

Auswirkungen des EU-Beitritts auf die österreichische Budgetpolitik

Alfred Katterl,¹
Walpurga Köhler-
Töglhofer

Diese Studie untersucht die österreichische Budgetpolitik vor dem Beitritt zur Europäischen Union (EU) und die Bemühungen im Zuge der Öffnung der österreichischen Volkswirtschaft und der Integration in die EU. Des Weiteren werden die mit der Mitgliedschaft in der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) verbundenen Auswirkungen auf die fiskalpolitische Strategie Österreichs analysiert. Die österreichische Budgetpolitik der letzten Jahrzehnte war von mehreren Regimewechseln geprägt. Ziele die Budgetpolitik in den Sechzigerjahren grundsätzlich auf die Erreichung eines ausgeglichenen Haushalts, so veränderte sich in den Siebzigerjahren mit dem Ausbau des Wohlfahrtsstaats und der Verfolgung der Stabilisierungsfunktion die budgetpolitische Strategie bzw. Zielfunktion Österreichs grundlegend. Die wachsende Staatsschuld ab der zweiten Hälfte der Siebzigerjahre führte jedoch zu einer Debatte über die Notwendigkeit von Obergrenzen für das Budgetdefizit in Prozent des BIP. Mit der „Seidel-Formel“ wurde in der Folge der „Budgetsaldo“ wieder stärker zur Zielgröße der Budgetpolitik. Die mit der zunehmenden Schuldendynamik einhergehenden steigenden Zinsausgaben führten zu politisch heftig diskutierten Konsolidierungsmaßnahmen. Infolge des „EU-Beitritts per se“ sah die österreichische Finanzpolitik keinen fundamentalen Handlungsbedarf. Angesichts einer 5% des BIP übersteigenden gesamtstaatlichen Defizitquote mussten 1996/97 aber beträchtliche Konsolidierungsanstrengungen unternommen werden, um Österreich in die erste Gruppe der Teilnehmer an der Europäischen Währungsunion zu bringen. Im Jahr 2000 vollzog die neue Koalitionsregierung insofern eine „budgetpolitische Wende“, als das Ziel eines Nulldefizits propagiert und 2001 erreicht wurde. Im Licht der andauernden Konjunkturlaute wurde das strikte Nulldefizit jedoch vom Ziel eines über den Konjunkturzyklus ausgeglichenen gesamtstaatlichen Budgetsaldos abgelöst. Mit der Entscheidung, eine weitere Steuerreform zu konzipieren und diese nicht sofort gegenzufinanzieren, veränderte Österreich abermals seine fiskalische Strategie im Sinn der Inkaufnahme einer „temporären Abweichung“ vom mittelfristigen Ziel gemäß dem Stabilitäts- und Wachstumspakt.

1 Österreichische Budgetpolitik vor dem EU-Beitritt von 1960 bis 1995

Die österreichische Budgetpolitik der Sechzigerjahre zielte auf die Erreichung eines ausgeglichenen Haushalts. Dem Staat wurde vorrangig eine Allokationsfunktion im Sinn der Gewährleistung der Grundversorgung der Bevölkerung zugeordnet. Ein negatives Zinswachstumsdifferenzial stabilisierte trotz des Auftretens von Budgetdefiziten die Schuldenquote auf extrem niedrigem Niveau von etwas über 10% des BIP.

In den Siebzigerjahren folgte eine Phase „innovativer“ Budgetpolitik mit einem starken Ausbau des Wohlfahrtsstaats nach skandinavischem Muster. Dieser Ausbau ging einher mit permanenten Budgetdefiziten und folglich auch mit einem merklichen Anstieg

der Schuldenquote; sie erhöhte sich von 1974 bis 1985 von 10% des BIP auf knapp unter 50% des BIP.

Zudem wurde die Funktion des öffentlichen Sektors nach der von der Erdölkrise bedingten Stagflationsperiode um Stabilisierungsaufgaben erweitert. Damit wurde die wirtschaftspolitische Rolle des Staats nunmehr durch die Rolle des Staats als makropolitischen Akteur dominiert (Mooslechner, 2001). Output-Level und Beschäftigung waren vorher für die Fiskalpolitik weitgehend exogen, nunmehr rückten sie aber ins Zentrum der Makropolitik; dem Budget des Staats wurde eine neue und viel größere strategische Rolle im Rahmen der gesamten Wirtschaftspolitik zuerkannt. Die expansive Fiskalpolitik und die Einbeziehung der verstaatlichten Unternehmen, die beschäftigungspolitische Funktionen übernahmen (Instrumen-

Wissenschaftliche
Begutachtung:
Univ. Prof. Reinhard Neck.

¹ Bundesministerium für Finanzen.

talfunktion gemeinwirtschaftlicher Unternehmen), haben zwar dazu beigetragen, die negativen realwirtschaftlichen Folgen der Erdölpreisschocks und des Strukturwandels in Österreich vergleichsweise gering zu halten. Allerdings führten auch sie zu Defiziten und verschärften daher die Schuldendynamik.

Die Budgetpolitik in Kombination mit einem an die Deutsche Mark gebundenen Wechselkurs und einer auf Kostendämpfung durch Lohnzurückhaltung der Gewerkschaften gerichteten Einkommenspolitik sowie angebotsseitigen Elementen in der Steuerpolitik (ausgedehnte steuerliche Investitionsanreize) zielten auf die Erhaltung der Vollbeschäftigung als prioritärem Ziel der Politik. In der Tat war diese Version des Keynesianismus insofern erfolgreich, als es in Österreich nur zu einem vergleichsweise geringfügigen Anstieg der Arbeitslosigkeit kam. Allerdings bauten sich erhebliche Strukturprobleme, wie z. B. im Bereich der Verstaatlichten Industrie, auf. Mit Beginn der Achtzigerjahre dämpften zudem Frührentenprogrammen die Arbeitslosigkeit; sie sorgten aber wiederum für höhere Transferzahlungen aus dem Budget an die Sozialversicherungen. Die österreichische Budgetpolitik zielte in dieser Periode damit weniger auf die langfristige Tragfähigkeit ab, sondern orientierte sich vor allem am Ziel der Verminderung der Arbeitslosigkeit.

Infolge der Defizite und außerbudgetären Maßnahmen stieg die Schuldenquote ab der zweiten Hälfte der Siebzigerjahre beträchtlich an. Im Gegensatz zu den Sechzigerjahren, als ein negatives Zinswachstumsdifferential geholfen hatte, die Schuldenquoten zu stabilisieren, wurde in den Siebzigerjahren das Zinswachstumsdiffe-

renzial positiv, sodass Primärüberschüsse erzielt hätten werden müssen, um die Schuldenquote weiterhin stabil zu halten.

Die rasch wachsende Staatsschuld führte zu einer Debatte über die Notwendigkeit von Obergrenzen für das Budgetdefizit in Prozent des BIP. Der damalige Leiter des Wirtschaftsforschungsinstituts (WIFO) entwickelte auf Basis des theoretischen Modells von Domar die nach ihm benannte „Seidel-Formel“. Dieser Formel zufolge wäre ein Defizit des Bundes von durchschnittlich $2\frac{1}{2}\%$ des BIP anzustreben gewesen, um die Schuldenquote bei einem jährlichen nominellen Wirtschaftswachstum von 7% bei einem Drittel des Bruttoinlandsprodukts zu stabilisieren.

Damit wurde der „Budgetsaldo“ wieder stärker zur Zielgröße der Budgetpolitik. Die Anwendung der „Seidel-Formel“ hatte daher mehrere budgetpolitische Auswirkungen. Erstens wurden – wann immer das Budgetdefizit den „Seidel-Wert“ deutlich überschritt – Konsolidierungspakete geschnürt, um das Defizit in den Folgejahren zu reduzieren. Um dies mit möglichst geringen politischen Kosten zu erreichen, wurden öffentliche Aufgaben zunehmend aus den administrativen Haushalten „ausgelagert“ bzw. neue Instrumente, wie z. B. Haftungen, eingeführt, die nicht im Defizit aufschienen. Des Weiteren wurden Budgetdefizite durch die zeitliche Verschiebung öffentlicher Ausgaben in die Zukunft verlagert. Die beiden wichtigsten Beispiele dafür waren das öffentliche Pensionssystem und das am Senioritätsprinzip orientierte Gehaltsschema im öffentlichen Dienst. Trotzdem wurden jedoch keine Primärüberschüsse erzielt.

Die mit der zunehmenden Schuldendynamik einhergehenden steigenden Zinsausgaben in den Achtzigerjahren führten in der Folge zu – politisch heftig diskutierten – Konsolidierungsmaßnahmen. Politisch heftig diskutiert wurden sie deswegen, weil der in den Siebzigerjahren stattgefundenen „Umbruch in der Fiskalmentalität“ (Bartel, 1993) auch in Österreich zu der Meinung geführt hatte, dass hohe und steigende Budgetdefizite sowohl politisch machbar als auch wirtschaftlich verkraftbar seien. Die Große Koalition stellte dann allerdings 1987 fest, dass „... die Konsolidierung des Bundeshaushalts angesichts der Entwicklung des Bundeshaushalts selbst und deren Auswirkungen auf andere Bereiche der Wirtschaftspolitik (Wachstum, Beschäftigung, Verteilung, Währung) ein zentrales Anliegen für die Wirtschaftspolitik...“ sei (Arbeitsübereinkommen 1987, Anhang 8, S.1). Diese abermalige Neuausrichtung der Budgetpolitik stellte die faktische Abkehr vom Konzept des Austro-Keynesianismus und eine teilweise Hinwendung zu angebotsorientierter Wirtschaftspolitik dar (Bartel, 1995).

Spezifischer Ausdruck der Hinwendung zu einer eher angebotsorientierten Fiskal- und Wirtschaftspolitik waren die groß angelegten Steuerreformen 1989 und 1994. Sie spiegelten einerseits die Sorge um negative Effekte hoher Steuerlasten auf die Investitionen und das langfristige Wachstum wider, andererseits die Erkenntnis veränderter steuerpolitischer Rahmenbedingungen infolge der zunehmenden Öffnung der Grenzen und der Liberalisierung des Kapitalverkehrs. Sie spiegelten durch ein bewusstes Abgehen von einem System der „comprehensive income taxation“

auch die Abkehr von strengen verteilungspolitischen Zielsetzungen bzw. dem Leistungsfähigkeitsprinzip der Besteuerung wider.

Die Senkung des Grenzsteuersatzes in der Einkommensteuer von 62% auf 50% entschärfte vor allem die steuerliche Progression in den mittleren und hohen Einkommensklassen und sollte damit einen stärkeren Leistungsanreiz für mehr Arbeit bieten. Die Reform der Besteuerung von Kapital i. w. S. (Einführung eines vergleichsweise niedrigen proportionalen Steuersatzes für Körperschaften bei gleichzeitiger Ausdehnung der Steuerbemessungsgrundlage und Einführung einer proportionalen Endbesteuerung mit Quellenabzug von Kapitaleinkünften von inländisch steuerpflichtigen Privatpersonen) verfolgte das Ziel, Österreich im Standortwettbewerb um Portfolio- und Realinvestitionen bzw. um Unternehmensansiedlungen besser zu positionieren. Die Steuerreformen dieser Periode waren somit eine Reaktion auf die Offenheit der Volkswirtschaften und die Freizügigkeit der Produktionsfaktoren sowie den zunehmenden Standortwettbewerb; Faktoren, die den steuerpolitischen Handlungsspielraum in Bezug auf den Faktor Kapital wesentlich stärker beschränken als in Bezug auf den Faktor Arbeit.

2 EU-Beitritt

Der Antrag für den Beitritt zur EU wurde im Juli 1989 gestellt, wobei zunächst Verhandlungen zwischen der EFTA und der EWG über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) stattfanden. Der EWR trat am 1. Jänner 1993 in Kraft.

Der budgetpolitische Handlungsbedarf in Folge des EU-Beitritts hielt

sich in Grenzen.² Der Einfluss, der vom EU-Beitritt per se auf die Steuergesetzgebung in Österreich ausging, wurde als eher gering eingeschätzt. Steuerpolitisch ging der Anpassungsbedarf bzw. die Beschränkung des Handlungsspielraums vielmehr von der Öffnung der Grenzen bzw. von der Liberalisierung der Faktor- und Gütermärkte sowie von der zunehmenden Mobilität der Steuerbasen aus. Auch hatte Österreich bereits 1973 unter dem Gesichtspunkt eines möglichen künftigen EU-Beitritts die Mehrwertsteuer eingeführt, die zur ergiebigsten Steuereinkunftsart geworden war.³ Angesichts des anvisierten EU-Beitritts wurde 1992 der – 1977 zwecks Eindämmung des damaligen „twin deficits“ eingeführte – erhöhte Mehrwertsteuersatz auf Luxusgüter abgeschafft und nur für den Kauf von PKW als spezifische Normverbrauchsabgabe belassen.

Anpassungsbedarf bestand im Bereich der Besteuerung von Kredit- und Darlehensvergaben, der notwendigen Abschaffung mehrwertsteuerähnlicher Abgaben sowie in Bezug auf die Mehrwertsteuerregelungen bei bestimmten Leistungen, wie ärztliche Leistungen etc. Bei Arztleistungen war auf unechte Umsatzsteuerbefreiung umzustellen. Im Bereich der Verbrauchsteuern kam es etwa bei Mineralölsteuern durch die Umsetzung

der Richtlinienverordnung zu Steuererhöhungen. Auch musste der Straßenverkehrsbeitrag deutlich gesenkt werden. Es war aber klar, dass Österreich Nettozahler in den EU-Haushalt sein würde, was die öffentlichen Haushalte belasten würde. Das WIFO⁴ hatte eine Nettobelastung von mittelfristig 0,9% des BIP für die öffentlichen Haushalte errechnet bzw. für das erste Jahr 1½% des BIP. Keine der zahlreichen Studien zum EU-Beitritt Österreichs thematisierte hingegen die Einhaltung der Maastricht-Kriterien als potenzielles budgetpolitisches Problem. Das Maastricht-Kriterium eines öffentlichen Defizits von 3% des BIP hatte Österreich im Durchschnitt der Achtzigerjahre eingehalten. Auch die Schuldenquote lag nahe dem Maastricht-Referenzwert von 60% des BIP, doch schien dieses Kriterium ohnedies von sekundärer Bedeutung, weil es weitgehend als eine Folge der Defizitentwicklung gesehen wurde.⁵

Bereits mit dem EWR wurden – bis auf weite Teile der Landwirtschaft – die Bestimmungen des europäischen Binnenmarktprogramms umgesetzt. Der Außenschutz für Güter und Dienstleistungen entfiel, und die Wettbewerbsregeln der EU mussten angewendet werden. Dies erforderte in gewissen Bereichen das Offenlegen bisher versteckter Subventionen und die Übertragung der Finanzierungslast

² Siehe Nitsche et al. (1988).

³ Das EU-Binnenmarktprogramm hat unmittelbar nur auf eine Harmonisierung der Mehrwertsteuern und spezifischer Verbrauchsabgaben gezielt. Bereits mit der sechsten Umsatzsteuer-Richtlinie 1977 hatte man sich auf eine weitgehende Harmonisierung der Bemessungsgrundlage für diese Steuerart geeinigt. Dies deswegen, weil die Finanzierung der Gemeinschaftsausgaben – zusätzlich zu anderen Quellen – durch einen Anteil an den nationalen Mehrwertsteuereinnahmen der Mitgliedsländer in Höhe von 1,4% der vereinbarten Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage erfolgt.

⁴ Siehe Bayer et al. (1994).

⁵ In der Budgetrede für das Bundesbudget 1994 hieß es: „Bei der Höhe der öffentlichen Defizite, der Preisstabilität und des Zinsniveaus zählt Österreich zu den Kernländern einer künftigen Wirtschafts- und Währungsunion.“

auf die öffentlichen Haushalte.⁶ Mit dem EU-Beitritt am 1. Jänner 1995 kam auch noch die Offenlegung weiterer Teile der agrarischen Subventionen. Zudem waren die Subventionen vor dem EU-Beitritt nochmals deutlich erhöht worden, um den betroffenen Sektoren eine „Atempause“ vor dem drohenden Wettbewerbsdruck zu verschaffen.

Im Licht der Volksabstimmung über den EU-Beitritt versuchte die Bundesregierung mit budgetären Mitteln die potenziellen Verlierer des EU-Beitritts finanziell zu kompensieren. Damit stieg das Budgetdefizit 1995 auf einen Rekordwert von 5,7% des BIP und damit deutlich über den Maastricht-Referenzwert von 3% des BIP.

3 Vorbereitung auf die Teilnahme an der Europäischen Währungsunion: Budgetpolitik in den Jahren von 1996 bis 1997

Am 10. Dezember 1991 beschlossen die Staats- und Regierungschefs der damaligen 12 EU-Länder in Maastricht den Vertrag über die Europäische Union.⁷ Darin wurde festgelegt, dass die zweite Stufe für die Verwirklichung der WWU am 1. Jänner 1994 beginnen sollte – nachdem in der ersten Phase, die mit 1. Juli 1990 begonnen hatte, die Liberalisierung des Kapitalverkehrs umgesetzt und der Binnenmarkt implementiert worden war.

In der zweiten Phase setzten die Mitgliedstaaten verstärkte Anstrengungen zur Gewährleistung der nominalen Konvergenz durch die Erfüllung der so genannten Maastricht-Kriterien für die Teilnahme an der Währungsunion.⁸ Mit Bezug auf die Fiskalpolitik wurde im Maastricht-Vertrag die Einhaltung der Haushaltsdisziplin für alle Mitgliedstaaten derart festgelegt, dass erstens die gesamtstaatliche Defizitquote eines Mitgliedstaats grundsätzlich unter dem politisch fixierten Referenzwert von 3% des BIP liegen soll und zweitens die öffentliche Schuldenquote unter dem politisch fixierten Referenzwert von 60% des BIP bleibt (bzw. sich zumindest hinreichend rasch rückläufig entwickelt und sich damit diesem Referenzwert annähert). Weiters wurde noch ein Verbot der Monetisierung der Staatsschuld und die „No-Bail-Out-Regelung“ festgeschrieben, um das Problem des „Moral-Hazard-Verhaltens“ von Regierungen auszuschalten. Es wurde vereinbart, dass nur jene Länder an der dritten Stufe der WWU teilnehmen können, die die Maastricht-Kriterien erfüllen.

Gemäß Maastricht-Vertrag sollte die dritte Stufe der WWU frühestens 1997 beginnen, sofern mehr als die Hälfte der EU-Mitgliedstaaten bis dahin die Maastricht-Kriterien erfüllen würde. Dies war bekanntlich nicht der Fall. Der Europäische Rat von Madrid legte sodann im Dezember 1995 den Beginn der dritten Stufe der WWU mit 1. Jänner 1999 fest. An

⁶ In Österreich hatte es zahlreiche Interventionen gegeben, die nicht über das Budget liefen und die im Wesentlichen auf eine Abschottung des österreichischen Marktes vor Importen aus dem Ausland abzielten und die inländischen Preise reglementierten. Die Kosten dieser Preisregulierung trugen die Konsumenten in Form eines Verlusts der Konsumentenrente. Die Last der geforderten kompensatorischen Subventionen bzw. Anpassungshilfen hat hingegen die Gesamtheit der Steuerzahler zu tragen.

⁷ Dieser wurde am 7. Februar 1992 in Maastricht unterzeichnet und ist am 1. November 1993 in Kraft getreten.

⁸ Diese waren bzw. sind: Defizitquote kleiner 3% des BIP; Schuldenquote kleiner 60% des BIP, niedrige Inflation, niedrige Zinsen, 2-jährige Teilnahme am Wechselkursmechanismus; das Kriterium einer Schuldenquote wurde allerdings insofern abgeschwächt als jene Länder, deren Schuldenquote über 60% des BIP lag, nur eine hinreichend rückläufige Schuldenquote vorweisen mussten bzw. müssen.

der dritten Stufe sollten all jene EU-Staaten teilnehmen können, die die Konvergenzkriterien im Jahr 1997 erfüllen würden.

Die Regierung sah die Aufnahme Österreichs in die erste Gruppe der Euro-Teilnehmer als oberste politische Priorität an. Der damalige Finanzminister führte daher als erste Neuerung ein, dass die Budgetpolitik von der Darstellung und den Indikatoren gemäß Bundeshaushaltsgesetz (BHG) auf das Maastricht-Konzept ausgerichtet werden musste, das heißt auf die Darstellung laut Europäischer Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung (ESVG). Davor wurden derartige Berechnungen primär nur für die Berechnung des Wirtschaftswachstums im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung sowie für internationale Institutionen wie OECD und IWF erstellt. Der größte Unterschied zwischen dem administrativen Budgetsaldo gemäß BHG und jenem gemäß ESVG liegt in der periodenrichtigen Zuordnung von Ausgaben und Einnahmen im ESVG. Mit dem administrativen Saldo konnten z. B. konjunkturelle Auswirkungen durch Rücklagentransaktionen „optisch“ geglättet werden. Dies ist im ESVG nicht mehr möglich.⁹

Der politische Wille, der ersten Gruppe der Teilnehmer an der dritten Stufe der WWU anzugehören, bedeutete aber die Erzielung der Maastricht-Kriterien. Der „Kassasturz“ im Jänner 1996 ergab, dass die Defizitquote von 1,9% des BIP (1992) auf über 5% des BIP (1995) gestiegen war. Die

zyklisch-bereinigte Defizitquote lag 1995 zudem noch um 1/2 Prozentpunkt über dem aktuellen Budgetsaldo. Die öffentliche Verschuldung hatte sich von 58,3% (1992) auf 69,4% (1995) des BIP erhöht. Ohne Gegensteuerungsmaßnahmen hätte sich das öffentliche Defizit auf etwa 7% des BIP ausgeweitet und die Schuldenquote explodieren lassen. „Die Budgetentwicklung in Österreich 1993 – 1995 war nicht nur verglichen mit den Vorjahren alarmierend, sondern auch im Vergleich mit den anderen EU-Staaten.“ (Van der Bellen, 1997, S. 4).

Die österreichische Regierung schnürte daher das größte Budgetkonsolidierungspaket der Zweiten Republik. Mit einem Volumen von rund 4% des BIP innerhalb eines Zeitraums von nicht einmal zwei Jahren war es auch das vergleichsweise größte der EU.¹⁰ Angesichts der Rekordausgabenquote, die Österreich erreicht hatte, sollten zwei Drittel des Konsolidierungserfolgs von der Ausgabenseite stammen, ein Drittel von der Einnahmenseite. Die Konsolidierungsmaßnahmen reduzierten die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte um beinahe 10%, jedoch sollten die oberen Einkommensschichten stärker zur Konsolidierung beitragen. Weitere wichtige Maßnahmen zielten auf die Reduktion der Beschäftigung im öffentlichen Sektor, auf Ausgliederungen und auf einen Reformschritt in der Pensionsversicherung im Jahr 1997. Zudem wurde die steuerliche Bemessungsgrundlage erheblich erweitert, wäh-

⁹ Tatsächlich kann auch im ESVG das „accrual principle“ in gewissen Fällen aus Praktikabilitätsgründen durchbrochen werden, z. B. bei der Verbuchung von direkten Steuern. Einen Überblick über die konzeptuellen Unterschiede gibt Fleischmann (2002).

¹⁰ Bei EU-Vergleichen ist aber zu beachten, dass die Länder mit größeren Konsolidierungserfolgen im Wesentlichen von der Konvergenz der Zinssätze profitierten, die Einsparungen in der Größenordnung bis zu 5% des BIP mit sich brachten. Ebenso ist zu beachten, dass aktuelle Zeitreihen durch Revisionen in der Maastricht-Statistik andere Zuordnungen treffen, als der damaligen Rechtslage entsprechend.

rend die nominellen Steuersätze gleich blieben und eine Steigerung der Lohnnebenkosten vermieden wurde. Mit den Ländern und Gemeinden wurde 1996 ein Vorläufer des internen Stabilitätspakts vereinbart. Die gesetzliche Umsetzung erfolgte 1999 gemeinsam mit dem Beschluss, einen Konsultationsmechanismus zu installieren. Damit sollten gegenseitige finanzielle Belastungen von Gebietskörperschaften und die Überwälzung von Kosten vermieden werden. Ab 1996 mussten die Länder und Gemeinden einen „Stabilitätsbeitrag“ leisten.

Die Wirtschaftsforscher standen der Machbarkeit und wirtschaftspolitischen Sinnhaftigkeit einer derartigen Konsolidierungsoffensive skeptisch gegenüber. Klar war, dass bei einem erwarteten realen Wirtschaftswachstum von etwa 2% für die Jahre 1996 und 1997 der Spielraum für eine Budgetkonsolidierung gering war, sollte eine Rezession vermieden werden. Makromodellsimulationen kündigten erhebliche Wachstumseinbußen an.¹¹ Wie groß letztlich die Wachstumseffekte der Konsolidierung waren und wieviel davon auf die „abrupte“ Konsolidierung zurückgeht, lässt sich nur schwer beantworten. Im EU-Vergleich wies Österreich in der Periode von 1996 bis 1997 kumuliert ein reales Wirtschaftswachstum von 4,5%, auf, während es in Deutschland 2,2% und in den EU-15 4,2% betrug. Somit könnten so genannte „nicht-keynesianische“ Effekte der Budgetkonsolidierung wirksam geworden sein, deren

Existenz unter Ökonomen aber umstritten ist (Prammer, 2004).

Erstmals wurde 1996 auch eine explizite Strategie zur Senkung der Verschuldungsquote formuliert, weil die Prognosen ergeben hatten, dass trotz Budgetkonsolidierung die Schuldenquote mittelfristig weiter ansteigen würde.¹² Die öffentliche Verschuldung in Prozent des BIP sollte durch Privatisierungen, Verkauf von Forderungen des Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds, Vermögensumschichtungen und marktmaßiger Ausrichtung der kommunalen Gebührenhaushalte gesenkt werden. Die Bundesanteile an der Creditanstalt-Bankverein und BankAustria AG wurden veräußert. Die P.S.K., die Austria-Tabak-Werke-AG und die Salinen-AG wurden auf die Liste der zu privatisierenden Unternehmen gesetzt.

Neben der Privatisierung von Beteiligungen wurden Finanzaktiva veräußert, wie etwa beim Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds. Nicht genutzte Immobilien sollten verwertet werden. Die Schulden der ASFINAG und der Straßenbausondergesellschaften für hochrangige Straßen betrugen per Ende 1996 rund 5,7 Mrd EUR. Um ein Refinanzierungsausmaß von mindestens 50% und damit eine Reklassifizierung der ASFINAG als zum privaten Sektor gehörend¹³ zu erreichen, wurden deren Aufgaben auf den Straßenbau und die -erhaltung erweitert und Reorganisationen bei den Straßenbausondergesellschaften durchgeführt. Bis 2001 sollte flächen-

¹¹ Laut Breuss et al. (1997) hätten die nachfrageseitigen Konsolidierungsmaßnahmen das BIP im Jahr 1996 dauerhaft um 1,2% gesenkt (Niveausprung). Die Maßnahmen wären zwar auch ohne Teilnahme an der Europäischen Währungsunion notwendig gewesen, doch hätte eine längere Konsolidierungsphase geringere negative Effekte gehabt.

¹² Siehe Österreichisches Konvergenzprogramm vom Mai 1996.

¹³ Die Schulden der ASFINAG fielen dadurch aus der Berechnung der öffentlichen Verschuldungsquote heraus.

deckend ein berührungsloses fahrleistungsabhängiges Road Pricing eingeführt werden.¹⁴ Mit den Gemeinden wurde zudem vereinbart, dass deren marktbestimmte Betriebe bzw. Gebührenhaushalte, wie etwa Betriebe der Wasserversorgung, Betriebe der Abwasserbeseitigung, Betriebe der Müllbeseitigung und Betriebe für die Errichtung und Verwaltung von Wohn- und Geschäftsgebäuden so reorganisiert werden mussten, dass eine ESVG 95-konforme Herausnahme ihrer Schulden aus der öffentlichen Schuldenquote möglich wurde.

4 International stark kritisierte Konsolidierungspause: die Periode von 1998 bis 2000

Nachdem im Jahr 1997 Österreich nicht nur den Referenzwert für das Defizit unterschritt, sondern auch die anderen Maastricht-Kriterien erreicht hatte, stand einer Teilnahme an der dritten Stufe der WWU nichts mehr im Weg. Die verstärkten Konsolidierungsanstrengungen nach 1995 mündeten allerdings 1998 in eine Konsolidierungspause. Das Stabilitätsprogramm von 1998 peilte als mittelfristiges Ziel bis 2002 eine Defizitquote von 1,5% des BIP an, was nur in etwa dem von Österreich geforderten konjunkturellen Sicherheitsabstand zur Vermeidung eines übermäßigen Defizits entsprach. Da jedoch auch die nötigen Reformmaßnahmen weitgehend ausblieben, wurde das geforderte mittelfristige Budgetziel eines ausgeglichenen Haushalts verfehlt. Die konjunkturell günstige Periode von 1998 bis 2000 wurde

nicht zugunsten verstärkter Konsolidierungsanstrengungen genutzt. Ganz im Gegenteil, 1998 stieg die Defizitquote wieder stark an.¹⁵ Trotz der Verschlechterung des Budgetsaldos wurde 1999 – dem politischen Wahlzyklus folgend – noch eine, mit Wirksamkeit 2000, nicht gegenfinanzierte und prozyklische Steuerreform im Ausmaß von etwa 0,9% des BIP konzipiert. Dazu kam die vom Verfassungsgerichtshof geforderte Neuregelung der Familienförderung, deren spezifische Umsetzung die öffentlichen Haushalte 1999 und 2000 zusätzlich mit je 0,25% des BIP belastete. Österreich katapultierte sich damit bezüglich der Defizitquote auf die Schlusslichtposition unter den EU-Mitgliedsländern.

Trotz der Konsolidierungsmaßnahmen war die österreichische Ausgabenquote vergleichsweise hoch und die Entwicklungsdynamik in wichtigen Ausgabenbereichen (Personalaufwand, Pensionen, Gesundheitsversorgung) ungebrochen. Die Ursache für die hohe bzw. weiter steigende Ausgabenquote war auch darin zu sehen, dass tief greifende Reformen, die zu einer Verflachung der Entwicklungstrends bei diesen großen und dynamischen Ausgabenaggregaten geführt hätten, stets auf einen späteren Zeitpunkt verschoben worden waren. Aber auch bei den sonstigen Wirtschaftsreformen blieben die Maßnahmen in Ansätzen stecken. Wenig verwunderlich wurde daher Österreich von internationaler Seite (IWF, Europäische Kommission, ECOFIN-Rat) aufgefordert, die Größe des öffentlichen Sektors zu überdenken, Privatisierungen (Austria Tabak

¹⁴ Dies wurde aber erst 2004 verwirklicht.

¹⁵ Die Konsolidierung der Vorjahre basierte auch auf Einmalmaßnahmen bzw. auf teils temporären Maßnahmen, die 1998 wieder ausliefen, wie z. B. die Sistierung des Verlustvortrags. Dies führte 1998 zur automatischen Verschlechterung der Budgetsituation. Die Verschlechterung des gesamtstaatlichen Budgetsaldos resultierte aber auch daraus, dass nach den „Sparjahren“ die Gemeinden wieder verstärkt Investitionsvorhaben durchführten, die in den Jahren zuvor aufgeschoben worden waren.

GmbH & Co KG, P.S.K., Post- und Telekom Austria AG) und Liberalisierungen (Elektrizitäts- und Gasversorgung) zu forcieren bzw. insbesondere im Bereich des öffentlichen Diensts dauerhafte Einsparungen vorzunehmen sowie – nicht nur kurzfristig orientierte – Reformen im Bereich der Pensions- und Krankenversicherung zu implementieren.

Die Schuldenquote wies 1996 und 1997 einen rückläufigen Trend auf, da Primärüberschüsse erzielt wurden, sich das Zinswachstumsdifferenzial infolge sinkender Zinsen verbesserte und – zu guter Letzt – Privatisierungserlöse zur Schuldentilgung herangezogen werden konnten.¹⁶ Im Jahr 1998 drehte sich auch der Entwicklungstrend des Schuldenpfads wieder.

5 Neue Koalitionsregierung: ausgeglichener Budgetsaldo, Redimensionierung des öffentlichen Sektors und Hebung der Standortattraktivität Österreichs (2000–2005)

Im Jänner 2000 trat die Steuerreform in Kraft, die – abgesehen von der fehlenden Gegenfinanzierung – inhaltlich bereits von den EU-Grundzügen der Wirtschaftspolitik „inspiriert“ war.¹⁷

Die neu gewählte Koalitionsregierung, die im Februar 2000 ihre Arbeit aufnahm, änderte nun die fiskalpolitische Strategie signifikant. Die Regierung legte im März 2000 der Europäischen Kommission eine Fortschreibung des Stabilitätsprogramms vor, mit neuen Konsolidierungsmaßnahmen von mittelfristig 1,2% des BIP. Durch Kürzung der Ermessensausgaben, einem weiteren Personalabbau im Bundesdienst sowie Einsparungen bei Pensionen und Transfers (Schlagwort „Erhöhung der Treffsicherheit“; allerdings bei weiterem Ausbau der Kinderförderung) auf der Ausgaben- sowie durch die Versteigerung der UMTS-Lizenzen und ein erstes einnahmenseitiges Konsolidierungspaket¹⁸ konnte das tatsächliche Defizit noch gesenkt und das konjunkturberreinigte Budgetdefizit 2000 doch noch auf dem Stand von 1999 gehalten werden. Die in der März-Fortschreibung des Stabilitätsprogramms angekündigte Reduktion der Defizitquote auf 1,3% des BIP bis zum Jahr 2003 bzw. 1% im Jahr 2005 wurde vom ECOFIN-Rat aber deutlich kritisiert, da in den Grundzügen der Wirtschaftspolitik vereinbart worden war, dass alle Mitgliedstaaten bereits 2002 das mittelfristige Budgetziel eines ausgeglichenen Haushalts erreichen sollten.

¹⁶ Der Verkauf von drei Mobilfunklizenzen im Jahr 1996 und 1997 hatte rund 0,3% bzw. 0,4% des BIP eingebracht. Ebenso hatte 1997 die Übernahme der Pensionsreserven der P.S.K. gegen die Zusage der Übernahme der künftigen Pensionszahlungen das Budget noch zusätzlich um 0,15% des BIP verbessert.

¹⁷ Es wurden höhere Steuerfreibeträge für Forschung und Entwicklung sowie für die Ausbildung von Lehrlingen bzw. für betriebliche Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen eingeführt, Steuerbegünstigungen für Jungunternehmer bei Unternehmensneugründungen gegeben, eine fiktive Eigenkapitalverzinsung eingeführt sowie Erleichterungen für die Erbschaft- und Schenkungsteuern bei Betriebsübergaben; des Weiteren wurde eine Mineralölsteuerbefreiung bei Einsatz umweltfreundlicher Treibstoffe auf der Basis von Raps-Methyläther gegeben. Insgesamt wurde der Entlastungseffekt im Bereich der Einkommensteuer inklusive Familienförderungsmaßnahmen auf 2,36 Mrd EUR geschätzt.

¹⁸ Anhebung der Tabaksteuer, der Elektrizitätsabgabe, der KFZ-Versicherungssteuer und bestimmter Gebühren, wie etwa für Reisepässe und andere amtliche Dokumente; mit einem Konsolidierungseffekt von rund 0,5 Mrd EUR im Jahr 2000 bzw. 0,8 Mrd EUR in 2001.

In Reaktion darauf wurde im Sommer 2000 das „Nulldefizit“ zur budgetpolitischen Maxime erklärt. Allerdings musste als Folge eines Urteils des Europäischen Gerichtshofs die Getränkesteuer abgeschafft werden. Dies belastete die öffentlichen Haushalte mit 0,1% des BIP.¹⁹

Die Regierung kündigte sodann in der Fortschreibung des Stabilitätsprogramms vom Dezember 2000 das Erreichen eines ausgeglichenen gesamtstaatlichen Budgetsaldos im Jahr 2002 und in den Folgejahren sowie eine rasche Reduktion der Schuldenquote auf unter 60% des BIP an. Dafür beschloss sie noch im Jahr 2000 ein zweites Maßnahmenpaket mit einem Konsolidierungsvolumen von kurzfristig 1% bzw. 1,9% des BIP nach drei Jahren (einschließlich dem ersten Paket). Im kurzfristigen Bereich wurden vor allem einnahmenseitige, steuerliche Maßnahmen gesetzt, während die ausgabenseitigen Maßnahmen eine mittelfristige Budgetentlastung bringen sollten. Durch eine große Pensionsreform (die volumenmäßig größte in der EU), einen noch stärkeren Personalabbau (allerdings auch mittels Frühpensionierungen), moderate Gehaltserhöhungen und die Senkung von Mehrdienstleistungen, eine Verwaltungsreform und durch forcierte Einsparungsmaßnahmen der Länder und Gemeinden sollte das Nulldefizit 2002 erreicht

werden. Teil dieser Maßnahmen waren weitere Ausgliederungen bzw. Reklassifizierungen von auf Landes- und Gemeindeebene anfallenden Dienstleistungen und Aufgaben sowie Umstellungen von Subventions- auf Darlehensvergaben durch die Länder. Abgesichert wurde das Ziel eines gesamtstaatlich ausgeglichenen Budgetsaldos durch die Unterzeichnung des innerösterreichischen Stabilitätspakts, der die Länder und Gemeinden zum aktiven Beitrag zur Erreichung dieses Budgetziels verpflichtete, müssen doch die Länder – gegen Sanktionsandrohung bei Nichterfüllen – seither Überschüsse erzielen und die Gemeinden in Summe ausgeglichen budgetieren.

Insbesondere der unerwartete Erfolg der einnahmenseitigen Maßnahmen,²⁰ vor allem die Einführung einer Verzinsung ausstehender Steuerschulden führte zu einem vorzeitigen Erreichen eines leichten Überschusses im Jahr 2001. Mithilfe der beiden Konsolidierungspakete wurde in Österreich damit wieder – nach einer Periode von dreißig Jahren – ein ausgeglichener Budgetsaldo realisiert.

Die Ankündigung, ab 2002 ein Nulldefizit anzupeilen, wurde insbesondere von den internationalen Organisationen, wie IWF und ECOFIN-Rat mit Lob aufgenommen.²¹ Österreich war in der internationalen Beurteilung

¹⁹ Im Herbst 2000 wurde zudem die Börsenumsatzsteuer abgeschafft und der jährliche Freibetrag für Mitarbeiterbeteiligungen von 727 EUR auf 1.453 EUR erhöht; ebenso wurden Wertsteigerungen bei Aktienoptionen bis zu einem Maximalbetrag von 36.336 EUR steuerbefreit und zum Ausgleich von Einmalverlusten die Grenze für die Steuerbefreiung von Beteiligungsveräußerungen von Mindestanteilen in Höhe von 10% auf 1% des Gesellschaftskapitals gesenkt. Zudem wurde die Werbeabgabe von 10% auf 5% reduziert.

²⁰ Verbreiterung der Bemessungsgrundlage in der Einkommensteuer, Erhöhung von Einkommensteuervorauszahlungen (als Einmalmaßnahme), Einführung von Studiengebühren, Abschaffung der beitragsfreien Mitversicherung für kinderlose Ehegatten, Erhöhung der Krankenversicherungsbeiträge der Beamten.

²¹ Kritisch beurteilt wurden hingegen die hohe Abgabenlast, die weitere großzügige Ausgestaltung der familienpolitischen Transfers sowie die Ankündigung ab dem Jahr 2003 die Lohnnebenkosten senken zu wollen. Die internationalen Institutionen empfahlen eine Reduktion der Abgabenlast und plädierten für eine Verringerung der Familienrents und der Wohnbauförderung sowie der Agrarförderungen. Auch wurden immer wieder Anregungen zur Reform des Finanzausgleichs gemacht – jedoch wurden diese Bereiche bislang bei Reformen ausgespart.

nunmehr zum Musterbeispiel des Funktionierens des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) geworden.

Diese Maßnahmen implizierten jedoch auch die höchste Abgabenquote Österreichs in der Nachkriegszeit. 2002 drehte sich der Budgetsaldo wieder in ein moderates Defizit, da sich die internationale Konjunktur seit dem zweiten Halbjahr 2000 signifikant abgeschwächt hatte und zudem ein Jahrhunderthochwasser die öffentlichen Haushalte belastete. Dies dämpfte zwar einerseits die Budgeteinnahmen, regte aber andererseits die Regierung zu zwei Konjunkturstimulierungspaketen und einem „Wachstums- und Standortpaket“ an, um sowohl das kurz- als auch das mittelfristige Wachstum zu stützen. Diese Pakete²² orientierten sich an der Lissabon-Strategie der EU bzw. den dafür empfohlenen Maßnahmen zur Steigerung des Wirtschaftswachstums.²³ 2003 verschlechterte sich der gesamtstaatliche Budgetsaldo infolge der anhaltend schwachen Konjunktur und der Folgekosten der Einführung des Kindergeldes, der weiteren Erhöhung der Kinderbeihilfe sowie der Finanzierung der Konjunkturbelebungsapakete und des Wachstums- und Standortpakets auf -1,1% des BIP. Die Zielsetzung des Nulldefizits wurde nunmehr durch einen ausgeglichenen Budgetsaldo

über den Konjunkturzyklus ersetzt. Mit der Pensionssicherungsreform 2003 wurde aber ein weiterer deutlicher ausgabenseitiger Reformschritt zur Verbesserung der mittel- bis langfristigen Tragfähigkeit der Pensionsversicherung implementiert.

Die Absicherung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte stellt angesichts der absehbaren Bevölkerungsalterung in Europa ein besonderes politisches Anliegen der EU dar. Zu diesem Zweck sollen hohe Schuldenquoten möglichst rasch auf ein Niveau von deutlich unter 60% des BIP zurückgeführt werden und/oder adäquate Pensionsreformen angestrebt werden. Dieses Ziel wurde 1997 vom Wirtschaftspolitischen Ausschuss der EU erstmals formuliert. Bezüglich Österreich hatten aber bereits andere internationale Organisationen und auch die Mitglieder verschiedener Pensionsreformkommissionen (wenn auch seit der letzten größeren Pensionsreform 1983 vergeblich) auf entsprechenden Handlungsbedarf hingewiesen. Ein erster Reformschritt in diese Richtung, wenn auch getrieben vom kurzfristigen Budgetsanierungsbestreben, erfolgte 1997. Von eher kurzfristigen Konsolidierungsüberlegungen war auch der zweite Reformschritt 2000 dominiert. Erst die Pensionssicherungsreform

²² Die darin enthaltenen Maßnahmen umfassten die Erhöhung der Steuerfreibeträge für Forschung und Entwicklung sowie Bildung, höhere – zum Großteil außerbudgetär finanzierte – öffentliche Infrastrukturprojekte sowie – im Rahmen des zweiten Konjunkturbelebungsapakets – die Einführung einer befristeten Investitionszuwachsprämie von 10% für Maschinen und Ausrüstungsinvestitionen, die den Durchschnitt der letzten drei Jahre überstiegen (ursprünglich bis Ende 2003; im Rahmen des dritten als Wachstums- und Standortpaket bezeichneten Maßnahmenpakets bis Ende 2004 verlängert) bzw. die Erhöhung der teilweise im ersten Konjunkturpaket eingeführten Steuerfreibeträge.

²³ Durch die Lissabon-Strategie der EU bzw. deren Bestreben, Europa bis 2010 zur wettbewerbsfähigsten Region der Welt machen zu wollen, kamen für die österreichische Fiskalpolitik in den Jahren von 2000 bis 2002 zusätzliche Anforderungen in qualitativer Hinsicht hinzu. Die quantitativ bedeutendsten sind erstens die Erhöhung der Forschungsquote Österreichs auf 3% des BIP, zweitens die Versorgung der Bevölkerung mit Kinderbetreuungseinrichtungen und drittens die Anhebung der Entwicklungshilfequoten. Budgetrelevant sind aber auch die Förderung des lebenslangen Lernens, die Ausweitung von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Sinn der Verkürzung der Vermittlungsfristen und Hebung der Vermittlungsquoten, die gesetzlichen Verpflichtungen infolge der Universaldienstleistungsverordnungen und des Kioto-Protokolls sowie die Zahlungen an den EU-Haushalt.

2003 und die Pensionsharmonisierung per 2005 zielen auf eine mittel- bis langfristige Entlastung des öffentlichen umlagefinanzierten Pensionssystems ab. Im Bereich des Gesundheitswesens fehlen bislang noch ähnlich groß angelegte Reformschritte, die die mittlere bis langfristige Tragfähigkeit der Systeme garantieren.

Die zwecks rascher Konsolidierung des Budgets vorgenommenen einkommenseitigen Maßnahmen resultierten – wie erwähnt – 2001 in der höchsten Steuer- bzw. Abgabenquote Österreichs in der Zweiten Republik. Die neue Regierung, die im März 2003 ins Amt kam, vereinbarte in ihrem Regierungsprogramm daher eine Senkung der Abgabenquote auf 40% bis zum Jahr 2010. Die Konzipierung einer Steuerreform in zwei Etappen entsprach dieser Zielsetzung.

Die erste Etappe dieser Steuerreform, die im Jahr 2004 umgesetzt wurde, war aufgrund entsprechender Gegenfinanzierungsmaßnahmen nicht von einer Reduktion der Steuerlast sondern nur von einer Änderung der Abgabenstruktur begleitet. Die Anhebung von Verbrauchsteuern war dabei eine Folge der Umsetzung des EU-Rechts, überwiegend waren aber nationale Überlegungen ausschlaggebend. Das Defizit blieb mit 1,2% des BIP annähernd konstant.

Die zweite Stufe der Steuerreform wurde teilweise in das Jahr 2004 vorgezogen; mit Beginn des Jahres 2005 folgte die größere Tranche. Internationales Aufsehen erregte dabei die Reduktion des Körperschaftsteuersatzes von 34% auf 25% und die Einführung einer Gruppenbesteuerung. Beide Maßnahmen sind als ein steuerpolitischer Reflex auf den zunehmen-

den Standortwettbewerb nach der EU-Erweiterung zu sehen. Diese Etappe wurde aber nicht gleichzeitig hinreichend gegenfinanziert, was den Budgetsaldo neuerlich auf etwa –2% des BIP verschlechtert. Die dadurch verursachte – zumindest temporäre – Abweichung von einem über den Konjunkturzyklus ausgeglichenen Budgetsaldo wurde daher vom ECOFIN-Rat auf Basis des gültigen Regelwerks des SWP kritisiert. Außerdem wurde von der Bundesregierung eine weitgehende Harmonisierung der Pensionssysteme beschlossen, was die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen nochmals verbessern sollte. Durch den neuen innerösterreichischen Stabilitätspakt wurde die Wiedererreichung des Nulldefizits im Jahr 2008 paktiert.

Die österreichische Budgetpolitik profitierte in den letzten Jahren vom niedrigen Zinsniveau, das es ermöglichte, den durchschnittlichen Zinsaufwand für die ausstehende Staatsschuld über die Jahre stark zu reduzieren. Die Schuldenquote konnte auf einem sinkenden Pfad gehalten werden, wenn auch die jährlichen durchschnittlichen Reduktionen der Schuldenquote von eher marginaler Natur waren. Infolge einer Eurostat-Entscheidung (Anfang 2003) kam es zu einem Niveausprung nach oben, da Österreich die so genannte Rechtsträgerschuld in die öffentliche Schuldenquote einrechnen musste.²⁴

Als Fazit lässt sich damit feststellen, dass die österreichische Budgetpolitik seit 2001 mit den Anforderungen des europäischen Fiskalrahmens weitgehend im Einklang stand. Wurde im März 2000 die internationale Kritik am fiskalpolitischen Kurs Österreichs

²⁴ Dabei nahm der Bund auf Rechnung von Bundesbetrieben Schulden auf, die Letztere bedienen mussten. Im Fall der ÖBB übernahm der Bund aber letztlich auch die Bedienstungsverpflichtung.

zum Anlass genommen, ein striktes Nulldefizitziel zu verfolgen, das sogar über die Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts hinausging, so wandelte sich die Strategie nach 2002 insofern, als der starre Nulldefizitkurs revidiert und durch das Ziel, einen ausgeglichenen öffentlichen Haushalt über den Konjunkturzyklus hinweg anzustreben, ersetzt wurde. Zum weiteren zentralen Element solider öffentlicher Finanzen als Basis für eine nachhaltige Entwicklung wurde die Senkung der Abgabenquote auf unter 40% des BIP bis zum Jahr 2010 erklärt. Schließlich wurde in Umsetzung der Lissabon-Strategie auch die Wachstumsorientierung der öffentlichen Budgets gestärkt und begonnen, die Verwaltungskosten zu reduzieren.

6 Zusammenfassung

Die österreichische Budgetpolitik der letzten Jahrzehnte war von mehreren Regimewechseln geprägt. In den Sechzigerjahren zielte die Budgetpolitik grundsätzlich auf die Erreichung eines ausgeglichenen Haushalts. Dem Staat wurde vorrangig eine Allokationsfunktion im Sinn der Gewährleistung der Grundversorgung der Bevölkerung zugeordnet. Mit dem starken Ausbau des Wohlfahrtsstaats nach skandinavischem Muster folgte eine Phase „innovativer“ Budgetpolitik. Der Ausbau des Wohlfahrtsstaats und die Verfolgung der Stabilisierungsfunktion durch die Fiskalpolitik gingen allerdings mit permanenten Budgetdefiziten einher, die zumeist um den späteren Maastricht-Wert von 3% des BIP schwankten sowie einem merklichen Anstieg der Schuldenquote.

Mit Beginn des Jahres 1995 trat Österreich der EU bei. Die österreichische Finanzpolitik sah aber wegen des „Beitritts per se“ keinen fundamentalen Handlungsbedarf. Die budgetä-

ren Kosten des EU-Beitritts 1994/95 wurden jedoch unterschätzt. Angesichts einer 5% des BIP übersteigenden gesamtstaatlichen Defizitquote musste 1996/97 die „budgetpolitische Notbremse“ gezogen werden, um Österreich in die erste Gruppe der Teilnehmer an der Europäischen Währungsunion zu bringen. Aufgrund dieser Entscheidung wurden die Maastricht-Kriterien erstmals zu offiziellen Zielwerten der österreichischen Budgetpolitik; das administrative Budgetdefizit des Bundes wurde als Zielgröße verdrängt. Im Rahmen der jeweiligen Finanzausgleichsverhandlungen wurde in mehreren Etappen (1997, 2001) auch ein innerösterreichischer Stabilitätspakt verabschiedet. Erstmals wurden auch erhebliche Anstrengungen einer ausgabenseitigen Budgetkonsolidierung unternommen.

Die Verabschiedung des SWP im Jahr 1997 veränderte die fiskalpolitische Ausrichtung abermals, da der SWP als neue mittelfristige Zielgröße einen ausgeglichenen gesamtstaatlichen Budgetsaldo vorgab. Die nach den Anstrengungen 1996/97 aufgetretene Konsolidierungspause verhinderte jedoch die Nutzung der konjunkturell günstigen Jahre von 1998 bis 2000, um sich diesem Ziel zu nähern. Vielmehr wurde für das Jahr 2000 eine kreditfinanzierte Steuerreform konzipiert, die angesichts einer Wachstumsverlangsamung ein Überschreiten des Maastricht-Referenzwerts von 3% des BIP spätestens 2001 unausweichlich zur Folge gehabt hätte.

Die „rot-schwarze“ Bundesregierung wurde im Jahr 2000 durch eine „schwarz-blaue“ Regierung abgelöst. Gleich nach Regierungsantritt der neuen Koalitionsregierung wurde ein budgetpolitisches „Crash-Programm“ implementiert und eine „budgetpolitische Wende“ insofern vollzogen, als

nun das Ziel eines Nulldefizits propagiert und 2001, ein Jahr früher als erwartet, erreicht wurde. Im darauf folgenden Jahr konnte der Konsolidierungserfolg im Sinn des Erreichens eines nahezu ausgeglichenen Budgetsaldos noch gehalten werden. Im Licht der andauernden Konjunkturflaute wurde aber das Ziel der strikten Erreichung/Einhaltung eines Nulldefizits vom Ziel eines über den Konjunkturzyklus ausgeglichenen gesamtstaatlichen Budgetsaldos abgelöst. Mit der Entscheidung, eine weitere Steuerreform zu konzipieren und diese nicht sofort gegenzufinanzieren, veränderte Österreich seine fiskalische Strategie im Sinn der Inkaufnahme einer „temporären Abweichung“ vom mittelfristigen Ziel gemäß SWP.

Die budgetpolitische Zukunftsvorstellung der EU – und damit auch der gegenwärtigen österreichischen Finanzpolitik – liegt eher in der Erreichung eines schlanken und effizienten Staats, mit möglichst wenig Bürokratie, einhergehend mit moderaten Steuersätzen auf möglichst breiten Bemessungsgrundlagen. Damit soll das lang-

fristige Wachstumspotenzial der österreichischen wie der anderen Volkswirtschaften der EU erhöht werden.

Die österreichische Budgetpolitik hat sich in den letzten zehn Jahren erheblich gewandelt. Diese „Neuausrichtung“ der Politik geht aber nur zum Teil auf den EU-Beitritt zurück. Sie ist auch als Reaktion auf die weitere Öffnung der Volkswirtschaften bzw. auf die Globalisierung zu sehen. Zum Teil ist die Änderung aber auch eine Folge der geänderten Präferenzen der Österreicher und des Wandels in der Einschätzung der Rolle des öffentlichen Sektors und seiner Funktionen.

Die Konsolidierungsbestrebungen ab der zweiten Hälfte der Neunzigerjahre nur der EU bzw. dem WWU-Beitritt zuzuschreiben, wäre angesichts einer alarmierenden Budgetentwicklung in den Jahren von 1993 bis 1995 (Van der Bellen, 1997) verfehlt. Gegeben die Budgetentwicklung ab 1993, gab es keine Alternative zur Konsolidierungsstrategie, da die österreichische Fiskalpolitik langfristig nicht mehr tragfähig war.

Anhang

Übersicht über die Entwicklung der gesamtstaatlichen Budgetindikatoren

in % des BIP

	Öffentliche Ausgaben (ESVG 95)	Öffentliche Einnahmen (ESVG 95)	Öffentliche Verschul- dung ^{1) 2)}	Gesamtstaat- licher Budget- saldo (ESVG 95)	Gesamtstaat- licher Budget- saldo (Maastricht)	Zinsausgaben (ESVG 95)
1960	x	x	13,7	-0,5	-0,5	x
1961	x	x	12,4	1,7	1,7	x
1962	x	x	12,0	1,2	1,2	x
1963	x	x	12,1	-0,5	-0,5	x
1964	x	x	12,0	0,5	0,5	x
1965	x	x	11,5	1,4	1,4	x
1966	x	x	10,9	1,8	1,8	x
1967	x	x	12,1	-0,6	-0,6	x
1968	x	x	13,0	-0,9	-0,9	x
1969	x	x	13,0	-0,1	-0,1	x
1970	x	x	12,5	1,2	1,2	x
1971	x	x	11,2	1,5	1,5	x
1972	x	x	10,4	2,0	2,0	x
1973	x	x	10,4	1,3	1,3	x
1974	x	x	9,9	1,3	1,3	x
1975	x	x	15,3	-2,5	-2,5	x
1976	49,0	45,4	17,9	-3,7	-3,7	1,7
1977	48,7	46,6	19,9	-2,2	-2,2	1,8
1978	51,9	49,2	22,8	-2,7	-2,7	2,2
1979	51,0	48,7	24,1	-2,4	-2,4	2,3
1980	51,3	49,6	36,1	-1,7	-1,7	2,4
1981	52,8	51,0	37,9	-1,8	-1,8	2,7
1982	53,4	50,0	40,3	-3,4	-3,4	3,0
1983	53,8	49,5	44,6	-4,3	-4,3	3,0
1984	53,9	51,2	47,0	-2,7	-2,7	3,3
1985	54,9	52,1	49,2	-2,8	-2,8	3,5
1986	55,8	51,9	53,9	-4,0	-4,0	3,6
1987	56,1	51,6	58,2	-4,5	-4,5	3,9
1988	53,7	50,3	57,6	-3,4	-3,4	3,8
1989	52,3	49,3	56,7	-3,0	-3,0	3,9
1990	52,0	49,6	56,1	-2,4	-2,4	4,0
1991	52,9	50,0	56,1	-2,9	-2,9	4,1
1992	53,6	51,7	55,8	-1,9	-1,9	4,2
1993	56,7	52,5	60,5	-4,2	-4,2	4,2
1994	56,2	51,3	63,4	-4,9	-4,9	4,0
1995	56,0	50,3	67,9	-5,7	-5,6	3,9
1996	55,4	51,4	67,6	-4,0	-3,9	3,9
1997	53,1	51,1	63,8	-2,0	-1,8	3,6
1998	53,4	51,0	64,3	-2,5	-2,3	3,7
1999	53,2	50,8	66,5	-2,3	-2,2	3,5
2000	51,4	49,8	65,8	-1,6	-1,5	3,7
2001	50,9	51,0	66,2	0,1	0,3	3,6
2002	50,6	50,2	65,8	-0,4	-0,2	3,4
2003	50,8	49,5	64,7	-1,3	-1,1	3,1
2004	50,7	49,4	64,2	-1,3	-1,2	3,0

Quelle: Statistik Austria, Bundesministerium für Finanzen.

Stand: April 2005.

¹⁾ Zeitreihenbruch: 1960 bis 1979 nur Finanzschuld des Bundes; ab 1980 öffentliche Verschuldung des Staats.

²⁾ Schuldenstand und BIP seit 2001 unter Berücksichtigung der Neuberechnung der unterstellten Bankgebühr (inklusive FISIM).

Literaturverzeichnis

- Bartel, R. 1993.** Zur Problematik der Budgetpolitik, Bestandsaufnahme und Optionen für den Rechnungshof. In: Das öffentliche Haushaltswesen. Heft 1–2. 14–46.
- Bartel, R. 1995.** Budgetpolitik (Hintergründe, Fragen, Alternativen). In: Das öffentliche Haushaltswesen. Heft 3–4. 186–205.
- Bayer, K., F. Breuss, H. Kramer, C. Pichl, M. Schneider und E. Walterskirchen. 1994.** EU-Beitritt oder Nichtbeitritt. Eine Neubewertung der Folgen für Österreichs Wirtschaft. Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Bundeskanzlers. Österreich in der Europäischen Union. WIFO-Sonderheft. Wien. 22. Februar.
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen. 1994.** Europäische Wirtschafts- und Währungsunion – Neue Rahmenbedingungen für die österreichische Wirtschafts- und Finanzpolitik. 1.
- BMF. 1998.** Österreichisches Stabilitätsprogramm. November.
- BMF. 2000.** Österreichisches Stabilitätsprogramm. März.
- BMF. 2000.** Österreichisches Stabilitätsprogramm. Dezember.
- BMF. 2001.** Österreichisches Stabilitätsprogramm. November.
- BMF. 2003.** Österreichisches Stabilitätsprogramm. März.
- BMF. 2003.** Österreichisches Stabilitätsprogramm. Dezember.
- BMF. 2004.** Österreichisches Stabilitätsprogramm. November.
- Breuss, F. und E. Walterskirchen. 1997.** Die Auswirkungen der WWU-Teilnahme auf Österreich. Wien.
- Dachs, H., P. Gerlich, H. Gottweis, F. Horner, H. Kramer, V. Lauber, W. C. Müller und E. Talos. (Hrsg.). 1997.** Handbuch des politischen Systems Österreichs. Wien. Manz.
- Domar, E. 1944.** The Burden of the Debt and the National Income. In: American Economic Review.
- Europäische Kommission. 1999.** Council Opinion on the Updated Stability Programme of Austria of 18 January.
- Europäische Kommission. 2000.** Council Opinion on the Updated Stability Programme of Austria of 10 June.
- Europäische Kommission. 2001.** Council Opinion on the Updated Stability Programme of Austria of 9 March.
- Europäische Kommission. 2002.** Council Opinion on the Updated Stability Programme of Austria of 6 February.
- Europäische Kommission. 2003.** Council Opinion on the Updated Stability Programme of Austria of 24 May.
- Europäische Kommission. 2004.** Council Opinion on the Updated Stability Programme of Austria of 3 February.
- Fleischmann, E., M. C. Lödl und A. Van der Bellen. 1991.** Außerbudgetäre Finanzierungen. In: Gantner, M. (Hrsg.): Handbuch des öffentlichen Haushaltswesens. Wien. 315–337.
- Fleischmann, E. 2002.** Öffentliche Haushalte in Österreich im Überblick. In: Steger, G. (Hrsg.): Öffentliche Haushalte in Österreich. Wien.
- Fleischmann, E. 2002.** Öffentliche Haushaltsverrechnung und Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung. In: Steger, G. (Hrsg.): Öffentliche Haushalte in Österreich. Wien.
- Gantner M. (Hrsg.). 1991.** Handbuch des öffentlichen Haushaltswesens. Wien.
- Genser B. und R. Holzmann. 1995.** Ausgangslage und Handlungsbedarf der Finanzpolitik Österreichs als Mitglied der Europäischen Union. In: Das öffentliche Haushaltswesen 3–4. 145–186.
- Katterl A., P. Part und H. Stieber. 2003.** Die neuen Haushaltsregeln der EU für die Überprüfung der Stabilitätsziele. BMF. Working Papers 5.
- Kitzmantel, E. 1979.** Steuern – Wer sie zahlt - wer sie trägt. Wien.

- Lacina, F. 2002.** Österreichische Fiskalpolitik vor dem EU-Beitritt. In: Liebscher, K. (Hrsg.). Vom Schilling zum Euro. Festschrift Adolf Wala zum 65. Geburtstag. 13–21.
- Lauber, V. 1997.** Wirtschafts- und Finanzpolitik. In: Dachs, H., P. Gerlich, H. Gottweis, F. Horner, H. Kramer, V. Lauber, W. C. Müller und E. Talos (Hrsg.). Handbuch des politischen Systems Österreichs. Manz. 545–557.
- Liebscher, K. (Hrsg.). 2002.** Vom Schilling zum Euro. Festschrift Adolf Wala zum 65. Geburtstag.
- Mooslechner, P. 2001.** Fiskalpolitische Konzeptionen der europäischen Wirtschaftspolitik. In: Berichte und Studien 2. OeNB. 113.
- Neck R. und M. Getzner. 2000.** Politisch-ökonomische Einflüsse auf das Staatsschuldenwachstum: Eine Fallstudie für Österreich. In: Neck, R., R. Holzmann und F. Schneider (Hrsg.). Staatsschulden am Ende? Ursachen, Wirkungen und Zukunftsperspektiven. Wien. Manz.
- Neck, R., R. Holzmann und F. Schneider (Hrsg.). 2000.** Staatsschulden am Ende? Ursachen, Wirkungen und Zukunftsperspektiven. Wien. Manz (Schriftenreihe des Ludwig Boltzmann-Instituts zur Analyse wirtschaftspolitischer Aktivitäten. 17.
- Nitsche, W., E. Moser und E. Fleischmann. 1988.** Budgetäre Konsequenzen eines EU-Beitritts. BMF. Wien.
- Part, P. 1998.** Öffentliche Finanzen in der Europäischen Union. BMF. Working Papers 3.
- Prammer, D. 2004.** Wirken Budgetkonsolidierungen expansiv? Kritische Würdigung der Literatur zu nicht-keynesianischen Effekten der Fiskalpolitik mit einer Fallstudie für Österreich. In: Geldpolitik und Wirtschaft 3. OeNB.
- Seidel, H. 1978.** Unsere Staatsfinanzen, Finanzbericht 1978. Analysen und Perspektiven. Wien.
- Smekal, C. 1977.** Die Flucht aus dem Budget. Wien.
- Steger, G. (Hrsg.). 2002.** Öffentliche Haushalte in Österreich. Wien.
- Van der Bellen, A. 1997.** Maastricht und die Budgetfolgen: Defizite, Verschuldungsgrenzen, Stabilitätspakete. In: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich 1–2. 1–27.