

Adam Krajewski*

**BUDGETPOLITISCHE ENTWICKLUNG IN ÖSTERREICH
IM ZUGE DES EU-BEITRITTS**

Einleitung

Art. 104 EGV (Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft) verpflichtet die Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) auch nach der Einführung der gemeinsamen Währung (3. Stufe der WWU) zu einer soliden Haushaltspolitik und zur Vermeidung übermäßiger Defizite. Nach Art. 99 EGV werden die Mitgliedstaaten angehalten, ihre Wirtschaftspolitik als Angelegenheit von gemeinsamem Interesse zu begreifen. Ziel ist es, dass neben einer einheitlichen Geldpolitik¹ auch die in nationaler Verantwortung stehende Fiskalpolitik der Mitgliedsstaaten zur Preisstabilität beiträgt. Zur Präzisierung der finanzpolitischen Vorgaben des EG-Vertrages und zur Prolongierung der Konvergenzfordernisse zur Sicherung der Preisstabilität verabschiedete der Europäische Rat im Jahr 1997 den Stabilitäts- und Wachstumspakt. Dieser enthält die Bestimmungen für die Koordinierung der nationalen Budgetpolitiken und die Bedingungen, unter denen ein Verfahren bei übermäßigem Defizit anzuwenden ist.

Die Aufnahme Österreichs zur Europäischen Union und im Besonderen zur WWU beeinflusste die österreichische Budgetpolitik nachhaltig. Dieser Beitrag verschafft einen Überblick über die budgetpolitische Entwicklung Österreichs zwischen 1980 und 2005. Es soll gezeigt werden, dass sich die fiskalpolitische Ausrichtung in Österreich während der gesamten Zeitspanne deutlich gewandelt hat und neben dem EU-Beitritt auch von anderen Faktoren wie z.B. der Globalisierung der Weltwirtschaft bestimmt wurde.

* Der Autor verfasst seine Dissertation am Lehrstuhl für Geldtheorie und Geldpolitik betreut von Prof. dr. hab. Wiesława Przybylska-Kapuścińska.

¹ Die gemeinsame Geldpolitik des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB), welche von der Europäischen Zentralbank (EZB) umgesetzt wird, kann sich nicht nach der Wirtschaftslage und den wirtschaftspolitischen Zielsetzungen des einzelnen Landes ausrichten, sondern an der Eurozone insgesamt.

1. Österreichische Budgetpolitik vor dem EU-Beitritt (1980-1995)

Die österreichische Budgetpolitik der früheren Achtziger Jahre des vorherigen Jahrhunderts zielte vor allem auf die Senkung der Arbeitslosigkeit, was sich deutlich durch den berühmt gewordenen Satz des damaligen Bundeskanzlers Kreisky² widerspiegelte. Ihm hätten nämlich ein paar Milliarden mehr Schulden weniger schlaflose Nächte bereitet als ein paar Hunderttausend Arbeitslose³. Eine Maßnahme, um die Vollbeschäftigung zu sichern, war die Einführung von Frühpensionierungsprogrammen⁴, die für höhere Transferzahlungen aus dem Budget an die Sozialversicherungen sorgten. Dies führte zu einer weiteren Erhöhung des Budgetdefizits und der Schuldenquote, die bereits durch den massiven Ausbau des Wohlfahrtsstaates der Siebzigerjahre, zwei Ölkrisen (1973/1974 und 1979), steigende Zinszahlungen für die Staatschuld, sowie die Rezession Anfang der 1980er Jahre deutlich gestiegen waren⁵.

Die 1986 gebildete große Koalition unter Bundeskanzler Franz Vranitzky⁶ (SPÖ) legte den Schwerpunkt daher auf die Sanierung des Staatshaushaltes (das Ziel seiner Budgetpolitik war die Verringerung des Defizits auf 2,8% des BIP bis 1991, vorrangig durch Einsparungen) und eine schrittweise und langsame Teilprivatisierung der Staatsbetriebe⁷, deren Erlös wiederum zum Defizitabbau verwendet wurde⁸.

² In der Wirtschaftspolitik galt die Hauptsorge des sozialdemokratischen Kanzlers Dr. Bruno Kreisky der Aufrechterhaltung der Vollbeschäftigung. Eingedenk der Weltwirtschaftskrise des Jahres 1929, deren sozialen und politischen Folgewirkungen er miterlebt- und erlitten hatte, war seine höchste Priorität, die Arbeitslosenrate möglichst niedrig zu halten.

³ Legendär wurde der Ausspruch allerdings anlässlich einer Rede während des Nationalratswahlkampfes am 18.3.1979 (www.kreisky.org).

⁴ B. Unger, *Österreichs Beschäftigungspolitik seit 1970*, in: Forum Politische Bildung (Hrsg.), Materialpaket Politische Bildung, Wien 2001, s. 1-3.

⁵ Die Schuldenquote erhöhte sich von 9,9% im Jahr 1974 auf 24,1% im Jahre 1979 und verdoppelte sich innerhalb der nächsten 5 Jahre (Quelle: Statistik Austria).

⁶ Dr. Franz Vranitzky repräsentierte einen Sozialdemokraten neuen Zuschnitts. Er - nicht aus dem Parteiapparat kommend - galt als Pragmatiker und Modernisierer der SPÖ zu einer liberaleren Partei.

⁷ Es folgte eine Teilprivatisierung (bis zu maximal 49% des Stammkapitals) von OMV, Creditanstalt-Bankverein, Länderbank und AUA.

⁸ A. Hemerijk, B. Unger, J. Visser, *How Small Countries Negotiate Change. Twenty-Five Years of Policy Adjustment in Austria, the Netherlands and Belgium*, in: F. Scharpf, V. Schmidt (Hrsg.), *Welfare and Work in the Open Economy, Vol. II: Diverse Responses to Common Challenges*, Oxford University Press, Oxford 2000, s. 201.

Kanzler Vranitzky bestätigte 1987 in seiner Regierungserklärung, dass der großen Koalition „die Konsolidierung des Bundeshaushaltes angesichts der Entwicklung des Bundeshaushaltes selbst und deren Auswirkung auf andere Bereiche der Wirtschaftspolitik (Wachstum, Beschäftigung, Verteilung, Währung) ein zentrales Anliegen für die Wirtschaftspolitik ist“⁹. Das widersprach der bisherigen wirtschaftspolitischen Philosophie des Austro-Keynesianismus¹⁰, indem die Budgetdefizite nun sogar als gefährlich für bestimmte Bereiche der Wirtschaftspolitik (Wachstum, Verteilung und Beschäftigung) betrachtet wurden.

Die Ausgabenkürzungen erfolgten sehr rasch. Schon in 1988 wurde eine große Steuerreform umgesetzt, die das Ziel hatte, das österreichische Steuersystem durch die Erweiterung der Steuerbasis und Senkung der Steuersätze auf internationalen Standard zu bringen¹¹. Es wurden unter anderem zahlreiche Schlupflöcher bei Einkommens- und Körperschaftssteuer beseitigt. 1992 sank das Defizit auf 1,8 Prozent des BIP – unterstützt von einer positiven Wirtschaftsentwicklung der Jahre 1988-1992¹². Die Hochkonjunktur wurde aber nicht genutzt, um die Sanierung zu beschleunigen. In den Jahren 1991 und 1992 wurden auch die Ausgaben wieder erhöht. Durch die Konjunktur fiel das Budgetdefizit des Bundes auf 1,9%, was seit 1981 nicht mehr erreicht wurde.

Angesichts des beabsichtigten Beitritts zu EU wurden auch Steuerreformen durchgeführt, die unternehmerische Tätigkeit stärker belohnen sollten, um die Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Wirtschaft gegenüber den anderen Mitgliedstaaten und des sich öffnenden Osteuro-

⁹ Erklärung der Bundesregierung vor dem Nationalrat von Bundeskanzler Dr. Franz Vranitzky, Wien, 28. Jänner 1987.

¹⁰ Der Austro-Keynesianismus beruhte auf fünf Pfeilern:

1. Keynesianische Nachfragestimulierung über das Budget,
2. Keynesianische Geldpolitik mit niedrigen Zinssätzen,
3. Hartwährungspolitik des Schillings gegenüber der D-Mark, um die Preisstabilität des Haupthandelspartnerlandes zu importieren,
4. Moderate Lohnpolitik, um Kostendruck-Inflation im Inland zu verhindern,
5. Beschäftigungspolitik der verstaatlichten Industrie, als Horte von Arbeit in Beschäftigungskrisen.

(Quelle: B. Unger, *Österreichs Beschäftigungspolitik...* op. cit., s. 1).

¹¹ B. Unger, *Österreichs Beschäftigungspolitik...* op. cit., s. 6.

¹² Positiv auf den Budgetsaldo wirkte auch das stärkere Wirtschaftswachstum infolge des Zusammenbruchs der kommunistischen Systeme in Mittelosteuropa und der deutschen Einheit.

pas zu stärken¹³. Infolge der Steuerreform von 1989 wurden die Steuern auf Unternehmensgewinne gesenkt und die steuerlichen Anreize zu Niedrigrisiko-Investitionen abgebaut¹⁴.

Der Konjunkturunbruch von 1993, höhere Arbeitslosigkeit bei zuvor ausgeweiteten Sozialleistungen, die erhöhten Ausgaben verbunden mit dem EU-Beitritt und die verringerten Einnahmen infolge der Steuerreform von 1994 brachten die öffentlichen Finanzen Anfang der 1990er Jahre sowohl von der Einnahmen- als auch von der Ausgabenseite unter Druck¹⁵. Das Defizit erreichte 1995 mit einem Minus von 5,7 Prozent des BIP einen neuen Höchststand.

2. EU-Beitritt

Mit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union in 1995 haben sich die budgetpolitischen Rahmenbedingungen wesentlich verändert. Der im Dezember 1991 ausgehandelte Maastricht-Vertrag schreibt den Mitgliedstaaten zwei fiskalische Konvergenzkriterien vor, deren Erreichung die Voraussetzung für den Eintritt in die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) darstellt: das Budgetdefizit darf 3% des BIP nicht überschreiten und die öffentliche Verschuldung des Gesamtstaates nicht höher als 60 % des BIP sein.

Um die Teilnahme an der dritten Stufe des WWU zu sichern, einigte sich die große Koalition in den Folgejahren auf ein umfangreiches Sparpaket¹⁶. Zwischen 1995 und 1997 gelang es der Regierung unter den Bundeskanzlern Franz Vranitzky und Viktor Klima, das Defizit unter das Drei-Prozent-Kriterium auf 1,7 Prozent des BIP zu drücken. Zwar verschlechterte sich der Haushaltssaldo in den Folgejahren leicht, die Defizite erreichten aber nicht mehr die Ausmaße der Jahre 1993 bis 1995 (vgl. die Tabelle 1.).

¹³ F. Lacina, *Österreichische Fiskalpolitik vor dem EU-Beitritt*, in: K. Liebscher (Hrsg.), *Vom Schilling zum Euro. Festschrift Adolf Wala zum 65. Geburtstag*, MANZ'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung GmbH, Wien 2002, s. 16.

¹⁴ So wurde z.B. die Körperschaftssteuer auf 30% gesenkt.

¹⁵ R. Edlinger, *Der österreichische Weg bis hin zur gemeinsamen Währung*, in: K. Liebscher (Hrsg.), *Vom Schilling zum Euro. Festschrift Adolf Wala zum 65. Geburtstag*, MANZ'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung GmbH, Wien 2002, s. 26.

¹⁶ G. Lehner, *Bund setzt Konsolidierung fort*, WIFO Monatsberichte 5/1998, Wien 1998, s. 349.

Eine vierköpfige Expertengruppe erarbeitete gleich für zwei Jahre 1996 und 1997 einen Konsolidierungsplan (als Sparpaket II bekannt) im Umfang von rund 100 Milliarden Schilling, den der Nationalrat als Strukturanpassungsgesetz 1996 verabschiedete.

Das Konsolidierungspaket 1996/97 sah dramatische Kürzungen für so gut wie alle Bereiche vor¹⁷. Die wichtigsten Maßnahmen waren auf der Ausgabenseite:

- Verringerung des Personal- und Pensionsaufwandes im öffentlichen Dienst;
- Einsparungen bei familienpolitischen Leistungen;
- Reformen beim Pflegegeld;
- Maßnahmen im Bereich der Arbeitslosenversicherung;
- Maßnahmen bei der Pensionsversicherung;
- Stabilisierung der Förderungen auf dem Niveau von 1995,
- Stabilisierung der Sachausgaben.

Auf der Einnahmeseite brachten vor allem Änderungen bei der Lohn- und Einkommensteuer, Reform der Unternehmungsbesteuerung, Einschränkung von Steuergestaltungsmöglichkeiten sowie Steuererhöhungen zu zusätzlichen Erlösen.

Im Herbst 1997 wurde auch eine Reform der öffentlichen Pensionsversicherungssysteme beschlossen, die langfristige Einsparungen von etwa 1,5% des BIP bringen sollte¹⁸.

3. Teilnahme an der WWU

Durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP), der am 17. Juni 1997 in Amsterdam beschlossen wurde, wurde den Mitgliedstaaten ein mittelfristiges Haushaltsziel gesetzt, nämlich einen nahezu ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haushalt einzuhalten. Die fiskalischen Konvergenzkriterien als auch der Stabilitäts- und Wachstumspakt prägten

¹⁷ *Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes über die Konsolidierungspakete*, Rechnungshof, Wien 1999, s. 4-5.

¹⁸ *Österreichisches Stabilitätsprogramm für die Jahre 1998 bis 2000*, Bundesministerium für Finanzen, Wien 1998, s. 10.

stark die budgetpolitische Strategie in Österreich, was in österreichischen Konvergenz- bzw. Stabilitätsprogrammen deutlich illustriert wurde¹⁹.

Nachdem das Defizit unter die erlaubte Grenze von 3% des BIP in 1997 gesenkt wurde, wurden die Zügel der Budgetpolitik wieder deutlich gelockert, und es trat eine Konsolidierungspause ein²⁰. Das budgetpolitische Ziel bestand nach dem ersten Österreichischen Stabilitätsprogramm vom November 1998 darin, das Defizit soweit abzusenken, dass bei normalen Konjunkturschwankungen das öffentliche Defizit auch ohne gegensteuernde Maßnahmen innerhalb des Referenzwerts von 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts gehalten werden kann²¹. Für das Jahr 2002 wurde im Rahmen einer behutsamen Konsolidierung eine Rückführung des Maastricht-Defizits des Staates auf den Zielwert von 1,4 % des BIP angestrebt (siehe Tabelle 1.). Dieses Stabilitätsprogramm entsprach noch dem „Geist“ des Stabilitäts- und Wachstumspakts und wurde vom ECOFIN-Rat auch als zieladäquat angesehen²².

Die Steuerreform 2000, die mit 1. Januar 2000 in Kraft trat und - abgesehen von der fehlenden Gegenfinanzierung – inhaltlich von den EU-Grundzügen der Wirtschaftspolitik beeinflusst war, verfolgte die nachstehenden Ziele²³:

- Entlastung bei der Lohn- und Einkommensteuer (insgesamt wurde der Entlastungseffekt im Bereich der Einkommensteuer inklusive Familienförderungsmaßnahmen auf 2,36 Mrd. Euro geschätzt);
- Familien- und Kinderunterstützung;
- Verbesserung des Wirtschaftsstandorts Österreich und konsequente Bekämpfung der Arbeitslosigkeit;

¹⁹ Gemäß EU-Verordnung 1466/97 hat jeder Mitgliedstaat jährlich ein Stabilitätsprogramm (Teilnehmer an der Währungsunion) oder ein Konvergenzprogramm (Nicht-Teilnehmer) vorzulegen.

²⁰ L. Diebalek, W. Köhler-Töglhofer, H. Nekvasil, D. Prammer, *Maßnahmen und Strategien der Budgetkonsolidierung in den Mitgliedsländern der EU*, in: *Berichte und Studien 2/2001*, Oesterreichische Nationalbank, Wien 2001, s. 131.

²¹ *Österreichisches Stabilitätsprogramm für die Jahre 1998...* op. cit., s. 3.

²² *Stellungnahme des Rates vom 18. Januar 1999 zu dem Stabilitätsprogramm Österreichs für den Zeitraum 1998-2002*, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C 42, Europäische Kommission, Brüssel 1999, s. 5-6.

²³ G. Lehner, *Überblick über die Maßnahmen der Steuerreform 2000*, WIFO Monatsberichte 7/1999, Wien 1999, s. 515-522.

- Vereinfachung, Entbürokratisierung und Beseitigung von "Schlupflöchern";
- Kostensenkung durch Optimierung der Verwaltungsabläufe.

Die defiziterhöhende Wirkung der Steuersenkungen²⁴ im Rahmen dieser Reform sollten durch schrittweise und strukturelle Sparmaßnahmen auf der Ausgabenseite und durch die Erhöhung anderer Einnahmen kompensiert werden. Laut der im März 2000 der Europäischen Kommission vorgelegten Fortschreibung des Stabilitätsprogramms gehörten zu dieser Maßnahmen Kürzung der Ermessensausgaben (nicht-obligatorische Ausgaben), ein weiterer Personalabbau im Bundesdienst sowie Einsparungen bei Pensionen und Transfers („Erhöhung der Treffsicherheit“) auf der Ausgabenseite sowie die Versteigerung der UMTS-Lizenzen und ein erstes einnahmenseitiges Konsolidierungspaket²⁵. Da die Reform der öffentlichen Pensionsversicherungssysteme – die 1997 beschlossen wurde – die Dynamik der Pensionsausgaben nicht ausreichend eingebremst hat, entschloss man sich, zusätzliche Maßnahmen zu setzen, um die Ausgaben bis 2003 um 0,5% des BIP zu senken.

Die verschärfte Auslegung des Stabilitäts- und Wachstumspakts durch die Europäische Kommission und den ECOFIN-Rat führte dazu, dass die im März 2000 präsentierte Fortschreibung des Österreichischen Stabilitätsprogramms mit einem Zielwert des Defizits des Gesamtstaats von 1,3 % für 2003 von der Europäischen Kommission und vom ECOFIN-Rat heftig kritisiert wurde, weil sie wenig ambitioniert sei und weil in den Grundzügen der Wirtschaftspolitik vereinbart worden war, dass alle Mitgliedstaaten das mittelfristige Budgetziel eines ausgeglichenen Haushalts bereits 2002 erreichen sollten²⁶.

²⁴ Außer genannten Entlastungen bei der Lohn- und Einkommensteuer wurden höhere Steuerfreibeträge für Forschung und Entwicklung sowie für die Ausbildung von Lehrlingen bzw. für betriebliche Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen eingeführt, Steuerbegünstigungen für Jungunternehmer bei Unternehmensneugründungen gegeben, eine Erleichterungen für die Erbschaft- und Schenkungssteuern bei Betriebsübergaben. Darüber hinaus wurde eine Mineralölsteuerbefreiung bei Einsatz umweltfreundlicher Treibstoffe auf der Basis von Raps-Methyläther gegeben.

²⁵ Anhebung der Tabaksteuer, der Elektrizitätsabgabe, Valorisierung der KFZ – Versicherungssteuer und Erhöhung bestimmter Gebühren, wie etwa für Reisepässe und andere amtliche Dokumente; mit einem Konsolidierungseffekt von rund 0,5 Mrd. EUR im Jahr 2000 bzw. 0,8 Mrd. EUR in 2001.

²⁶ P. Part, *Österreichische Budgetpolitik in der WWU*, Bundesministerium für Finanzen, Wien 2000, s. 7 – 8.

In Reaktion auf diese Kritik kündigte im Dezember 2000 die neue ÖVP/FPÖ-Koalitionsregierung einen Wandel der österreichischen Budgetpolitik an, indem das öffentliche Defizit innerhalb von zwei Jahren auf Null reduziert werden sollte. Es ging in der Folge nicht mehr darum, das Budgetdefizit behutsam in Richtung ausgeglichener Haushalte abzusenken, vielmehr wurde in der Fortschreibung des Stabilitätsprogramms vom Dezember 2000 als Ziel der rasche Übergang zu einem „Nulldefizit“ im 2002 und in den Folgejahren sowie Reduktion der Schuldenquote auf unter 60% des BIP gesetzt²⁷.

Tabelle 1. Gesamtstaatlicher Budgetsaldo (Maastricht) gemäß Konvergenz*- bzw. Stabilitätsprogrammen (in % des BIP).

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
05.1995	-4,4	-3,8	-3,1	-2,6							
05.1996	-6,2	-4,5	-3,0	-2,9	-2,6						
10.1997	-5,1	-4,0	-2,7	-2,5	-2,2	-1,9					
11.1998		-3,7	-1,9	-2,2	-2,0	-1,7	-1,5	-1,4			
03.2000				-2,5	-2,0	-1,7	-1,5	-1,4	-1,3		
12.2000					-2,1	-1,4	-0,75	0,0	0,0	0,0	
11.2001							0,0	0,0	0,0	0,2	0,5
03.2003								-0,6	-1,3	-0,7	-1,5
11.2003								-0,1	-1,3	-0,7	-1,5
11.2004									-1,1	-1,3	-1,9
11.2005										-1,0	-1,9
tatsächliches Ergebnis	-5,6	-3,9	-1,7	-2,3	-2,2	-1,5	0,0	-0,5	-1,5	-1,1	-1,5

*) bis 1997

Quelle: Österreichische Konvergenz- bzw. Stabilitätsprogramme und Fortschreibungen, Statistik Austria (Stand: September 2006).

Noch im 2000 wurde ein zweites Maßnahmenpaket mit einem Konsolidierungsvolumen von 1,9% des BIP bis 2003 (kumuliert 2001 bis 2003, einschließlich des ersten Pakets). Kurzfristig wurden vor allem einnahmenseitige, steuerliche Maßnahmen gesetzt, während die ausgabenseitigen Maßnahmen eine mittelfristige Budgetentlastung bringen sollten. Zu dem oben genannten Paket gehörten vor allem: eine große Pensionsreform (die bis zum Jahr 2003 Einsparungen von 0,6% des BIP bringen sollte), ein noch stärkerer Personalabbau (allerdings auch mittels Frühpensionierungen), moderate Gehaltserhöhungen und die Senkung

²⁷ Österreichisches Stabilitätsprogramm, Fortschreibung für die Jahre 2000 bis 2004, Bundesministerium für Finanzen, Wien 2000, s. 4.

von Mehrdienstleistungen, eine Verwaltungsreform und die Einsparungsmaßnahmen der Länder und Gemeinden. Teil dieser Maßnahmen waren weitere Ausgliederungen bzw. Reklassifizierungen von auf Landes- und Gemeindeebene anfallenden Dienstleistungen und Aufgaben sowie Umstellungen von Subventions- auf Darlehensvergaben durch die Länder.

Zur Absicherung des Ziels eines gesamtstaatlich ausgeglichenen Budgetsaldos diente der am 16. Oktober 2000 von Bund, Länder und Gemeinden vereinbarte Finanzausgleich bis zum Jahr 2004 sowie der Pakt zur gemeinsamen Erreichung des Defizitziels von Null Prozent des BIP im 2002. Mit der Unterzeichnung des so genannten innerösterreichischen Stabilitätspakts verpflichteten sich die Länder und Gemeinden zum aktiven Beitrag zur Erreichung dieses Budgetziels. Die Länder müssten - gegen den eingerichteten Sanktionsmechanismus bei Nichterfüllen - seither Überschüsse (von nicht unter 0,75 des BIP) erzielen und die Gemeinden in Summe ausgeglichen budgetieren²⁸.

Da das Null-Defizit schon im 2001 erreicht wurde, ist ein gewisser budgetärer Spielraum entstanden, der im Einklang mit den Grundzügen der Wirtschaftspolitik 2002 für die Stimulierung der Konjunktur verwendet wurde. Die in zwei Konjunkturpaketen²⁹ enthaltenen Maßnahmen umfassten unter anderem³⁰:

- Erweiterung der steuerlich begünstigten Forschungsaufwendungen sowie Einführung eines Forschungsfreibetrags von 10 % und einer Forschungsprämie von 3 % (durch Konjunkturpaket II auf entsprechend 15% und 5% erhöht),
- Anhebung des bestehenden Bildungsfreibetrags von 9 % auf 20 % oder alternativ dazu eine Bildungsprämie von 6 %,
- Ausweitung der bestehenden Steuerbegünstigungen für Betriebsneugründungen auf Betriebsübertragungen,

²⁸ *Österreichisches Stabilitätsprogramm, Fortschreibung für die Jahre 2001 bis 2005*, Bundesministerium für Finanzen, Wien 2001, s. 11.

²⁹ Konjunkturpaket I vom Dezember 2001 und Konjunkturpaket II vom September 2002 (Die Maßnahmen der zweiten Konjunkturpakets zielen in erster Linie auf die Belebung des Arbeitsmarkts für Jugendliche sowie auf Erleichterungen für Unternehmen). Das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung schätzte das durch die beiden Pakete initiierte Wachstum auf 0,5 bis 0,75 Prozentpunkte BIP-Wachstum.

³⁰ *Österreichisches Stabilitätsprogramm, 2. Fortschreibung für die Jahre 2003 bis 2007*, Bundesministerium für Finanzen, Wien 2003, s. 7-8.

- Einführung einer Investitionsprämie von 10% auf alle beweglichen Wirtschaftsgüter.

Die Steigerung des Wirtschaftswachstums wurde auch durch im Rahmen eines Wachstums- und Standortpaktes 2003 fortgesetzt, der Maßnahmen aus den Bereichen Forschung und Entwicklung, Infrastruktur und Bildung beinhaltet³¹.

Die neue Regierung, die am 28. Februar 2003 gebildet wurde, vereinbarte im Stabilitätsprogramm vom März 2003 die Einsparungen auf der Ausgabenseite von etwa 2,2% des BIP bis 2006, eine fundamentale Reform der öffentlichen Pensionen³², um die langfristige Ausgaben in etwa auf dem Niveau von 2003 (% des BIP) zu stabilisieren³³ sowie eine Steuerreform in 2 Etappen durchzuführen (umzusetzen), die die Nettosteuerentlastung von 1,3% des BIP bringen sollte und Abgabenquote bis 2006 auf unter 43% des Bruttoinlandsprodukts sinken sollte. Mit diesen Maßnahmen sollte insbesondere die langfristige Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen verbessert werden³⁴.

2003 verschlechterte sich der Budgetsaldo infolge der verzögerten Ausgaben aufgrund der Hochwasserhilfe³⁵, der anhaltend schwachen Konjunktur und der bereits beschlossenen bzw. vereinbarten Leistungsverbesserungen³⁶, sowie der Finanzierung der Konjunkturbelebungspackage und des Wachstums- und Standortpakets auf - 1,5% des BIP.

Damit machte nunmehr das Ziel des Nulldefizits der Formel „ausgeglichener öffentlicher Haushalte über den Konjunkturzyklus“ Platz³⁷. Solch ein Wechsel der budgetpolitischen Strategie stand im Ein-

³¹ *Österreichisches Stabilitätsprogramm, Fortschreibung für die Jahre 2003 bis 2007*, Bundesministerium für Finanzen, Wien 2003, s. 11-13.

³² Kernpunkt der Pensionssicherungsreform 2003 war die Abschaffung der Frühpension. Das Antrittsalter wird von 56,5 bzw. 61,5 Jahren schrittweise erhöht. Bis zum Jahr 2017 läuft die Frühpension endgültig aus.

³³ Angesichts der alternden Bevölkerung stellt die Absicherung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen ein besonderes politisches Anliegen in Österreich (und auch anderen Mitgliedstaaten der EU) dar.

³⁴ *Österreichisches Stabilitätsprogramm, Fortschreibung für die Jahre 2003... op. cit.*, s. 9.

³⁵ Anfang August 2002 waren weite Teile Österreichs von einem Jahrhunderthochwasser betroffen.

³⁶ Zu Mehrausgaben führten u.a.: Einführung des Kindergeldes, weitere Erhöhung der Kinderbeihilfe, Lohnausgleich 2002 bei den Beamten und Altersteilzeitförderung.

³⁷ *Österreichisches Stabilitätsprogramm, Fortschreibung für die Jahre 2004 bis 2008*, Bundesministerium für Finanzen, Wien 2004, s. 4, 9.

klang mit den neuen strategischen Zielen der EU, die von den Staats- und Regierungschefs in Lissabon (März 2000) beschlossen wurden³⁸. Eines dieser Ziele ist die Sicherung der langfristigen Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen durch Vorbereitung auf die Folgen der Alterung der Bevölkerung, Modernisierung des sozialen Schutzes und Verbesserung der sozialen Integration³⁹.

In der österreichischen Strategie zur Nachhaltigen Entwicklung, die von der Bundesregierung im April 2002 beschlossen wurde⁴⁰, wurden drei Kernelemente einer nachhaltigen Entwicklung solider öffentlicher Finanzen genauer konkretisiert:

- nachhaltig solide Staatsfinanzen (ausgeglichene Haushalte über den Konjunkturzyklus sicherzustellen),
- keine neuen Schulden,
- Rückführung der Steuer- und Abgabenlast (Schaffung von mehr Steuergerechtigkeit).

Man geht davon aus, dass eine Verschuldungsquote dann nachhaltig ist, wenn der Staat die Schuld finanzieren kann, ohne dass zentrale Staatsaufgaben eingeschränkt werden müssen. Ausgeglichene öffentliche Haushalte über den Konjunkturzyklus führen zu einer Stabilisierung der absoluten Verschuldung und damit bei einer wachsenden Wirtschaft zu einer Abnahme der Schuldenquote. Eine erfolgreiche Budgetkonsolidierung ist schließlich auch die notwendige Voraussetzung für eine dauerhafte Rückführung der Steuer- und Abgabenlast und mehr Generationengerechtigkeit.

Für die Senkung der Steuer- und Abgabenquote wurde als Zielwert 40% des BIP bis zum Jahr 2010 festgesetzt. Die schon erwähnte 2-etappige Steuerreform entsprach dieser Zielsetzung⁴¹. Die erste Etappe,

³⁸ Demnach soll sich die Union bis 2010 zum *wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt entwickeln – einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen*.

³⁹ K. H. Grasser, *Fiskalpolitik im gemeinsamen Währungsraum*, in: K. Liebscher (Hrsg.), *Vom Schilling zum Euro. Festschrift Adolf Wala zum 65. Geburtstag*, MANZ'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung GmbH, Wien 2002, s. 35.

⁴⁰ *Die österreichische Strategie zur Nachhaltigen Entwicklung, eine Initiative der Bundesregierung*, Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Wien 2002, s. 15-19.

⁴¹ Die temporär höheren Defizite aufgrund der Steuerreform wurden bewusst im Kauf genommen, um die Kaufkraft der privaten Haushalte und das Investitionsumfeld dauerhaft zu stärken.

die 2004 in Kraft trat, bewegte ein Volumen von knapp 1 Mrd. € und sollte zu einer Nettoentlastung von ca. 0,25% des BIP führen. Diese Etappe enthielt folgende Maßnahmen:

- Entlastung unterer und mittlerer Einkommen durch Erhöhung der Steuerfreigrenze im Einkommensteuergesetz,
- Förderung der Eigenkapitalbildung in Unternehmen durch Einführung einer begünstigten Besteuerung nicht entnommener Gewinne für Einzelunternehmen und Personengesellschaften,
- Verstärkung der ökologischen Komponenten im österreichischen Steuersystem im europäischen Gleichklang (Energiesteuern und Mineralölsteuern),
- Entlastung im Bereich der Lohnnebenkosten insbesondere für ältere Arbeitnehmer.

Die 2. Etappe der Steuerreform (ab 1. Januar 2005), die eine dauerhafte Nettoentlastung der österreichischen Haushalte und Unternehmen von mehr als 2,5 Mrd. bringen sollte, umfasste vor allem folgenden Maßnahmen:

- Umstellung des Einkommensteuer-/Lohnsteuertarifes auf einen Durchschnittssatztarif mit geglättetem Verlauf des Grenzsteuersatzes,
- Absenkung des Körperschaftsteuersatzes auf 25%,
- Schaffung einer modernen und international attraktiven Gruppenbesteuerung,
- Stärkung der Einkommen von Familien durch neue Kinderzuschlagsstaffel zum Alleinverdiener-/Alleinerzieherabsetzbetrag (rückwirkend ab 1. Januar 2004)
- Anhebung der Pendlerpauschale und der Absetzbarkeit des Kirchenbeitrages
- Günstigere Besteuerung von Treibstoffen im landwirtschaftlichen Betrieb⁴².

Im Herbst 2004 wurden die Eckwerte des neuen Finanzausgleichs für die Jahre 2005 bis 2008 zwischen Bund, Ländern und Gemeinden beschlossen. Ziel von Bund, Länder und Gemeinden ist die Erreichung eines gesamtstaatlichen Nulldefizits für das Jahr 2008 und eine weitere

⁴² *Österreichisches Stabilitätsprogramm, Fortschreibung für die Jahre 2004...* op. cit., s. 10-12.

Verstärkung der Haushaltskoordinierung. Der Bund wiederum verpflichtet sich, seine Budgetpolitik so zu gestalten, dass das Defizit im Bundeshaushalt für das Jahr 2008 nicht mehr als 0,75% des BIP beträgt. Die Gemeinden sollen wie bisher durch bundesländerweise ausgeglichene Haushalte zur gesamtstaatlichen Haushaltskonsolidierung beitragen⁴³.

Da die budgetären Effekte der Steuerreform hauptsächlich in den Jahren 2005 und 2006 anfallen, während sich die strukturellen Einsparungen auf Jahre bis 2008 verteilen, war in 2005 das Budgetdefizit hoch. Nichtsdestotrotz lag 2005 zum ersten Mal seit 1980 die Ausgabenquote unter der Marke von 50% des BIP.

Zusammenfassung

Die budgetpolitische Rahmenbedingen in Österreich haben sich im Zuge des Beitritts zur Europäischen Union entscheidend geändert. In den Achtzigerjahren des zwanzigsten Jahrhunderts zielte die Budgetpolitik vor allem auf die Senkung der Arbeitslosigkeit. Der starke Ausbau des Wohlfahrtsstaates führte zu hohen Haushaltsdefiziten sowie zur steigenden öffentlichen Verschuldung. Angesichts solcher Entwicklung der öffentlichen Finanzen sowie des Beitritts zur Europäischen Union avancierte die Budgetkonsolidierung zum zentralen Ziel der Wirtschaftspolitik, das zunächst durch die Privatisierung der Staatsbetriebe, später durch Steuerreformen verfolgt wurde. Von ebensolcher Bedeutung war es, mit der Reform des Steuer- und Abgabewesens den Standort Österreich attraktiver zu gestalten⁴⁴.

Österreich wurde am 1. Januar 1995 Mitglied der Europäischen Union und im Jahr 1999 Mitglied der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, was mit sich weitgehende Änderungen für die budgetpolitische Strategie brachte (Erfüllung der fiskalischen Konvergenzkriterien sowie des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, Diskussion über die Qualität und Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen). Der Wandel der fiskalischen Zielsetzung ist aber nicht nur auf den EU-Beitritt zurückzuführen. Er wird nämlich auch von der fortschreitenden Globalisierung der Weltwirtschaft, Modernisierungsstrategien des öffentlichen Sektors sowie von den sich verändernden Anforderungen der Bürger an den Staat beeinflusst.

⁴³ Ibidem, s. 14.

⁴⁴ F. Lacina, *Österreichische Fiskalpolitik...*, op. cit., s. 13.

Austrian budget policy and its adjustment in the course of the EU-accession process in 1980-2005

Summary

Budgetary policies in Stage Three of Economic and Monetary Union (EMU) remain in the hands of national governments. In order to ensure sound public finances and thus the price stability, a number of provisions have been made at EU level. In accordance with Article 104 of EC Treaty, the member states are obliged to avoid excessive government deficits and by signing the Stability and Growth Pact they have committed themselves to keeping their government budget positions close to balance or in surplus in the medium term. The idea is that having such positions would allow them to deal with the budgetary impact of normal cyclical fluctuations without breaching the 3% of GDP reference value.

The proposed paper surveys the Austria's budget policy before EU-Accession, during arrangements for the EMU-Membership as well as fiscal strategy in the Euro-area.

At the beginning of 1980s Austria's budget policy was aimed at maintaining full employment rather than at ensuring long-term sustainability which led to increase of public debt and budget deficit. The Government responded to these negative developments in public finances with consolidation measures. On the January the 1st 1995 Austria joined the European Union and declared the will to be among the founding members of the EMU. That required satisfying the constraints embodied in the Maastricht Treaty and the Stability and Growth Pact. Therefore the Maastricht criteria became the official objectives of Austrian budget policy. Having complied with all the Maastricht criteria Austria was among the first 11 countries that entered the third stage of EMU. The new government that started in 2000 announced as one of its objectives to balance the general government budget by 2002 and in the years ahead. However due to the ongoing weakness of the economy and an increase of the general government deficit, the goal of achieving strictly balanced budgets had to be redefined in 2003 into balancing the budget over the business cycle.

Additionally the survey proves that changes in the Austria's fiscal strategy cannot be attributed to EU membership only as they are also an implication of opening up of Austrian economy, globalization, ageing population and the changing role of the State in the economy.

Literaturverzeichnis

Die österreichische Strategie zur Nachhaltigen Entwicklung, eine Initiative der Bundesregierung, Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Wien 2002.

Diebalek L., Köhler-Töglhofer W., Nekvasil H., Prammer D., *Maßnahmen und Strategien der Budgetkonsolidierung in den Mitgliedsländern der EU*, in: *Berichte und Studien 2/2001*, Oesterreichische Nationalbank, Wien 2001.

Edlinger R., *Der österreichische Weg bis hin zur gemeinsamen Währung*. In: Liebscher K. (Hrsg.), *Vom Schilling zum Euro. Festschrift Adolf Wala zum 65. Geburtstag*, MANZ'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung GmbH, Wien 2002.

Grasser K. H., *Fiskalpolitik im gemeinsamen Währungsraum*, In: Liebscher K. (Hrsg.), *Vom Schilling zum Euro. Festschrift Adolf Wala zum 65. Geburtstag*, MANZ'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung GmbH, Wien 2002.

Hemerijk A., Unger B., Visser J., *How Small Countries Negotiate Change. Twenty-Five Years of Policy Adjustment in Austria, the Netherlands and Belgium*, in: Scharpf F., Schmidt V. (Hrsg.), *Welfare and Work in the Open Economy, Vol .II: Diverse Responses to Common Challenges*, Oxford University Press, Oxford 2000.

Lacina F., *Österreichische Fiskalpolitik vor dem EU-Beitritt*, In: Liebscher K. (Hrsg.), *Vom Schilling zum Euro. Festschrift Adolf Wala zum 65. Geburtstag*, MANZ'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung GmbH, Wien 2002.

Lehner G., *Überblick über die Maßnahmen der Steuerreform 2000*, WIFO Monatsberichte 7/1999, Wien 1999, s. 515-522.

Österreichisches Stabilitätsprogramm für die Jahre 1998 bis 2000, Bundesministerium für Finanzen, Wien 1998.

Österreichisches Stabilitätsprogramm, Fortschreibung für die Jahre 2000 bis 2004, Bundesministerium für Finanzen, Wien 2000.

Österreichisches Stabilitätsprogramm, Fortschreibung für die Jahre 2001 bis 2005, Bundesministerium für Finanzen, Wien 2001.

Österreichisches Stabilitätsprogramm, Fortschreibung für die Jahre 2003 bis 2007, Bundesministerium für Finanzen, Wien 2003.

Österreichisches Stabilitätsprogramm, 2. Fortschreibung für die Jahre 2003 bis 2007, Bundesministerium für Finanzen, Wien 2003.

Österreichisches Stabilitätsprogramm, Fortschreibung für die Jahre 2004 bis 2008, Bundesministerium für Finanzen, Wien 2004.

Part P., *Österreichische Budgetpolitik in der WWU*, Bundesministerium für Finanzen, Wien 2000.

Unger B., *Österreichs Beschäftigungspolitik seit 1970*, in: Forum Politische Bildung (Hrsg.), Materialpaket Politische Bildung, Wien 2001.

Anhang

Die Entwicklung der gesamtstaatlichen Budgetindikatoren in Österreich gemäß ESVG 1995* in % des BIP

	Öffentliche Einnahmen	Öffentliche Ausgaben	Öffentliche Verschuldung	Gesamtstaatlicher Budgetsaldo	Maastricht-Saldo ⁴⁵
1980	49,6	51,3	36,1	-1,7	-1,7
1981	51,0	52,8	37,9	-1,8	-1,8
1982	50,0	53,4	40,3	-3,4	-3,4
1983	49,5	53,8	44,6	-4,3	-4,3
1984	51,2	53,9	47,0	-2,7	-2,7
1985	52,1	54,9	49,2	-2,8	-2,8
1986	51,9	55,8	53,9	-4,0	-4,0
1987	51,6	56,1	58,2	-4,5	-4,5
1988	50,3	53,7	57,6	-3,4	-3,4
1989	49,3	52,3	56,7	-3,0	-3,0
1990	49,6	52,0	56,1	-2,4	-2,4
1991	50,0	52,9	56,1	-2,9	-2,9
1992	51,7	53,6	55,8	-1,9	-1,9
1993	52,5	56,7	60,5	-4,2	-4,2
1994	51,3	56,2	63,4	-4,9	-4,9
1995	50,3	56,0	67,9	-5,7	-5,6
1996	51,4	55,4	67,7	-4,0	-3,9
1997	51,2	53,1	63,8	-1,9	-1,7
1998	51,0	53,4	64,3	-2,4	-2,3
1999	50,9	53,2	66,5	-2,3	-2,2
2000	49,8	51,4	65,5	-1,6	-1,5
2001	51,0	50,8	66,0	-0,1	0,0
2002	50,0	50,7	65,8	-0,7	-0,5
2003	49,3	51,1	64,6	-1,8	-1,6
2004	49,0	50,3	63,8	-1,3	-1,2
2005	48,3	49,9	63,4	-1,6	-1,5

*) Nach dem ESVG-95 (das Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung 1995) versteht man unter dem gesamtstaatlichen Budgetsaldo die Differenz zwischen den Einnahmen und den Ausgaben des Staates (Bund Länder, Gemeinden und Sozialversicherungsträger). Davon zu unterscheiden ist das so genannte Maastricht-Defizit bzw. der Maastricht-Überschuss, bei dessen Berechnung verschiedene Finanztransaktionen ausgeschlossen (vor allem die Zuführung und Auflösung von Rücklagen sowie die Gewährung und Tilgung von Darlehen) und bestimmte zeitliche Anpassungen vorgenommen werden.

Quelle: Statistik Austria (Stand: September 2006).

⁴⁵ Maastricht-Kriterium.