird eine Veränderung der Abgabenquote begründet? Die Quote wird seitens rechtskonservativer Kräfte als Indikator für die „Belastung“ der Bevölkerung durch den öffentlichen Sektor dargestellt. Diese Interpretation ist allerdings ökonomisch unrichtig. Die Quote besagt nur, dass ein gewisser Anteil am Bruttoinlandsprodukt nicht unmittelbar und in direkter Form zur Verwendung zur Verfügung steht. Jener Teil des Einkommens/Vermögens der durch Steuern und Sozialversicherungsbeiträge an den Staat geht, ist kein endgültiger Verzicht auf Ressourcen. Vielmehr dienen Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen zur Finanzierung von öffentlichen Aufgaben und Leistungen die unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen zur Verfügung stehen. Oder sie begründen für einen späteren Zeitpunkt Leistungsansprüche (Arbeitslosenunterstützung, Gesundheitsdienstleistungen, Pensionen etc.). Die bejammerte zu hohe Steuer- und Abgabenbelastung in Österreich ist nicht in wirtschaftlichen oder buchhalterischen Gesetzmäßigkeiten begründet, sondern vielmehr von bestimmten gesellschaftspolitischen Vorstellungen und Interessen geprägt. Eine Begründung der Abgabenquotensenkung in der angeblich zu hohen Belastung der Bevölkerung ist somit für Rechtskonservative ein Versprechen für eine bessere, weil abgabenreduzierten,

Oktober 2002

Welt. Die beabsichtigte Senkung der Abgabenquote führt allerdings zu einer Verschlechterung der Finanzierungsbasis des Sozialsystems. Damit ist eine weitere Voraussetzung gegeben, um Sozialleistungen weiter einzuschränken. Die Argumentation lautet dann, dass die Sozialleistungen zwar grundsätzlich wünschenswert aber leider, leider nicht mehr finanzierbar seien, was durch die Steuergeschenke im Zuge der Abgabenquotensenkung tatsächlich teilweise zutreffen wird. Neben den altbekannten Aussagen über die angebliche „Unfinanzierbarkeit“ von Sozialausgaben, ist die Abgabenquotensenkung jetzt ein neues Mittel zur Demontage staatlicher Kernaufgaben.

Die Senkung der Abgabenquote als strategisches Konzept zum Umbau der Staatsaufgaben – der eigentliche Kernpunkt – lässt erahnen, dass mit diesem neu gefundenen Zahlenfetisch einem unglaublichen Umverteilungsprogramm nach oben zum Durchbruch verholfen werden soll.

Eine Abgabenquote von 40% können sich maximal reiche Männer leisten

Staatsausgaben hatten bislang im Gegensatz zu den Staatseinnahmen eine bedeutende Umverteilungsfunktion nach unten. Die Senkung der Abgabenquote bedeutet eine Reduktion der Staatsausgaben von rund 30% (oder 16,6 bis 19,8 Mrd. Euro) und damit eine Reduktion der Umverteilungsfunktion der öffentlichen Hand im selben Ausmaß. Die ungleichen Erwerbseinkommen zwischen Frauen und Männer sind durch Sozialtransfers in den unteren Einkommensgruppen etwas abgemildert. Das erwähnte Einsparungspotential auf der Staatsausgabenseite wird die ökonomische Situation der unteren Einkommensschichten – allen voran Frauen – einschneidend verschlechtern.

Dieses Umverteilungsprogramm hat auf beiden Seiten des Staatshaushalts negative Wirkungen auf Menschen mit niedrigem Einkommen. Eventuelle Steuerentlastungen werden jenen zu Gute kommen, die gut organisiert sind und ihre Belastungsgejammer laut vorbringen können. Die Unternehmenseite kann lang versprochene Steuerentlastungen erneut einfordern. Das Mobilitätsargument des Kapitals diente bislang schon zahlreichen Steuerentlastungen. Frauen besitzen weniger Kapitalwerte als Männer, sind weniger oft Unternehmerinnen und beziehen generell weniger Einkommen als Männer. Sie sind häufiger in flexiblen, atypischen und prekären Jobs beschäftigt. Eine Steuer- und Abgabensenkung wird daher die finanzielle Situation der Frauen nicht nur nicht verbessern sondern sie über die Ausgabenkürzung vielmehr noch verschlechtern.

Politische Parteien sowie Regierungen sind auch danach zu beurteilen, ob und in welcher Form die Abgabenquotenveränderung auf ihrem Programm steht. Erfolgt durch die Hintertür der Abgabenquotensenkung eine Neufestlegung der Staatsaufgaben? Und ist eine breitere Diskussion darüber erschwert, da die Senkung der Quote unter dem Deckmäntelchen einer ökonomischen Notwendigkeit verkauft wird? Ist die politische Verantwortlichkeit hinter vermeintlichen ökonomischen Sachzwängen versteckt? Oder werden die wichtigen wirtschafts-, gesellschafts-, umwelt- und frauenpolitische Themen angegangen? Und gestaltet die Regierung für diese Ziele – und nicht für eine Quote – ihre Staatseinnahmen und Staatsausgaben entsprechend?

Oktober 2002

Übersicht: Entwicklung verschiedener Staatsquoten in Österreich

	Abgabenquote	Staatsausgaben- quote in % des BIP	Staatseinnahmen- quote
1990	40,7	53,1	50,6
1995	42,4	57,3	52,0
1996	43,9	56,8	52,8
1997	44,7	54,1	52,1
1998	44,6	54,4	51,9
1999	44,5	54,2	51,8
2000	44,0	52,8	51,2
2001	45,9	52,2	52,4

Quelle: Statistik Austria

Wie die Übersicht zeigt, sind zwischen 2000 und 2001 mehrere interessante Entwicklungen zu beobachten. Die Abgabenquote stieg um 1,9%-Punkte an, das Budgetdefizit sank in der selben Zeit aber nur um -1,6%-Punkte. Obwohl Mehreinnahmen vorhanden waren, wurde die Differenz von 0,3% nicht eingespart. Wo wurde das Geld hinverteilt? Die Einnahmequote lag 2001 mit 52,4% erstmals über der Ausgabenquote. Wem kam diese Differenz der 0,2%-Punkte höheren Einnahmen als Ausgaben zu gute? Die nicht vorhandenen Antworten sind als Regierungs-Defizit zu verbuchen.