
Ein Rückblick auf die Budgetpolitik Österreichs seit dem Beitritt zur Europäischen Union

Bruno Rossmann

Mit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union im Jahre 1995 haben sich die Rahmenbedingungen für die nationale Fiskalpolitik wesentlich verändert. Der Eintritt in die dritte Stufe der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion wurde von der Erreichung der im Vertrag von Maastricht festgelegten fiskalischen Konvergenzkriterien abhängig gemacht. Demnach darf das öffentliche Defizit (Netto-Neuverschuldung) nicht höher als 3% des BIP und die öffentliche Gesamtverschuldung des Staates nicht höher als 60% des BIP sein. Für die dritte Stufe der Währungsunion selbst wurde 1997 als Fiskalregel der Stabilitäts- und Wachstumspakt ins Leben gerufen. Damit stellt sich die Frage, welche fiskalpolitischen Strategien diese Regelbindungen nach sich gezogen haben und wie sich das konkret in den Budgetindikatoren und in wichtigen Zielen der Wirtschaftspolitik – insbesondere Wachstum und Beschäftigung – niedergeschlagen hat. Dieser Frage soll in diesem Aufsatz nachgegangen werden. Die verteilungspolitischen Auswirkungen der Budgetpolitik werden weitgehend ausgeklammert, weil es dazu vertiefender Studien bedarf. Abschnitt 1 stellt die supranationalen Rahmenbedingungen für die Fiskalpolitik kritisch dar. Abschnitt 2 widmet sich der Frage, welche konkreten fiskalpolitischen Strategien die Regelbindungen der Fiskalpolitik auf europäischer Ebene in Österreich ausgelöst haben. Die Auswirkungen dieser Strategien auf wichtige budgetpolitische Indikatoren des Sektors Staat bzw. auf die Einnahmen und Ausgaben des Bundessektors stehen im Zentrum von Abschnitt 3. Ferner wird die Frage behandelt, ob die im Stabilitäts- und Wachstumspakt vereinbarten Regeln der konjunkturpolitischen Gestaltung ausreichend Raum ließen bzw. ob eine aus makroökonomischer Sicht adäquate Fiskalpolitik betrieben wurde (Abschnitt 4). Abschnitt 5 fasst schließlich die Ergebnisse zusammen.

1. Rigide supranationale Rahmenbedingungen für die Budgetpolitik

Die fiskalischen Konvergenzkriterien des Maastrichter Vertrags wurden vor allem von wissenschaftlicher Seite von Beginn an heftig kritisiert, weil sie eine willkürliche Zielvorgabe darstellen, keinen Bezug zur Währungsunion haben und keine Rücksicht auf die konjunkturelle Situation eines Landes nehmen und damit die konjunktur- und beschäftigungspolitischen Konsequenzen ignorieren. Weiters wurde eingewendet, dass der nationale Spielraum für die makroökonomische Politik durch die Regelbindung der Fiskalpolitik bei gleichzeitiger Übertragung der Geld- und Wechselkurspolitik an die unabhängige Europäische Zentralbank eingeschränkt wird, deren ausschließliches Ziel die Sicherung der Preisstabilität ist und die dieses Ziel auf Kosten anderer gesamtwirtschaftlicher Ziele wie etwa Wachstum, gesamtwirtschaftliche Stabilisierung und Beschäftigung erreichen kann.

Der Ecofin-Rat, insbesondere aber der damalige deutsche Finanzminister Theo Waigel, beurteilte die Bestimmungen zu den fiskalischen Konvergenzbestimmungen im EU-Primärrecht zur Sicherstellung solider öffentlicher Finanzen als nicht ausreichend und teilweise zu vage. Deshalb verabschiedete der Europäische Rat bei seiner Tagung in Amsterdam 1997 nach einer sehr kontroversiellen Diskussion den Stabilitäts- und Wachstumspakt in Ergänzung zum bereits bestehenden Instrumentarium. Fortan sollten alle EU-Staaten ausgeglichene öffentliche Haushalte oder Budgetüberschüsse aufweisen. Der Europäische Rat unterstrich damit noch einmal die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, übermäßige öffentliche Defizite dauerhaft zu vermeiden um zu verhindern, dass die Mitgliedstaaten der Union über zu hohe Budgetdefizite inflationäre Spannungen und Druck auf die Zinsen auslösen. Fortan sollten alle Staaten ausgeglichene öffentliche Haushalte oder Budgetüberschüsse haben. Gesunde Staatsfinanzen werden als Mittel zur Verbesserung der Voraussetzungen für stabile Preise und für ein starkes Wirtschaftswachstum gesehen, das der Schaffung von Arbeitsplätzen förderlich sei.

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt und seine immer striktere Auslegung durch den Ecofin-Rat haben wesentlich dazu beigetragen, dass Europa seit dem Einbruch der Weltwirtschaft im Jahre 2001 in einer lange dauernden und hartnäckigen wirtschaftlichen Stagnation steckt. Zwar kam es in keinem einzelnen Kalenderjahr zu einem Rückgang der realen Wirtschaftsleistung, aber die ausgeprägte Wachstumsabschwächung über einen Zeitraum von mehreren Jahren brachte höhere Wohlfahrtsverluste mit sich als die großen Rezessionen der Nachkriegszeit.¹ Die durch den Pakt erzwungenen Ausgabenkürzungen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte haben zu einer deutlichen Verschlechterung der Erwartungen

von Haushalten und Unternehmen geführt. Ergebnis war und ist eine markante Schwäche der Binnennachfrage im Euro-Raum. Das größte Aggregat der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, der Konsum der privaten Haushalte, blieb im Euro-Raum in den Jahren 2001 bis 2004 mit einem durchschnittlichen Wachstum von real 1,35% mehr als einen Prozentpunkt unter den langjährigen Vergleichsdaten. Auch der starke Einbruch der Ausrüstungs- und der Bauinvestitionen hatte wesentlichen Einfluss auf die Wirtschaftskrise.

Gleichzeitig waren die EU-Staaten aufgrund der unflexiblen Regelungen des Stabilitätspakts nicht in der Lage, durch eine Ausweitung der öffentlichen Ausgaben gegenzusteuern. Dabei sind öffentliche Investitionen kurzfristig immer noch der zuverlässigste Hebel, um wirksame Wachstums- und Beschäftigungseffekte auszulösen. Aufgrund der anhaltenden Wachstumsschwäche ist die EU daher heute weit davon entfernt, bis 2010 zum stärksten Wirtschaftsraum der Welt zu werden.

Im Grunde ist der Stabilitäts- und Wachstumspakt doppelt gescheitert: Er hat zum einen zu Ausmaß und Dauer der Stagnation beigetragen und konnte zum anderen einen markanten Anstieg der Budgetdefizite in vielen Mitgliedstaaten nicht verhindern. Mehr als ein Drittel der 25 EU-Mitgliedstaaten wiesen 2004 übermäßige Defizite aus – darunter mit Deutschland und Frankreich die größten nationalen Volkswirtschaften der EU. Im Spätherbst 2003 entgingen zwar die „Defizitsünder“ Deutschland und Frankreich aufgrund einer knappen Entscheidung im Ecofin-Rat einer Bestrafung im Rahmen des Verfahrens wegen eines übermäßigen Defizits, im Gegenzug reichte aber die Europäische Kommission als Hüterin der Verträge eine Klage gegen die Wirtschafts- und FinanzministerInnen beim Europäischen Gerichtshof ein. Zur Glaubwürdigkeit des Pakts hat das nicht unbedingt beigetragen – im Gegenteil, eine schwerwiegende politische Krise innerhalb der EU war die Folge. Kramer (2003) meinte damals, dass das Vertrauen in die europäische Wirtschaftspolitik nur durch eine durchgreifende Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts wieder herzustellen sein würde. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt konnte trotz seines strengen Überwachungsverfahrens auch nicht verhindern, dass Griechenland im Zuge der budgetären Notifikation jahrelang falsche Zahlen an Eurostat meldete. Es erscheint paradox, dass das realpolitisch ohne Konsequenzen geblieben ist.

Im Anschluss an die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs vom Juli 2004 waren Zeitpunkt und Chance gekommen, die grundsätzlichen Fehlkonzeptionen des Stabilitäts- und Wachstumspakts zu ändern. Dieser weist zumindest drei zentrale Konstruktionsfehler auf:² Der erste liegt darin, dass die Regeln des Pakts asymmetrisch angelegt sind. Der Zwang zu ausgeglichenen Haushalten erlaubt keine ausreichende Gegensteuerung in wirtschaftlich schlechten Zeiten. Umgekehrt stehen in wirtschaft-

lich guten Zeiten die Türen für Steuersenkungen und Ausgabenerhöhungen weit offen. Es bestehen keinerlei Anreize, die Budgets dann zu säubern, wenn die Steuereinnahmen reichlich in die Staatskassen fließen und die Arbeitslosigkeit sinkt.

Der zweite Fehler liegt in der einseitigen Ausrichtung der Budgetpolitik auf den Budgetsaldo. Durch das hartnäckige, einseitige Festhalten an der fiskalischen Nachhaltigkeit werden andere wichtigere Ziele der Budgetpolitik, wie die Stabilisierung der Konjunktur, die Förderung des Wachstums, die Verringerung der Arbeitslosigkeit, die ausreichende Bereitstellung von Infrastrukturinvestitionen und verteilungspolitische Ziele, hintangestellt. Damit reduziert sich der Pakt auf einen Stabilitätspakt, während von einem Wachstumspakt nicht die Rede sein kann. Drittens schließlich wird der Koordinierungsbedarf im Bereich der makroökonomischen Politiken und der Unternehmens- und Kapitalsteuern („Steuerunterbietungswettbewerb“) zwischen den EU-Staaten völlig ausgeblendet.

Nach monatelangen Verhandlungen hat sich der Europäische Rat im Frühjahr 2005 auf eine Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts geeinigt. Die Neuregelungen zielen einerseits darauf ab, möglichst zu verhindern, dass es überhaupt zu einer Überschreitung der 3%-Defizit-Grenze kommt (Stärkung des präventiven Arms) und andererseits auf Änderungen im Verfahren für den Fall der Überschreitung dieser Grenze. Die Reformen, die im Fall der Überschreitung der 3%-Grenze mehr Flexibilität erlauben, werden von vielen KommentatorInnen vorsichtig positiv beurteilt.³ Die weitgehend positive Reaktion auf die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass es viele ÖkonomInnen und FinanzpolitikerInnen des *Mainstream* gibt, die diese Flexibilisierung heftig kritisieren. Vor dem Hintergrund der erwähnten Fehlkonzeptionen bleiben jedoch grundlegende Bedenken bestehen: Die Reformen, ... sind kein Ersatz für eine diskretionäre antizyklische Fiskalpolitik, die aufgrund der Wirkungsverzögerungen bereits zu einem Zeitpunkt gesetzt werden sollte, wenn der Abschwung prognostiziert wird und nicht erst dann, wenn dieser schon länger andauert. Weiters fehlt nach wie vor ein sinnvoller Koordinierungsmechanismus zwischen den Ländern, der die frühzeitige flexible Reaktion der Länder auf asymmetrische Schocks erlaubt. Auch bleibt die Inkompatibilität des Stabilitäts- und Wachstumspakts mit den Zielen von Lissabon teilweise bestehen, da die Schuldenfinanzierung von wachstumsfördernden Ausgaben nur in geringem Umfang möglich ist („Goldene Finanzierungsregel“). Die Komplexität des Regelwerks sowie die fehlende Präzision der Ausnahmetatbestände lässt für die Zukunft ein behäbiges Entscheidungsprozedere erwarten, das nur begrenzt geeignet scheint, die hohe und steigende Arbeitslosigkeit zu reduzieren.“⁴ Es zeigt sich einmal mehr, dass es nicht der richtige Weg ist, über eine Entschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspakts nachzudenken,

weil die zugrunde liegenden Regeln ökonomisch falsch sind.⁵ Zur Sicherstellung einer nachhaltigen Fiskalpolitik würde es reichen, die Schuldenquoten in % des BIP mittelfristig zu stabilisieren. Die Anwendung der Goldenen Finanzierungsregel, d. h. die Nichtanrechnung öffentlicher Investitionen auf den Schuldenstand, soll ergänzend zur Stabilisierung des Wirtschaftswachstums beitragen.⁶

2. Wandel der budgetpolitischen Strategien in Österreich

Die Entwicklung der öffentlichen Finanzen ist seit dem Beitritt zur Europäischen Union stark von den oben dargestellten Rahmenbedingungen geprägt. Zunächst ist von Interesse, welche politischen Strategien die fiskalischen Konvergenzkriterien bzw. der Stabilitäts- und Wachstumspakt in Österreich ausgelöst haben. Einen geeigneten Anhaltspunkt für die Suche nach diesen Strategien liefern die Budgetpfade, die die jeweiligen Regierungen ihren Konvergenz- bzw. Stabilitätsprogrammen zugrunde gelegt haben.

Aus den „Österreichischen Konvergenzprogrammen“ geht hervor, dass die Budgetpolitik in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre zunächst darauf ausgerichtet war, das Maastricht-Defizit bis zum Jahr 1997 unter die erlaubte Grenze von 3% des BIP zu senken, um die Teilnahme an der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion zu sichern. Nach der Erreichung dieses Ziels wurden die Zügel der Budgetpolitik wieder deutlich gelockert, und es trat eine Konsolidierungspause ein. Das budgetpolitische Ziel bestand nach dem ersten „Österreichischen Stabilitätsprogramm“ vom November 1998 darin, das Defizit soweit zu reduzieren, dass es bei normalen Konjunkturschwankungen auch ohne gegensteuernde Maßnahmen unter der 3%-Grenze gehalten werden kann. Für das Jahr 2002 wurde nach der Konsolidierungspause 1998 im Rahmen einer behutsamen Konsolidierung eine Rückführung des Maastricht-Defizits des Staates auf den Zielwert von 1,4 % des BIP angestrebt (Tabelle 1). Dieses Stabilitätsprogramm entsprach noch dem „Geist“ des Stabilitäts- und Wachstumspakts und wurde vom Ecofin-Rat auch als zieladäquat angesehen. Die in der Folge verschärfte Auslegung des Stabilitäts- und Wachstumspakts durch die Europäische Kommission und den Ecofin-Rat im „Code of Conduct“ führte dazu, dass das im März 2000 präsentierte Stabilitätsprogramm mit einem Zielwert von 1,3% für 2003 vom Ecofin-Rat heftig kritisiert wurde: „From a quantitative perspective, however, a deficit target of 1,3% in 2003 is rather unambitious. Even this modest target is only achieved with the help of substantial revenue raising one-off measures amounting to 0,3% of GDP each year (mainly sales of real estate).“⁷

Tabelle 1: Maastricht-Salden für den Staat gemäß Konvergenz-*) bzw. Stabilitätsprogrammen (in % des BIP)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Mai 1995	-4,4	-3,8	-3,1	-2,6										
Mai 1996	-6,2	-4,5	-3,0	-2,9	-2,6									
Oktober 1997		-4,0	-2,7	-2,5	-2,2	-1,9								
November 1998				-2,2	-2,0	-1,7	-1,5	-1,4						
März 2000					-2,0	-1,7	-1,5	-1,4	-1,3					
November 2000						-1,4	-0,75	0,0	0,0	0,0				
November 2001							0,0	0,0	0,0	0,2	0,5			
März 2003								-0,6	-1,3	-0,7	-1,5	-1,1	-0,4	
November 2003								-0,1	-1,3	-0,7	-1,5	-1,1	-0,4	
November 2004									-1,1	-1,3	-1,9	-1,7	-0,8	0,0
tatsächl. Ergebnis	-5,6	-3,9	-1,7	-2,3	-2,2	-1,5	0,1	-0,4	-1,2	-1,0				

*) bis 1997

Quelle: Österreichische Konvergenz- bzw. Stabilitätsprogramme und Fortschreibungen, Statistik Austria

Diese Kritik wurde zum Anlass für einen Kurswechsel der österreichischen Budgetpolitik genommen. Es ging in der Folge nicht mehr darum, das Budgetdefizit behutsam in Richtung ausgeglichener Haushalte abzusenken, vielmehr wurde im Stabilitätsprogramm vom November 2000 mit dem abrupten Übergang zu einem „Nulldefizit“ innerhalb von zwei Jahren eine neue budgetpolitische Strategie angekündigt. Dabei wurde in der Debatte immer wieder der Eindruck erweckt, als handle es sich bei der „Nulldefizitregel“ um eine Konsolidierungsregel, die auf Dauer jährlich ausgeglichene Haushalte anstrebt. Verstärkt wurde dieses Bild durch die Stabilitätsprogramme vom November 2000 und 2001. In einer aus öffentlichen Mitteln finanzierten Kampagne „Zukunft ohne Schulden“ versuchte die ÖVP/FPÖ-Koalitionsregierung permanent das Bild zu vermitteln, dass der Staat vor einem Bankrott stünde und daher ein Sanierungsfall sei.

Die Argumentation greift zu kurz, weil den Schulden natürlich der Aufbau von Vermögenswerten gegenüberstand, die auch von künftigen Generationen genutzt werden und die zur Wohlstandssteigerung in Österreich erheblich beigetragen haben. Österreichs Platz im europäischen Spitzenfeld – gemessen am BIP pro Kopf – ist ein Beleg dafür. Auch der in dieser Kampagne häufig strapazierte Vergleich des Staates mit einem privaten Haushalt mag zwar für ökonomisch nicht geschulte Menschen plausibel erscheinen, er übersieht aber, dass sich der Staat von einem privaten Haushalt grundlegend unterscheidet: Er ist quasi „unsterblich“, weil er sich immer wieder neu verschulden kann, und er hat im Gegensatz zum privaten Haushalt gesellschaftspolitische Verantwortung zu tragen.

Zudem ist es ökonomisch sinnvoll, bestimmte öffentliche Ausgaben – insbesondere öffentliche Investitionen mit langfristigen volkswirtschaftlichen Erträgen – durch Kredite zu finanzieren, um auch die künftigen Generation, denen diese Erträge zugute kommen, über Zins- und Tilgungszahlungen an der Finanzierung zu beteiligen.

Es sind daher weniger das Budgetdefizit und die Staatsschulden als Qualitätsmaßstäbe heranzuziehen, entscheidend ist vielmehr das Ausmaß, in dem der Staat seinen Aufgaben – Bereitstellung von öffentlichen Gütern, Stabilisierung der Konjunktur und Schaffung einer gerechten Verteilung – nachkommt. Damit soll nicht einer Verschuldungspolitik das Wort geredet werden. Die kritische Variable ist die aus den Staatsschulden resultierende Zinsenbelastung, vor allem, wenn sie sich sehr dynamisch entwickelt. Sie engt den budgetären Spielraum ein und erzeugt verteilungspolitische Schieflagen, weil die höheren Einkommensgruppen als Kreditgeber von den hohen Schulden profitieren, während sämtliche SteuerzahlerInnen zur Finanzierung der Zinsenzahlungen des Staates beitragen.

Der Übergang zu einer beschleunigten Konsolidierung kann allerdings nicht nur auf die striktere Auslegung des Stabilitäts- und Wachstumspakts

zurückgeführt werden, da die Erreichung eines ausgeglichenen Haushalts damals vom Ecofin-Rat und der Europäischen Kommission noch als mittelfristiges Haushaltsziel angesehen wurde. Der Übergang zu einem „Nulldefizit“ als langfristig optimale Haushaltsregel lässt sich auch ökonomisch nicht begründen, weder mit der monetaristisch-neoklassischen Theorie noch mit der postkeynesianischen Theorie: Letztere fordert notwendigen Interventionsspielraum zum Zweck der Stabilisierung, Erstere argumentiert mit einer fairen intergenerationalen Lastenverteilung.⁸ Politisch begründbar war der Kurswechsel allemal, denn mit der permanenten Forderung nach einem Sparkurs und nach dem Ende des Schuldenmachens sollte offensichtlich in der Bevölkerung die Opferbereitschaft erzeugt werden, um die Zustimmung zu den folgenden Sparmaßnahmen zu erhalten. Das politische Symbol „Nulldefizit“ diente dabei als Maßstab für eine solide Finanzpolitik. Aus ökonomischer Sicht unverständlich war es auch, das „Nulldefizit“ zur höchsten wirtschaftspolitischen Priorität hochzustilisieren. Sparen wird besonders bedenklich, wenn die Erreichung des „Nulldefizits“ zum alleinigen Erfolgskriterium gemacht wird, denn dann gelten alle Maßnahmen als Erfolg, die zur Zielerreichung beitragen. Zusätzlich versteifte sich die Regierung darauf, den Abbau des Budgetdefizits über die Ausgabenseite herbeizuführen. Sie stützte sich dabei auf die Thesen von Alesina et al. (1998), wonach nur ausgabenseitige Konsolidierungen – insbesondere Kürzungen bei den Sozialtransfers und beim Personal – nachhaltigen Erfolg hätten.⁹ Diese These, die sich weiterhin hartnäckig hält und die die Budgetpolitik im europäischen Raum entscheidend prägt, ist allerdings in der ökonomischen Theorie heftig umstritten.¹⁰

Im Anschluss an den Europäischen Rat von Lissabon im März 2000 gewann die Frage nach der Qualität und der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen zunehmend an Bedeutung. In der „Österreichischen Strategie zur nachhaltigen Entwicklung“, die von der Bundesregierung im April 2002 beschlossen wurde, wurden drei Kernelemente einer nachhaltigen Entwicklung solider öffentlicher Finanzen genauer spezifiziert:

- nachhaltig solide Staatsfinanzen bilden einen wesentlichen Pfeiler für einen stabilen makroökonomischen Rahmen;
- keine neuen Schulden und
- nachhaltige Rückführung der Steuer- und Abgabenlast sowie die Schaffung von mehr Steuergerechtigkeit.

Mit der „Strategie zur nachhaltigen Entwicklung“ wurde neuerlich ein Schwenk der budgetpolitischen Strategie vollzogen: Das starre Ziel des „Nulldefizits“ machte der Formel „ausgeglichener öffentlicher Haushalte über den Konjunkturzyklus“ Platz. Diese Kurskorrektur bildete sich fortan in den Budgetpfaden der Stabilitätsprogramme ab März 2003 ab (Tabelle 1). In der „Strategie zur nachhaltigen Entwicklung“ wird ferner davon ausgegangen, dass eine Verschuldungsquote dann nachhaltig ist, wenn

der Staat die Schuld finanzieren kann, ohne dass zentrale Staatsaufgaben eingeschränkt werden müssen. Ausgeglichene Haushalte über den Konjunkturzyklus – so wird argumentiert – führen zu einer Stabilisierung der absoluten Verschuldung und damit bei einer wachsenden Wirtschaft zu einer Abnahme der Schuldenquote. Nach diesem Verständnis der Nachhaltigkeit tendiert die öffentliche Schuldenquote im Zusammenspiel mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt sehr langfristig gegen Null. Begründet wird die Notwendigkeit zur Budgetkonsolidierung mit der intergenerationalen Lastenverschiebung. Demgegenüber stützt sich die moderne Finanzwissenschaft heute auf ein anderes Konzept der Nachhaltigkeit.¹¹ Sie definiert Nachhaltigkeit als jenen Budgetsaldo (Budgetüberschuss bzw. -defizit), der geeignet ist, eine als optimal empfundene Staatsschuldenquote zumindest zu stabilisieren.

Ein zentrales Element im Rahmen der soliden öffentlichen Finanzen als Basis für eine nachhaltige Entwicklung ist in der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung die Senkung der Steuer- und Abgabenquote bis 2010 auf unter 40% des BIP.¹² Eine Politik, die darauf abzielt, dem Staat durch Steuersenkungen die finanziellen Ressourcen zu entziehen, kommt einer „Politik der leeren Kassen“ gleich. Mit dem Hinweis auf die Finanzierungslücken in den öffentlichen Haushalten lassen sich dann pro futuro Forderungen nach öffentlichen Gütern und Dienstleistungen und deren Ausbau sowie die Aufrechterhaltung (sozial)staatlicher Leistungen leicht zurückweisen. Hinter der Strategie einer Verknappung der Einnahmen bei gleichzeitigen öffentlichen Haushalten von nahe der Ausgeglichenheit oder im Überschuss steht das Ziel der Reduktion der Staatsausgaben und damit die Zurückdrängung des keynesianischen Wohlfahrtsstaates („schlanker Staat“).¹³

Nicht zuletzt bedingt durch die Vorgabe von fiskalischen Grenzwerten stand im Untersuchungszeitraum ein ausgeprägter Salden- und Quotenfetischismus im Zentrum der budgetpolitischen Strategie Österreichs. Der Aspekt der fiskalischen Nachhaltigkeit verdrängte weitgehend andere Ziele der Budgetpolitik, wie die Stabilisierung der Konjunkturentwicklung, Förderung des Wachstums, ausreichende Bereitstellung an öffentlicher Infrastruktur, Verteilungsgerechtigkeit und die Verringerung der Arbeitslosigkeit. Zudem ist Nachhaltigkeit ja nicht nur fiskalische und ökonomische, sondern auch ökologische und soziale.

Viel entscheidender als der Budgetsaldo sind die Budgetstrukturen, und dafür lassen sich in beiden widerstreitenden ökonomischen Theorien Anknüpfungspunkte finden. Bei aller Unterschiedlichkeit der Ansätze sind sich sowohl die Walrasianische als auch die Postkeynesianische Theorie darüber einig, dass die Struktur der öffentlichen Ausgaben von großer Bedeutung und daher eine investitionsorientierte Verschuldung der öffentlichen Haushalte sogar angezeigt ist, und zwar im Sinne einer Wachstums-

und Beschäftigungspolitik (Postkeynesianische Theorie) bzw. im Sinn der Optimierung der Lastenverteilung (Walrasianische Theorie). Auf diesen Aspekt hat schon Lorenz von Stein (1878) hingewiesen, indem er meinte: „Ein Staat ohne Staatsschulden tut entweder zuwenig für seine Zukunft, oder er fordert zuviel von seiner Gegenwart.“

3. Die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in den Jahren 1995 bis 2004

Als nächstes interessiert die Frage, wie sich diese budgetpolitischen Strategien in wichtigen budgetpolitischen Indikatoren sowie in der Einnahmen- und Ausgabenstruktur niedergeschlagen haben. Der Fokus wird zunächst auf den Sektor Staat gelegt – in einem Exkurs wird auf die Bedeutung der Ausgliederungen eingegangen –, im Abschnitt 3.2 wird der Bundessektor im Detail untersucht. Den statistischen Rahmen für die Analyse der Entwicklung der öffentlichen Finanzen bildet das Europäische System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen 1995 (ESVG 95). Die im Jahr 2004 erfolgte Revision der österreichischen volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ist in den Daten bereits berücksichtigt.¹⁴

3.1 Budgetäre Indikatoren für den Sektor Staat

Tabelle 2 enthält einige wichtige Kennzahlen der budgetären Entwicklung des Sektors Staat für die Jahre 1995 bis 2004, darunter den Maastricht-Saldo und die Schuldenquote des Staates. Diese beiden Indikatoren spielen in der budgetpolitischen Debatte nach wie vor die zentralen Rollen.

Misst man die Größe des Staates an Hand von Staatsquoten, dann zeigt sich, dass die Staatsausgaben als Anteil am BIP (Staatsausgabenquote) im Zeitraum 1995 bis 2004 stark zurückgegangen sind. 1995 lag der Anteil des Staates am BIP noch bei 56%, im Jahr 2004 unterschritt er mit 49,9% knapp die 50%-Marke. Der starke Rückgang zwischen 1995 und 1997 ist auf die Konsolidierungsbemühungen im Vorfeld der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion zurückzuführen. Nach einer Stagnation der Staatsausgabenquote in den Jahren 1998 und 1999 wurde sie danach neuerlich deutlich abgesenkt. Die Konsolidierungsmaßnahmen in den „Doppelbudgets“ 2001/2002 sowie 2003/2004 haben dazu beigetragen.

Die – sämtliche Einnahmen des Staates umfassende – Einnahmenquote des Sektors Staat ging von 50,3% des BIP im Jahr 1995 auf 48,8% im Jahr 2004 zurück. Sie zeigte im Zeitablauf eine sehr uneinheitliche Entwicklung. Das kann mit der Entwicklung der Steuern und Sozialbeiträge erklärt werden. In den Konsolidierungsjahren 1996/97 sowie 2001 stieg die Steuer- und Abgabenquote als Folge von Steuer- und Abgabenerhö-

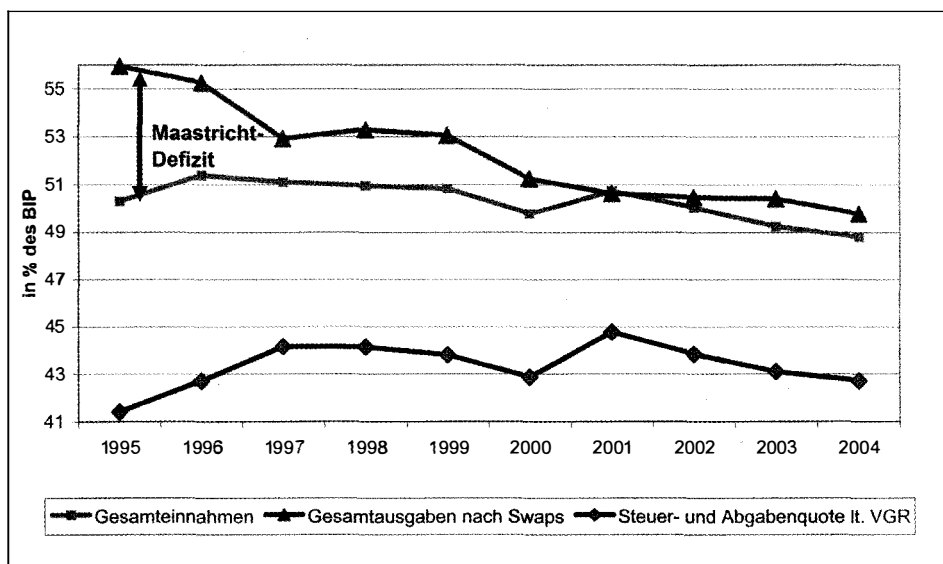
Tabelle 2: Indikatoren der budgetären Entwicklung des Sektors Staat 1995 bis 2004 (in % des BIP)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Maastricht-Defizit										
Gesamtstaat	-5,6	-3,9	-1,7	-2,3	-2,2	-1,5	0,1	-0,4	-1,2	-1,0
Bund	-5,2	-4,1	-2,7	-2,9	-2,4	-1,6	-0,7	-1,1	-1,8	-1,4
Länder (ohne Wien)	0,1	0,3	0,6	0,4	0,3	0,2	0,5	0,4	0,5	0,3
Gemeinden (inkl. Wien)	-0,5	-0,1	0,3	0,1	0,0	0,0	0,3	0,2	0,2	0,2
SV-Träger	-0,06	0,08	0,17	0,09	-0,02	-0,11	0,00	-0,01	-0,02	-0,04
Gesamteinnahmen	50,3	51,4	51,1	51,0	50,8	49,8	50,7	50,0	49,2	48,8
Gesamtausgaben (ESVG)	56,0	55,4	53,1	53,4	53,2	51,4	50,8	50,7	50,6	49,9
Gesamtausgaben nach Swaps	55,9	55,3	52,9	53,3	53,1	51,3	50,6	50,5	50,4	49,8
Primärsaldo	-1,8	-0,1	1,8	1,3	1,2	2,0	3,5	2,7	1,7	1,9
Steuer- und Abgabenquote lt. VGR	41,4	42,7	44,2	44,1	43,8	42,9	44,8	43,8	43,1	42,7
Schulden (in Mrd. Euro)	119,2	123,0	118,1	123,6	133,0	138,4	142,8	145,3	146,1	150,8
Schuldenquote	67,9	67,6	63,8	64,2	66,5	65,8	66,1	65,9	64,4	63,6

Quelle: Statistik Austria (Stand August 2005), eigene Berechnungen

hungen kräftig an. Sie erreichte im Jahr 2001 mit 44,8% des BIP ihren Höchststand in der Zweiten Republik, seither ist sie rückläufig. Als Folge der Steuerreform 2004/2005 wird sie im Jahr 2005 unter 42% des BIP absinken.

Abbildung 1: Staatsquoten 1995-2004 (in % des BIP)



Aus der Entwicklung der Einnahmen- und Ausgabenquoten ergibt sich als Differenz zwischen diesen Quoten die Defizit-/Überschussquote (Tabelle 2 bzw. Abbildung 1). Das Maastricht-Defizit,¹⁵ das im Jahr des EU-Beitritts mit 5,6% weit über dem Maastricht-Grenzwert von 3% des BIP lag, konnte durch die Sparpakete der Jahre 1996/97 stark abgesenkt werden, wodurch die Teilnahme an der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion sichergestellt werden konnte. Nach der Konsolidierungspause 1998/99 leitete die ÖVP/FPÖ-Koalitionsregierung den oben skizzierten Kurswechsel in der Budgetpolitik ein und erreichte im Jahr 2001 mit den Sparmaßnahmen der Jahre 2000 bis 2002 einmalig einen geringfügigen Maastricht-Überschuss. Seither ist der Maastricht-Saldo wieder negativ. Im Jahr 2005 wird laut aktuellem „Österreichischem Stabilitätsprogramm“ ein Maastricht-Defizit von 1,9% des BIP erwartet.

Die Konsolidierungsphasen und -pausen des letzten Jahrzehnts spiegeln sich auch in der Entwicklung des Primärsaldos (= Haushaltsdefizit abzüglich Zinsenzahlungen) wider. Das Primärdefizit 1995 wurde im Zuge der Konsolidierungsbemühungen 1996/97 in einen Primärüberschuss umgewandelt, der in den Jahren 1998 und 1999 wieder zurückging. Danach weitete sich der Primärüberschuss erneut bis 2001 aus, seither sinkt er kontinuierlich.

Teilt man die Veränderung des Maastricht-Saldos in die Komponenten Staatseinnahmen und Staatsausgaben auf, dann lässt sich die Frage beantworten, ob Konsolidierungen einnahmen- oder ausgabenseitig erfolgten. Dabei ergibt sich für den Sektor Staat folgendes Bild:

Tabelle 3: Veränderungen von Maastricht-Saldo und Einnahmen- bzw. Ausgabenquote (in Prozentpunkten)

	1996	1997	1998	1999	
Maastricht-Saldo	1,79	2,15	-0,56	0,12	
Einnahmenquote des Staates	1,10	-0,30	-0,14	-0,13	
Ausgabenquote des Staates	-0,69	-2,34	0,38	-0,24	
	2000	2001	2002	2003	2004
Maastricht-Saldo	0,69	1,57	-0,52	-0,75	0,20
Einnahmenquote des Staates	-1,05	0,95	-0,68	-0,80	-0,44
Ausgabenquote des Staates	-1,80	-0,62	-0,16	-0,05	-0,65

Im Jahr 1996 kann der Rückgang des Maastricht-Defizits durch einen Anstieg der Staatseinnahmenquote und durch einen Rückgang der Ausgabenquote erklärt werden. 1997 stand einem Rückgang der Einnahmenquote ein sehr starker Rückgang der Ausgabenquote gegenüber. Im Jahr 2000 war die Einnahmenquote rückläufig, wurde aber überkompensiert durch ein Sinken der Ausgabenquote. Im Jahr 2001 war der Rückgang des Maastricht-Defizits zu etwa 60% auf die Erhöhung der Einnahmenquote und zu rund 40% auf die gesunkene Ausgabenquote zurückzuführen. Der Maastricht-Überschuss wurde somit entgegen der Zielsetzung der Regierung vorrangig einnahmenseitig erreicht. Das erklärt den Höchststand der Steuer- und Abgabenquote im Jahr 2001.¹⁶

Ferner lässt sich sagen, dass diese Haushaltskonsolidierung im Sinne von Alesina et al. (1998) keineswegs nachhaltig war. Die Rückführung des Budgetdefizits – gemessen am zyklisch bereinigten Primärsaldo – im Jahr 2001 war zwar eine Konsolidierung im Sinne von Alesina et al., aber sie war nicht erfolgreich. Nach Alesina liegt eine Konsolidierung dann vor, wenn das zyklisch bereinigte Primärdefizit in einem Jahr um 2%-Punkte bzw. in zwei aufeinander folgenden Jahren um jeweils 1,5%-Punkte reduziert wird. Für eine erfolgreiche Konsolidierung wäre es erforderlich gewesen, dass der zyklisch bereinigte Primärsaldo im Jahr 2004 um mindestens 2% des BIP niedriger gelegen wäre als im Jahr der Konsolidierung bzw. die Staatsschuldenquote drei Jahre nach der Konsolidierung um 5%-Punkte unter dem Ausgangsniveau. Der bereinigte Primärüberschuss stieg von 1,1% des BIP (2000) auf 3,6% (2001), sank jedoch bis zum Jahr 2004 wieder auf 1,9% ab.¹⁷ Die Schuldenquote reduzierte sich

jedoch nur von 66,1% (2001) auf 63,6% im Jahr 2004, also nur um 2,5%-Punkte.¹⁸

Die Schuldenquote des Staates lag 1995 bei 67,9% des BIP und konnte bis zum Jahr 2004 auf 63,6% gesenkt werden. Sie lag damit in allen Jahren über der nach dem Maastrichter Vertrag zulässigen Obergrenze von 60% des BIP.

3.1.1 Exkurs: Budgetentlastungen durch Ausgliederungen

Bei der Entwicklung der Einnahmen- und Ausgabenquoten ist zu berücksichtigen, dass es durch zunehmende Ausgliederungen von öffentlichen Aufgaben in den privatwirtschaftlichen Bereich zu Zeitreihenbrüchen kam.¹⁹ Im EU-Vergleich besonders starke Brüche im Zeitablauf traten in den Jahren 1997 und 2001 auf.²⁰ In diesen besonders markanten „Ausgliederungsjahren“ wurden 1997 die ASFINAG und die bereits bestehenden Krankenanstaltenbetriebsgesellschaften und 2001 die restlichen Krankenanstaltenbetriebsgesellschaften ausgegliedert. Weiters bewirkte ab 1997 die Überführung von bestimmten marktnahen Tätigkeiten in brutto verrechnende Betriebe mit marktbestimmter Tätigkeit (z. B. „Gebührenhaushalte“ der Gemeinden), dass die Gebarung dieser Betriebe aus dem öffentlichen Sektor herausgenommen und dem Marktsektor zugeordnet wurde. Zusätzlich wurden 2004 die Universitäten ausgegliedert.

Budgetausgliederungen sind kein neues Phänomen, das erst im betrachteten Zeitraum aufgetreten ist.²¹ Die Anfänge der Ausgliederungen reichen Jahrzehnte zurück, größere Bedeutung erlangten sie im Zusammenhang mit der Errichtung von Autobahnen in den 1960er Jahren und dem Ausgliederungsprogramm der 1990er Jahre. In dieser zweiten Phase zielten sie zunächst auf eine effizientere Leistungserbringung, seit der „Maastricht-Welt“ wurden Ausgliederungen auch vorgenommen, um das Maastricht-Defizit zu senken und damit positive Effekte auf den Schuldenstand zu erreichen.

Stübler (2005) versucht auf Basis der verfügbaren Daten die Auswirkungen der Ausgliederungen und die Größenordnung von staatsnahen Bereichen zu quantifizieren und – für die Jahre 2001 bis 2003 – die Entlastung der öffentlichen Haushalte durch Ausgliederungen zu quantifizieren. Der Versuch der Quantifizierung von einzelnen Bereichen des öffentlichen Sektors außerhalb des Sektors Staat ist sehr verdienstvoll, weil bis dato die Informationen darüber nicht vollständig erfasst bzw. nur sehr rudimentär vorhanden gewesen sind.

Innerhalb des Sektors Staat schlagen sich ausgabenseitig die Ausgliederungen am stärksten bei den Löhnen und Gehältern (Arbeitnehmerentgelte), bei den Vorleistungen und bei den Bruttoanlageinvestitionen nieder. Die Löhne und Gehälter lagen im Sektor Staat 2004 mit 16,4 Mrd. €

unter jenen des Jahres 1995 (16,6 Mrd. €). Besonders kräftig fielen die Rückgänge 1997 (-5,3%) und 2001 (-8,8%) aus. Demgegenüber stieg der Anteil der Löhne und Gehälter im staatsnahen Bereich (Quasi-Kapitalgesellschaften, Gemeindeverbände außerhalb des Sektors Staat) zwischen 1999 und 2003 an.²² Bei den Vorleistungen erreichten die staatsnahen Bereiche 2003 bereits ein Fünftel des Sektors Staat, bei den Bruttoanlageinvestitionen sogar schon die Hälfte. Einnahmenseitig wirkten sich die Ausgliederungen vor allem auf die Produktionserlöse aus. 2003 lagen die Einnahmen aus Produktionserlösen im staatsnahen Bereich nahezu gleich auf mit jenen des Sektors Staat, während 1999 noch etwa 63% auf den Sektor Staat entfallen waren.

Bei der Ermittlung der Effekte der Budgetausgliederungen auf den Budgetsaldo geht Stübler (2005) davon aus, dass eine Budgetentlastung dann vorliegt, wenn sich die ausgegliederte Einheit zumindest teilweise selbst finanzieren kann, was bei den Quasi-Kapitalgesellschaften der Länder und Gemeinden tatsächlich der Fall ist. Aus Tabelle 4 geht hervor, dass die Selbstfinanzierung im staatsnahen Bereich im Jahr 2003 insgesamt 662 Mio. € (0,3% des BIP) betrug. Davon entfielen 456 Mio. € auf die Gemeinden, 131 Mio. € auf Wien und 75 Mio. € auf die Länder. Zählt man die (teilweise) Eigenfinanzierung in Form von Krediten und/oder Kapitalzuschüssen bei den ausgegliederten Krankenanstalten in der Höhe von 666 Mio. € hinzu, dann erhöht sich die Budgetentlastung 2003 auf insgesamt 1.328 Mio. € oder 0,6% des BIP. In den beiden Jahren zuvor lagen die Entlastungseffekte bei 0,5% des BIP. Anders formuliert: Hätten diese Ausgliederungen nicht stattgefunden, dann wäre der gesamtstaatliche Maastricht-Saldo um diesen Betrag höher gewesen, dann hätte es auch im Jahr 2001 keinen ausgeglichenen Haushalt gegeben (Tabelle 4).

Tabelle 4: Budgetentlastung durch Ausgliederungen (in Mio. €)

	2001	2002	2003
Staatsnaher Bereich – Eigenfinanzierung	500	583	662
Krankenanstalten GmbH der Länder ohne Wien – Eigenfinanzierung	517	545	666
Budgetentlastungen insgesamt	1.017	1.128	1.328
Budgetentlastungen in % des BIP	0,5	0,5	0,6
Maastricht-Saldo ohne Ausgliederungen (in % des BIP)	-0,4	-0,9	-1,8
Maastricht-Saldo mit Ausgliederungen (in % des BIP)	0,1	-0,4	-1,2

Quelle: Stübler 2005, eigene Berechnungen

Im Zusammenhang mit Budgetentlastungen ist darauf hinzuweisen, dass zur Erreichung der Maastricht-Ziele auch ein gewisses Ausmaß „kreativer Buchführung“ von Bedeutung war. Ein Beispiel hierfür bilden die Krankenanstalten. Ab der Finanzausgleichsperiode 2001 bis 2004 erfolgte bei diesen eine Umstellung der Finanzierung des Betriebsabgangs. Bis 2001 wurde der Betriebsabgang durch laufende Zuschüsse aus den Landeshaushalten an die Krankenanstalten gedeckt, während in der Folge die Abgangsfinanzierung in einigen Bundesländern (z. B. Kärnten, Steiermark²³) auf eine Darlehensgewährung umgestellt wurde, um die erforderlichen Stabilitätsbeiträge zum „Österreichischen Stabilitätspakt“ leichter erreichen zu können. Diese Darlehen werden im Gegensatz zu den Zuschüssen von Statistik Austria als Maastricht-neutral verbucht. Die Behandlung dieser Darlehen als finanzielle Transaktion entspricht meines Erachtens nicht den EU-Standards des ESVG 95, wurde jedoch von Eurostat bisher geduldet.²⁴

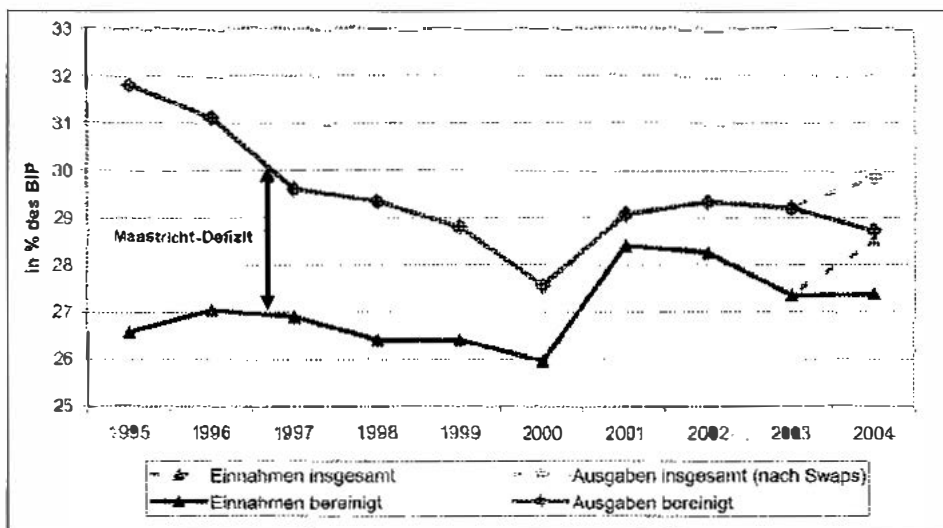
Nunmehr müssen als Folge dieser geänderten Finanzierungsmodalitäten durch die Landeshaushalte die erforderlichen Mittel bereitgestellt werden, um die bis Ende 2004 aushaftenden Landesdarlehen einschließlich der aushaftenden kapitalisierten Zinsen zu tilgen. Diese Form der Schonung des Maastricht-Defizits schlägt sich somit verzögert im Maastricht-Saldo nieder und ist zudem teuer, weil die Darlehensaufnahmen Zinsenzahlungen zur Folge haben.

3.2 Die Entwicklung der Einnahmen, Ausgaben und des Maastricht-Defizits für den Bundessektor

In diesem Abschnitt erfolgt eine Fokussierung auf die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Bundessektors. Die Entwicklung der Einnahmen- und Ausgabenquoten des Bundessektors weicht von der gesamtsstaatlichen Entwicklung deutlich ab. Die Ausgabenquote des Bundessektors ist von 1995 bis 2000 von 31,8% des BIP auf 27,6% gesunken, im Zeitraum danach ist sie nahezu kontinuierlich angestiegen und erreichte im Jahr 2004 29,9%. Im Gegensatz dazu ist jene des Sektors Staat nahezu kontinuierlich gesunken. Die Einnahmenquote stieg zunächst 1996 auf rund 27% des BIP an und ging danach bis zum Jahr 2000 kontinuierlich auf etwa 26% des BIP zurück. Im Jahr 2001 stieg sie um 1,4% des BIP an, sank dann wieder ab und nahm 2004 erneut zu. Während die Einnahmenquote des Sektors Staat im Jahr 2004 unter jener des Jahres 1995 lag, befand sich jene des Bundessektors im Endjahr deutlich über jener des Ausgangsjahres (Abbildung 2). Ein anderes Bild ergibt sich, wenn die Einnahmen- und Ausgabenquoten um die Ausgliederungen der Universitäten im Jahr 2004 bereinigt werden.²⁵ In der um diese Verzerrung bereinigten Zeitreihe ging 2004 die Ausgabenquote deutlich zurück, lag aber

immer noch über dem Tiefststand des Jahres 2000. Die Einnahmenquote blieb 2004 auf dem Niveau des Vorjahres und war auch damit höher als im Jahr 1995.

Abbildung 2: Einnahmen- und Ausgabenquoten des Bundessektors 1995-2004 (in % des BIP)



Daraus resultiert für den Bundessektor auch eine andere Entwicklung des Maastricht-Saldos als für den Sektor Staat. Bis zum Jahr 2001 sank der Maastricht-Saldo des Bundessektors mit Ausnahme des Jahres 1998 kontinuierlich, stieg danach bis 2003 und ging 2004 wieder zurück. Im Gegensatz zu den anderen Teilsektoren des Staates (Länder, Gemeinden, Sozialversicherungen) war der Maastricht-Saldo des Bundessektors in allen Jahren negativ (Tabelle 2).

Um die Entwicklung der Einnahmen- und Ausgabenquoten erklären zu können, werden im Folgenden die einzelnen Einnahmen- und Ausgabenkategorien näher beleuchtet. Um vergleichbare Zeitreihen zu haben, wird die Ausgliederung der Universitäten sowohl bei den Einnahmen als auch bei den Ausgaben im Jahr 2004 herausgerechnet. Der Verlauf der Ausgaben- und der Einnahmenquoten auf Bundesebene legt es nahe, den Untersuchungszeitraum in zwei Zeitperioden aufzuspalten: 1995 bis 1999 und 2000 bis 2004. Das Jahr 2000 stellte für beide Quoten einen Wendepunkt dar.

3.2.1 Struktur und Entwicklung der Ausgaben des Bundessektors

Hinsichtlich der Ausgabenstruktur zeigt sich, dass die intergovernmentalen Transfers die bedeutendste Ausgabenkategorie darstellen (2004:

Tabelle 5: Ausgaben, Einnahmen und Maastricht-Defizit des Bundessektors*) (in Mrd. €)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Ausgaben							
Vorleistungen	3,70	3,82	3,69	3,86	3,89	3,68	3,89
Arbeitnehmerentgelt (o. unterst. Soz.beitr.)	6,83	6,90	6,96	7,11	7,45	7,61	7,69
gezahlte Steuern	0,17	0,15	0,14	0,15	0,16	0,16	0,16
Summe Sach- und Personalaufwand	10,70	10,87	10,79	11,12	11,50	11,46	11,74
Monetäre Sozialleistungen	11,44	11,50	11,24	11,07	11,62	12,04	12,34
Soziale Sachleistungen	0,40	0,40	0,37	0,35	0,37	0,37	0,37
Sonstige laufende Transfers	1,98	2,08	2,12	2,22	2,38	2,38	2,59
Summe Transfers an priv. Haushalte	13,82	13,97	13,73	13,65	14,37	14,79	15,31
Subventionen	3,36	2,98	3,31	3,75	3,67	3,49	3,90
Vermögenstransfers	4,03	3,82	3,07	3,61	3,30	3,53	4,08
Summe Transfers an Marktproduzenten	7,39	6,81	6,37	7,36	6,97	7,02	7,99
Intergovernmentale Transfers	14,67	15,70	15,13	15,20	15,66	15,96	18,15
Zinsen für die Staatsschuld	6,29	6,54	6,30	6,59	6,62	7,19	7,22
Bruttoinvestitionen	1,32	1,22	0,95	0,95	0,88	0,79	0,71
unterstellte Sozialbeiträge	1,81	1,82	1,83	1,86	1,93	1,97	2,05
Nettozugang an nichtprod. Vermögensgütern	-0,01	-0,04	-0,04	-0,02	-0,07	-0,85	-0,10
Ausgaben insgesamt	55,98	56,87	55,08	56,71	57,85	58,33	63,06
Ausgaben insgesamt (nach Swaps)	55,81	56,58	54,82	56,46	57,61	57,99	62,75
Einnahmen							
Produktions- und Importabgaben	16,83	17,76	19,18	20,21	21,15	21,62	22,17
Einkommen- und Vermögensteuern	14,14	16,09	17,43	18,29	18,67	19,54	23,65
Sozialbeiträge (ohne unterst. Soz.beit.)	4,24	4,49	4,64	4,81	4,93	5,10	5,37
Summe Steuern und Abgaben des Bundes	35,21	38,35	41,25	43,31	44,75	46,27	51,19
Produktionserlöse	0,65	0,71	0,48	0,55	0,52	0,47	0,59
Vermögenseinkommen	2,47	2,00	1,60	1,08	1,35	1,61	1,82
Intergovernmentale Transfers	4,65	4,40	2,84	2,59	2,77	2,73	3,89
unterstellte Sozialbeiträge	1,81	1,82	1,83	1,86	1,93	1,97	2,05
Sonstige Transfers	1,86	1,89	1,80	1,42	1,51	1,59	1,77
Einnahmen insgesamt	46,66	49,18	49,80	50,80	52,83	54,63	61,31
Finanzierungssaldo-VGR	-9,33	-7,70	-5,28	-5,91	-5,03	-3,70	-1,75
Swaps	0,17	0,29	0,26	0,25	0,25	0,35	0,31
Finanzierungssaldo-Maastricht	-9,15	-7,41	-5,02	-5,66	-4,78	-3,36	-1,45
in % des BIP	-5,2	-4,1	-2,7	-2,9	-2,4	-1,6	-0,7

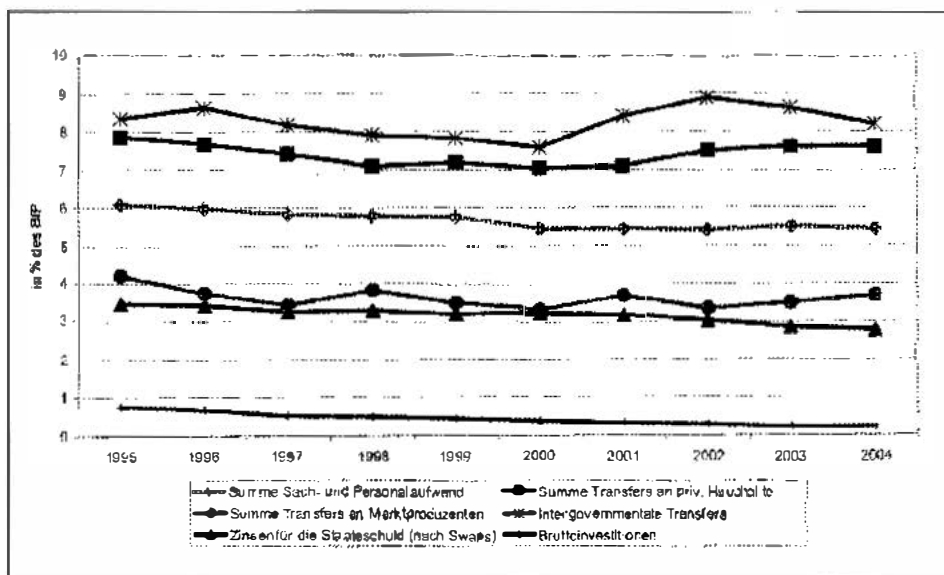
*) Das Jahr 2004 ist um die Ausgliederung der Universitäten bereinigt.

Quelle: Statistik Austria (Stand August 2005), eigene Berechnungen

	2002	2003	2004	Ø Veränderungen in %		
				95-04	95-99	00-04
Ausgaben						
Vorleistungen	4,00	4,25	4,40	1,9	1,2	4,5
Arbeitnehmerentgelt (o. unterst. Soz.beitr.)	7,78	8,06	8,32	2,2	2,2	2,2
gezahlte Steuern	0,16	0,17	0,16	-0,1	-1,2	-0,1
Summe Sach- und Personalaufwand	11,94	12,48	12,88	2,1	1,8	3,0
Monetäre Sozialleistungen	13,29	14,15	14,63	2,8	0,4	5,0
Soziale Sachleistungen	0,39	0,40	0,41	0,3	-2,3	2,9
Sonstige laufende Transfers	2,84	2,73	3,02	4,8	4,7	6,2
Summe Transfers an priv. Haushalte	16,52	17,28	18,07	3,0	1,0	5,1
Subventionen	4,02	4,56	4,04	2,1	2,3	3,7
Vermögenstransfers	3,35	3,37	4,69	1,7	-4,9	7,3
Summe Transfers an Marktproduzenten	7,37	7,93	8,72	1,9	-1,4	5,6
Intergovernmentale Transfers	19,60	19,53	19,42	3,2	1,6	5,0
Zinsen für die Staatsschuld	7,12	6,81	6,85	1,0	1,3	-1,2
Bruttoinvestitionen	0,62	0,49	0,53	-9,7	-9,6	-9,6
unterstellte Sozialbeiträge	2,04	2,11	1,90	0,6	1,6	-0,9
Nettozugang an nichtprod. Vermögensgütern	-0,05	-0,04	0,00	-8,9	66,8	-73,7
Ausgaben insgesamt	65,16	66,59	68,37	2,2	0,8	4,0
Ausgaben insgesamt (nach Swaps)	64,72	66,26	68,09	2,2	0,8	4,1
Einnahmen						
Produktions- und Importabgaben	23,63	24,39	25,16	4,6	5,9	3,9
Einkommen- und Vermögensteuern	22,68	22,59	23,42	5,8	7,2	4,6
Sozialbeiträge (ohne unterst. Soz.beit.)	5,41	5,49	5,70	3,3	3,8	2,8
Summe Steuern und Abgaben des Bundes	51,72	52,47	54,28	4,9	6,2	4,1
Produktionserlöse	0,72	0,74	0,95	4,3	-5,4	19,5
Vermögenseinkommen	1,70	1,73	1,65	-4,4	-14,1	0,7
Intergovernmentale Transfers	4,11	3,12	4,05	-1,5	-12,1	10,4
unterstellte Sozialbeiträge	2,04	2,11	1,90	0,6	1,6	-0,9
Sonstige Transfers	2,06	1,90	2,06	1,1	-5,1	6,7
Einnahmen insgesamt	62,35	62,08	64,89	3,7	3,2	4,4
Finanzierungssaldo-VGR	-2,81	-4,51	-3,48			
Swaps	0,44	0,33	0,28			
Finanzierungssaldo-Maastricht	-2,37	-4,18	-3,20			
in % des BIP	-1,1	-1,8	-1,3			

28,4%). Es folgen mit 26,4% die Transfers an die privaten Haushalte, der Sach- und Personalaufwand mit 18,8%, die Transfers an Unternehmen mit 12,8% und schließlich die Zinsen für die Staatsschuld mit 10%. Die Bruttoinvestitionen haben mit einem Ausgabenanteil von 0,8% im Bundessektor eine sehr geringe Bedeutung.

Abbildung 3: Ausgewählte Ausgabenkategorien des Bundessektors (in % des BIP)



Im Zeitablauf zeigt sich für diese Ausgabenkategorien – gemessen am BIP – folgendes Bild (Abbildung 3, Tabelle 6): Die intergovernmentalen Transfers einschließlich der Universitäten stiegen im Zeitraum 1995/2004 von 8,4% auf 9,4%. Dieses Bild wird durch die Ausgliederung der Universitäten im Jahr 2004 stark verzerrt. Ausgabenseitig schlägt sich diese Ausgliederung durch Zahlungen des Bundes an die Universitäten (1.990 Mio. €) und durch Zahlungen an den Hochschulsektor für die Ämter der Universitäten (767 Mio. €), insgesamt also mit 2.757 Mio. € nieder. Bei bereinigter Betrachtung lagen die intergovernmentalen Transfers im Endjahr bei 8,2% und damit unter dem Niveau des Ausgangsjahres. Innerhalb des Untersuchungszeitraums zeigen die bereinigten Transfers zwischen verschiedenen Teilsektoren des Staates (Bund, Länder, Gemeinden, Sozialversicherung) einen uneinheitlichen Verlauf (Abbildung 3): Bis zum Jahr 2000 ging ihr Anteil an der Ausgabenquote tendenziell zurück, danach erfolgte ein Anstieg bis 2002, in den Jahren 2003 und 2004 sanken

sie wiederum. Während sie im Zeitraum 1995/99 im Jahresdurchschnitt um 1,4% sanken, stiegen sie zwischen 2000 und 2004 – bedingt durch den starken Anstieg zwischen 2000 und 2002 – um durchschnittlich 5%. Aus diesen intergovernmentalen Transfers, die im Finanzausgleichsgesetz sowie in speziellen Materiegesetzen geregelt sind, wird ersichtlich, dass von der Bundesebene Leistungen teilweise oder zur Gänze finanziert werden, die von anderen öffentlichen Rechtsträgern erbracht werden. Beispiele dafür sind die Kostenersätze für die LandeslehrerInnen, die Investitionsbeiträge für Wohnbau, Umwelt und Infrastruktur,²⁶ Förderung der Siedlungswasserwirtschaft, Beiträge des Bundes zur Krankenanstaltenfinanzierung, Bedarfszuweisungen gemäß Finanzausgleichsgesetz und die Kostenersätze für die Übertragung der Bundesstraßen B an die Länder. Die große Bedeutung der intergovernmentalen Transfers ist ein Spiegelbild der zahlreichen Kompetenz- und Finanzierungsverflechtungen, die auf allen Gebietskörperschaftsebenen anzutreffen sind. Sie sind Anlass zu ineffizienter Aufgabenerfüllung – das Paradebeispiel der LandeslehrerInnen ist dabei nur eines unter vielen – und führen zu zahlreichen Doppelgleisigkeiten. Eine Optimierung der Aufgabenerfüllung muss daher an einer Reduktion der intergovernmentalen Transfers ansetzen. Die Forderung nach einer Zusammenlegung von Ausgaben-, Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung wird zwar seit langem erhoben, zu weit reichenden Reformen ist es bisher allerdings nicht gekommen. Der Österreich-Konvent scheiterte u. a. auch an dieser Frage.

Die Transfers an private Haushalte in Prozent des BIP gingen in den Jahren 1995 bis 1998 als Folge der Sparpakete 1995 sowie 1996/97 zurück. Im Jahr 2000 erreichten sie den Tiefststand und stiegen danach kontinuierlich bis 2004 an. Mit 7,6% des BIP lagen sie 2004 jedoch unter dem Ausgangsniveau des Jahres 1995 (7,9% des BIP). Einer durchschnittlichen jährlichen Ausweitung von 1% im Zeitraum 1995/99 steht ein Anstieg von 5,1% pro Jahr zwischen 2000 und 2004 gegenüber. Der weitaus überwiegende Teil der Transfers an private Haushalte entfällt auf monetäre Sozialausgaben, insbesondere Pensionen, Familienbeihilfen, Arbeitslosengelder, Unfallrenten und Pflegegeld. Der nahezu ungebrochene Anstieg dieser Ausgaben nach dem Jahr 1998 kann auf verschiedene Faktoren zurückgeführt werden, darunter: Ausweitungen der Leistungen des Familienlastenausgleichsfonds (Urteil des Verfassungsgerichtshofs, Einführung des Kinderbetreuungsgeldes im Jahr 2002, Erhöhung der Familienbeihilfen) und steigende Zahlungen an Arbeitslose durch einen Anstieg der Arbeitslosigkeit. Ausgabendämpfende Wirkungen sind von den Pensionsreformen 1998, 2000 und 2003 ausgegangen. Die sozialen Sachleistungen spielen im Bundessektor nur eine geringe Rolle (z. B. Schülerfreifahrten, Schulbücher), gemessen am BIP ist ihr Anteil im Untersuchungszeitraum gesunken.

Tabelle 6: Ausgaben, Einnahmen und Maastricht-Defizit des Bundessektors*) (in % des BIP)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Ausgaben							
Vorleistungen	2,11	2,10	1,99	2,01	1,95	1,75	1,80
Arbeitnehmerentgelt (o. unterst. Soz.beitr.)	3,89	3,79	3,76	3,70	3,73	3,62	3,56
gezahlte Steuern	0,09	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,07
Summe Sach- und Personalaufwand	6,09	5,97	5,83	5,78	5,75	5,45	5,44
Monetäre Sozialleistungen	6,52	6,32	6,07	5,76	5,81	5,72	5,72
Soziale Sachleistungen	0,23	0,22	0,20	0,18	0,18	0,17	0,17
Sonstige laufende Transfers	1,13	1,14	1,14	1,15	1,19	1,13	1,20
Summe Transfers an priv. Haushalte	7,87	7,68	7,42	7,09	7,18	7,03	7,09
Subventionen	1,91	1,64	1,79	1,95	1,84	1,66	1,81
Vermögenstransfers	2,30	2,10	1,66	1,88	1,65	1,68	1,89
Summe Transfers an Marktproduzenten	4,21	3,74	3,44	3,82	3,48	3,34	3,70
Intergovernmentale Transfers	8,36	8,63	8,17	7,90	7,83	7,59	8,41
Zinsen für die Staatsschuld	3,58	3,59	3,40	3,43	3,31	3,42	3,34
Bruttoinvestitionen	0,75	0,67	0,51	0,49	0,44	0,38	0,33
unterstellte Sozialbeiträge	1,03	1,00	0,99	0,97	0,96	0,94	0,95
Nettozugang an nichtprod. Vermögensgütern	-0,01	-0,02	-0,02	-0,01	-0,04	-0,40	-0,05
Ausgaben insgesamt	31,90	31,27	29,75	29,48	28,92	27,73	29,21
Ausgaben insgesamt (nach Swaps)	31,80	31,11	29,61	29,35	28,80	27,56	29,07
Einnahmen							
Produktions- und Importabgaben	9,59	9,77	10,36	10,50	10,57	10,28	10,27
Einkommen- und Vermögensteuern	8,05	8,85	9,41	9,51	9,33	9,29	10,95
Sozialbeiträge (ohne unterst. Soz.beit.)	2,42	2,47	2,51	2,50	2,47	2,42	2,49
Summe Steuern und Abgaben des Bundes	20,06	21,09	22,28	22,51	22,37	21,99	23,71
Produktionserlöse	0,37	0,39	0,26	0,29	0,26	0,22	0,27
Vermögenseinkommen	1,41	1,10	0,86	0,56	0,67	0,76	0,84
Intergovernmentale Transfers	2,65	2,42	1,53	1,35	1,39	1,30	1,80
unterstellte Sozialbeiträge	1,03	1,00	0,99	0,97	0,96	0,94	0,95
Sonstige Transfers	1,06	1,04	0,97	0,74	0,75	0,76	0,82
Einnahmen insgesamt	26,58	27,04	26,90	26,41	26,41	25,97	28,40
Finanzierungssaldo-Maastricht	-5,2	-4,1	-2,7	-2,9	-2,4	-1,6	-0,7

*) Das Jahr 2004 ist um die Ausgliederung der Universitäten bereinigt.

Quelle: Statistik Austria (Stand August 2005), eigene Berechnungen

	Ø Veränderungen in %					
	2002	2003	2004	95-04	95-99	00-04
Ausgaben						
Vorleistungen	1,81	1,87	1,86	-1,4	-2,0	1,5
Arbeitnehmerentgelt (o. unterst. Soz.beitr.)	3,52	3,55	3,51	-1,1	-1,1	-0,8
gezahlte Steuern	0,07	0,07	0,07	-3,4	-4,4	-3,1
Summe Sach- und Personalaufwand	5,41	5,50	5,43	-1,3	-1,4	-0,1
Monetäre Sozialleistungen	6,02	6,23	6,17	-0,6	-2,8	1,9
Soziale Sachleistungen	0,18	0,18	0,17	-3,0	-5,5	-0,1
Sonstige laufende Transfers	1,28	1,20	1,28	1,4	1,4	3,1
Summe Transfers an priv. Haushalte	7,49	7,61	7,62	-0,4	-2,3	2,1
Subventionen	1,82	2,01	1,70	-1,3	-1,0	0,6
Vermögenstransfers	1,52	1,49	1,98	-1,6	-8,0	4,2
Summe Transfers an Marktproduzenten	3,34	3,49	3,68	-1,5	-4,6	2,5
Intergovernmentale Transfers	8,88	8,61	8,19	-0,2	-1,6	1,9
Zinsen für die Staatsschuld	3,23	3,00	2,89	-2,4	-2,0	-4,1
Bruttoinvestitionen	0,28	0,22	0,22	-12,6	-12,5	-12,3
unterstellte Sozialbeiträge	0,93	0,93	0,80	-2,7	-1,7	-3,8
Nettozugang an nichtprod. Vermögensgütern	-0,02	-0,02	0,00	-11,9	61,4	-74,5
Ausgaben insgesamt	29,53	29,34	28,84	-1,1	-2,4	1,0
Ausgaben insgesamt (nach Swaps)	29,33	29,19	28,72	-1,1	-2,4	1,0
Einnahmen						
Produktions- und Importabgaben	10,71	10,75	10,61	1,1	2,5	0,8
Einkommen- und Vermögensteuern	10,28	9,95	9,88	2,3	3,8	1,6
Sozialbeiträge (ohne unterst. Soz.beit.)	2,45	2,42	2,40	-0,1	0,5	-0,2
Summe Steuern und Abgaben des Bundes	23,43	23,12	22,90	1,5	2,8	1,0
Produktionserlöse	0,33	0,33	0,40	0,9	-8,4	16,0
Vermögenseinkommen	0,77	0,76	0,70	-7,5	-16,8	-2,3
Intergovernmentale Transfers	1,86	1,38	1,71	-4,8	-15,0	7,2
unterstellte Sozialbeiträge	0,93	0,93	0,80	-2,7	-1,7	-3,8
Sonstige Transfers	0,93	0,84	0,87	-2,2	-8,2	3,5
Einnahmen insgesamt	28,25	27,35	27,38	0,3	-0,2	1,3
Finanzierungssaldo-Maastricht	-1,1	-1,8	-1,3			

Der Sach- und Personalaufwand in Prozent des BIP sank im Zeitraum 1995/2004 nahezu durchgängig. Er lag im Jahr 1995 bei 6,1% des BIP und 2004 bei 5,4%. Dieser Rückgang lässt sich auch bei seinen beiden wichtigsten Teilkomponenten, dem Arbeitnehmerentgelt (ohne unterstellte Sozialbeiträge des Staates für die BeamtInnen) und bei den Vorleistungen (Betriebsmittel, Instandhaltungsarbeiten, Käufe von Dienstleistungen, Mietenzahlungen) feststellen. Der Rückgang beim Personalaufwand lässt sich zum einen – wie bereits ausgeführt – auf die Ausgliederungen und zum anderen auf den Personalabbau sowie auf zum Teil moderate Gehaltsabschlüsse vor allem in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre zurückführen. Obwohl der Personalabbau beim Bund insbesondere ab dem Jahr 2000 ein erklärtes Ziel der Bundesregierung bildete, war die Dynamik der Ausgabenentwicklung nicht anders als im Zeitraum 1995/1999. Erschwert wurde der Personalabbau ab 2000 durch die Pensionsreform 2000 und die Pensionssicherungsreform 2003.²⁷ Mit diesen Pensionsreformen wurde das Pensionsantrittsalter auf das vollendete 65. Lebensjahr angehoben. Im Zeitraum Ende 1999 bis 2004 wurde die Zahl der Vollbeschäftigtenäquivalente beim Bund um rund 25.000 reduziert.²⁸ Der Personalabbau beruhte neben den Ausgliederungen auf der Nicht-Nachbesetzung von Planstellen und auf – in einzelnen Jahren massiven – Pensionsübertritten, die durch verschiedene Modelle (Vorruhestandsmodell, Pensionierung mit 55) gefördert wurden. Mit diesen Anreizen zu Frühpensionierungen wurde nicht nur das eigene Regierungsziel der Anhebung des Pensionsantrittsalters konterkariert, es bewirkte auch eine Verlagerung der Ausgaben von aktiven öffentlich Bediensteten zu PensionistInnen. Der Personalabbau der letzten Jahre wird seitens der Regierung immer als integraler Bestandteil der Verwaltungsreform gesehen. Dazu ist kritisch anzumerken, dass dieser Personalabbau, der weitgehend linear über die Ressorts erfolgte, mit Verwaltungsmodernisierung nur sehr am Rande zu tun hatte. Es handelte sich vielmehr um eine Maßnahme zur Budgetkonsolidierung mit dem Ziel, die Maastricht-Defizite zu reduzieren.

Auch bei den Vorleistungen sind die Ausgliederungen ein wichtiger Erklärungsfaktor für deren Rückgang in Prozent des BIP.

Die Transfers an Marktproduzenten setzen sich aus Subventionen (Zahlungen ohne Gegenleistungen an Produzenten) und Vermögenstransfers zusammen. Sie umfassen Förderungen an die Landwirtschaft, Industrie und Gewerbe, an die Forschung usw., betriebswirtschaftliche Transfers an staatsnahe Unternehmungen (ÖBB, Post, marktmäßige Betriebe etc.) sowie Leistungen im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik. In dieser Kategorie sind auch die Ausgaben für wachstumsfördernde Maßnahmen sowie die Konjunkturpakete der Bundesregierung 2002 und 2003 enthalten (Investitionszuwachs-, Forschungs-, Bildungsprämie), nicht hingegen die Fördergelder aus dem EU-Haushalt für den Agrarbereich. Ihre Abwicklung

erfolgt zwar über den Bundeshaushalt, in der VGR handelt es sich dabei jedoch um direkte Subventionen von der EU an heimische Unternehmungen. Gemessen am BIP sanken die Transfers an Marktproduzenten von 4,2% im Jahr 1995 auf 3,7% 2004, wobei der Rückgang bei den Vermögenstransfers kräftiger ausfiel als bei den Subventionen. Innerhalb dieses Zeitraums kann der Verlauf als wellenförmig charakterisiert werden. Er dürfte auch auf institutionelle Veränderungen (Ausgliederungen) zurückzuführen sein. Während die Transfers an Marktproduzenten im Zeitraum 1995/99 um jahresdurchschnittlich 1,4% sanken, stiegen sie im Zeitraum 2000 bis 2004 um 5,6% pro Jahr an.

In Prozent des BIP weisen die Zahlungen zur Bedienung der Bundesschuld einen rückläufigen Verlauf auf (1995: 3,6% des BIP, 2004: 2,9%). Darin spiegeln sich die niedrigere Verschuldung des Bundes, das niedrigere Zinsniveau und Maßnahmen des Schulden-Managements wider.

Auch die Bruttoinvestitionen in Prozent des BIP waren im Analysezeitraum rückläufig. Die bereits 1995 geringe Bedeutung der Bruttoinvestitionen des Bundessektors wurde weiter geschmälert, so dass ihr Volumen weitgehend bedeutungslos geworden ist (2004: 529 Mio. €). Die Ursachen für diesen Bedeutungsverlust liegen in den Ausgliederungen und in den Konsolidierungsbemühungen.²⁹ Zählt man die Investitionen der ausgegliederten Einheiten (ASFINAG, BIG, sonstige Ausgliederungen) dazu, dann erhöht sich das Volumen der Bruttoinvestitionen im Jahr 2004 auf 1.920 Mio. €.³⁰

Zusammenfassend zeigt sich eine sehr unterschiedliche Ausgabendynamik in den Zeiträumen 1995/99 und 2000/04, die die Entwicklung der Ausgabenquote des Bundessektors gut erklärt. Während die gesamten Ausgaben des Bundessektors zwischen 1995 und 1999 durchschnittlich pro Jahr nur um 0,8% wuchsen und damit weit hinter dem BIP-Anstieg (3,3%) zurückblieben, expandierten die Ausgaben in der Phase 2000/2004 mit jährlich durchschnittlich 4,1% deutlich kräftiger als das BIP (3,0%). In der Phase bis 1999 wuchsen nahezu alle Ausgabenkategorien schwächer als das BIP, umgekehrt wuchsen einige Ausgabenbereiche ab dem Jahr 2000 stärker als das BIP. Dabei wiesen die Transfers an Marktproduzenten, die Transfers an private Haushalte und die intergovernmentalen Transfers eine besonders hohe Wachstumsdynamik auf (Tabelle 5).

3.2.2 Struktur und Entwicklung der Einnahmen des Bundessektors

Die Einnahmenseite des Bundessektors ist geprägt durch die – dem Bund nach dem Finanzausgleich und nach Abzug des Beitrags zur EU verbleibenden – Steuern und Abgaben des Bundes. 2004 entfielen darauf 83,6% aller Einnahmen des Bundessektors. Die zweitbedeutendste Einnahmenkategorie sind mit 6,2% der Einnahmen die intergovernmentalen

Transfers. Etwa je 3% der Einnahmen entfallen auf die unterstellten Sozialbeiträge³¹ und sonstige Transfers. Aus den Vermögenseinkommen (Zinsen, Dividenden, Konzessionsentgelte) stammen etwa 2,5% der Einnahmen. Im Gegensatz zu anderen öffentlichen Rechtsträgern spielen die Einnahmen aus Produktionserlösen im Bundessektor eine geringe Rolle. Auf sie entfielen 2004 rund 1,5% der Einnahmen.

In der Einnahmenkategorie Steuern und Abgaben kommt den Steuern – soweit sie dem Bund verbleiben – das weitaus größte Gewicht zu. In der VGR werden die Steuern in Produktions- und Importabgaben (indirekte Steuern) sowie in Einkommen- und Vermögenssteuern (direkte Steuern) unterteilt. Auf die direkten Steuern (Lohnsteuer, veranlagte Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Kapitalertragsteuern etc.) entfielen 2004 rund 43%, auf die indirekten Steuern (Umsatz-, Mineralöl-, Tabak-, Versicherungssteuern, Dienstgeberbeiträge zum Familienlastenausgleichsfonds usw.) etwa 46% und auf die Sozialbeiträge der Arbeitnehmer und Arbeitgeber (Pensions-, Kranken- und Unfallversicherungsbeiträge) 11% der gesamten Steuern und Abgaben.

Gemessen am BIP haben sowohl die Einkommen- und Vermögenssteuern als auch die Produktions- und Importabgaben über den Zeitraum 1999/04 an Bedeutung gewonnen. Der Anteil der Ersteren an der Einnahmenquote stieg von 8,1% auf 9,9%, jener der Letzteren von 9,6 auf 10,6% des BIP. Der Anteil der Sozialbeiträge war im Untersuchungszeitraum sehr stabil (Tabelle 6). Die BIP-Anteile der direkten und indirekten Steuern unterlagen hingegen im Zeitablauf erheblichen Schwankungen. Das hängt damit zusammen, dass deren Entwicklung durch ein Bündel an Faktoren beeinflusst wurde. Zur Konsolidierung des Bundeshaushaltes wurden sowohl in den 1990er Jahren als auch zu Beginn des Jahrtausends, aber auch zur Gegenfinanzierung der ersten Etappe der Steuerreform 2004/05 verschiedenste Steuern erhöht. Auf Konsolidierungsphasen folgten regelmäßig Steuersenkungen bei den einkommensabhängigen Steuern (2000 bzw. 2004/2005). Ferner wurde das Aufkommen der Steuereinnahmen durch die konjunkturelle Entwicklung sowie durch den konjunkturellen Impuls der Fiskalpolitik erheblich beeinflusst. Auf die beiden zuletzt genannten Faktoren, die vor allem in der Phase stagnierenden Wirtschaftswachstums ab 2001 eine bedeutende Rolle spielten, wird im nächsten Abschnitt noch näher eingegangen. Darüber hinaus spielten steuererleichternde Maßnahmen eine nicht unbedeutende Rolle. Hier sind beispielsweise die Steuererleichterungen aus den Konjunkturbelebungsprogrammen I und II sowie aus den Wachstums- und Standortprogrammen 2002 und 2003 zu erwähnen. Bei der Umsatzsteuer dürfte die Steuerbetrugsbekämpfung eine Rolle gespielt haben. Und schließlich wird das Steueraufkommen des Bundes auch durch den Finanzausgleich bestimmt. Wie sich diese Bestimmungsfaktoren ausgewirkt haben, lässt sich an der ge-

samten Steuer- und Abgabenquote ablesen (Tabelle 2).

Bei den intergovernmentalen Transfers schlägt sich die Ausgliederung der Universitäten mit insgesamt 2.705 Mio. € nieder. Davon entfallen Einnahmen in der Höhe von 2.077 Mio. € auf den Hochschulsektor (Zahlungen vom Bund, Studienbeiträge) und 627 Mio. € auf den Bund (Ämter der Universitäten). Bei der zeitlichen Entwicklung der um die Ausgliederung der Universitäten bereinigten intergovernmentalen Transfers zeigt sich eine sehr uneinheitliche Entwicklung. Bis zum Jahr 2000 gingen die Einnahmen aus intergovernmentalen Transfers kontinuierlich zurück. Von diesem Tiefststand aus stiegen sie bis 2002 wieder kräftig an. Ihr Anteil am BIP lag im Jahr 2004 deutlich unter dem Niveau des Jahres 1995.

Gemessen am BIP haben sich die Einnahmen aus Vermögenseinkommen im Untersuchungszeitraum halbiert.

Zusammenfassend zeigt sich, dass die Steuern und Abgaben des Bundessektors als Anteil am BIP sowohl im Zeitraum 1995/99 als auch 2000/04 vor allem als Folge von Steuererhöhungen im Zuge der Sparpakete kräftig stiegen. In der Phase 1995/99 wurde der Anstieg der Steuern und Abgaben jedoch gedämpft durch rückläufige Anteile bei den Vermögenseinkommen, den Produktionserlösen und bei den intergovernmentalen Transfers. Diese dämpfenden Effekte fehlten in der zweiten Phase des Untersuchungszeitraums, es kam im Gegenteil bei den Produktionserlösen und bei den intergovernmentalen Transfers zu einem Anstieg der BIP-Anteile. Dadurch fand im Untersuchungszeitraum ein Anstieg der Einnahmenquote des Bundessektors statt.

Teilt man die Veränderung des Maastricht-Saldos für den Bundessektor in die Komponenten Einnahmen und Ausgaben der Bundesebene auf, dann lässt sich die Frage beantworten, ob Konsolidierungen einnahmen- oder ausgabenseitig erfolgten. Dabei ergibt sich für den Bundessektor folgendes Bild:

Tabelle 7: Veränderungen von Maastricht-Saldo und Einnahmen- bzw. Ausgabenquote des Bundessektors (in Prozentpunkten)

	1996	1997	1998	1999	2000
Maastricht-Saldo des Bundessektors	1,14	1,36	-0,23	0,55	0,79
Einnahmenquote des Bundessektors	0,46	-0,14	-0,49	0,00	-0,44
Ausgabenquote des Bundessektors	-0,68	-1,50	-0,26	-0,55	-1,24
	2001	2002	2003	2004	
Maastricht-Saldo des Bundessektors	0,93	-0,40	-0,77	0,49	
Einnahmenquote des Bundessektors	2,43	-0,15	-0,90	0,02	
Ausgabenquote des Bundessektors	1,51	0,26	-0,13	-0,47	

Für die Konsolidierungsphase 1996/97 ähnelt die Entwicklung jener für den Staatssektor insgesamt: 1996 erfolgte der Rückgang des Maastricht-Defizits des Bundes durch einen Anstieg der Einnahmenquote und einen Rückgang der Ausgabenquote. Im Jahr 1997 stand dem Rückgang der Einnahmenquote ein starker Rückgang der Ausgabenquote gegenüber. Die Konsolidierung in diesen beiden Jahren war daher stärker ausgaben-seitig determiniert. Im Jahr 2000 war die Einnahmenquote rückläufig, was aber durch eine stärker sinkende Ausgabenquote überkompensiert wurde. Dazu muss angemerkt werden, dass die Einnahmen aus der Vergabe der UMTS-Lizenzen in Höhe von rund 835 Mio. € in der VGR auf der Ausgabenseite als Desinvestition verbucht wurden. Die Konsolidierung 2001 war ausschließlich auf den kräftigen Anstieg der Einnahmenquote zurückzuführen. Gleichzeitig wurde der Konsolidierungseffekt durch den Anstieg der Ausgabenquote gedämpft. Entgegen den strategischen Zielsetzungen und Behauptungen der Regierung kam die Konsolidierung 2001 daher ausschließlich über die Einnahmenseite zustande.

4. Der konjunkturelle Impuls der öffentlichen Haushalte in Österreich

Seit Bestehen des Stabilitäts- und Wachstumspakts und insbesondere seit den wiederholten Verletzungen des Pakts durch einige Mitgliedstaaten wird unter Ökonominnen die Frage diskutiert, ob die im Stabilitäts- und Wachstumspakt vereinbarten Regeln der konjunkturpolitischen Gestaltung ausreichend Raum lassen bzw. ob die Mitgliedstaaten eine aus makro-ökonomischer Sicht adäquate Fiskalpolitik betrieben. Buti und van den Noord (2003, 2004) sind dieser Frage nachgegangen. Diese Frage ist auch für Österreich von großem Interesse, weil häufig der Verdacht geäußert wurde, dass nach dem Paradigmenwechsel ab dem Jahr 2000 eine prozyklische Fiskalpolitik betrieben wurde, die „hausgemacht“ zu einer Verschärfung des Konjunkturabschwungs beigetragen hat.

Um das fiskalpolitische Verhalten seit der dritten Stufe der Währungsunion zu untersuchen, konstruieren Buti und van den Noord einen Indikator für eine diskretionäre Fiskalpolitik, mit dem sie den konjunkturellen Impuls der öffentlichen Haushalte für elf Mitgliedstaaten der EU (Euro-raum ohne Luxemburg) für die Jahre 1999 bis 2003 empirisch ermitteln wollen. Dieser Indikator zerlegt den Primärsaldo in zwei Komponenten, einen hypothetischen konjunktturneutralen Budgetsaldo und in einen Budgetsaldo, der den konjunkturellen Impuls misst. Diesen ermitteln sie, indem sie vom konjunktturneutralen Budgetsaldo den tatsächlichen Budgetsaldo abziehen. In einem zweiten Schritt bereinigen sie diesen konjunkturellen Impuls um die „Wachstums-Dividende“ und die „Inflations-Dividende“. Solche „Dividenden“ ergeben sich im Modell von Buti und van

den Noord dann, wenn die erwartete Wachstumsrate größer ist als die Trend-Wachstumsrate bzw. wenn die erwartete Inflationsrate größer ist als die Zielinflationsrate der Europäischen Zentralbank. Unter Abzug dieser Dividenden ermitteln sie dann den „wirklichen“ konjunkturellen Impuls. Dabei weisen negative (positive) Vorzeichen in Tabelle 8 auf eine kontraktive (expansive) Fiskalpolitik hin.

Die Berechnungen zeigen, dass die Länder des Euroraums zu Beginn der dritten Stufe der Währungsunion mehrheitlich eine kontraktive Fiskalpolitik verfolgten. In den Jahren danach wurde die Fiskalpolitik tendenziell expansiver, im Jahr 2003 betrieb eine Mehrheit der Mitgliedstaaten eine expansive Fiskalpolitik.

Buti und van den Noord gehen auch der Frage nach, ob die ausgelösten konjunkturellen Impulse die Konjunkturschwankungen gemildert oder verstärkt haben. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass für alle Länder zusammen betrachtet der durch die Budgetgestaltung ausgelöste konjunkturelle Impuls prozyklisch war, d. h. also die Konjunkturschwankungen verstärkt hat. Das Konterkarieren der automatischen Stabilisatoren durch diskretionäre Maßnahmen führen sie auf das Bestehen eines politischen Konjunkturzyklus zurück, wonach der expansive konjunkturelle Effekt aller Länder zusammen um so stärker ausfällt, je höher die Zahl von Wahlen ist. Nicht hinterfragt wird hingegen, ob es nicht viel eher die fiskalischen Regeln sind, die die Wirksamkeit der automatischen Stabilisatoren durch ein prozyklisches Verhalten durchkreuzt haben.

Welches Bild ergibt sich für die Fiskalpolitik in Österreich? In den ersten drei Jahren der Währungsunion war nach ihren Schätzungen der „wirkliche“ konjunkturelle Impuls durch die öffentlichen Haushalte kontraktiv, im Jahr 2002 war die Fiskalpolitik konjunkturneutral und 2003 war sie erstmals wieder expansiv. Die Detailausführungen des „Österreichischen Reformprogramms für Wachstum und Beschäftigung“ vom Oktober 2005 kommen für den konjunkturellen Impuls für die Fiskalpolitik in Österreich zu davon abweichenden, aber in der Tendenz ähnlichen Ergebnissen: Im Jahr 1999 war die Fiskalpolitik weitgehend neutral, in den Jahren 2000 und 2001 kontraktiv. In den Folgejahren gibt es einen Trend zu konjunkturneutralen (2004, 2006) bzw. konjunkturell expansiveren öffentlichen Budgets (2002, 2003, 2005).

Allen diesen Berechnungen haftet das Problem an, dass Schätzungen der Output-Lücke, das ist der prozentuale Unterschied zwischen tatsächlichem und potenziellem BIP, sehr problematisch sind, weil die Ergebnisse je nach Berechnungsmethode sehr unterschiedlich – mit Schwankungen bis zu 2% des BIP – ausfallen können.

Tabelle 8: Indikatoren für den konjunkturellen Impuls von Budgetsalden (Beitrag zum Primärsaldo in % des BIP)

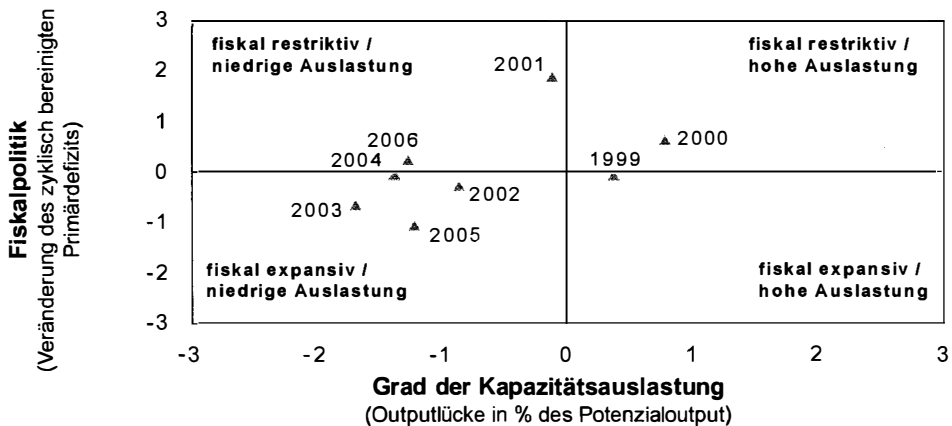
	konjunktureller Impuls					konjunkturneutraler Primärsaldo					tatsächlicher Primärsaldo				
	1999	2000	2001	2002	2003	1999	2000	2001	2002	2003	1999	2000	2001	2002	2003
Österreich	-0,8	-0,9	-3,2	-0,2	0,0	-0,1	-0,3	0,1	-2,0	-1,4	-0,8	-1,2	-3,2	-2,2	-1,4
Belgien	0,9	0,2	-0,3	0,5	0,5	-7,0	-6,8	-6,1	-6,2	-5,7	-6,2	-6,6	-6,4	-5,7	-5,2
Finnland	-1,0	-2,2	2,2	0,6	1,5	-2,6	-5,8	-8,0	-5,4	-4,7	-3,6	-8,0	-5,8	-4,8	-3,2
Frankreich	-1,3	-0,4	-0,4	0,9	-0,7	0,2	-0,9	-0,7	-0,4	1,5	-1,1	-1,4	-1,1	0,5	0,8
Deutschland	-0,7	0,1	1,1	0,4	-0,8	-0,9	-1,6	-1,1	0,4	1,5	-1,6	-1,5	0,0	0,8	0,8
Griechenland	1,0	1,8	2,2	1,5	1,1	-6,4	-6,9	-6,6	-5,8	-5,4	-5,4	-5,1	-4,4	-4,3	-4,3
Irland	1,7	-1,2	3,6	2,3	-0,1	-5,2	-4,2	-5,4	-2,0	0,7	-3,5	-5,4	-1,8	0,2	0,6
Italien	0,2	0,8	1,3	0,3	0,8	-4,6	-5,0	-4,5	-3,1	-3,0	-4,4	-4,1	-3,3	-2,9	-2,2
Niederlande	-0,9	0,6	2,6	1,0	0,6	-3,6	-5,4	-5,4	-2,5	-1,3	-4,5	-4,7	-2,8	-1,5	-0,7
Portugal	0,1	0,5	1,2	-1,4	0,3	-0,4	-0,5	-0,1	1,1	-0,1	-0,4	0,0	1,1	-0,4	0,1
Spanien	0,0	1,1	0,2	0,8	0,7	-2,2	-3,2	-2,9	-3,4	-2,9	-2,2	-2,1	-2,7	-2,6	-2,2
gewicht. Durchsch.	-0,5	0,2	0,7	0,5	0,0	-2,1	-2,9	-2,5	-1,6	-0,7	-2,5	-2,6	-1,8	-1,0	-0,7
ungew. Durchsch.	-0,1	0,0	1,0	0,6	0,4	-3,0	-3,7	-3,7	-2,7	-1,9	-3,1	-3,6	-2,8	-2,1	-1,5

Fortsetzung von Tabelle 8

	„wirklicher“ konjunktureller Impuls					erwartete „Wachstums-Dividende“					erwartete „Inflations-Dividende“				
	1999	2000	2001	2002	2003	1999	2000	2001	2002	2003	1999	2000	2001	2002	2003
Österreich	-0,8	-0,6	-3,4	0,0	0,2	0,2	0,0	0,1	-0,5	-0,3	-0,2	-0,3	0,1	0,3	0,0
Belgien	0,8	0,3	-0,2	0,5	0,4	0,1	0,1	0,0	-0,3	0,0	0,0	-0,2	-0,1	0,3	0,0
Finnland	-1,6	-2,8	1,8	1,2	1,5	0,4	0,5	0,6	-0,5	0,1	0,2	0,0	-0,1	-0,2	-0,1
Frankreich	-1,4	-0,8	-0,7	0,6	-0,8	0,2	0,4	0,5	0,2	0,1	-0,1	0,0	-0,1	0,1	0,0
Deutschland	-0,7	-0,2	0,6	0,6	-0,8	0,2	0,5	0,5	-0,3	0,0	-0,2	-0,2	0,0	0,0	0,0
Griechenland	0,4	1,3	1,2	0,8	0,5	0,2	0,3	0,8	0,2	0,1	0,3	0,2	0,3	0,5	0,6
Irland	1,7	-1,8	2,4	2,2	-0,1	-0,3	0,2	0,5	-0,6	-0,6	0,3	0,4	0,8	0,6	0,6
Italien	-0,3	0,7	0,5	-0,3	0,4	0,3	0,1	0,4	0,2	0,2	0,2	0,1	0,4	0,4	0,2
Niederlande	-1,2	0,5	1,2	0,8	0,2	0,0	-0,2	0,5	-0,6	-0,6	0,3	0,4	0,9	0,7	0,9
Portugal	-0,3	0,2	0,3	-2,0	-0,4	0,1	0,0	0,1	-0,2	-0,1	0,3	0,3	0,8	0,7	0,7
Spanien	-0,4	0,8	-0,2	0,5	0,2	0,3	0,2	0,2	-0,1	0,1	0,1	0,2	0,3	0,4	0,4
gewicht. Durchsch.	-0,7	0,0	0,1	0,4	-0,2	0,2	0,3	0,4	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,2
ungew. Durchsch.	-0,3	-0,2	0,3	0,5	0,1	0,1	0,2	0,4	-0,2	-0,1	0,1	0,1	0,3	0,4	0,3

Quelle: Buti, van den Noord (2004)

Abbildung 4: Ausrichtung der Fiskalpolitik (*fiscal stance*) in Österreich



Quelle: Österreichisches Reformprogramm (2005)

Nach beiden Einschätzungen wirkte die Fiskalpolitik Österreichs im Jahr 2001 ziemlich kontraktiv. In diesem Jahr setzte der internationale Konjunkturabschwung ein und erfasste auch Österreich. Dessen ungeachtet hielt die Regierung an den im „Doppelbudget“ 2001/2002 beschlossenen Konsolidierungsplänen in Richtung „Nulldefizit“ fest, obwohl im Jahresverlauf 2001 die Prognosen für das Wirtschaftswachstum von Prognosestermin zu Prognosestermin herab- und die Arbeitslosenquoten hinaufrevidiert werden mussten.³² Symptomatisch für den damaligen budgetpolitischen Kurs in Österreich war die Beschlussfassung eines „Pseudo“-Konjunkturprogramms vom 4. September 2001, in dem sich der bemerkenswerte Satz findet: „Vorbei sind sie, die Zeiten des sinnlosen wirtschaftspolitischen Aktivismus keynesianischer Prägung.“ Zwei Monate später, am 5. Dezember 2001, reagierte die Regierung unter dem Druck steigender Arbeitslosigkeit in einem Konjunkturgipfel mit dem Beschluss des Konjunkturbelebungs pakets I. In dessen Zentrum standen Maßnahmen für die Bauwirtschaft, eine befristete vorzeitige Abschreibung, strukturelle Maßnahmen für den Arbeitsmarkt sowie Maßnahmen (Hochbaumilliarde, Infrastruktur) im Bereich der Forschungs- und Technologiepolitik. Die behaupteten Kaufkraftimpulse dieses Programms in der Höhe von 5,8 Mrd. € können wir nicht nachvollziehen, und der Großteil der Maßnahmen hatte mit kurzfristiger Konjunkturpolitik nichts zu tun.

Das niedrige Wachstum des BIP im Jahr 2001, die weiter steigenden Arbeitslosenzahlen und das Ausbleiben des erwarteten Konjunkturaufschwungs waren im September 2002 Anlass für das Konjunkturbele-

bungspaket II, das vor allem Steuer- und Abgabenerleichterungen mit sich brachte (Investitionszuwachsprämie, befristete vorzeitige Abschreibung, Forschungsfreibetrag(-sprämie), Bildungsfreibetrag(-sprämie), Lehrlingsprämie, Lohnnebenkostensenkung für Lehrlinge etc.). Das steuerliche Entlastungsvolumen lag nach Berechnungen von Schratzenstaller et al. (2003) bei 562 Mio. € (2004).³³ Eine erste Evaluierung beider Pakete ergab, dass die gesamtwirtschaftlichen Effekte der Maßnahmen positiv waren, wobei der Wachstumsbeitrag der Infrastrukturausgaben und der Investitionszuwachsprämie hervorgehoben wurden. Ihr Zusatzeffekt lag 2003 insgesamt bei etwa $\frac{3}{4}\%$ des BIP.

Obwohl Österreich in den Jahren 2001, 2002 und 2003 durch eine ungewöhnlich lange Phase der Stagnation ging – im Durchschnitt betrug das Wachstum nur etwa 1% pro Jahr, in der EU hingegen 1,2% pro Jahr – und die aufgrund der zu restriktiven Fiskalpolitik zum Teil hausgemachten Wohlfahrtsverluste dieser schleichenden Wirtschaftskrise jenen der großen Rezessionen der Nachkriegszeit (1975, 1981/82, 1993) entsprachen, sprach Finanzminister Grassler in seiner Budgetrede zum „Doppelbudget“ 2003/2004 von „hervorragenden Ausgangsbedingungen“.³⁴ Er kündigte ein schwach expansiv wirkendes Budget 2003 und ein Sparbudget 2004 an, das die Basis für die Steuerreform im Jahr 2005 schaffen sollte. Mit diesen Budgets reagierte Österreich weiterhin nicht annähernd ausreichend auf die wichtigste Ursache der Wachstumsschwäche, nämlich auf den gravierenden Mangel an Binnennachfrage. Österreich wie auch die EU gingen viel zu lange davon aus, dass der Konjunkturaufschwung von alleine einsetzen würde. Diese Hoffnungen erwiesen sich als unbegründet, ohne wirtschaftspolitische Impulse konnte sich die konjunkturelle Lage nicht durchgreifend verbessern. Die Forderungen der Opposition sowie der Arbeiterkammer und der Gewerkschaften nach einer Vorverlegung der großen Steuerreform auf das Jahr 2004 und nach Wachstumsinitiativen wurden abgeschmettert. Die Auswirkungen der vorgezogenen ersten Etappe der Steuerreform 2004 verpufften weitgehend, weil den Steuerensenkungen auch Steuer- und Abgabenerhöhungen (Mineralölsteuer, Energieabgabe, Krankenversicherung) sowie andere Sparmaßnahmen (z. B. moderate Anpassungen der Pensionen) gegenüberstanden. Auch das im Spätherbst 2003 beschlossene Konjunkturbelebungs paket III (Wachstums- und Standortpaket) brachte wenig unmittelbar konjunkturwirksame Maßnahmen mit sich. Wenn es überhaupt Wachstumswirkungen auslöste, dann am ehesten aufgrund der Investitionen in Forschung und Entwicklung. Bei den angekündigten Infrastrukturinvestitionen handelte es sich nicht um zusätzliche Investitionen, sie waren bereits im Regierungsprogramm angekündigt.

Die Budgets der Jahre 2003 und 2004 lassen in makroökonomischer Hinsicht daher weiterhin einen orientierungslosen Zick-Zack-Kurs der Re-

gierung erkennen, ein zukunftsweisendes Konzept zur Schaffung von Wachstum und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ist nicht erkennbar. Es fehlten Wachstumsinitiativen und eine Intensivierung der öffentlichen Investitionen, die in der damaligen Situation ungünstiger Erwartungen bei Unternehmen und Haushalten rascher und direkter gewirkt hätten als Steuerensenkungen. Zusätzlich hat die Regierung mit der so genannten „Pensionssicherungsreform“ 2003 ein „Angstsparen“ bei den privaten Haushalten ausgelöst, dessen negative Auswirkungen auf den gesamten privaten Konsum mit 0,6% geschätzt werden können.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass für die elf Länder des Euroraums zusammen betrachtet der durch die Budgetgestaltung ausgelöste konjunkturelle Impuls seit Bestehen der Währungsunion prozyklisch war, d. h. also die Konjunkturschwankungen verstärkt hat. In Österreich wirkten insbesondere die öffentlichen Haushalte 2001 prozyklisch. Der aufgrund der internationalen Wachstumsschwäche einsetzende Konjunkturabschwung wurde durch die Sparpolitik zur Erreichung des „Nulldefizits“ hausgemacht verschärft. Die konjunkturneutralen bis geringfügig expansiven Impulse der Budgets der Jahre 2002 bis 2004 reichten nicht aus, um die gravierende Wirtschaftsschwäche, die sich vor allem in einer schwachen Binnennachfrage manifestierte, zu überwinden. Ein kontinuierlicher Anstieg der Arbeitslosenquote ab dem Jahr 2001 war daher unvermeidlich. Die Stimulierung des Wirtschaftswachstums scheiterte nicht nur in Österreich, sondern auch auf europäischer Ebene. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt ist an diesem Scheitern in hohem Maße mitverantwortlich.

5. Zusammenfassung

Seit dem Beitritt Österreichs zur EU war die Budgetpolitik durch die supranationalen Rahmenbedingungen geprägt, deren Sinnhaftigkeit von vielen ÖkonomenInnen von Anfang an bezweifelt wurde. Das Scheitern des Stabilitäts- und Wachstumspakts sollte ihnen Recht geben. Er trug zu Ausmaß und Dauer der Stagnation bei und konnte den markanten Anstieg der Budgetdefizite in vielen Mitgliedstaaten nicht verhindern. Trotz seiner Reform im Jahr 2005 bleibt er weiterhin umstritten.

Der Wunsch nach einer Teilnahme an der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion und der Übergang zu einer regelgebundenen Budgetpolitik zogen einen Wandel der budgetpolitischen Strategie in Österreich nach sich. Stärker denn je war die Budgetpolitik am Ziel fiskalischer Stabilisierung ausgerichtet, wodurch andere Ziele der Budgetpolitik (Stabilisierung der Konjunktur, Förderung des Wachstums, Verteilungsgechtigkeit, Verringerung der Arbeitslosigkeit etc.) weitgehend verdrängt und der Blick auf die Budgetstrukturen verstellt wurden. Das Konzept dau-

erhafter „Nulldefizite“, auf das die Budgetpolitik ab 2000 einschwenkte, wurde wenig später in der „Österreichischen Strategie zur nachhaltigen Entwicklung“ ersetzt durch „ausgeglichene Haushalte über den Konjunkturzyklus“. Begleitet von einer Senkung der Steuer- und Abgabenquote („Politik der leeren Kassen“) zielte es auf die Zurückdrängung des keynesianischen Wohlfahrtsstaates („schlanker Staat“) und sehr langfristig auf einen Abbau der Staatsschulden gegen null.

Diese Konsolidierungsstrategien führten im Zeitraum 1995 bis 2004 zu einem Rückgang der Einnahmen- und Ausgabenquoten des Sektors Staat. Das gesamtstaatliche Maastricht-Defizit wurde zwischen 1995 und 2001 – abgesehen von der Konsolidierungspause 1998 und 1999 – kontinuierlich gesenkt, 2001 wurde ein geringfügiger Maastricht-Überschuss erzielt. Danach wurden die öffentlichen Defizite wieder ausgeweitet. Ausgliederungen und „kreative Buchhaltung“ haben zu dieser Entwicklung in erheblichem Ausmaß beigetragen. Die Budgetentlastung durch Ausgliederungen betrug 2003 beachtliche 0,6% des BIP. Während die Konsolidierung 1996/97 schwerpunktmäßig ausgabenseitig zustande kam, war die Konsolidierung 2000/2001 – entgegen den strategischen Zielsetzungen – überwiegend einnahmenseitig getragen und kulminierte 2001 in der höchsten Steuer- und Abgabenquote der Zweiten Republik. Die Staatsschuldenquote konnte zwar gesenkt werden, lag aber im gesamten Untersuchungszeitraum über dem Maastricht-Grenzwert. Dazu trugen nachträgliche Zubuchungen der so genannten Rechtsträgerfinanzierungen und der Forderungsverzicht des Bundes gegenüber den ÖBB und der SCHIG bei.

Für den Bundessektor zeigen die um die Ausgliederung der Universitäten im Jahr 2004 bereinigten Einnahmen- und Ausgabenquoten zwischen 1995 und 2004 hingegen einen anderen Verlauf. Die Ausgabenquote ging zwar ebenfalls zurück, bemerkenswert ist aber der Anstieg zwischen 2000 und 2002. Umgekehrt liegt die Einnahmenquote 2004 über jener des Jahres 1995. Besonders kräftig war der Anstieg von 2000 auf 2001. Der Maastricht-Saldo des Bundessektors war in allen Jahren negativ. Der Überschuss des Sektors Staat im Jahr 2001 war daher nur durch die Überschüsse anderer Gebietskörperschaften, insbesondere der Länder, möglich, die zum Teil nur durch „kreative Buchführung“ zustande kamen.

Die Ausgabendynamik des bereinigten Bundessektors war in den Zeiträumen 1995-99 und 2000-04 sehr unterschiedlich. Während die gesamten Ausgaben des Bundessektors zwischen 1995 und 1999 durchschnittlich pro Jahr nur um 0,8% wuchsen und damit weit hinter dem BIP-Anstieg (3,3%) zurückblieben, expandierten die Ausgaben in der Phase 2000-2004 mit jährlich durchschnittlich 4,1% deutlich kräftiger als das BIP (3,0%). In der Phase bis 1999 wuchsen nahezu alle Ausgabenkategorien schwächer als das BIP, umgekehrt stiegen einige Ausgabenbereiche ab dem Jahr 2000 stärker als das BIP. Dabei wiesen die Transfers an Marktproduzen-

ten, die Transfers an private Haushalte und die intergovernmentalen Transfers eine besonders hohe Wachstumsdynamik auf. Die große Bedeutung der intergovernmentalen Transfers ist ein Spiegelbild der zahlreichen Kompetenz- und Finanzierungsverflechtungen, die ineffiziente Aufgabenerfüllung und Doppelgleisigkeiten bedingen. Eine Optimierung der Aufgabenerfüllung muss daher an einer Reduktion der intergovernmentalen Transfers ansetzen. Die seit langem erhobene Forderung nach einer Zusammenlegung von Ausgaben-, Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung ist bisher wirkungslos geblieben.

Für die bereinigte Einnahmenquote des Bundessektors zeigt sich, dass die Steuern und Abgaben als Anteil am BIP - soweit sie dem Bund verbleiben – sowohl im Zeitraum 1995-99 als auch 2000-04 als Folge von Steuererhöhungen im Zuge der Sparpakete kräftig stiegen. In der Phase 1995-99 wurde der Anstieg der Steuern und Abgaben jedoch gedämpft durch rückläufige Anteile bei den Vermögenseinkommen, den Produktionserlösen und bei den intergovernmentalen Transfers. Diese dämpfenden Effekte fehlten in der zweiten Phase des Untersuchungszeitraums, es kam im Gegenteil bei den Produktionserlösen und bei den intergovernmentalen Transfers zu einem Anstieg der BIP-Anteile. Dadurch fand im Untersuchungszeitraum ein Anstieg der Einnahmenquote des Bundessektors statt.

Zur Konsolidierung des Bundessektors trugen 1996/1997 ausgabenseitige Maßnahmen stärker bei als einnahmenseitige. In der Konsolidierungsphase 2000/2001 trugen ausgabenseitige Maßnahmen nur im Jahr 2000 zur Konsolidierung bei, wobei anzumerken ist, dass die Einnahmen aus der Vergabe der UMTS-Lizenzen in Höhe von rund 835 Mio. € in der VGR auf der Ausgabenseite als Desinvestition verbucht wurden. Die Konsolidierung 2001 war ausschließlich dem kräftigen Anstieg der Einnahmenquote zuzuschreiben, der Anstieg der Ausgabenquote hat den Konsolidierungseffekt sogar gedämpft.

Aus verteilungspolitischer Sicht lässt sich festhalten, dass Verteilungsfragen in der Konsolidierung 1996/97 stärker berücksichtigt wurden als 2000/2001. Es wurden nahezu alle Ausgabenbereiche in die Konsolidierung einbezogen, und es wurde versucht, das Entstehen sozialer Härten durch abfedernde Maßnahmen so weit wie möglich zu verhindern. Zu den Verteilungswirkungen der Konsolidierung 2000/2001 kommt Kramer (2001) zu folgendem Ergebnis: „Im unteren Drittel der Einkommensverteilung übertrifft die durch diese Maßnahmen ab Mitte 2000 wirksame Mehrbelastung die vorhergehende Entlastung aus der Lohnsteuersenkung deutlich.“ Und weiters: „Durch die Änderung des Einkommensteuerrechts ab 2001 büßen somit sowohl aktive Arbeitnehmer als auch Pensionisten der mittleren Einkommenskategorie (bis etwa ATS 42.000,-) am meisten von den Vorteilen aus der Steuerreform 2000 wieder ein.“ Kramer fasst seine

Beurteilung wie folgt zusammen: „Die Konsolidierungsmaßnahmen trafen und treffen ab Anfang 2001 besonders die Bezieher niedriger (nicht unbedingt der niedrigsten) und mittlerer Einkommen, die ein Jahr zuvor als stärker begünstigt erschienen.“ Weiters lässt sich festhalten, dass die Gewinne der Unternehmen steuerlich sehr geschont wurden. Der Beitrag der Unternehmen zur Konsolidierung 2001 bestand im Wesentlichen darin, dass durch die Einführung der Anspruchsverzinsung auf Steuerschulden Steuerzahlungen zeitlich vorgezogen wurden. Durch die Steuerreform 2004/2005 wurden die Unternehmen für diese „Vorleistungen“ durch die Senkung des Körperschaftsteuersatzes und die Einführung der Gruppenbesteuerung sowie durch den Halbsatz für nicht entnommene Gewinne reichlich „entlohnt“. Diese ungleiche Entlastung der Faktoren Arbeit und Kapital durch die Steuerreform 2004/2005 wie auch die steuerliche Entlastung von Dieseltreibstoff für die Landwirtschaft zeugen von Klientelismus, der die Budgetpolitik seit 2000 insgesamt sehr stark prägt. Auch bei der Verwendung der Gewinne wurden die Unternehmen in den letzten Jahren zu wenig in die Pflicht genommen.

Für alle Länder des Euroraums zusammen betrachtet war der durch die Budgetgestaltung ausgelöste konjunkturelle Impuls seit Bestehen der Währungsunion prozyklisch. Damit hat die Fiskalpolitik die Konjunkturschwankungen verstärkt. In Österreich wirkten die öffentlichen Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden insbesondere 2001 prozyklisch. Der aufgrund der internationalen Wachstumsschwäche einsetzende Konjunkturabschwung wurde durch die Sparpolitik zur Erreichung des „Nulldefizits“ hausgemacht verschärft. Die konjunkturneutralen bis geringfügig expansiven Impulse der Budgets der Jahre 2002 bis 2004 reichten nicht aus, um die gravierende Wachstumsschwäche, die sich vor allem in einer schwachen Binnennachfrage manifestierte, zu überwinden. Ein kontinuierlicher Anstieg der Arbeitslosenquote ab dem Jahr 2001 war daher unvermeidlich. Die Stimulierung des Wirtschaftswachstums scheiterte nicht nur in Österreich, sondern auch auf europäischer Ebene. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt ist an diesem Scheitern in hohem Maße mitverantwortlich. Bis heute fehlen nicht nur in Österreich Wachstumsinitiativen, die zu einer durchgreifenden konjunkturellen Erholung führen können. Die öffentliche Investitionsquote einschließlich jener der ausgegliederten Rechtsträger (gemäß VGR) stagniert in Österreich seit 2000. Ihr würde jedoch zur Stärkung der Binnennachfrage eine Schlüsselrolle zukommen. Eine investitionsorientierte Verschuldung der öffentlichen Haushalte würde die EU-weite Anwendung der „Goldenen Finanzierungsregel“ voraussetzen. Das allein reicht freilich aus makroökonomischer Sicht nicht. Die Fiskalpolitik muss neben der fiskalischen Nachhaltigkeit auch der Vollbeschäftigung, der Konjunktur- und Wachstumsstabilisierung und der Verteilungsgerechtigkeit verpflichtet werden. Zur Erreichung dieser Ziele ist ei-

ne Abstimmung der Fiskalpolitik mit anderen Politikbereichen (Geld-, Einkommens- und Strukturpolitik) notwendig. Dies könnte sinnvoll in einem reformierten und politikgestaltenden „Makroökonomischen Dialog“ geschehen.

Vor dem Hintergrund der budgetären Entwicklung der letzten Jahre stellt sich die Frage nach dem Realitätsgehalt einer Senkung der Steuer- und Abgabenquote auf 40% des BIP und darunter. Ihrem Rückgang seit 2001 steht eine Ausweitung der Maastricht-Defizite gegenüber. Aus heutiger Sicht ist das Ziel, bis 2008 ausgeglichene Haushalte zu erreichen, trotz der politischen Einigung vom 11. November 2005 auf die Verwaltungsreform II weitgehend unrealistisch. Diese Einigung zielt zwar bis 2010 auf ein Einsparvolumen beim Aktivitätsaufwand aller Gebietskörperschaften von rund 1,9 Mrd. €, die Maßnahmen zur Zielerreichung bleiben aber weitgehend im Verborgenen. Wenn daher schon eine Steuer- und Abgabenquote von 40% des BIP bei ausgeglichenem Haushalt nicht leicht zu erreichen sein wird, dann gilt das erst recht für eine weitere Absenkung auf 35% oder gar darunter. Offen bleibt zudem die Frage, wo auf der Ausgabenseite ohne eine Aufgabenreform die entsprechenden Ansatzpunkte für diese Zielerreichung liegen. Mit einer Senkung der Steuer- und Abgabenquote werden allerdings Finanzierungslücken in den öffentlichen Haushalten aufgerissen, mit denen sich pro futuro Forderungen nach öffentlichen Gütern und Dienstleistungen sowie die Aufrechterhaltung sozialstaatlicher Leistungen leicht zurückweisen lassen. Dieses „Diktat der leeren Kassen“ ist somit im Rahmen der neoliberalen Hegemonie der Hebel zur weiteren Zurückdrängung des keynesianischen Wohlfahrtsstaates.

Anmerkungen

¹ Siehe dazu Angelo et al. (2004).

² Ebendort.

³ Darunter auch Watt (2005) 4: „...The European Left should welcome it as a victory of its way of thinking about the economy over the neoliberal view that ensuring price stability is the only contribution macroeconomic policy can make to growth and jobs.“ Watt misst der Fiskalpolitik bei der Schaffung von Wachstum und Beschäftigung eine geringere Rolle zu als der Geldpolitik. Darüber hinaus bedürfte es in Europa einer pragmatischen Koordination der Löhne und der Fiskalpolitik.

⁴ Mozart und Rossmann (2005) 88/89. In diesem Beitrag werden auch die Details der Reformen dargestellt.

⁵ Vgl. dazu Tichy, G., in: Der Standard (14. 10. 2003) „Kommentar der Anderen“.

⁶ Siehe dazu Angelo et al. (2004), die ein alternatives fiskalpolitisches Regime entwerfen.

⁷ Commission of the European Communities (2000) 15.

⁸ Heise (2002).

⁹ Siehe z. B. Budgetrede vom 21. März 2000, S. 5 oder Budgetrede vom 18. Oktober 2000, S. 7ff.

- ¹⁰ Siehe dazu Rossmann (1999).
- ¹¹ Vgl. z. B. Blanchard et al. (1990).
- ¹² Nach Angaben von Finanzminister Grasser soll dieses Ziel bereits im Jahr 2006 erreicht sein. Aus der Sicht von Bundeskanzler Schüssel stellt dieser Wert nur einen Zwischenschritt dar. Erklärtes Ziel sei es, die Steuer- und Abgabenquote auf 33% zu reduzieren – so der Bundeskanzler anlässlich der 60-Jahr Feier des Wirtschaftsbandes (APA II Meldung Nr. 724 vom 5. Oktober 2005).
- ¹³ Ähnliche Zielsetzungen verfolgten die Administration Reagan sowie derzeit Bush in den USA: Darauf weist Stiglitz (2005) hin.
- ¹⁴ Zur Revision siehe Havel (2004) und Stübler (2004).
- ¹⁵ Finanzierungssaldo ohne Swap-Ausgleichszahlungen.
- ¹⁶ Siehe dazu auch Breuss, Kaniovski, Schratzenstaller (2004).
- ¹⁷ Siehe dazu Aiginger (2005).
- ¹⁸ Die Entwicklung der Staatsschuldenquote ist im Jahr 2004 durch einen Forderungsverzicht des Bundes im Rahmen der so genannten Rechtsträgerfinanzierungen in Höhe von 6,1 Mrd. Euro verzerrt. Im Zuge der ÖBB-Reform (Bundesbahnstrukturgesetz 2003) verzichtete der Bund auf Darlehensforderungen gegenüber der SCHIG und der ÖBB (Bericht über die öffentlichen Finanzen 2004, S. 46f).
- ¹⁹ Einen Überblick über bisher ausgegliederten Organisationseinheiten bei Bund, Ländern und Gemeinden geben die Gebarungsübersichten von Statistik Austria, zuletzt Gebarungen und Sektor Staat 2003, Teil II, S. 17ff bzw. auf der Website von Statistik Austria. Auf Letzterer wurden im Juni 2005 rund 300 außerbudgetäre Einheiten im Sektor Staat ausgewiesen.
- ²⁰ Stübler (2005) 659.
- ²¹ Siehe dazu Leitsmüller, Rossmann (2001).
- ²² Für den staatsnahen Bereich liegen nur Daten für diesen Zeitraum vor.
- ²³ Als Beispiel kann das Land Steiermark angeführt werden. Dort hat der Steiermärkische Landtag am 18. November 2003 beschlossen (Beschluss Nr. 1224), dass ab 2005 Mittel für die Bereitstellung der Darlehensrückzahlung bereitzustellen sind. „Unter Vorgriff auf die für die nächste mittelfristige Finanz- und Budgetplanungsperiode zwischen dem Land Steiermark und der Steiermärkischen Krankenanstalten GmbH abzuschließende umfassende Finanzierungsvereinbarung verpflichtet sich das Land Steiermark, der Steiermärkischen Krankenanstalten GmbH ab dem Jahr 2005 zusätzlich gesonderte Gesellschafterzuschüsse für die Rückzahlung und Verzinsung der per 31. 12. 2004 aushaftenden Landesdarlehen (einschließlich kapitalisierter Zinsen) unter Zugrundelegung einer 15-jährigen Laufzeit und gleichbleibender Annuitäten zur Verfügung zu stellen.“
- ²⁴ Eine diesbezügliche parlamentarische Anfrage hat aus meiner Sicht zu keiner befriedigenden Klärung geführt (2927/J – Berechnungen von Statistik Austria zum öffentlichen Defizit und öffentlichen Schuldenstand („Maastricht-Indikatoren“). In der entsprechenden Beantwortung (2886/AB (XXII. GP Anfragebeantwortung) lautet die Begründung wie folgt: „Die Statistik Austria wird auch in Hinkunft Zahlungen an Landeskrankenanstalten, die verzinst und rückzahlbar sind, als Darlehen und damit als finanzielle Transaktion verbuchen. Die Rechtmäßigkeit dieser Verbuchung ergibt sich aus Abschnitt 5.70c ESVG 1995.“ Aus meiner Sicht handelt es sich bei den Zahlungen an die Landeskrankenanstalten eben gerade nicht um rückzahlbare Darlehen. Das geht aus dem Handbuch zum ESVG'95 deutlich hervor. Dort heißt es: „One exception is where government grants a loan to a loss-making public corporation, in a context where it is very likely that the corporation would not be in a position to repay the loan (because of recurrent losses and with no expectation of restoring profitability before the maturity date(s)). In this case, the funds transferred to the corporation by government

are recorded as a non-financial transaction for their full amount." (ESA Manual 2003, Capital injections Part II, chapter 3, p.4).

- ²⁵ Sie erhöhten die Ausgaben um 2.757 Mio. € und die Einnahmen um 2.705 Mio. €. Darauf wird in den folgenden Unterabschnitten bei den intergovernmentalen Transfers noch näher eingegangen.
- ²⁶ Mit dem Finanzausgleich 2005 wurden die Zweckzuschüsse zur Wohnbauförderung entsprechend der ausgeweiteten Zweckwidmung in Investitionsbeiträge für Wohnbau, Umwelt und Infrastruktur umbenannt.
- ²⁷ Siehe dazu Rossmann, Netuschill (2003) 46ff.
- ²⁸ Budgetbericht (2006) 37.
- ²⁹ Siehe dazu Fleischmann (2003).
- ³⁰ Nicht darin enthalten sind die Investitionen von Post und Bahn, da sie in der VGR nicht dem Sektor Staat zugerechnet werden. Siehe dazu Bericht über die öffentlichen Finanzen (2004) 34.
- ³¹ Sie umfassen die unterstellten, also tatsächlich nicht zu leistenden, Dienstgeberbeiträge des Staates für die BeamtInnenpensionen und die direkt ausbezahlten Familienbeihilfen im Rahmen der Selbstträgerschaft des Bundes.
- ³² Nach Schätzungen des Österreichischen Wirtschaftsforschungsinstituts lösten die Sparpakete für die Jahre 2001 und 2002 Wachstumseinbußen von je einem Viertel Prozentpunkt aus.
- ³³ Dabei ist allerdings anzumerken, dass die Steuerausfälle durch die Investitionszuwachsprämie mit 100 Millionen € um ein Vielfaches unterschätzt waren. 2003: 277,1 Mio. €, 2004: 581 Mio. € und 2005: ca. 650 Mio. € (Schätzung). Auch sind Zweifel an der Wirksamkeit als kurzfristiges Stabilisierungsinstrument berechtigt, weil bereits im Jahr der Einführung der Prämie (2002) die Investitionen in das Jahr 2003 verschoben wurden. Ein Indiz dafür war der außerordentlich hohe Investitionszuwachs der Ausrüstungsinvestitionen im ersten Quartal 2003. Auch die Verlängerung der Investitionszuwachsprämie dürfte dazu geführt haben, dass wiederum zahlreiche Investitionen, diesmal in das Jahr 2004, verschoben wurden. Sie wurde daher von KritikerInnen spöttisch als „Investitionsaufschubprämie“ bezeichnet. Umgekehrt hat das Auslaufen der Prämie zu merklichen Vorzieheffekten von Investitionen in das IV. Quartal 2004 geführt und wirkt sich damit dämpfend auf die Investitionen im Jahr 2005 aus. Insgesamt dürften die Auswirkungen der Investitionszuwachsprämie auf das BIP gering sein, weil 70% der Ausrüstungsgüter importiert werden. Die budgetären Kosten waren u. a. wegen der Umgehungsmöglichkeiten hoch (Betriebsneugründungen, um die Prämie lukrieren zu können). Das führte auch dazu, dass der Fördersatz der Prämie deutlich über dem nominell ausgewiesenen Satz von 10 Prozent liegt.
- ³⁴ Budgetrede des Bundesministers für Finanzen zu den Budgets 2003/2004 vom 7. Mai 2003, S. 4.

Literatur

- Aiginger, Karl, Fiscal consolidations: Comment on Alberto Alesina (Wien, 29. September 2005).
- Alesina, A.; Perotti, R.; Tavares, J., The Political Economy of Fiscal Adjustments, in: Brookings Papers on Economic Activity 1 (1998).
- Angelo, Silvia; Marterbauer, Markus; Mozart, Irene; Rossmann, Bruno; Schratzenstaller, Margit; Templ, Norbert, Ein alternativer Stabilitäts- und Wachstumspakt – Vorschläge für ein neues fiskalpolitisches Regime (=Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 91, Wien 2005).

- Bericht über die öffentlichen Finanzen 2004, Staatsschuldenausschuss, Oesterreichische Nationalbank (Wien 2004).
- Blanchard, O.; et al., The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question, in: OECD Economic Studies 15 (1990).
- Breuss, Fritz; Kaniovski, Sergeui; Schratzenstaller Margit, Steuerreform 2004/05 – Maßnahmen und makroökonomische Effekte, in: WIFO-Monatsberichte 8 (2004) 627-643.
- Budgetbericht 2006, Bericht der Bundesregierung, Bundesministerium für Finanzen (Wien 2005).
- Bundesministerium für Finanzen, Budgetrede des Bundesministers für Finanzen vom 21. März 2000.
- Bundesministerium für Finanzen, Budgetrede des Bundesministers für Finanzen vom 18. Oktober 2000.
- Bundesministerium für Finanzen, Budgetrede des Bundesministers für Finanzen vom 7. Mai 2003.
- Buti, Marco; van den Noord, Paul, Discretionary Fiscal Policy and Elections: The Experience of the Early Years of the EMU (=Economics Department Working Paper No. 351, Economics Department of the OECD, ECO/WKP 2003(5), Paris 2003.
- Buti, Marco; van den Noord, Paul, Fiscal Policy in EMU: Rules, discretion and political incentives (=European Commission, Economic Papers No. 206, Brüssel 2004).
- Commission of the European Communities, Austria's Stability Programme Update (2000-2003) – An Assessment (Brüssel 2000).
- Die Österreichische Strategie zur Nachhaltigen Entwicklung. Eine Initiative der Bundesregierung (Wien o. Jg.).
- ESA95 Manual on government deficit and debt, European Commission, 2003 Edition (Brüssel 2003).
- Fleischmann, Eduard, Budgetkonsolidierung und öffentliche Investitionen, in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich 44/2-3 (2003) 112-122.
- Havel, Ursula, Revision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, in: Statistische Nachrichten 11 (2004) 985-995.
- Heise, Arne, Zur ökonomischen Sinnhaftigkeit von „Null-Defiziten“, in: Wirtschaft und Gesellschaft 28/3 (2002) 291-308.
- Kramer, Helmut, Überlegungen zu den Verteilungswirkungen der österreichischen Budgetpolitik, in: WIFO-Monatsberichte 1 (2001) 27-38.
- Kramer, Helmut, Memorandum zur Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts (Wien, 30. November 2003).
- Kropf, Katharina; Leitsmüller, Heinz; Rossmann, Bruno (Hrsg.), Ausgliederungen aus dem öffentlichen Bereich (=Schriftenreihe Arbeit – Recht – Gesellschaft, Bd. 21, Wien 2001).
- Mozart, Irene; Rossmann, Bruno, Die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts vom März 2005 – Details und Kritik, in: Kurswechsel 2 (2005) 83-89.
- Österreichisches Reformprogramm für Wachstum und Beschäftigung (Wien, Oktober 2005).
- Rossmann, Bruno, Zur Zusammensetzung und Dauerhaftigkeit der Budgetkonsolidierung im Übergang zur Währungsunion, in: Wirtschaft und Gesellschaft 1(1999) 9-40.
- Rossmann, Bruno; Netuschil, Pia, Die Reform der öffentlichen Verwaltung in den Jahren 2000 bis 2002 – Versuch einer Evaluierung (=Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 83, Wien 2003).
- Schatzenstaller, Margit; Falk, Martin; Kramer, Helmut; Marterbauer, Markus; Schwarz, Gerhard; Walterskirchen, Ewald, Erste Evaluierung der Konjunkturbelebungsmaßnahmen seit 2001, in: WIFO-Monatsberichte 10 (2003) 755-768.
- Stiglitz, Joseph, Die Roaring Nineties – Vom Boom zum Crash (München 2005).
- Stübler, Walter, Budgetentlastungen durch Ausgliederungen – Entwicklungen seit dem EU-Beitritt Österreichs, in: Statistische Nachrichten 7 (2005) 658-665.

Stübler, Walter, Öffentliche Finanzen 1995 bis 2003, in: Statistische Nachrichten 12 (2004) 1103-1116.

Tichy, Gunther, Kommentar der Anderen, in: Der Standard (14.10. 2003).

Watt, Andrew, The on-going saga of the Stability and Growth Pact: is the spring 2005 reform good for growth and jobs?, in: European Economic and Employment Policy Brief 5 (2005) 1-5.

Zusammenfassung

Die supranationalen Rahmenbedingungen für die Budgetpolitik zogen einen Wandel der budgetpolitischen Strategie in Österreich nach sich. Durch die Orientierung am Stabilitäts- und Wachstumspakt war die Budgetpolitik stärker denn je an fiskalischer Stabilisierung ausgerichtet. Die Senkung der Steuer- und Abgabenquote zielt bei ausgeglichenen Haushalten auf eine Zurückdrängung des Wohlfahrtsstaates ab. Die Konsolidierungsstrategien führten zwischen 1995 und 2004 zu einem Rückgang der Einnahmen- und Ausgabenquoten des Sektors Staat. Während die Konsolidierung 1996/97 stärker ausgabenseitig erreicht wurde, kam der Maastricht-Überschuss im Jahr 2001 überwiegend einnahmenseitig zustande und führte zur höchsten Abgabenquote der Zweiten Republik. Im Bundessektor sanken die Einnahmen- und Ausgabenquoten bis zum Jahr 2000, stiegen danach sprunghaft an und sanken dann wiederum. Die Konsolidierung auf Bundesebene war entgegen den budgetpolitischen Strategien ausschließlich einnahmenseitigen Maßnahmen zuzuschreiben. Die Konsolidierungsmaßnahmen trafen ab 2001 besonders niedrige und mittlere Einkommen, während die Konsolidierung 1996/97 das Entstehen sozialer Härten durch begleitende Maßnahmen abzufedern versuchte. Die öffentlichen Haushalte wirkten in Österreich insbesondere im Jahr 2001 prozyklisch und haben damit die Konjunkturschwankungen verstärkt.