
Öffentliche Armut und Finanzkrise in Österreich

Hannes Swoboda

Einleitung

Der folgende Artikel soll ein Beitrag zur Diskussion um die zukünftige Entwicklung des österreichischen Staatshaushaltes sein. Dabei wird sowohl auf einige Daten über die vergangene Entwicklung beziehungsweise Strukturveränderung des Anteils der öffentlichen Hand, als auch auf theoretische Überlegungen zurückgegriffen.

Was die empirische Basis betrifft, so wird im wesentlichen die budgetmäßige Entwicklung der letzten zehn Jahre, für die ausreichendes Datenmaterial vorhanden ist, also der Jahre 1964 bis 1973, herangezogen.

Die theoretischen Überlegungen werden vor allem anhand der Begriffe beziehungsweise Thesen *Öffentliche Armut* und *Finanzkrise* angestellt werden.

Dabei wird unter dem Ausdruck *Öffentliche Armut* verstanden, daß im Gegensatz zur relativ ausgedehnten — in gewissen Fällen überspitzten — Befriedigung individueller (privater) Bedürfnisse wichtige soziale (öffentliche) Bedürfnisse nur sehr mangelhaft befriedigt werden. Als Beispiele werden die Krankenhausmisere, die Verkehrssituation in den Ballungsräumen, der nach wie vor bestehende, zumindest qualitative, Wohnungsmangel usw. angegeben.

Eng mit dem Begriff der öffentlichen Armut hängt auch die These von der Finanzkrise zusammen: Einerseits besteht eine Tendenz, die Staatsausgaben zu erhöhen, um die öffentliche Armut zu verringern, andererseits besteht ein immer fühlbarer werdender Mangel an ausreichenden Finanzierungsmitteln.

Die längerfristigen Überlegungen, die hier angestellt werden sollen, müssen jedoch von der aktuellen Diskussion ausgehen. Und in dieser aktuellen Diskussion haben die konservativen Kräfte, die eine absolute

beziehungsweise relative Einschränkung der Staatsausgaben empfehlen, Aufwind bekommen. Vor allem die unteren Schichten — wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß — tendenziell begünstigenden Sozial- und Bildungsausgaben sollen reduziert werden. Dabei bieten die aktuelle konjunkturpolitische Situation und die budgetpolitischen Probleme, die mit der Defizitfinanzierung verbunden sind, neue Vorwände, um auf die Finanzkrise und auf Ausgabenkürzungen als einzigen Ausweg aus der Krise zu verweisen. Soweit zum Ausgangspunkt dieses Beitrages.

I. Argumente gegen einen höheren Staatsanteil

Die Entwicklung der Staatsausgaben (deren Anteil am BNP, die Höhe des Defizits usw.) wird in vielen Industriestaaten, nicht zuletzt in Österreich, einer immer stärker werdenden Kritik unterzogen. Daß die Kritik gerade in letzter Zeit stärker zum Ausdruck kam, hängt damit zusammen, daß sowohl die längerfristige Zielsetzung der Erfüllung verschiedener Reformprogramme als auch die kurzfristigen beschäftigungspolitischen Zielsetzungen einen erhöhten Anspruch an den Staatshaushalt stellen.

Vor allem vier Argumente werden gegen eine Ausdehnung der Staatsausgaben (ob bloß absolut oder auch relativ zum Sozialprodukt, sei momentan dahingestellt) vorgebracht.

1. Die Erhöhung der Ausgaben der verschiedenen öffentlichen Gebietskörperschaften trägt sehr wesentlich zur Inflation bei und widerspricht damit einem grundsätzlichen wirtschaftspolitischen Ziel.

2. Höhere Staatsausgaben können gerade in Zeiten niedriger Wachstumsraten des BNP nur durch eine höhere Steuerbelastung — die der Wirtschaft nicht zumutbar ist — oder durch eine verstärkte Kreditaufnahme — die aber ebenfalls als vor allem volkswirtschaftlich bedenklich angesehen wird — finanziert werden.

3. Der Staat produziert meist viel ineffizienter als Private.

4. Die Staatsausgaben haben ohnedies — von einem allgemeinen gesellschaftspolitischen Standpunkt aus — ein zu hohes Niveau erreicht, daher wären eher Ausgabenkürzungen vorzunehmen als Ausgabensteigerungen.

1. Staatsausgaben sind inflationär

Daß die staatlichen Ausgaben sowie die Ausgaben aller »Wirtschaftssubjekte« unter gewissen ökonomischen und politischen Bedingungen auch inflationsfördernde Auswirkungen haben, ist unbestritten. Auch daß die inflationsfördernden Momente bei hoher Beschäftigung, *ceteris paribus*, stärker sind, scheint einleuchtend. Aber es ist in diesem Zusammenhang nicht nur der objektive Grad der Beschäftigung, sondern ebenso das Verhalten der für die Preisgestaltung verantwortlichen Unternehmer relevant. Die Unternehmer haben aus der »Vollbeschäftigungsgarantie« des Staates gelernt. Im Prinzip haben nämlich zu hohe Preissteigerungen in einer Branche (zum Beispiel Baubranche) längerfristig einen durchaus deflationären Effekt auf die Branche selbst, wenn die hohen Preise die potentiellen

Käufer abschrecken oder die Nachfragenden — wo dies möglich ist — zu Substitutgütern (zum Beispiel billige Importe in der Textilbranche) greifen. Je stärker sich jedoch die Unternehmer auf die Vollbeschäftigungsgarantie verlassen können, desto weniger brauchen sie in ihrer Preis- und Investitionspolitik auf konjunkturabschwächende Momente Rücksicht zu nehmen und desto stärker wird natürlich die direkte und indirekte inflationäre Auswirkung einer auf Vollbeschäftigung orientierten Budgetpolitik sein. Wollte nun der Staat dieses Verhalten beziehungsweise diese Verhaltenserwartung der Unternehmer *nicht* honorieren (durch eine restriktive Budgetpolitik), was die Regierung der BRD einige Zeit versucht hat, so wären erst wieder vor allem die Arbeiter und Angestellten die Betroffenen. Trotz der oben aufgezeigten negativen Begleiterscheinungen müssen daher wirtschafts- und gesellschaftspolitische Prioritäten gesetzt werden, und dies ist in Österreich eindeutig in Richtung Vollbeschäftigung geschehen.

2. Staatsverschuldung

Auf die Steuerproblematik wird weiter unten eingegangen werden, hier soll deshalb nur die Frage der Staatsverschuldung kurz beleuchtet werden. Gleich vorweg muß allerdings gesagt werden, daß es ein Kriterium für die optimale Höhe der Staatsverschuldung nicht gibt. Die zwei häufigsten Meßzahlen der Staatsverschuldung (des Bundes) sind der Anteil der Schulden am Budget selbst und der Anteil am BNP. Wie die Tabelle 1 zeigt, ist im Zeitraum 1964 bis 1973 kein Aufwärtstrend zu verzeichnen. Im Gegenteil, der höhere Schuldenstand, der sich in den Rezessionsjahren gebildet hatte, konnte in den letzten Jahren deutlich abgebaut werden.

Tabelle I
Finanzschuld des Bundes

a) als Prozent vom Budget		b) als Prozent vom BNP	
1964	43,5	1964	12,0
1965	42,4	1965	11,4
1966	40,5	1966	10,9
1967	43,1	1967	12,2
1968	46,2	1968	13,2
1969	46,8	1969	13,1
1970	46,3	1970	12,7
1971	41,6	1971	11,3
1972	39,0	1972	10,5
1973	39,9	1973	10,3
1974	36,7	1974	9,9

Quelle: Grafische Darstellungen und Übersichten zu den Budgetreden 1973, 1974, 1975.

Auch 1975 dürfte die Staatsverschuldung nicht die (prozentmäßigen) Spitzenwerte der Jahre 1968 bis 1970 erreichen. Nehmen wir eine Staatsverschuldung von 80 Milliarden Schilling beziehungsweise 85 Milliarden Schilling an und als Basis ein um 8 Prozent höheres nominelles BNP als 1974 (reales Wachstum von 0 Prozent und BNP-Deflator von 8 Prozent) und das im Voranschlag genannte Ausgabenvolumen, so kommen wir zu folgendem Ergebnis: Als Anteil am BNP würde die Finanzschuld 12,0 Prozent beziehungsweise 12,7 Prozent betragen. Bezogen auf die Gesamtausgaben 43,4 beziehungsweise 46,1 Prozent.

Bei der Beurteilung der Höhe der Staatsverschuldung muß man aber auch die allgemeine wirtschaftliche Situation, die die Defizitfinanzierung notwendig macht, berücksichtigen. So betrug in der Rezession 1967/68 die reale Wachstumsrate 2,7 Prozent beziehungsweise 4,6 Prozent. 1975 wird das reale Wachstum auf Grund der starken internationalen Rezession deutlich niedriger werden.

Auch im internationalen Vergleich steht Österreich durchaus positiv da. So haben zum Beispiel die BRD, die Schweiz, Schweden, Holland und viele andere Staaten eine relativ zum Budgetvolumen stärkere Staatsverschuldung als Österreich. Es besteht also durchaus noch ein Spielraum für eine höhere Verschuldung, ohne daß die Bonität Österreichs als Schuldner im Ausland darunter leiden würde. Konservative Banker-Überlegungen dürfen nicht noch einmal wie in den dreißiger Jahren die Ziele einer angeblich »gesunden Finanzpolitik« über die gesellschaftspolitischen Zielsetzungen der Erhaltung der Vollbeschäftigung einerseits und des Ausbaues des sozialen Systems andererseits stellen. Zwar gibt es sicherlich bei stärkerer Defizitfinanzierung nicht zu unterschätzende Finanzierungsschwierigkeiten. Doch müßten sowohl im Inland (angesichts der gestiegenen Sparrate) als auch im Ausland genügend Finanzierungsmittel aufzubringen sein. Die sozialen Kosten (Zinszahlungen usw.) der erhöhten Kreditfinanzierung wiegen dabei geringer als die sozialen Kosten der Arbeitslosigkeit.

Die Kritik an einer stärkeren Kreditfinanzierung wird oft mit allgemein gehaltenen Sparappellen verbunden: Man könne eben nicht mehr ausgeben, als man Einnahmen hat. Aber gerade der Staat kann durch seine mittels Kreditfinanzierung getätigten Ausgaben zusätzliche Einnahmen erzeugen.

3. Der Staat wirtschaftet ineffizient

Ein Gutteil der Kritik am öffentlichen Sektor richtet sich gegen die Ineffizienz der staatlichen Verwaltung. Dabei wird vor allem auf den steigenden Anteil der Personalkosten und auf steigende Defizite in öffentlichen Unternehmungen hingewiesen. »Übersehen« wird allerdings, daß der Staat vor allem ein Dienstleistungsbetrieb ist und sich ein steigender Personalkostenanteil — in gewissem Ausmaß zumindest — bei steigendem Leistungsangebot automatisch ergibt (zum Beispiel verringerte Schüleranzahl pro Lehrer). Andererseits sind öffentliche Unternehmungen bei der Erfüllung ihrer Produktionsaufgaben verschiedenen sozialen Restriktionen ausgesetzt (niedriger beziehungsweise differenzierter Preis usw.).

Sicherlich ist gegen eine Privatisierung gewisser Ver- beziehungsweise Entsorgungsleistungen, falls dies auch tatsächlich zu einer Rationalisierung und Effizienzsteigerung führen würde, ohne das Leistungsangebot zu schmälern, nichts einzuwenden. Aber meist werden die Privatisierungsvorschläge mit Wünschen nach Zuschüssen und/oder der Forderung nach (sozial) ungebundener Preispolitik verbunden. Dann sehen die Vorteile der Entstaatlichung keineswegs mehr so günstig aus.

4. Allgemeine Kritik am Sozialstaat

Hinter der Argumentation, eine Erhöhung der Staatsausgaben fördere die Inflation, sei auf Grund des steigenden Defizits und/oder der zunehmenden Steuerbelastung volkswirtschaftlich nicht tragbar beziehungsweise sei volkswirtschaftlich ineffizient, stehen jedoch sehr oft interessenpolitisch motivierte Überlegungen, die von einigen auch direkt ausgesprochen werden. So wird der Staat als ein »unersättlicher Moloch, der uns in den Griff bekommen möchte«, geschildert: »Während Staatsanteil und Steuerlast immer stärker steigen, sinkt die Qualität des öffentlichen Leistungsangebotes. Ein hoher Staatsanteil am Bruttosozialprodukt einer Volkswirtschaft engt einerseits den Freiheitsspielraum der Staatsbürger ein — schließlich geraten sie in ein immer stärkeres Abhängigkeitsverhältnis zum Staat —, ohne aber andererseits den Staatsbürgern meßbare materielle Vorteile zu bringen.«¹ Im Wirtschaftsteil einer großen deutschen Zeitung heißt es dazu: »Der Staat hat sich (!) in den vergangenen Jahren immer mehr Aufgaben aufgeladen, und nun müssen die Politiker feststellen, daß dies alles kaum noch finanzierbar ist... Nicht »mehr Staat«, sondern weniger Staat und mehr private Initiative sind daher heute geboten.«²

Die Argumentation konservativer Politiker, Wissenschaftler und Publizisten läuft dabei auf folgendes hinaus:

- a) Moderne Industriegesellschaften sind (in der Vergangenheit) durch einen ständig ansteigenden Staatsanteil gekennzeichnet.
- b) Diese Tendenz vermindert den Freiheitsspielraum des einzelnen, ohne dessen Wohlfahrt in relevantem Ausmaß zu steigern.
- c) Die Ursachen dieser Tendenz liegen in den Monopolansprüchen eines von technokratischen und bürokratischen, im schlimmsten Fall von sozialistischen Zielvorstellungen geleiteten Staates.
- d) Als Konsequenz ergibt sich die Notwendigkeit, eine weitere Erhöhung des Staatsanteils, auch wenn sie nur als kurzfristige angestrebt wird, zu verhindern.

Auf diese konservative Argumentation soll nun kurz allgemein eingegangen werden. Danach wird die Gegenposition der These von der »öffentlichen Armut« beleuchtet, um abschließend empirisch die Entwicklung des Staatsanteils und einiger seiner Komponenten in Österreich im Laufe der letzten Jahre in bezug auf die These von der »öffentlichen Armut« und die These von der Finanzkrise darzustellen.

II. Gesellschaftliche Entwicklung und Staatsanteil

Es ist in mehreren Untersuchungen der Entwicklung des Staatsanteils in verschiedenen Ländern eine Steigerung des Anteils der Staatsausgaben über Jahrzehnte hinweg nachgewiesen worden.³ Dazu ist aber festzustellen, daß dieser Anstieg in verschiedenen Perioden sehr unterschiedlich ausfällt, wenngleich über die unmittelbaren Ursachen dieser Schwankungen keine einheitliche Meinung besteht.

Die Ursachen der langfristigen Tendenz eines steigenden Staatsanteils — nicht so sehr der kurzfristigen Schwankungen in der Kriegs- und unmittelbaren Nachkriegszeit — können dabei von folgendem Interpretationschema aus beleuchtet werden. Die Entwicklung moderner Industriestaaten, insbesondere in der kapitalistischen Organisationsform, erzeugt verschiedene Ungleichgewichte beziehungsweise Widersprüche, die die mehr oder weniger reibungslose ökonomische Entwicklung zu hemmen drohen. Solche Widersprüche stellen sich in den großen Differenzen zwischen arm und reich, Stadt und Land usw. dar. Hinzu kommen verschiedene andere mit dem ökonomischen Prozeß verbundene soziale Veränderungen, wie der Funktionsverlust beziehungsweise die Funktionsveränderung der Familie usw. Diese Veränderungen in der Sozialstruktur, die sich auf Grund einer tendenziell anarchischen ökonomischen Entwicklung ergeben, dürfen aber nicht zu deutlich werden, würden sie doch diese Entwicklung selbst gefährden. Aufgabe des Staates ist es nun, diese Widersprüche zu mildern, allzu große Einkommensdifferenzen zu verringern, zu extreme regionale Benachteiligungen zu vermindern beziehungsweise zu kompensieren. Andererseits gibt es auch originäre Bedürfnisse nach verbesserter Gesundheit, vermehrten Transportleistungen usw. Insoweit diese Bedürfnisse nicht durch die private Produktion befriedigt werden oder vielleicht durch diese erst intensiviert werden, richtet sich die Nachfrage an den Staat.

Die langfristige Tendenz eines steigenden Staatsanteils ergab sich also nicht aus einem bösen Eigeninteresse »des Staates«, sondern aus der Entwicklung der sozio-ökonomischen Struktur, die die originäre Nachfrage modifizierte und intensivierte, was unter anderem in den sozialen Kämpfen der Arbeiterschaft zum Ausdruck kam. Von daher sind auch die prinzipiellen Staatsfunktionen abzuleiten, die allerdings durch gewisse interne (bürokratische) und externe Interessen beeinflusst werden.

Aus dieser Analyse ist auch einsichtig, warum ein steigender Staatsanteil nicht unbedingt empirisch mit einer Erhöhung der allgemeinen Wohlfahrt einhergehen muß. Denn letztere ist Ergebnis sowohl öffentlicher als auch privater Tätigkeiten. So können die Mehrausgaben des Staates für die Reinhaltung der Umwelt durch vermehrte Umweltverschmutzung kompensiert werden. Die Mehrausgaben können zum Beispiel nur einer kleinen sozialen Schicht zugute kommen usw.

Generell ist zu bemerken, daß Versuche, die staatlichen Ausgaben auf ihren Beitrag zu allgemeiner Zufriedenheit und Glücksempfindung (zum Beispiel durch demaskopische Umfragen) zu überprüfen, scheitern müssen, denn allgemeine Zufriedenheit beziehungsweise Glücksempfindung hängen

ja keineswegs bloß von gesellschaftspolitischen Reformen beziehungsweise staatlichen Mehrausgaben ab, sondern von vielen anderen Faktoren. So meint der Soziologe Hondrich zu dieser Frage:

»Eine höhere Lebensqualität in bestimmten Bereichen — zum Beispiel Einkommen, soziale Sicherung, Harmonie in der Familie — hat nicht notwendig zur Folge, daß die Menschen sich als insgesamt glücklicher oder zufriedener bezeichnen. Aussagen allgemeiner Art über Glück und Zufriedenheit können deshalb nicht als Maßstab für Erfolg, Mißerfolg oder Überflüssigkeit bestimmter gesellschaftspolitischer Reformen verwandt werden.«⁴

1. Öffentliche Armut

Obige Analyse, in der die gesellschaftliche Erzeugung von Widersprüchen und Ungleichgewichten den staatlichen Kompensationsversuchen gegenübergestellt wird, bietet auch eine Grundlage für die Diskussion der These von der »öffentlichen Armut«. Denn öffentliche Armut entsteht beziehungsweise bleibt bestehen, da der Staat seine ihm zugeschriebene Kompensationsfunktion nur sehr *lückenhaft* erfüllen kann, da

- a) immer wieder neue Ungleichgewichte gesellschaftlich erzeugt werden,
- b) wichtige gesellschaftliche Gruppen an einer Kompensation von Ungleichgewichten nur insoweit interessiert sind, als diese die Erreichung gewisser Zielsetzungen (zum Beispiel private Kapitalakkumulation) hemmen könnten,
- c) diese Gruppen auch stark organisiert sind beziehungsweise eine starke Verweigerungsmöglichkeit (Investitionsreduktion beziehungsweise -streik) haben und auch bereit sind, diese anzuwenden, und damit
- d) vom »Wohlverhalten« dieser Gruppen die Durchführung, vor allem die Finanzierung gewisser »Reformen« innerhalb des gegebenen gesellschaftlichen Rahmens abhängt.

»Öffentliche Armut« ist damit ein strukturelles Moment der gesellschaftlichen Entwicklung, das durch verschiedene Faktoren, wie ausgedehnte Werbung für private Konsumgüter, verstärkt, aber keineswegs erst geschaffen wird.

Die Diskussion über »öffentliche Armut« beziehungsweise »öffentlichen Überfluß« läßt sich demgemäß auch nicht empirisch entscheiden. Akzeptiert man die oben gegebene Darstellung der gesellschaftlichen Entwicklung, dann muß selbst ein reales Ansteigen des Staatsanteils keine öffentliche Überversorgung bedeuten, sondern dient vielleicht bloß dem permanenten Aufholprozeß gegenüber dem privaten Sektor. Umgekehrt würde aber eine relative Stagnation der öffentlichen Ausgaben auf eine deutliche Unterversorgung hinweisen.

Die Auswirkungen der staatlichen Ausgaben auf die öffentliche Armut können eben nicht unabhängig von der andauernden Produktion negativer externer Effekte durch den privaten Sektor (Umweltverschmutzung, Gesundheitsminderung usw.) beurteilt werden.

2. Finanzkrise

Eng mit dem Konzept der »öffentlichen Armut« hängt auch die These von der »Finanzkrise« zusammen. Der Staat sieht sich einerseits den zunehmenden Forderungen der Bevölkerung nach Verringerung der sozialen Ungleichgewichte, also nach sozialem Fortschritt, gegenüber, andererseits wird die Finanzierung der Staatstätigkeit immer schwieriger. Denn wichtige vermögende soziale Gruppen, die an der Erzeugung sozialer Ungleichgewichte zumindest beteiligt sind, sind nicht bereit, genügend Finanzierungsmittel zur Beseitigung dieser Ungleichgewichte zur Verfügung zu stellen. Die stärkere Belastung mittlerer und unterer Einkommensschichten stößt aber ebenfalls auf politische Widerstände.

Unter den Bedingungen einer inflationären Entwicklung, die, wie noch zu zeigen sein wird, insbesondere die Staatsausgaben betrifft, wird ein äußerlich bloß finanzierungstechnisches Problem zu einer politischen Krise, für die die Konservativen die Antwort bereits parat halten: Abbau des sozialen Fortschritts und damit Einschränkung der Ausgaben. Durch neue Selektionsinstrumente und einen vollständigen Numerus clausus soll die »Bildungsexplosion« verhindert beziehungsweise rückgängig gemacht werden.⁵ Durch eine verstärkte finanzielle Mitbeteiligung der Versicherten soll ein »kostenbewußtes« Verhalten der Patienten gesichert werden.⁶ Wieder einmal soll eine Krise, diesmal die »Finanzkrise«, auf dem Rücken der sozial Schwachen gelöst werden. Wobei aber noch ein guter Rat mitgegeben wird: »Man sollte auf das Schlagwort von der »sozialen Demontage« (zu) verzichten. Mit diesem Wort wird nur verschleiert, daß es in Wirklichkeit darum geht, die staatlichen Leistungen, auch sogenannte Sozialleistungen, so zu beschneiden, daß die dringendsten sozialen Aufgaben noch zu finanzieren sind.«⁷ Die Finanzkrise ist also für die Konservativen die Gelegenheit, die staatlichen Funktionen auf die Lösung der »dringendsten sozialen Aufgaben« zu reduzieren.

Im folgenden Teil sollen nun diese kurzen theoretischen Anmerkungen mit Daten über die budgetmäßige Entwicklung in Österreich konfrontiert werden.

III. Entwicklung des Staatsanteils in Österreich

Um die Frage, ob der öffentliche Sektor anteilmäßig (als Prozent vom BNP) zugenommen hat oder nicht, müssen wir zuerst den öffentlichen Sektor für unsere Zwecke definieren. Im folgenden sind zuerst alle öffentlichen Körperschaften gemeint. Später jedoch werden wir uns auf den Bund als den Hauptfaktor (für den auch die meisten Daten vorhanden sind) konzentrieren.

1. Nomineller Staatsanteil

Zuerst wollen wir den sogenannten *Finanzbedarf* der Rechtsträger des öffentlichen Rechts (vor allem: Bund, Länder, Gemeinden, Kammern und Sozialversicherungsträger) zur Messung des Staatsanteils heranziehen.

Unter Finanzbedarf versteht man dabei die Bruttoausgaben dieser Institutionen des öffentlichen Rechts abzüglich der Überweisungen innerhalb derselben und zwischen den einzelnen Rechtsträgern. Die Entwicklung des Finanzbedarfes ergibt dabei folgendes Bild:

Tabelle II
Finanzbedarf als Prozent vom BNP

a) der Körperschaften des öffentlichen Rechts		b) des Bundes	
1964	48,3	1964	24,0
1965	48,9	1965	23,4
1966	48,8	1966	23,0
1967	51,5	1967	24,0
1968	51,7	1968	23,8
1969	51,2	1969	23,8
1970	49,7	1970	22,9
1971	50,0	1971	22,7
1972	49,6	1972	22,7
1973	49,0	1973	20,3

Quelle: Amtsbehelf zum Bundesfinanzgesetz (1973, 1974, 1975) — eigene prozentmäßige Berechnungen.

Wir sehen, daß aus den Zahlen, was den gesamten Finanzbedarf der öffentlichen Hand betrifft, kein eindeutiger Trend, aber doch eine leichte Steigerung des Anteils zu bemerken ist. Was hingegen den Bund betrifft, so kann eher von einem Sinken des Anteils über diese zehn Jahre hinweg gesprochen werden. Wenn man die Anteile der einzelnen Körperschaften an den Bruttoeinnahmen beziehungsweise -ausgaben betrachtet, so dürfen vor allem die Länder und die Sozialversicherungsträger für die leicht steigende Tendenz des gesamten Finanzbedarfs verantwortlich sein.

Zu ähnlichen Aussagen kommt man, wenn man die *Einnahmenseite* betrachtet. Auch hier sind es wieder die Sozialversicherungsbeiträge, die für die steigende Tendenz der Einnahmen als Anteil am BNP stark verantwortlich sind.

Tabelle III
Steuern und steuerähnliche Einnahmen in Prozent vom BNP

1964	33,6	1969	36,0
1965	34,4	1970	36,2
1966	35,6	1971	36,9
1967	35,4	1972	37,4
1968	35,6	1973	37,3

Quelle: Amtsbehelf zum Bundesfinanzgesetz (1973, 1974, 1975) — Neuberechnung auf Grund neuer VGR-Daten.

Tabelle IV
 Sozialversicherungsbeiträge in Prozent der Steuern und
 steuerähnlichen Einnahmen

1964	22,2	1969	23,9
1965	23,3	1970	23,7
1966	23,1	1971	24,0
1967	23,7	1972	23,6
1968	24,1	1973	24,1

Quelle: Amtsbehelf zum Bundesfinanzgesetz (1973, 1974, 1975) — eigene prozentmäßige Berechnungen.

Betrachten wir nun die Einnahmen der Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden), so sehen wir, daß eine leichte Anteilssteigerung zu vermerken ist. Es sind aber vor allem die Bundesländer, deren langfristiger Anteil an den gesamten Mitteln zunimmt. Er steigt von 1964 auf 1973 von 14,6 Prozent auf 20,1 Prozent. Der Anteil des Bundes sinkt von 62,5 Prozent auf 55,1 Prozent. Der Anteil der Gemeinde steigt nur schwach von 11,8 Prozent auf 12,8 Prozent. (Siehe Abschnitt IV/5.)

Tabelle V
 Gesamteinnahmen Bund, Länder und Gemeinden in Prozent vom BNP

1964	24,3	1969	26,1
1965	24,4	1970	26,0
1966	25,6	1971	26,6
1967	25,5	1972	27,1
1968	26,0	1973	25,3

Quelle: Gebarungsübersichten (Bundesländer, Gemeindeverbände, Gemeinden), herausgegeben vom Österreichischen Statistischen Zentralamt, entsprechende Jahrgänge.

Aus den bisherigen Zahlen ergibt sich bereits recht deutlich, daß der Bund an der leicht steigenden Tendenz des *nominellen* Staatsanteils kaum beteiligt ist. Folgende Angaben sollen dies noch erhärten: Zuerst sollen die Gesamteinnahmen beziehungsweise die Gesamtausgaben des Bundes betrachtet werden.

Tabelle VI
 a) Gesamteinnahmen des Bundes als Prozent vom BNP

1964	25,6	1969	25,9
1965	25,4	1970	25,4
1966	25,6	1971	25,4
1967	25,5	1972	25,6
1968	25,7	1973	24,1

b) Gesamtausgaben des Bundes als Prozent vom BNP

1964	27,6	1969	28,1
1965	26,9	1970	27,3
1966	27,0	1971	27,3
1967	28,3	1972	27,2
1968	28,5	1973	26,5

Quelle: Grafische Darstellungen und Übersichten zu den Budgetreden (1973, 1974, 1975)
— eigene prozentmäßige Berechnungen.

Über diesen Zehnjahreszeitraum ergibt sich eine Steigerung der Gesamteinnahmen von 120,8 Prozent der Gesamtausgaben von 125,0 Prozent. Das BNP stieg in diesem Zeitraum um 135 Prozent. Die Gesamteinnahmen beziehungsweise -ausgaben erreichten in den letzten Jahren Anteile am BNP, die in den fünfziger Jahren zum Teil stark überschritten wurden. Sicherlich sind die Zahlen über so lange Perioden schwer vergleichbar, dennoch geben sie ein ungefähres Bild von der Tendenz der Entwicklung. Allerdings sind diese Zahlen noch um die außerbudgetäre Finanzierung zu ergänzen!⁸

Zu einem ähnlichen Bild kommt man, wenn man die dem Bund verbleibenden Nettoeinnahmen aus den Steuereinnahmen (also abzüglich Überweisungen) betrachtet:

Tabelle VII
Nettoeinnahmen des Bundes als Prozent vom BNP

1964	14,1	1969	14,8
1965	14,1	1970	14,8
1966	14,5	1971	15,0
1967	13,9	1972	15,4
1968	14,5	1973	13,7

Quelle: Amtsbehelf zum Bundesfinanzgesetz (1973, 1974, 1975) — eigene prozentmäßige Berechnungen.

Die Analyse der vorliegenden Daten läßt den Schluß zu, daß von einer Erhöhung des nominellen Staatsanteils in Österreich im Laufe der letzten zehn Jahre nur sehr eingeschränkt gesprochen werden kann. Am deutlichsten kommt eine steigende Tendenz beim erweiterten Steueranteil zum Ausdruck. So stiegen die Steuern und steuerähnlichen Abgaben von 1964 auf 1973 um 160,2 Prozent, das BNP hingegen nur um 135 Prozent. Gliedert man die Sozialversicherungsbeiträge mit einer Steigerungsrate von 182 Prozent aus, so ergibt sich immerhin noch eine Steigerung von 154 Prozent. Von dieser Steigerung dürften vor allem die Länder profitieren, deren Anteil am aufgeteilten Steuerkuchen im Gegensatz zum Bund im Wachsen begriffen ist.

2. Realer Staatsanteil

Dieses Bild muß aber noch um einen wichtigen Faktor korrigiert werden. Bisher haben wir nämlich nur den nominellen Anteil verschiedener Größen betrachtet. Es besteht jedoch begründete Annahme, daß eine Analyse der Auswirkungen der Inflation auf das Budget ein differenziertes Ergebnis hinsichtlich des *realen* Staatsanteils ergibt. Eine solche Analyse versuchte zum Beispiel die Deutsche Bundesbank anzustellen, wobei sie zu folgendem Ergebnis kam: »Als personalintensivem Dienstleistungsbetrieb sind (nämlich) dem Staat kompensierende Produktivitätsfortschritte nur in geringem Umfang möglich. Als Nachfrager von Investitionsgütern bewegt sich der Staat hauptsächlich im Bausektor, einem Bereich, in dem in der Vergangenheit die Produktivität ebenfalls nur unterdurchschnittlich wuchs. Wegen dieser strukturellen Gegebenheiten steigen die Preise für fast alle vom Staat nachgefragten Güter und Dienstleistungen — und damit die Staatsausgaben — seit eh und je stärker als das gesamtwirtschaftliche Preisniveau. Es läßt sich zum Beispiel für 1970 ermitteln, daß der durchschnittliche Preisindex für die Staatsausgaben (Staatsverbrauch, staatliche Investitionen und Übertragungen) um 8,3 Prozent stieg, während er sich für das gesamte Sozialprodukt nur um 7,4 Prozent erhöhte. Auch für das Jahrzehnt von 1960 bis 1970 ergibt sich eine ähnliche Diskrepanz (Anstieg des Deflationierungsfaktors für alle Staatsausgaben um $4\frac{1}{2}$ Prozent pro Jahr, für das gesamte Sozialprodukt um $3\frac{1}{2}$ Prozent pro Jahr). Das besagt, daß der reale Anteil des Staates am Bruttosozialprodukt nur dann gleichbleiben kann, wenn die nominellen Staatsausgaben schneller wachsen als das Sozialprodukt.«⁹

Ähnlich argumentiert auch der wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Finanzen in der BRD. In seinem »Gutachten zur Finanzierung eines höheren Staatsanteils am Sozialprodukt« heißt es dazu:

»Bei der Entwicklung der Staatsausgaben ist zu berücksichtigen, daß die Ausgaben in jeweiligen Preisen gemessen werden und daß die Preise der vom Staat angekauften Güter und Dienste in der Regel stärker steigen als die übrigen Preise... Deshalb kann ein konstanter Anteil der realen Staatsausgaben am realen Bruttosozialprodukt nur gehalten werden, wenn der Anteil des Staates am Sozialprodukt — in jeweiligen Preisen gemessen — zunimmt...«¹⁰

Wenn es auch für Österreich keinen Preisindex für den öffentlichen Sektor insgesamt gibt, so läßt der höhere Preisindex für den öffentlichen Konsum und für Bauleistungen auf dieselben Inflationsauswirkungen schließen wie in der BRD.

IV. Strukturentwicklung des »Staatsanteils«

Zur Beurteilung der Entwicklung des öffentlichen Finanzsektors und zur Beantwortung der Fragen, inwiefern wir in Österreich von »öffentlicher Armut« beziehungsweise von einer »Finanzkrise« sprechen können, ist jedoch nicht nur die globale Entwicklung der Einnahmen- beziehungsweise Ausgabenströme interessant, sondern auch verschiedene Strukturentwicklungen und damit auch die verteilungspolitischen Auswirkungen.

1. Einnahmen

Vorerst soll die Entwicklung der einzelnen Steuerkategorien betrachtet werden. Zur Grundlage dieser Analyse werden die Bruttosteuerereinnahmen des Bundes (also inklusive Überweisungen an die Länder usw.) heran-gezogen. Für die Bruttoeinnahmen selbst ergibt sich folgende Entwicklung:

Tabelle VIII
Bruttosteuerereinnahmen als Prozent vom BNP

1964	21,4	1969	22,5
1965	21,5	1970	22,6
1966	22,1	1971	23,0
1967	21,9	1972	23,6
1968	22,1	1973	21,8

Quelle: Amtsbehelf zum Bundesfinanzgesetz (1973, 1974, 1975) — eigene prozentmäßige Berechnungen.

Für die Jahre 1964 bis 1973 ergeben sich deutliche Strukturverschiebungen. Die Lohnsteuer sowie die Umsatzsteuer (inklusive Investitionssteuer usw.) nehmen in ihrer Bedeutung für das Steueraufkommen zu. Dem starken Ansteigen der Lohnsteuer steht eine nur geringe Anteils-erhöhung der verschiedenen »Gewinnsteuern« (Einkommensteuer, Ver-mögenssteuer, Körperschaftssteuer und Gewerbesteuer) gegenüber, da-durch wird auch der Zuwachs der direkten Steuern insgesamt gedämpft. Auf der Seite der indirekten Steuern steht dem Ansteigen des Anteils der Umsatzsteuer ein Sinken vor allem bei den Zöllen und der Tabaksteuer und eine Konstanz der Verbrauchssteuern und ein nur leichtes Ansteigen bei der Mineralölsteuer gegenüber.

Tabelle IX
Anteil einzelner Steuerarten am Bruttosteueraufkommen des Bundes
(in Prozent)

	1964	1965	1966	1967	1968
Lohnsteuer	11,2	12,8	14,2	14,5	12,9
Einkommensteuer	12,5	12,6	12,7	13,3	14,4
Körperschaftssteuer	4,9	5,0	4,3	3,9	3,4
Gewerbe- u. Bundesgewerbesteuer	8,2	8,2	9,2	7,5	7,1
direkte Steuern insgesamt	41,5	42,4	42,5	42,9	40,0
Umsatzsteuer	26,4	25,7	25,2	24,5	27,0
Zölle	8,1	8,1	11,9	7,4	7,0
Tabaksteuer	4,7	4,9	4,8	5,0	5,1
Bundesmineralölsteuer	5,2	5,2	5,6	6,2	6,2
Verbrauchssteuern	12,6	12,7	13,1	13,9	13,9
Bruttoeinnahmen absolut	48.627	53.179	59.126	61.955	66.797

Fortsetzung der Tabelle IX

	1969	1970	1971	1972	1973
Lohnsteuer	15,2	16,3	16,8	17,3	18,24
Einkommensteuer	11,1	11,2	11,4	11,8	13,2
Körperschaftsteuer	3,4	3,3	3,4	3,2	3,4
Gewerbe- u. Bundesgewerbesteuer	6,8	6,5	6,2	6,2	6,5
direkte Steuern insgesamt	41,0	42,8	42,8	43,1	45,1
Umsatzsteuer	24,2	26,3	26,8	27,2	32,0
Zölle	6,3	6,3	6,3	6,2	5,9
Tabaksteuer	5,0	4,7	4,4	4,3	3,8
Bundesmineralölsteuer	6,0	5,8	6,5	6,4	6,4
Verbrauchssteuern	13,3	12,9	13,1	12,7	12,4
Bruttoeinnahmen absolut	74.486	83.856	95.103	110.635	116.352

Quelle: Amtsbehelf zum Bundesfinanzgesetz (1973, 1974, 1975) — eigene prozentmäßige Berechnungen.

Die Tabelle ist allerdings, was die Tendenzen der letzten Jahre betrifft, um die voraussichtlichen Ergebnisse aus den Jahren 1974 und 1975 zu korrigieren. Im Jahre 1974 machen die direkten Steuern nur noch einen Anteil von zirka 43,4 Prozent aus. Die vorhandenen Zahlen für 1975 ergeben für Jänner bis April 1975 einen Anteil von 41,7 Prozent (gleicher Zeitraum 1974: 43,5 Prozent). Insofern ist allerdings zumindest mit einer Unterbrechung des Aufwärtstrends beim Anteil der direkten Steuern zu rechnen. Anders verhält es sich mit der Umsatzsteuer. 1974 wird der Anteil der Umsatzsteuer voraussichtlich 34,8 Prozent betragen, und für die Monate Jänner bis April beträgt er 39,3 Prozent. (Jänner bis April 1974: 35,2 Prozent.)

Unter Berücksichtigung der Jahre 1974 und 1975 kann man also sicherlich nicht von einem deutlichen Trend der direkten Steuern sprechen, wie das zum Beispiel im Wirtschaftsprogramm der regierenden Sozialistischen Partei noch vor den letzten Wahlen gefordert wurde. Selbst D. Bös, der für die Jahre 1974 und 1975 und auch nachher ein stärkeres Ansteigen der direkten Steuern annimmt, meint dazu:

»Wieviel sozialistische Ideologie mag hinter dieser Entwicklung stecken? Soll man als solche das passive Hinnehmen einer Entwicklung werten, die hauptsächlich bewirkt wird durch die steigenden Wachstumsraten direkter Steuern bei inflationärem Wirtschaftswachstum und durch die Verringerung des Wachstums bestimmter indirekter Steuern, etwa der Zölle auf Grund der Integration oder der Mineralölsteuer, die in Österreich nur mit dem Verbrauch, nicht aber mit dem Benzinpreis steigt?«¹¹

Auch das Bestreben, die zusätzlich notwendigen Steuermittel durch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer hereinzubringen, weist darauf hin, daß man an einem anteilmäßigen Ansteigen der direkten Steuern wenig interessiert ist.

Dies soll auch kurz anhand der Reformen der Lohn- und Einkommensteuer der letzten Jahre (1973 und 1975) deutlich gemacht werden. Bei den gemeinhin als Reformen bezeichneten Maßnahmen müssen wir jedoch den »Reformaspekt« und den Aspekt mehr oder weniger allgemeiner Steuernachlässe (vor allem durch Tarifiereduzierungen) unterscheiden. Der Reformaspekt zeigte sich besonders stark bei der Änderung des Lohn- und Einkommensteuerrechtes 1973. Die Umwandlung von Freibeträgen (von der Steuerbemessungsgrundlage) in Absetzbeträge (vom Steuerbetrag) beziehungsweise in Prämien und die Neueinführung von Absetzbeträgen (zum Beispiel für Arbeitnehmer) sind deutliche Reformmaßnahmen, die die unteren Einkommensschichten relativ bevorzugen. Dennoch reichten die Vorteile aus den steuerlichen Maßnahmen (vor allem auf Grund der Tarifierenkung) bis in die obersten Einkommensbereiche. Hinzu kommen zahlreiche steuerliche Investitionsbegünstigungen, die in den letzten Jahren ausgebaut wurden und damit eine weitere Aushöhlung der Steuerbasis bewirkten!

Dadurch ergab sich auch ein relativ großer Einnahmenausfall für den Staat, und G. Lehner kam in einer Zusammenfassung seiner Analyse der Einkommensteuerreform 1973 zu folgendem Urteil: »Die Zielsetzung der *Umverteilung* zwischen höheren und niedrigen Einkommen ist nicht deutlich ausgeprägt.«¹² Bei der Reform 1973 konnte man es aber nicht belassen.

Die Inflation macht nämlich aus einkommenspolitischen Gründen eine Anpassung der Steuerbestimmungen notwendig. Solche Anpassungen werden vor allem dann notwendig, wenn verschiedene Steuerbegünstigungen mittels absoluter Abzugsbeträge beziehungsweise Prämien gewährt werden, die durch die Inflation entwertet werden. (Noch wichtiger natürlich sind solche diskretionäre Änderungen in jenen Ländern, in denen diese Begünstigungen mit steigendem [nominellem] Einkommen geringer werden.)

In Österreich erfolgte die inflationsbedingte Anpassung mit der »Reform« 1975. Waren schon 1973 die Umverteilungsaspekte keineswegs überwiegend, wenn auch durchaus gegeben, so verschwanden sie bei der jüngsten Reform noch mehr in den Hintergrund. Die größten relativen Nettoeinkommenssteigerungen auf Grund der Steuerreform liegen in den Bruttoeinkommensbereichen von 300.000 bis 400.000 Schilling pro Jahr.¹³ Zieht man zur Beurteilung der Nettoeinkommenssteigerungen noch die mit dem 1. Jänner 1973 wirksam gewordene Familienbeihilfenerhöhung und die Erhöhung der Höchstbemessungsgrundlage zur Kranken- und Pensionsversicherung (als nettoeinkommensmindernden Faktor) heran, so ergibt sich folgendes Bild (siehe die Diagramme 1 und 2 auf Seite 24).

Insgesamt dürfte die Steuerreform 1975 einen Einnahmehausfall von 12,8 Milliarden Schilling ergeben. Allein 9,1 Milliarden Schilling davon entfallen auf 1975. Dies sind etwa 16 Prozent des bei unveränderten Steuersätzen zu erwartenden Steueraufkommens aus den Einkommen für 1975 beziehungsweise 5,5 Prozent des für 1975 präliminierten Bruttosteueraufkommens.

Diagramm 1

1974/75

Absolute Steigerung (in Schilling) des Nettoeinkommens bei jeweiligem Bruttoeinkommen durch

- a) Steuerreform 1974/75 (positiv)
- b) Erhöhung der SV-Bemessungsgrundlage (negativ)
- c) Erhöhung der Familienbeihilfe (positiv)

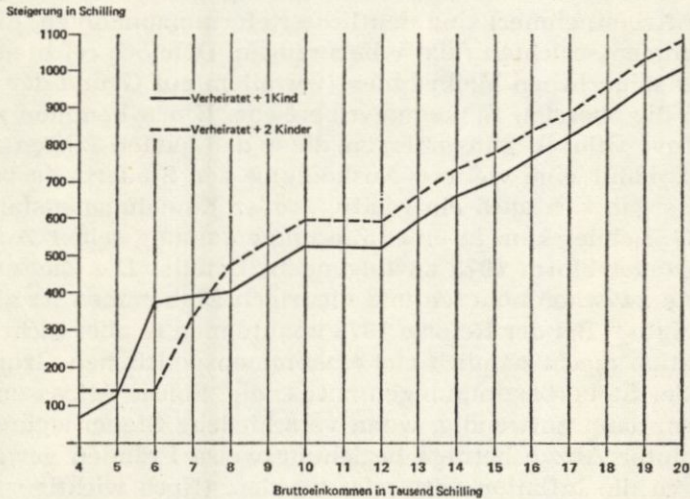
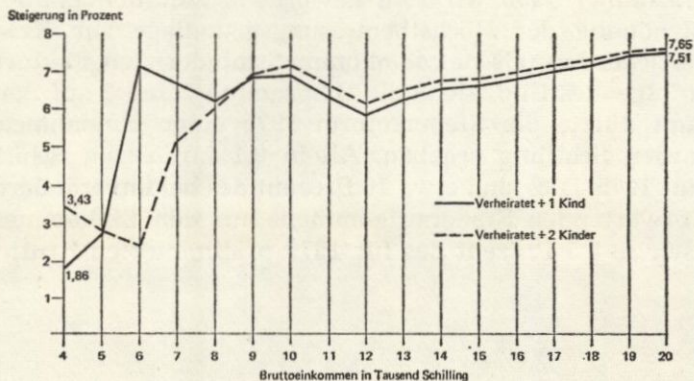


Diagramm 2

1974/75

Prozentuale Steigerung des Nettoeinkommens bei jeweiligem Bruttoeinkommen durch

- a) Steuerreform 1974/75 (positiv)
- b) Erhöhung der SV-Bemessungsgrundlage (negativ)
- c) Erhöhung der Familienbeihilfen ((positiv)



2. Inflation und Staatshaushalt

Auf Grund dieser Art von Steuerreformen ergeben sich damit folgende Auswirkungen der Inflation auf den Staatshaushalt beziehungsweise auf die »Finanzkrise«: Auf der Ausgabenseite ist der Staat durch die Inflation überdurchschnittlich betroffen. Andererseits aber bekommt er auf der Einnahmenseite keineswegs über inflationsbedingte Steuereinnahmen die notwendigen Mittel herein, um die inflationsbedingten Ausgaben tätigen zu können. So verzichtet er hinsichtlich der Einnahmesteuern auf nicht unbeträchtliche Beträge und entlastet somit die Unternehmer, was die von ihnen zu leistende Inflationsabgeltung beziehungsweise Reallohn-erhöhung betrifft. Das zeigt die Entwicklung des Steueranteils insgesamt beziehungsweise der Struktur der Steueraufkommen in den letzten Jahren mit hoher Inflation und bis auf 1974 und 1975 hohen Wachstums recht deutlich.

Dabei soll keineswegs geleugnet werden, daß die Inflation Anpassungen der Einkommensteuerbestimmungen notwendig macht, und in diesem Sinne sind die Initiativen des Österreichischen Gewerkschaftsbundes zu verstehen und durchaus auch in einer Ex-post-Betrachtung zu rechtfertigen. Allerdings hätte man sich bei diesen Anpassungen mehr auf den Reform(Umverteilungs)aspekt und weniger auf allgemeine Steuernachlässe konzentrieren müssen.

3. Ausgaben

Auf die Entwicklung der Ausgabenstruktur und deren Bedeutung für die Verminderung der »öffentlichen Armut« kann in diesem Zusammenhang nicht näher eingegangen werden. Die vorliegenden Daten sagen allerdings für diese Frage auch wenig aus. Zwei Faktoren sollen aber kurz beleuchtet werden.

a) Personalausgaben

Es ist eine weitverbreitete These, daß die Besoldung »der Beamten« (gemeint sind meist die Beamten in den zentralen Büros) einen immer größer werdenden Anteil an den Budgetausgaben verschlingt. Wie folgende Tabelle zeigt, ist auch in Österreich (Bundesbudget!) eine Erhöhung des Anteils der Personalkosten an den Gesamtausgaben eingetreten.

Tabelle X
Prozentueller Anteil an den Gesamtausgaben

a) Bundesbedienstete		b) Bundesbedienstete und vom Bund zu bezah- lende Landesbedienstete (Landeslehrer)	
1964	28,7	1964	33,5
1965	29,5	1965	34,5
1966	30,0	1966	35,1
1967	30,5	1967	35,9
1968	30,1	1968	36,7
1969	30,7	1969	36,4
1970	30,5	1970	36,2
1971	30,5	1971	36,4
1972	29,7	1972	35,7
1973	30,9	1973	36,6

Quelle: Grafische Darstellungen und Übersichten zu den Budgetreden (1973, 1974, 1975)
— eigene prozentmäßige Berechnungen.

Eine Darstellung der Entwicklung des *Personalstandes* über diese Periode ist nur schwer möglich, da der tatsächliche Stand den Dienstpostenplan oft erheblich unterschritten hat. In den Jahren 1969/70 gab es allerdings eine Bereinigung des Dienstpostenplanes, und dieser scheint jetzt durchwegs repräsentativ für die tatsächliche Entwicklung. Die Entwicklung in den vier Jahren 1970 bis 1973 gibt damit folgendes Bild:

Tabelle XI
**Zunahme (beziehungsweise Abnahme) der Dienstposten im Bundesbereich
1970 bis 1973 (netto)**

Dienstposten	prozentuell	absolut
insgesamt	+ 2,5	+ 6.729
Allgemeine Verwaltung	+ 1,3	+ 374
Gerichts- und Strafvollzug	+ 7,2	+ 664
Unterricht, Kunst und Forschung	+ 20,0	+ 6.715
Post- und Telegraphenverwaltung	+ 5,6	+ 5.193
Bundesbahnen	— 3,4	— 2.628
Heereswesen	— 4,1	— 877

Quelle: Grafische Darstellungen und Übersichten zu den Budgetreden (1973, 1974, 1975)
— eigene prozentmäßige Berechnungen.

Aus den Zahlen ist ersichtlich, daß einer Nettozunahme von 6.729 Dienstposten insgesamt, allein in den Bereichen Unterricht usw., Gerichts- und Strafvollzug sowie Post- und Telegraphenverwaltung eine Zunahme von 12.572 Dienstposten gegenüberstehen. Der Bereich Allgemeine Verwaltung hat nur eine Zunahme von 374 Dienstposten zu verzeichnen. Nun sagen die Tendenzen noch nichts über die Angemessenheit der bestehenden Verwaltungsstruktur aus. Sie zeigen allerdings, daß zumindest die *Entwicklung* der Struktur des Personalstandes (Erhöhung des Anteils des Sektors Unterricht usw.) mit den Versuchen, öffentliche Armut zu bekämpfen, in Einklang steht.

Diese Argumentation richtet sich keineswegs gegen eine dringend notwendige Reform der öffentlichen Verwaltung. Allerdings würde eine vernünftige Reform nicht so sehr große Einsparungen bringen, als sie vielmehr die Effizienz der Verwaltung steigern müssen.

b) Sozialausgaben

Als weitere wesentliche Ursache für das Ansteigen der Staatsausgaben wird die Sozialexplosion angesehen. Betrachten wir jedoch die Entwicklung der Ausgaben »Soziale Wohlfahrt« innerhalb der funktionellen Ausgabengliederung des Bundesbudgets, so ergibt sich folgendes Bild, das mit einer Sozialexplosion nur schwer zu vereinbaren ist.

Tabelle XII
Ausgaben für soziale Wohlfahrt

a) als Prozent von den Gesamtausgaben		b) als Prozent vom BNP	
1964	24,8	1964	6,8
1965	24,7	1965	6,7
1966	25,3	1966	6,8
1967	24,5	1967	6,9
1968	25,5	1968	7,3
1969	24,5	1969	6,9
1970	24,3	1970	6,6
1971	24,7	1971	6,7
1972	24,4	1972	6,6
1973	24,4	1973	6,4

Quelle: Amtsbehelf zum Bundesfinanzgesetz (1973, 1974, 1975) — eigene prozentmäßige Berechnungen.

4. Einnahmen- und Ausgabenströme

Auch längerfristig ergibt sich hinsichtlich der verteilungspolitischen Entwicklung der *finanziellen Ströme* kein sehr günstiges Bild. Zu diesem Zweck zeigt die folgende Tabelle Lohnsteuer, Sozialversicherungsbeiträge und sonstige Abzüge als Prozent der Transfereinkommen.

Tabelle XIII
Abzüge als Prozent der Transfereinkommen (brutto)

1964	49,8	1969	55,7
1965	53,7	1970	58,3
1966	55,5	1971	59,9
1967	54,1	1972	61,8
1968	55,7	1973	62,9

Quelle: Wirtschafts- und Sozialstatistisches Handbuch 1973, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien (eigene prozentmäßige Berechnungen).

Betrug die »Deckung« der Transferzahlungen durch die Abzüge 1973 bereits zirka 63 Prozent, so betrug sie in den Jahren 1954 bis 1964 nur um 50 Prozent. Einschränkung ist allerdings hinzuzufügen, daß hier nur finanzielle Leistungen unter die Transferausgaben subsumiert sind, nicht hingegen Leistungen wie die kostenlosen Schulbücher, Schülerfreifahrten und andere!

Diese kurzen Hinweise zu den finanzwirtschaftlichen Strukturentwicklungen (3 b und 4), insbesondere unter dem Verteilungsgesichtspunkt, sind natürlich nur sehr oberflächlich. Sie wollen aber darauf hinweisen, daß Umverteilungseffekte des Budgets und damit eine Verringerung der öffentlichen Armut keineswegs selbstverständlich und, wie oft behauptet, im Übermaß gegeben sind. Das bedeutet auch, daß sich eine Strategie zur Bekämpfung der öffentlichen Armut nicht nur auf eine Erhöhung des Staatsanteiles beziehen darf, sondern eine verteilungsgerechte Einnahmen- und Ausgabenstruktur anzustreben ist. So wie Armut generell, so ist auch öffentliche Armut ein Problem vor allem der unteren Einkommenschichten.

5. Finanzkrise und Gebietskörperschaften

Die Finanzkrise wirkt sich auf die einzelnen Gebietskörperschaften natürlich unterschiedlich aus. Sehr stark davon ist, wie die Tabelle zeigt, der Bund betroffen.

Tabelle XIV
Steigerung der endgültigen Anteile der Gebietskörperschaften
im Rahmen des Gesamtabgabenertrages 1964 bis 1973 (in Prozent)

Bund	+ 115,8
Bundesländer ohne Wien	+ 237,6
Wien	+ 161,4
Gemeinden ohne Wien	+ 163,9

Quelle: Gebärungsübersichten (Bundesländer, Gemeindeverbände, Gemeinden), herausgegeben vom Österreichischen Statistischen Zentralamt, entsprechende Jahrgänge (eigene prozentmäßige Berechnungen).

Besondere Finanzierungsprobleme ergeben sich aber auch für Ballungsgebiete. So weist Wien als Land und Gemeinde mit + 161,4 Prozent nach dem Bund die geringste Steigerung seines Ertragsanteils auf. Die Steigerung für die Gemeinden und Bundesländer zusammen (ohne Wien) beträgt + 204,5 Prozent.

Eine Folge der (auch) für die Gemeinden ungünstigen Entwicklung ist, daß erstens der Verschuldungsgrad der Gemeinden ansteigt und zweitens die Gemeinden immer mehr auf Gebühren, die meist — ähnlich wie indirekte Steuern — regressiv wirken, zurückgreifen müssen. So stieg von 1964 bis 1973 der Anteil der Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen beziehungsweise -anlagen an den gesamten Gemeindebeziehungsweise Landesabgaben von 10,7 Prozent auf 16,4 Prozent. Bezogen auf die endgültigen Ertragsanteile der Gemeinden (inklusive Wien) betrug die zusätzliche Finanzierung durch Gebühren 1973 6,7 Prozent gegenüber 5,3 Prozent 1964.

V. Zur Lösung der Finanzkrise

Als Ausweg aus der gegenwärtigen Situation, die keineswegs als solche eine Finanzkrise darstellt, sondern nur Ausdruck einer allgemeinen krisenhaften Entwicklung ist, die die meisten europäischen Länder betrifft und durch die Inflation wahrscheinlich noch verschärft wurde, wird nun die Erhöhung der Mehrwertsteuer, also einer indirekten Steuer, vorgeschlagen.

Gegen ein zu starkes Stützen bei der Aufbringung der für den Staat notwendigen finanziellen Mittel auf die indirekten Steuern wurde aber von der Theorie und bislang auch von sozialistischer Seite der Einwand vorgebracht, daß diese Steuern unsozial seien, da sie vor allem unabhängig vom Einkommen, in gleichem Ausmaß pro Produkt zu zahlen seien. Da in den unteren Einkommensschichten die Konsumquote höher ist als bei den oberen, werden durch indirekte Steuern die Einkommen der unteren Schichten prozentuell stärker belastet und stellen somit ein regressives Moment im Steuersystem dar. Gegen diese Argumentation werden heute vor allem zwei Einwände vorgebracht:

- a) Nicht nur indirekte Steuern werden überwältzt, sondern auch direkte, und in diesem Sinn werden die verteilungspolitischen Argumente hinfällig.
- b) In vielen Ländern mit einer fortschrittlichen Sozial- und Steuergesetzgebung (zum Beispiel Schweden) wird die starke Progressionswirkung der Einkommensteuern immer mehr der Kritik unterzogen. Als Konsequenz ergibt sich auch dort eine Verlagerung in Richtung indirekter Steuern.

Zu diesen Einwänden wäre folgendes zu sagen:

ad a) Es ist richtig, daß die Inzidenzlehre (die Lehre, die erforschen möchte, welche Überwälzungsvorgänge stattfinden und wer dann tatsächlich die Steuern trägt) keine eindeutigen Angaben über die unterschiedliche Überwälzung bei indirekten und direkten Steuern machen kann und daß die frühere These, nur indirekte Steuern können überwältzt werden,

sicherlich nicht haltbar ist. Es ist aber anzunehmen, daß indirekte Steuern voll und ohne größere zeitliche Verzögerungen auf den Preis überwältigt werden, während das bei direkten Steuern nicht so leicht möglich ist. Außerdem ist dies ja nicht nur eine Frage der funktionellen Einkommensverteilung (Unternehmer, die ihre Steuern auf den Preis überwälzen können — Arbeitnehmer, die das nicht können), sondern auch der personellen Einkommensverteilung. Es besteht zumindest die Hoffnung, daß direkte Steuern (beziehungsweise deren Erhöhung) teilweise progressive Auswirkungen haben, während indirekte Steuern (beziehungsweise deren Erhöhung) eindeutig regressiv wirken. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Finanzen (BRD) meint dazu: »Die besondere Stärke der Einkommensteuer liegt darin, daß sie in höherem Grad als jede andere Steuer eine gezielte Verteilung der Steuerlasten ermöglicht. Mit ihrer Hilfe kann man am ehesten eine Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit, deren wichtigster Indikator das Einkommen darstellt, erreicht werden; ferner bietet sie eine Handhabe für angestrebte Verteilungskorrekturen. Zwar stimmt auch bei der Einkommensbesteuerung die wirkliche Lastenverteilung im allgemeinen nicht mit der beabsichtigten überein, da es kein Mittel gibt, die Steuerüberwälzung völlig auszuschließen, doch halten sich die Abweichungen in Grenzen.«¹⁴ Und aus dieser Beurteilung wird dann im Gutachten zur Reform der direkten Steuern in der BRD folgende Konsequenz gezogen: »Wegen ihrer günstigen Eigenschaften sowohl in belastungspolitischer und verteilungspolitischer Hinsicht, als auch unter dem ordnungspolitischen Gesichtspunkt (verhältnismäßig reibungslose Einordnung in die Marktwirtschaft) sollte die Einkommensteuer (einschließlich Körperschaftssteuer) in ihrem Gewicht so verstärkt werden, daß sie mehr als die Hälfte der Gesamtsteuereinnahmen erbringt.«¹⁵

ad b) Was nun den Hinweis auf skandinavische Länder betrifft, so ist auch der äußerst mangelhaft und irreführend. Die Steuerstruktur skandinavischer Länder, zum Beispiel Schwedens, unterscheidet sich nämlich in zweifacher Hinsicht von der Österreichs: Erstens besteht in diesen Ländern ein viel höherer Anteil direkter Steuern am gesamten Steueraufkommen. Wenn daher in diesen Ländern jetzt eine stärkere Betonung von indirekten Steuern stattfindet, so bewegen sie sich in die Richtung einer Situation, in der sich Österreich schon lange befindet, die bei uns aber noch verstärkt werden soll. Zweitens besteht in diesen Ländern in vieler Hinsicht eine doppelte Progression, nämlich die Progressionswirkung des Tarifs als solchen und die Progressionswirkung durch die Tatsache, daß verschiedene Begünstigungen mit steigendem Einkommen nicht nur relativ, sondern auch in ihrer absoluten Höhe abnehmen. Derzeit sind (in Schweden) der Absetzbetrag für untere Einkommensbereiche sowie die Kinder- und Wohnungsbeihilfen solcher Art strukturiert. Bis 1975 war auch der allgemeine Absetzbetrag ein »verschwindender« Absetzbetrag. (Übrigens wird in Schweden nicht nur bei der Mehrwertsteuer Zuflucht gesucht, sie wurde zuletzt sogar gesenkt, sondern auch bei der Lohnsummensteuer.)¹⁶

Wie man sieht, sind also die undifferenzierten Hinweise auf das Ausland keineswegs ein Argument für die österreichische Steuerpolitik.

VI. Schlußfolgerungen

Folgende Schlußfolgerungen ergeben sich damit aus der kurzen Analyse der finanzpolitischen Entwicklung Österreichs in den letzten Jahren bezüglich »Finanzkrise« und »Öffentliche Armut«.

1. Wenn wir davon ausgehen, daß das marktwirtschaftliche System immer wieder neue Probleme generiert, die durch den einzelnen als solchen weder finanziell noch organisatorisch zu bewältigen sind, so könnte nur ein steigender realer Anteil des öffentlichen Sektors am Sozialprodukt zu einem deutlich verspürbaren Abbau »öffentlicher Armut« beitragen. Die globalen Daten weisen für Österreich nicht auf einen solchen Prozeß. Genaue Angaben sind allerdings nur durch detaillierte Analysen vor allem der Ausgabenstruktur und deren Entwicklung möglich.

2. Auch Österreich ist tendenziell von einer »Finanzkrise« bedroht, eine Tendenz, die durch die relativ hohen Inflationsraten der vergangenen Jahre noch verstärkt wurde. Während die Ausgabe Seite durch eine (überdurchschnittliche) Inflationsrate voll betroffen ist, werden auf der Einnahmenseite inflationsbedingte Mehreinnahmen »rückerstattet«.

3. Kurzfristig können und sollen auch in konjunkturschwachen Zeiten Budgetlücken durch Kredite finanziert werden. Langfristig sind jedoch Steuererhöhungen unumgänglich. Hier bieten sich zwei Alternativen an (die natürlich auch kombiniert werden können).

Erstens gibt es den Weg, den man jetzt zu gehen scheint, nämlich die generelle Anhebung der indirekten Steuern. Die andere, wenn auch kurzfristig politisch weniger opportune Möglichkeit wäre, sich wieder verstärkt auf direkte Steuern zu stützen. Eine solche Strategie empfiehlt zum Beispiel das schon erwähnte »Gutachten« zur Finanzierung eines höheren Staatsanteils:

»An erster Stelle sollte der Tarif der persönlichen Einkommensteuer erhöht werden, weil verteilungspolitischen Gesichtspunkten dabei am ehesten Rechnung getragen werden kann.

- Entsprechend der Erhöhung des Spitzensatzes der Einkommensteuer wäre auch eine Heraufsetzung des Körperschaftssteuertarifs erforderlich.
- Eine Erhöhung der Sätze der Mehrwertsteuer sollte nach Möglichkeit vermieden werden . . .
- Eine weitere Erhöhung der Mineralölsteuer sollte in Betracht gezogen werden, um die wachsenden Aufwendungen für den Straßenbau finanzieren zu können. Unabhängig davon ist eine solche Steuererhöhung auch insoweit angezeigt, als mit ihr vom Straßenverkehr gesellschaftliche Kosten (»social costs«) ausgeglichen werden.
- Eine Erhöhung von Gebühren und Beiträgen wird empfohlen, soweit sie mit dem Verursachungsprinzip zu rechtfertigen ist.¹⁷

Demgemäß wäre folgende Strategie einzuschlagen:

- a) Zur zusätzlich notwendigen Finanzierung sollten primär die Einnahmensteuern herangezogen werden. Dabei müßte eine allfällige Tarif-

erhöhung von einer Beseitigung verschiedener Sonderbegünstigungen (die mittlere und höhere Einkommensschichten bevorzugen) einhergehen. Der Steuertarif müßte mehr als bisher über die tatsächliche Steuerbelastung in den mittleren und höheren Einkommensbereichen aussagen.

- b) Ergänzend dazu sollte auch die Vermögens- und Erbschaftsbesteuerung angehoben werden (höhere Steuersätze, realistischere Einheitswerte, Bodenwertzuwachssteuer usw.).
- c) Auf der Seite der indirekten Steuerbelastung wären zwei Formen zusätzlicher Steuerbelastung denkbar:
 - größere Differenzierung bei der Mehrwertsteuer (mehrere Steuersätze) und stärkere Belastung von »Luxusgütern« und
 - spezielle Verbrauchssteuern, die vor allem der besseren gesellschaftlichen Verteilung der Ressourcen (zum Beispiel Umwelt und Energie) dienen.

4. Eine stärkere Betonung direkter Steuern ist allerdings nur dann möglich, wenn für die unteren Einkommensbereiche eine laufende Anpassung des Steuersystems an die Inflation stattfindet. Hier sind wieder zwei Möglichkeiten vorhanden. Als erstes kommt eine automatische Anpassung in Frage, indem vor allem die Absetzbeträge indexiert werden (also mit der Inflationsrate steigen). Als zweites wäre das System diskretionärer Änderungen möglich (ähnlich wie es jetzt in Österreich gehandhabt wird), nur daß vor allem in Zeiten hoher Inflation jährliche Anpassungen stattfinden müßten. Die Art der Anpassung wäre jedoch in diesem Fall jeweils vom Gesetzgeber zu bestimmen.

5. *Eine Erhöhung des Staatsanteils müßte sowohl auf der Ausgaben- als auch auf der Einnahmenseite von einer stärkeren Konzentration auf die verteilungspolitischen Budgetauswirkungen begleitet sein. Nur unter diesen Voraussetzungen kann der gegenwärtigen konservativen Offensive eine echte »Sozialoffensive« entgegengestellt werden.*

So muß auch die vielerorts geforderte Demokratisierung verschiedener Lebensbereiche mit einer größeren Gleichheit einhergehen:

»Eine phantasievolle Politik gesellschaftlicher Reformen, die den Menschen mehr Freiräume für Entscheidungen, insbesondere im Arbeitsleben einräumt, kann nicht gegen Egalisierung im Bereich materieller Wohlfahrt und im Bildungsbereich betrieben werden. Sie ist überhaupt nur möglich auf der Grundlage materieller Sicherheit und zunehmender Gleichheit.«¹⁸

ANMERKUNGEN

- 1 E. Hofbauer, Öffentliche Ausgaben im Wohlfahrtsstaat, Die Aussprache 1/1975.
- 2 Die Zeit 23. 5. 1975.
- 3 S. Fabricant, The Trend of Government Activity in the United States since 1900, New York 1952.
A. Peacock, J. Wiseman, The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom, London 1961.
H. C. Recktenwald, Staatswirtschaft in säkularer Entwicklung, in: Hamburger Jahrbuch 1970, S. 119 ff.
J. Veverka, The Growth of Government Expenditure in Germany since the Unification, Finanzarchiv NF 23 1964.
- 4 Die Zeit 18. 7. 1975.
- 5 Der Spiegel 5. 5. 1975.
- 6 Die Zeit 9. 5. 1975.
- 7 Frankfurter Allgemeine Zeitung 4. 7. 1975.
- 8 Nähere Angaben siehe: Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Budgetvorschau 1974 bis 1978, Wien 1974, S. 9 f.
- 9 Deutsche Bundesbank, Geschäftsbericht für 1970, S. 78.
- 10 Gutachten zur Finanzierung eines höheren Staatsanteils am Sozialprodukt in: Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Tübingen 1974, S. 536.
- 11 D. Bös, Die finanzpolitische Entwicklung in Österreich 1971 bis 1974, Finanzarchiv NF 33/2, S. 309.
- 12 G. Lehner, Zur Reform der Einkommensteuer, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Monatsberichte 2/1973, S. 58 ff.
- 13 G. Lehner, Zur Lohn- und Einkommensteuersenkung 1975, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Monatsberichte 8/1974, S. 360 ff.
- 14 Gutachten zur Reform der direkten Steuern in der Bundesrepublik Deutschland, Der wissenschaftliche Beirat..., S. 33.
- 15 Ebenda, S. 334.
- 16 Lars Mattiessen, Recent Trends in Personal Income Taxation in Sweden, Finanzarchiv NF 33/2, S. 272 ff.
- 17 Gutachten zur Finanzierung..., a. a. O., S. 568.
- 18 Die Zeit 18. 7. 1975.