

**Fiskalpolitische Disziplinierung  
durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt:  
Österreich auf dem Weg zum Nulldefizit - Eine Modellanalyse**

Fritz Breuss

Wien, Juli 2000

## 1. Einführung

Der Eintritt in die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) der EU hat neben der Einführung des Euros und der damit verbundenen Zentralisierung der Geldpolitik auch einschneidende Folgen für die Fiskalpolitik mit sich gebracht. Man kann geradezu von einer Revolution in der Fiskalpolitik der EU-15 sprechen. Das Projekt „Euro“ hat zu einer bisher nicht gekannten Disziplinierung der Fiskalpolitik geführt. War sie zunächst als Eintrittsbedingung in die WWU als Teil der Erfüllung der Konvergenzkriterien erforderlich, so wird sie in der dritten Stufe der WWU im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) konsequent fortgesetzt. War zunächst befürchtet worden, daß die damit verbundenen fiskalischen Restriktionen zu erheblichen Produktionseinbußen in Europa führen könnten, so hat die bisherige Entwicklung das Gegenteil gezeigt.

Der SWP hat dazu geführt, daß in naher Zukunft die Mehrzahl der EU-Mitgliedstaaten einen ausgeglichenen Staatshaushalt oder Überschüsse haben werden. Dennoch boomt die europäische Wirtschaft und signalisieren alle Prognosen eine Fortsetzung des Aufschwung. Es scheint, als ob die bisher vorrangig vertretene (keynesianische) Auffassung, wonach Budgetkonsolidierungen hauptsächlich kontraktive Nachfragewirkungen haben, allmählich von der Erkenntnis abgelöst wird, wonach Budgetkonsolidierungen auch expansive Effekte haben können.

Das „Euro-Projekt“ wirft für die Gestaltung der Fiskalpolitik eine Reihe von Fragen auf. Zum einen, ob es notwendig ist – parallel zur zentralen Geldpolitik – auch eine europäische Fiskalpolitik zu konzipieren (siehe Masson, 2000). Damit verbunden ist auch die Frage, ob eine stärkere Koordinierung der Fiskalpolitiken notwendig ist. Diese Frage ist mit dem Verfahren des SWP bereits mit ja beantwortet. Wenn eine stärkere Koordinierung notwendig ist, soll sie zusätzlich zum Instrumentarium des SWP (regelmäßige Überwachung) auch noch mit einem Instrument des Fiscal Federalism begleitet werden? (siehe Breuss, 2000a). Abgesehen von diesen institutionellen Fragen, wirft Masson (2000) die Frage auf, ob es gute Gründe gibt, anzunehmen, daß eine auf europäischer Ebene zentralisierte Fiskalpolitik besser wäre für das Wirtschaftswachstum als eine Fiskalpolitik, die wie bisher auf nationalstaatlicher Ebene agiert. Dabei geht es um die Vor- und Nachteile von Konkurrenz oder Koordination, von spill-overs und Externatilitäten der Fiskalpolitik.

Im Gegensatz zu diesen hypothetischen Fragen, beschäftigt sich dieser Beitrag mit der konkreten Frage, wie ein einzelnes Euroland – Österreich – mit den neuen fiskalpolitischen Herausforderungen der WWU umgeht. Dabei wird auch untersucht, warum Österreich in der Budgetkonsolidierung den anderen Euroland-Mitgliedern nachhinkt. Letztlich werden mittels einer Analyse mit dem Wifo-Makromodell die Auswirkungen der Budgetkonsolidierung unter alternativen Stabilitätsstrategien analysiert. Dabei werden zwei Szenarien untersucht. Zum einen werden die makroökonomischen Auswirkungen des im Frühjahr 2000 vom Bundesministerium für Finanzen der Kommission vorgelegte Stabilitätsprogramm, das vom ECOFIN – nicht ohne dessen geringe Ambition zu kritisieren – abgesegnet wurde, analysiert. Als Alternative dazu wird das neue ambitionierte Ziel der Bundesregierung, das Defizit des Staatshaushaltes bis zum Jahr 2002 auf Null zu reduzieren, evaluiert.

Als Schlußfolgerung ergibt sich, daß Budgetkonsolidierung ohne große Wachstumseinbußen möglich ist, wenn die Defizite eine Folge eines ineffizienten Staatssektors sind. Dann ist der Spielraum für wachstumsunschädliche Sanierungen größer. Natürlich spielt das Timing der Budgetkonsolidierung eine Rolle: ein „Crash-Kurs“ hat tiefere Einbußen zur Folge, führt aber zu mehr Glaubwürdigkeit und in der Folge zu einer besseren Allokation und künftig größeren Wachstumschancen als eine nur zögerliche Sanierung des Staatshaushalts über einen längeren Zeitraum. Zudem zeigt die Aufrechnung von Effekten der Steuerreform 2000 und den Konsolidierungsmaßnahmen, daß per Saldo die Auswirkungen auf das Wirtschaftsgeschehen nicht negativ sind.

## **2. Neue Herausforderungen für die Fiskalpolitik in der WWU**

Mit dem Eintritt in die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) haben sich die Rahmenbedingungen für die Wirtschaftspolitik grundlegend geändert. Wirtschaftspolitik ist nicht mehr nur nationale Aufgabe, sondern eine „Angelegenheit von gemeinsamem Interesse“ (Art. 99, ex-Art. 103 EG-Vertrag). Zum einen haben sich die Zuständigkeiten verlagert. Die Geldpolitik wird für die Euro-Zone zentral von der Europäischen Zentralbank (EZB) gemacht, die Fiskalpolitik verbleibt zwar in der Kompetenz der Regierungen der Mitgliedstaaten der EU, ist aber durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) stark

eingengt. Aufgrund dieser asymmetrischen Konstruktion der Wirtschaftspolitik ist Koordination oberstes Gebot (siehe Katterl, 2000 und Breuss-Weber, 1999).

Die österreichische Bundesregierung würde sich sicherlich nicht mit solcher Vehemenz dem Thema Budgetsanierung widmen, würde sie nicht den strengen Auflagen des SWP<sup>1</sup>, der mittelfristig ein ausgeglichenes Budget des Gesamtstaates verlangt, unterliegen<sup>2</sup>. Zwar müßte auch ohne WWU-Teilnahme das Budget saniert werden, doch bliebe das Tempo dem österreichischen Ermessen überlassen. Zur Überwachung der wirtschaftspolitischen Koordination schreibt Art. 99 (ex-Art. 103) EG-Vertrag ein sehr genaues Verfahren vor, das im SWP noch konkretisiert wurde. Es läuft jährlich in einem bestimmten mehrstufigen Zyklus ab. Wichtiger Bestandteil dieses Prozesses ist die jährliche Abgabe von Stabilitätsprogrammen durch die Mitgliedstaaten der Euro-Zone. Die Nicht-Mitgliedstaaten müssen analog dazu Konvergenzprogramme abliefern. Diese Programme werden zunächst von der Kommission geprüft und dann vom ECOFIN-Rat genehmigt oder mit Empfehlungen versehen. Darin legen die Länder ihre mittelfristigen Budgetziele und die Auswirkungen der Budgetpolitik auf ihre Nachhaltigkeit – gemessen an der Dynamik der Staatsschuldenquote – fest.

Im zweiten Jahr dieses Überwachungsmechanismus wurden von den meisten Staaten Budgetprognosen bis zum Jahr 2003 geliefert. Österreich schneidet im Vergleich mit den anderen 14 EU-Mitgliedstaaten am schlechtesten ab! Die meisten anderen EU-Staaten (ins und pre-ins der WWU) weisen bis 2003 bereits mehr oder weniger deutliche Überschüsse in ihren Staatshaushalten aus (siehe Tabelle 1). Insgesamt muß man konstatieren, daß der SWP zu einem enormen Umdenken in der Fiskalpolitik geführt hat. Während die EU-15 1995 im

---

<sup>1</sup> Der SWP besteht rechtlich aus zwei Verordnungen des Rates und zwei Resolutionen des Europäischen Rates (siehe Breuss, 1999, S. 117 und Breuss, 2000a).

<sup>2</sup> Mehrere Studien (siehe z.B. Dalsgaard-Serres, 2000 für einen SVAR-Ansatz) und die Europäische Kommission (EU, 2000, S. 40) haben den Sicherheitsspielraum ermittelt, der gegeben sein muß, damit ein EU-Mitgliedstaat die im SWP festgelegte Untergrenze eines Defizits von 3% des BIP nicht verletzt. Je nach Studie dürfte ein strukturelles (also konjunkturbereinigtes) Defizit von 0.5% bis 1.5% des BIP ausreichen, damit das Wirken der automatischen Stabilisatoren dazu führt, daß selbst bei starken Rezessionen die SWP-Schwelle des Defizits von 3% des BIP nicht unterschritten wird (einen Überblick über solche Studien findet man in EU, 2000, S. 41). Diese Sicherheitsmarge für ein strukturelles Defizit wird errechnet durch Multiplikation des Parameters für die budgetäre Sensitivität im Konjunkturzyklus mit dem output gap. In der Euro-Zone führt ein Rückgang des BIP relativ zum Trend (output gap) von 1% zu einem Anstieg des Defizits des Staatshaushalts von 0.5 Prozentpunkten. In Österreich liegt diese Sensitivität bei nur 0.3, d.h. daß die Konjunkturreagibilität des Budgets sehr gering ist. Die EU-Schätzungen kommen zum Ergebnis, daß Belgien, Spanien, Irland, Luxemburg, die Niederlande, Portugal und Großbritannien ein strukturelles Defizit von 0% bis 1% des BIP anstreben sollten. Deutschland, Griechenland, Frankreich, Italien und Österreich könnten sogar ein Defizit von über 1% des BIP haben. Schweden und Finnland sollten einen Überschuß anstreben, da ihre Budgets eine hohe

Durchschnitt noch ein Defizit des Gesamtstaates von 5.2% (und einen Schuldenstand von 69.6%) des BIP aufwies, wird der Staatshaushalt von EU-15 im Jahr 2000 fast ausgeglichen sein (-0.4%) und die Schuldenquote um rund fünf Prozentpunkte (auf 65.1% des BIP) gesunken sein<sup>3</sup>. Wenn die Konsolidierung der Staatshaushalte in der EU weiterhin so rasche Fortschritte macht wie bisher, so wird sich – ebenso wie in den letzten Jahren in den USA – der Schwerpunkt der Überlegungen allmählich von einer „Political Economy of Budget Deficits“ (Alesina-Perotti-Tavares, 1998) zu einer „Political Economy of Budget Surpluses“ (Alesina, 2000) verlagern.

**Tabelle 1: Finanzierungssalden laut Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen**  
(Finanzierungsüberschuß bzw. -defizit des Gesamtstaates in % des BIP)

	Datum*)	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	2000	<b>Stabilitätsprogramme</b>						
Belgien	15.2./28.2.	-1.8	-1.0	-1.1	-1.0	-0.5	0.0	0.2
Deutschland	15.2./28.2.	-2.6	-1.7	-1.2	-1.0	-1.5	-1.0	-0.5
Spanien	15.2./28.2.	-3.1	-2.3	-1.3	-0.8	-0.4	0.1	0.2
Frankreich	8.3./13.3.	-3.0	-2.7	-2.1	-1.7	-1.2	-0.7	-0.3
Irland	18.1./31.1.	0.6	2.0	1.4	1.2	2.5	2.6	-
Italien	15.2./28.2.	-2.8	-2.7	-2.0	-1.5	-1.0	-0.6	-0.1
Luxemburg	8.3./13.3.	3.8	2.5	2.3	2.5	2.6	2.9	3.1
Niederlande	18.1./31.1.	-1.2	-0.8	-0.6	-0.6	-0.5	0.0	-
Österreich	26.4./8.5.	-1.9	-2.4	-2.0	-1.7	-1.5	-1.4	-1.3
Portugal	8.3./13.3.	-2.0	-1.5	-2.0	-1.5	-1.1	-0.7	-0.3
Finnland	18.1./31.1.	-1.6	1.4	3.1	4.7	4.2	4.6	4.7
<i>Euro-11</i>		-2.6	-2.0	-1.4	-1.1	-1.0	-0.6	-0.3
		<b>Konvergenzprogramme</b>						
Dänemark	15.2./28.2.	0.1	0.9	2.9	2.1	2.2	2.3	2.5
Griechenland	18.1./31.1.	-3.9	-2.5	-1.5	-1.2	-0.2	0.2	-
Schweden	18.1./31.1.	-2.0	2.3	1.7	2.1	2.0	2.0	-
Großbritannien	15.2./28.2.	-2.0	0.5	0.4	0.2	0.2	0.0	-0.3
<i>EU-15</i>		-2.4	-1.4	-0.9	-0.7	-0.7	-0.4	-0.1

\*) Erstes Datum = Prüfung durch die Kommission, zweites Datum = Prüfung durch den Ecofin.

Quellen: Diverse Ecofin Meetings (Pressemitteilungen -RAPID).

Public finances in EMU - 2000, European Commission, 24 May 2000, S. 29.

Während in der Anfangsphase des SWP lediglich die Salden der Staatshaushalte im Vordergrund standen („Quantität“ der Fiskalpolitik), so werden nunmehr zusehends weitere

---

Konjunkturreagibilität aufweisen. Zusätzlich wiesen diese Länder in der jüngsten Vergangenheit einen hohen Grad an Konjunktur- und Budetschwankungen auf.

<sup>3</sup> Eine erste Bewertung des SWP seitens der Europäischen Kommission findet man in EU (2000, Part III).

Bedingungen für die Koordinierung bzw. Einengung des Handlungsspielraum sichtbar. Es geht nunmehr zusätzlich um die „Qualität“ der Fiskalpolitik. Auf dem Lissabon-Gipfel (23.-24. März 2000) wurde beschlossen, daß nicht nur auf die Einhaltung der Saldenziele des SWP geachtet werden soll, sondern auch auf die „Qualität“ der Budgetpolitik. Zu diesem Zweck muß dem Europäischen Rat bis zum Frühjahr 2001 ein Bericht von Kommission und Rat vorgelegt werden, in dem der Beitrag der öffentlichen Finanzen zu Wachstum und Beschäftigung bewertet wird. Dabei wird darauf geachtet, inwieweit der Steuerdruck auf die Arbeit verringert und die beschäftigungs- und ausbildungsfördernde Wirkung der Steuer- und Sozialleistungssysteme verbessert wurden. Weiters wird auf eine Umstrukturierung der öffentlichen Ausgaben im Sinne einer erhöhten relativen Bedeutung der Kapitalbildung – sowohl von Sachkapital als auch bei Humankapital – geachtet, wobei Forschung und Entwicklung, Innovation und Informationstechnologien tendenziell stärker unterstützt werden sollen<sup>4</sup>. Zusätzlich empfiehlt der ECOFIN-Rat vom 28. Februar 2000, daß Steuersenkungen SWP-verträglich durchgeführt werden müssen. D.h. in Ländern, die das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts noch nicht erreicht haben, dürfen Steuern nur dann gesenkt werden, wenn sie durch Ausgabenkürzungen kompensiert werden (siehe auch EU, 2000, S. V-VII).

Angesichts des zusammenwachsenden Europas zu einem einheitlichen Markt mit einer gemeinsamen Währung, stellt sich natürlich auch die Frage, ob über die bloße Saldenharmonisierung der Budgets hinaus nicht auch die Steuerseite explizit auf ihre wettbewerbsverzerrenden Komponenten hin untersucht werden muß. Die Steuerpolitik wurde bereits im Binnenmarkt im Bereich der indirekten Steuern (Mindestsatz für Mehrwertsteuer, einheitliche Verbrauchssteuern) im Sinne eines fairen Wettbewerbs vereinheitlicht. Im Bereich der direkten Steuern pochen die EU-Mitgliedstaaten nach wie vor auf ihre nationale Souveränität. Dennoch zwingt gerade der Binnenmarkt mit einer Einheitswährung zu einer weiteren Harmonisierung. Die diesbezüglichen Bemühungen, die unter der österreichischen Ratspräsidentschaft (BMF-Wifo, 1998) ihren Anfang nahmen, fanden mit dem Kompromiß von Feira (Portugal) zumindest im Bereich der Besteuerung von Zinserträgen ihren bisherigen Schlußpunkt<sup>5</sup>. Auf dem Feira-Gipfel wurde Einigkeit über die Eckpunkte einer Richtlinie über die Besteuerung von Zinserträgen erzielt<sup>6</sup>. Damit der Grundsatz, wonach alle in einem Mitgliedstaat der EU ansässigen Bürger die auf ihre gesamten Zinserträge anfallende Steuer

---

<sup>4</sup> Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Lissabon), 23. und 24. März 2000, S. 8.

<sup>5</sup> Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Santa Maria da Feira), 19. und 20. Juni 2000, S. 30-32.

<sup>6</sup> Bis Ende 2000 soll die Kommission einen Entwurf für diese Richtlinie ausarbeiten, die dann einstimmig Ende 2002 beschlossen werden soll.

entrichten sollen, stellt die Erteilung von Auskünften das Endziel der EU dar. Bis dahin erteilen die Mitgliedstaaten einander Auskunft über Zinserträge oder erheben die Quellensteuer. Damit die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Finanzmärkte gewahrt bleibt, müssen der Vorsitz des Europäischen Rates und die Kommission Gespräche mit den USA und anderen wichtigen Drittstaaten (Schweiz, Liechtenstein, Monaco, Andorra, San Marino) aufnehmen, um sie für die Annahme gleichwertiger Maßnahmen zu gewinnen. Dieselben Maßnahmen sollten auch in allen einschlägigen abhängigen oder assoziierten Gebieten (Kanalinseln, Isle of Man, Gebiete in der Karibik) angenommen werden (Bericht bis 31.12.2002). Die Kommission erstattet regelmäßig Bericht über die Erfahrungen der Mitgliedstaaten mit der Anwendung dieser Maßnahmen. Spätestens sieben Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie über die Zinsbesteuerung (also etwa im Jahr 2010) sollten alle Mitgliedstaaten bereit sein, das System der Auskunftserteilung einzuführen<sup>7</sup>. Daß eine endgültige Regelung noch in weiter Ferne ist, ergibt sich aus den vielen Nebenbedingungen, die mit der Implementierung der Richtlinie verbunden sind. Ob alle Drittstaaten bereit sind, den Wünschen der EU zu folgen ist offen (über die Skepsis der Schweiz, siehe Neue Zürcher Zeitung, 22./23.7.2000, S. 9).

Neben der Harmonisierung der Zinsertragsbesteuerung pocht die Kommission auf einen Verhaltenskodex im Bereich der Unternehmensbesteuerung. Steuerfragen sind eine der wenigen Materien, die Einstimmigkeit im Rat verlangen. Dadurch wird Steuerharmonisierung auch noch lange ein politisches Thema bleiben. Aus theoretischer Sicht ist gar nicht sicher, ob in der WWU eine Steuerharmonisierung überhaupt notwendig ist oder ob Steuerwettbewerb nicht günstiger wäre und letztlich die EU-Staaten in der WWU ohnehin zur Steuerharmonisierung zwingt (siehe Masson, 2000, S. 11).

Österreich war nach dem offiziell im Frühjahr 2000 abgelieferten Stabilitätsprogramm, das noch die Denkweise der großen SPÖ-ÖVP-Koalition widerspiegelte, von einem wenig ambitionierten Budgetkurs geprägt. Danach sollte das Defizit des Staatshaushaltes erst nach 2003 schrittweise abgebaut werden. Die neue Koalition von ÖVP und FPÖ (Seit 4. Februar 2000) hat – nicht zuletzt aufgrund der Kritik des ECOFIN-Rates am wenig ambitionierten Stabilitätskurs der Bundesregierung – aber auch aufgrund einer ideologischen Wende („weniger Staat – mehr privat“) - einen radikalen Kurswechsel angekündigt. Das neue Ziel ist nun, das Defizit bereits im Jahr 2002 auf Null zu reduzieren.

---

<sup>7</sup> Österreich ist es erlaubt, seine endgültige Quellensteuer für Ansässige und die gegenwärtigen

### 3. Warum hinkt Österreich in der Budgetsanierung anderen Euroländern nach?

Österreich war in der langen Periode, in der die Regierung von der SPÖ dominiert wurde (1970-1999), stark dem Keynesianismus („Austrokeynesianismus“) verhaftet. Zwar waren die Defizite im Staatshaushalt (Gesamtstaat, also Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungsträger) in den siebziger Jahren noch relativ bescheiden (1970 gab es noch einen Überschuß von 1.7% des BIP; 1980 –1.6% des BIP). Das erste Umdenken in Richtung einer Rücknahme des Einflusses des Staates setzte mit der Krise in der Verstaatlichten Industrie Mitte der achtziger Jahre ein. Damals mußte der Staat noch zur Verlustabdeckung einspringen. Die Entstaatlichung der verstaatlichten Industrie wurde mit einer Holdinglösung (ÖIAG) eingeleitet. Die damals von der ÖIAG übernommenen Schulden im Ausmaß von rund 80 Mrd.S will die gegenwärtige Regierung in dieser Legislaturperiode durch die völlige Privatisierung (Verkauf) von Staatsdruckerei, Dorotheum, Print Medien AG sowie der Abgabe von Bundesanteilen am Flughafen Wien, der PSK, der Telekom Austria (TA) und der Austria Tabkak (AT) abtragen (siehe KURIER, 1.3.2000, S. 19).

Erst Mitte der neunziger Jahre wurden die höchsten Defizite im Staatshaushalt angehäuft. Die neunziger Jahre sind eine Abfolge von „Fiskalschocks“. Zum einen positiven durch Steuerreformen, zum anderen negativen durch Konsolidierungsmaßnahmen (siehe Tabelle 2 2).

Die Steuerreform 1988, die 1989 in Kraft trat hat noch bis Anfang der neunziger Jahre die Nachfrage positiv beeinflußt. In dieser Reform wurde erstmals der Versuch unternommen, auch in Österreich einen von den USA ausgelösten Paradigmenwechsel, der eine Neugewichtung der Bedeutung der drei klassischen (von Musgrave (1959) definierten) Aufgaben der Fiskalpolitik (Allokation, Stabilisierung und Verteilung) zur Folge hatte, nachzuvollziehen. Dabei ging es um eine Verlagerung der Präferenz von der Verteilung hin zur Allokation. In den folgenden Steuerreformschritten (1994 und 2000) wurde dieser Weg fortgesetzt. Eine Verschärfung des Budgetproblems trat mit dem Doppelschritt – Steuerreform 1994 und EU-Beitritt 1995 – auf. In diesen beiden Jahren explodierte das Defizit auf 4.9% bzw. 5.1% des BIP. Damit ging auch eine Ausweitung der Staatsverschuldung von 56.8% des BIP 1990 auf 68% des BIP 1995 einher. Die Steuerreform 1994 hat das Defizit um ¾-Punkte vergrößert, allerdings auch die Nachfrage stimuliert. Österreich ist aufgrund seines hohen Entwicklungsniveaus (viertreichstes Land der EU,

gemessen am BIP/Kopf zu Kaufkraftparitäten) ein Netto-Zahler in den EU-Haushalt im Ausmaß von rund 0.5% des BIP. Dies hat den österreichischen Staatshaushalt in diesem Ausmaß zusätzlich jährlich seit 1995 belastet.

**Tabelle 2: Chronik der fiskalpolitischen Maßnahmen in Österreich: 1990-2000**

<b>In Kraft</b>	<b>Maßnahmen</b>	<b>Volumen</b>	<b>Ziele</b>	<b>BIP-Effekte</b>
1989	<b>Steuerreform 1988<sup>1)</sup></b> Verringerung der Einkommensteuerprogression; Senkung der Lohn- u. EKSt-Sätze Gegenfinanzierung durch Einschränkung von Ausnahmeregelungen plus Anhebung indirekter Steuern (NR-Wahlen 1990)	17 Mrd.S (1989) (1% des BIP) Net-lending-Effekt 1989: -7.7 Mrd.S (-0.5% des BIP)	1. Schritt des Steuerreformprozesses: Von Steuergerechtigkeit zu mehr Effizienz der Allokation	+0.3% 1989 bis +0.5% 1992
1994	<b>Steuerreform 1994<sup>2)</sup></b> Erhöhung des allgem. Absetzbetrags; Wegfall der Gewerbe- und Vermögensteuer; Erhöhung der Lohnsummensteuer Anhebung des Körperschaftsteuersatzes Endbesteuerung für Kapitalerträge (NR-Wahlen 1994/95)	17.4 Mrd.S (1994) (0.8% des BIP) Net-lending-Effekt 1994: -16.4 Mrd.S (-0.7% des BIP)	2. Schritt des Steuerreformprozesses: Kompensation für Progressionseffekte der EKSt Standortsicherung	+0.2% 1994 bis +0.5% 1997
1996 /97	<b>Konsolidierungsmaßnahmen im Rahmen des Struktur- anpassungsgesetzes 1996<sup>3)</sup></b> Nach 2 Jahren: Ausgaben = -68,05 Mrd.S Einnahmen = +46,2 Mrd. S	114,3 Mrd.S (nach 2 J.) (3,6% des BIP im 2 J.) Net-lending-Effekt nach 2 J: +68.9 Mrd.S (+3,3% des BIP)	Erreichung der Konvergenzkriterien zum Eintritt in die 3. Stufe der WWU	-1.5% 1996 bis -2.1% 1997
1999	<b>1. Stabilitätsprogramm (1999-2002) im Rahmen der Verpflichtungen des SWP für WWU-Mitglieder</b> (keine zusätzlichen Konsolidierungsmaßnahmen)	-	Nach Eintritt in die 3. Stufe der WWU per 1.1.1999 Verpflichtung durch SWP*)	-
2000	<b>Steuerreform 2000<sup>4)</sup></b> Tarifreform = -17 Mrd.S Familienbeihilfe = + 6 Mrd.S Andere Steueranpassungen: = -3,8 Mrd.S (NR-Wahlen 1999)	26,8 Mrd. S (nach 4 J.) (0,9% des BIP im 4. J.) Net-lending-Effekt 2000 -26.6 Mrd.S (-0.9% des BIP)	Grundlegende Reform des Lohn- und EKSt-Tarifs; Entlastung der unselbst. Beschäftigten (Kompensation für EKSt-Progress.)	+0,2% 2000 bis +0,4% 2005

**Tabelle 2: Chronik der fiskalpolitischen Maßnahmen in Österreich: 1990-2000**  
(Fortsetzung)

<b>In Kraft</b>	<b>Maßnahmen</b>	<b>Volumen</b>	<b>Ziele</b>	<b>BIP-Effekte</b>
2000	<b>2. Stabilitätsprogramm (2000-2003 - SP-3-2000<sup>5)</sup></b> verbunden mit Konsolidierungsmaßnahmen: Nach 4 Jahren: Ausgaben = -26,5 Mrd.S Einnahmen = +3,3 Mrd.S Privatisierungen = +8.0 Mrd.S	37,8 Mrd.S 2003 (+1,2% des BIP) Net-lendig-Effekt 2003 31.1 Mrd.S (+1.1% des BIP)	Erfüllung der Ziele des SWP (mittelfristig ausgeglichenes Budget) Defizitquote: 2000 1.7% 2003 1.3%	-0.3% 2000 bis -0.3% 2003 bzw. -0.5% 2005 (mit Incentives -0.1% bzw. -0.3%) <sup>6)</sup>
2000	<b>Neues Konsolidierungsziel: Nulldefizit 2002 - Hofburg-SP:</b> Nach 4 Jahren: Ausgaben = -53.0 Mrd.S Einnahmen = +6.3 Mrd.S Privatisierungen = +20.3 Mrd.S	79.6 Mrd.S 2003 (+2.5% des BIP) Net-lending-Effekt 2003 85.3 Mrd.S (+2.7% des BIP)	Ambitionierteres SP Ziel: Nulldefizit im Staats- haushalt im Jahr 2002	-0.3% 2000 bis -0.8% 2003 bzw. -1% 2005 (mit Incentives -0.3% bzw. -0.2%) <sup>6)</sup>

\*) SWP = Stabilitäts- und Wachstumspakt bzw. Stabilitätsprogramm (SP = Stabilitätsprogramm).

Quellen: 1) Breuss-Schebeck (1988); 2) Breuss-Schebeck-Wüger (1994);

3) Schebeck-Weber für Rechnungshof (1999), S. 22;

4) Breuss-Weber (1999); 5) BMF, Austrian Stability Programme, 28 March 2000;

6) Eigene Berechnungen mit dem Wifo-Makromodell.

Erst die Ambition, in der ersten Runde der Länder dabei zu sein, die per 1.1.1999 die WWU einführten, hat – ebenso wie in vielen anderen EU-Mitgliedstaaten – einen Wettlauf zur Erreichung der Konvergenzkriterien als Eintritt in die WWU ausgelöst. Da die meisten EU-Staaten hauptsächlich die Fiskalkriterien (Defizit von weniger als 3% des BIP und eine Staatsschuldenquote unter 60%) verletzten, wurde auch in Österreich durch ein scharfes Konsolidierungsprogramm über zwei Jahre 1996/97 das Defizit um rund drei Prozentpunkte verringert. Dieser Fiskalschock hätte laut Modellrechnungen (siehe Tabelle 2) noch viel tiefere BIP-Einbußen gehabt, wenn nicht die Konsumenten durch eine Senkung der Sparquote diesen Schock teilweise aufgefangen hätten.

Allerdings war – teils wegen Einmalmaßnahmen, teils weil der politische Wille fehlte – nach Eintritt in die dritte Stufe der WWU der Elan zur weiteren Konsolidierung des Staatshaushalts in Österreich wieder erlahmt. Die Sanierung des Staatshaushalts war nicht nachhaltig, weil sie zu stark auf Einmalmaßnahmen basierte. Erst die strengen Auflagen des SWP zwangen die Bundesregierung, den Kurs der Budgetkonsolidierung konsequenter als bisher anzugehen. Es gibt viele Argumente für den SWP (siehe Breuss, 1999, S. 108): zum einen die Absicherung der zentralen Geldpolitik der EZB (Ausschaltung von Störungen und damit spill-overs von unerwünschten Budgetschocks von einem auf andere Euroländer); dann die Stärkung der Glaubwürdigkeit des Euro-Projekts (Marktdisziplin) mit dem Hauptziel einer preisstabilen Zone in Europa.

Österreich beginnt sich erst allmählich an die enger gewordenen fiskalpolitischen Spielräume in der WWU zu gewöhnen. Die neue Bundesregierung unternimmt erst im zweiten Anlauf den Versuch, mit einer strikteren Budgetdisziplin diesen neuen Rahmenbedingungen Rechnung zu tragen.

Österreich weist zum einen eine niedrigere Konjunkturereagibilität des Staatshaushalts (0.3) auf als der Durchschnitt der EU (0.5; siehe EU, 2000, S. 40), zum anderen gibt es ein starkes Beharrungsverhalten („wohlerworbene Rechte“ – Festhalten am Keynesianismus) und zudem hat bisher eine Art „politischer Konjunkturzyklus“ das Defizit im Durchschnitt im Jahr von Nationalratswahlen um rund 0.8%-Punkte verschlechtert. Dies lässt sich mit folgenden Zusammenhängen ökonometrisch demonstrieren. Dabei spielt es keine Rolle, ob die Konjunkturereagibilität mit dem Wachstum des realen BIP oder dem output gap gemessen wird.

$$(1) \quad \text{DEF}_t = -1.50 + 0.23 \cdot \text{BIP}_t - 0.85 \cdot \text{WAHL}_t + 0.60 \cdot \text{DEF}_{t-1}$$

(-3.51)
(2.12)
(-2.20)
(5.72)
t-Werte

$R^2 = 0.65$ , DW= 2.23; 1973-2000

$$(2) \quad \text{DEF}_t = -1.24 + 0.29 \cdot \text{OG}_t - 0.79 \cdot \text{WAHL}_t + 0.49 \cdot \text{DEF}_{t-1}$$

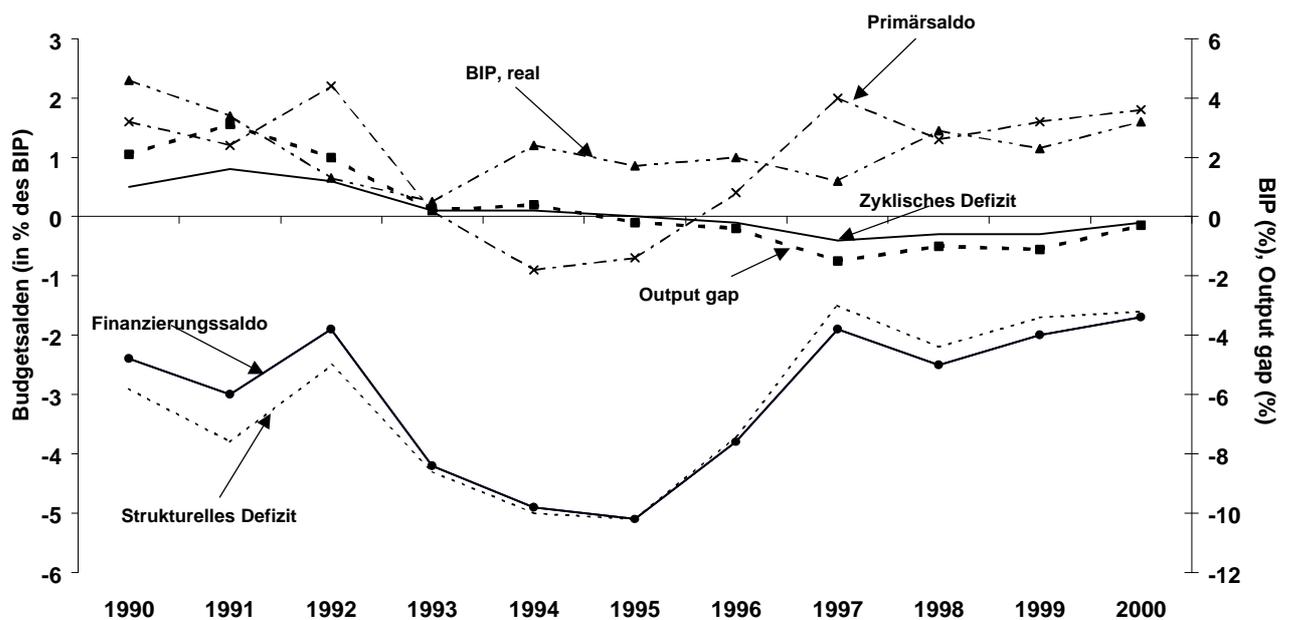
(-3.55)
(2.35)
(-2.09)
(4.39)
t-Werte

$R^2 = 0.66$ , DW= 1.89; 1973-2000

Das Defizit des Gesamtstaates in % des BIP ( $DEF_t$ ) über die Periode 1973 bis 2000 läßt sich in Österreich durch die Konjunkturreakibilität (bezogen auf das Wachstum des realen BIP – BIP, oder auf das output gap –  $OG_t = \text{tatsächliches BIP/Trend-BIP} = \text{Hodrick-Prescott-Filter}$ ), durch das wahlpolitische Verhalten („Wahlzuckerl“) in Zeiten von Nationalratswahlen ( $WAHL_t - \text{Dummy}$ ) und durch das verzögerte Defizit ( $DEF_{t-1}$ ) „erklären“.

Daß der Verlauf des Budgetdefizits kaum etwas mit dem Konjunkturzyklus zu tun hat, sieht man auch aus Abbildung 1. Das strukturelle (konjunkturbereinigte Defizit) ist fast identisch mit dem tatsächlichen oder anders ausgedrückt, die Konjunkturkomponente des Defizits ist sehr klein. Dies hat Vor- und Nachteile. Im Gegensatz etwa zu Dänemark, Finnland und Schweden (wo die Konjunkturreakibilität mit rund 0.8 höher ist als im EU-Durchschnitt – 0.5), ist die geringe Konjunkturabhängigkeit in Österreich von 0.3 ein Garant dafür, daß über den Konjunkturzyklus ein höheres strukturelles Defizit erlaubt ist, um „sicher“ die 3%-Hürde des SWP nicht zu überschreiten. Der Nachteil ist, daß Österreich ein Konjunkturaufschwung nicht soviel hilft, das Budget zu sanieren wie etwa Finnland und Schweden. Oder anders gesagt, die strukturelle Komponente – die Ineffizienz des Staatssektors – ist in Österreich sehr viel größer als in anderen EU-Staaten. Ähnliche Werte weisen nur noch Griechenland, Portugal, Italien und Spanien auf!

Abbildung 1: Fiskalindikatoren für Österreich: 1990-2000



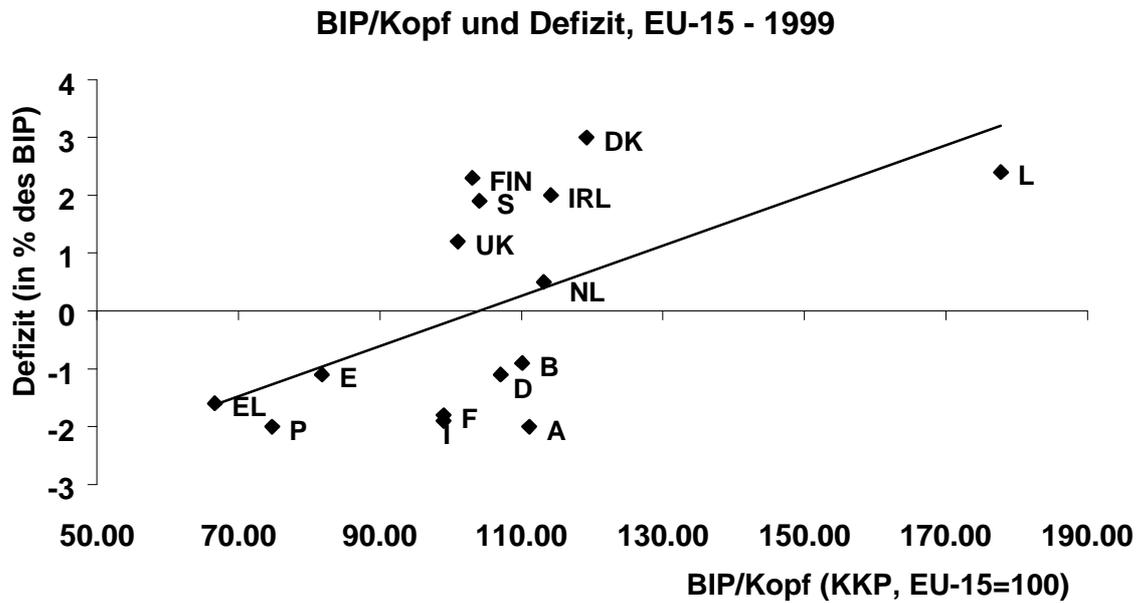
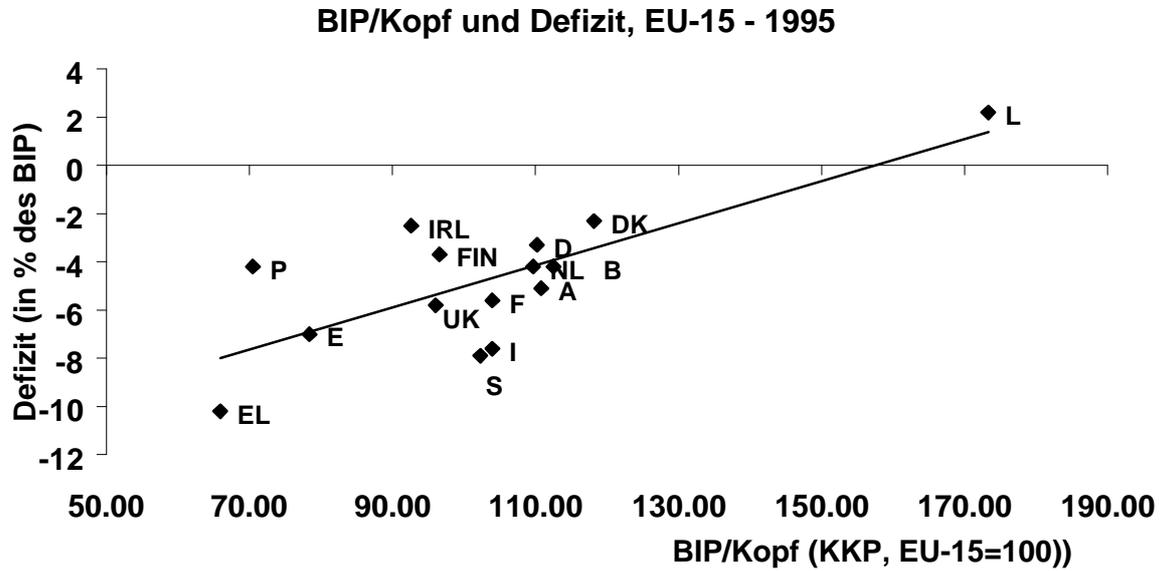
Quelle: Eigene Darstellung mit Daten von EU (2000).

Ein weiteres Indiz dafür, daß die Zeit eines hohen Staatssektors in reichen Ländern nicht mehr adäquat ist, ergibt sich aus dem negativen (positiven) Zusammenhang von Defizit (Überschuß) im Staatshaushalt und Entwicklungsniveau (gemessen am BIP/Kopf), der seit Beginn der neunziger Jahre zu konstatieren ist (siehe Abbildung 2).

Die Vorbereitung auf den Eintritt in die WWU und der SWP haben das alte „Wagner’sche Gesetz“ von der wachsenden Ausdehnung der Staatstätigkeit zunächst einmal eingebremst und Lügen gestraft. Ob dieser Prozeß auch nachhaltig sein wird, ist noch nicht abzusehen. Zudem geht aus neueren ökonometrischen Untersuchungen der Einflußfaktoren für langfristiges Wirtschaftswachstum hervor, daß Staatsausgaben das Wirtschaftswachstum eher negativ beeinflussen als fördern (siehe Wagner, 2000).

Defizite sind eine „Poor-man’s“-Strategie. Ärmere Länder müssen sich noch mehr auf die Funktion des Umverteilens konzentrieren. Die mit Sozialtransfers und progressiver Einkommensbesteuerung einhergehende Umverteilung führt – wie nun auch in Österreich in diversen Arbeitsgruppen erforscht wird – erfahrungsgemäß zu Zielungenauigkeit und Treffunsicherheit. Dies alles trägt zur Ineffizienzen der Staatstätigkeit und damit zu unnötigen Defiziten bei. Die „Rich-man’s“-Strategie heißt, Überschüsse zu erwirtschaften. In reichen Ländern ist es nicht mehr so dringend notwendig, daß der Staat Verteilungsaufgaben wahrnimmt. Er kann sich mehr auf die allokativen und stabilisierenden Aufgaben konzentrieren. Und gerade darin liegen wiederum mehr Möglichkeiten für eine Stimulierung des Wachstums (F&E-Ausgaben, Infrastrukturausgaben, Ausgaben für Bildung und Humankapital – alles die notwendigen Ingredienzien für langfristiges Wirtschaftswachstum nach den Erkenntnissen der alten und auch neuen, endogenen Wachstumstheorie; siehe Masson, 2000, S. 15 ff.).

Abbildung 2: Entwicklungsniveau und Staatsdefizit in der EU-15



Quelle: Eigene Darstellung mit Daten von Eurostat, OECD und EU (2000).

#### 4. Gesamtwirtschaftliche Analyse alternativer Stabilitätsprogramme

Für Österreich gibt es derzeit zwei Wege zur Erreichung des SWP-Ziels eines mittelfristig ausgeglichenen Staatshaushalts. Zum einen das „Vorsichtsszenario“, in dem das Defizit erst in rund einem Jahrzehnt beseitigt wird und zum anderen das „Crash-Szenario“, das den Staatshaushalt bereits im Jahr 2002 ausgleichen will. Das erste ist im offiziellen Stabilitätsprogramm der Bundesregierung vom März 2000 enthalten (daher wird es in der Folge mit „SP-3-2000“ bezeichnet) und das andere wurde erst Anfang Juli in einer Konferenz in der Hofburg als neues Ziel verkündet, weswegen dieses Szenario „Hofburg-SP“ genannt wird. Die Maßnahmen des SP-3-2000 sind bekannt, jene des Hofburg-SP sind noch unbekannt. In der Folge werden die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen beider Szenarien mit dem Wifo-Makromodell analysiert.

##### 4.1 Das Vorsichtsszenario – SP-3-2000

Die österreichische Bundesregierung hat im zweiten Jahr der Mitgliedschaft in der WWU das zweite Stabilitätsprogramm im Rahmen des Überwachungs- und Koordinierungsmechanismus des SWP im April 2000 der Kommission übermittelt, das dann im Mai vom ECOFIN nicht ohne Kritik wegen der nicht ausreichend ambitionierten Konsolidierung genehmigt wurde. Dieses Programm sieht eine schrittweise Verringerung des Defizits von 1.7% im Jahr 2000 auf 1.3% des BIP im Jahr 2003 mit einem gedachten Defizitabbau von jeweils rund 0.1 Prozentpunkten des BIP in den folgenden Jahren vor.

##### *Maßnahmen:*

Das österreichische Stabilitätsprogramm vom März 2000 (BMF, 2000, S. 4) – in der Folge kurz SP-3-2000 genannt – weist folgende wirtschaftspolitischen Prioritäten aus:

- Reduktion des Budgetdefizits
- Verbesserung des Wirtschaftsstandorts Österreich
- Anhebung der Forschungsquote (auf 2.5% des BIP)<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Die F&E-Quote (Forschungs- und Entwicklungsausgaben in % des BIP) wird 2000 1.79% des BIP betragen. Die F&E-Quote ist seit 1981 (1.17%) mehr oder weniger stetig auf 1.82% (1999) gestiegen. Österreich liegt aber immer noch unter dem OECD-Durchschnitt (2.2%) (siehe die Aussendung von Statistik Österreich, Die Presse, 15.7.2000, S. 19). Im gleichen Zeitraum hat Finnland bei gleichem Ausgangsniveau wie Österreich im Jahr 1981 (1.2%) bereits die 3%-Marke erreicht (1998 2.92%).

- Kampf der Arbeitslosigkeit
- Erneuerung des Sozialsystems (Umbau des Sozialstaates)
- Sicherung der Pensionen und Präzisierung der Eintritte in den Ruhestand
- Reform der Aufgaben des Staates und öffentlichen Dienstes (New public management)
- Verkauf von Firmen bzw. Beteiligungen im Staatseigentum

**Tabelle 3: Fiskalpolitische Konsolidierungsmaßnahmen: 2000-2003**

(Laut Stabilitätsprogramm der Bundesregierung: „SP-3-2000“)

(Mrd.S)

Maßnahmen	2000	2001	2002	2003
<b>1. Ausgaben:</b>				
Personalaufwand	-1.3	-5.2	-8.5	-10.1
Pensionsversicherung	0.0	-5.0	-10.0	-15.0
Andere Sozialtransfers	0.0	-3.0	-3.0	-3.0
Ermessensausgaben	-10.0	-8.0	-8.0	-8.0
Familienförderung	0.1	0.6	6.0	7.0
Sonstige Ausgaben (Saldo)	-3.2	2.6	2.6	2.6
<b><i>Ausgaben total</i></b>	<b>-14.4</b>	<b>-18.0</b>	<b>-20.9</b>	<b>-26.5</b>
<i>(in % des BIP)</i>	<i>-0.5</i>	<i>-0.6</i>	<i>-0.7</i>	<i>-0.8</i>
<b>2. Einnahmen:</b>				
Motorbezogene Versicherungssteuer	3.7	5.0	5.2	5.3
Tabaksteuer	0.6	1.2	1.2	1.2
Stromgebühren	2.1	4.0	3.1	3.2
Sonstige Gebühren	0.6	2.0	2.0	2.0
Lohnnebenkosten	0.0	-4.9	-8.4	-8.4
<b><i>Einnahmen total</i></b>	<b>7.0</b>	<b>7.3</b>	<b>3.1</b>	<b>3.3</b>
<i>(in % des BIP)</i>	<i>0.2</i>	<i>0.2</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>
<b>3. Verkaufserlöse: UMTS-Lizenz, Liegenschaften</b>	<b>9.0</b>	<b>8.0</b>	<b>8.0</b>	<b>8.0</b>
<i>(in % des BIP)</i>	<i>0.3</i>	<i>0.3</i>	<i>0.3</i>	<i>0.2</i>
<b><i>Gesamteinsparungen</i></b>	<b>30.4</b>	<b>33.3</b>	<b>32.0</b>	<b>37.8</b>
<i>(in % des BIP)</i>	<i>1.1</i>	<i>1.1</i>	<i>1.1</i>	<i>1.2</i>

Quelle: BMF, Austrian Stability Programme, 28 March 2000, S. 10.

Von diesen Zielen wurden im SP-3-2000 nur die wenigsten in konkrete Zahlen umgesetzt. Vorrangiges Ziel bleibt die möglichst rasche Annäherung an einen ausgeglichenen Staatshaushalt. Dabei bleiben die eher „qualitativen“ Ziele wie Anhebung der F&E-Quote sowie die grundlegende Reform des Staates und seiner Verwaltung insgesamt eher einer mittelfristigen Strategie vorbehalten. Obwohl die Ausgabeneinsparungen und

Steueranhebungen kurzfristig den Staatshaushalt um rund 1 Prozent des BIP in den Jahren 2000-2003 entlasten werden, wird das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts nicht erreicht. Dazu dient das ambitioniertere Hofburg-SP.

Die Konsolidierung des Budgets zur Erreichung des Ziels im SP-3-2000 sollten zu mehr als der Hälfte durch Einsparungen bei den Ausgaben erreicht werden (siehe Tabelle 3).

Besonders starke Einschnitte gibt es im Bereich des Personalaufwands (Abbau von 9.000 öffentlich Bediensteten bis zum Jahr 2003), Kürzungen im Rahmen der Pensionsversicherung (Ab Oktober 2000 tritt die Reform des Pensionssystems in Kraft, die im wesentlichen eine Anhebung des Eintrittsalters in die Frühpension um 18 Monate vorsieht). Besonders schmerzlich sind die Kürzungen der Ermessensausgaben, die sich auf öffentlichen Konsum, öffentliche Investitionen und Subventionen zu je rund einem Drittel verteilen. Zusätzliche Staatsausgaben resultieren aus den im Koalitionsabkommen ÖVP-FPÖ festgeschriebenen Familienförderung (von 6 Mrd.S) und den zusätzlichen Subventionen für die Landwirtschaft und möglicherweise auch Ausgaben für die Landesverteidigung (versteckt in der Rubrik „Sonstige Ausgaben – Saldo“ verbergen).

Einnahmenseitig gibt es einige Steueranhebungen (im Bereich der indirekten Steuern), doch machen diese nur rund 1/10 des gesamten Konsolidierungsbedarfs aus. Ein Drittel der Konsolidierung soll aus Privatisierungen kommen (Verkaufserlöse durch Versteigerung der UMTS-Lizenz – insbesondere im Jahr 2000 – sowie sonstige Liegenschaftsveräußerungen). Die Steueranhebungen dienen teilweise dazu, den im Koalitionsabkommen (Regierungsprogramm) von ÖVP-FPÖ vom Februar 2000 festgeschriebenen Abbau der Lohnnebenkosten von bis zu 15 Mrd.S mittelfristig zu finanzieren.

#### *Auswirkungen:*

Zur Evaluierung der gesamtwirtschaftlichen Effekte des SP-3-2000 wurde das Wifo-Makromodell herangezogen. Es ist im wesentlichen ein nachfrageorientiertes Modell, das neben den traditionellen Nachfragekomponenten (Konsum, Investitionen, Exporte, Importe) den Arbeitsmarkt und die Einkommens- und Preisbildung abbildet. Zudem enthält das Modell einen ausgebauten öffentlichen Sektor und ist daher prädestiniert, Simulationen von Fiskalschocks (Steuerreformen oder Konsolidierungsmaßnahmen) zu untersuchen

(Modellbeschreibung, siehe Breuss-Neck-Schebeck, 1993). Die Schwäche des Modells ist, daß es die modernen features im Zusammenhang mit dem Paradigmenwechsel von „weniger Staat – mehr privat“ nicht endogen abbildet. Man kann – wie noch gezeigt wird – solche Elemente der Privatisierung und Reallokation von Staats- zu effizienteren Privataktivitäten exogen ins Modell einbringen.

Die Maßnahmen, die im Rahmen des SP-3-2000 vorgeschlagen wurden (siehe Tabelle 3) werden ab 2003 bis 2005 extrapoliert, um die Auswirkungen über einen Zeitraum von 6 Jahren modellmäßig berechnen zu können. Als Basislösung wird – ausgehend von der jüngsten Wifo-Prognose – ein Szenario unterstellt, das bereits die Konsolidierungsmaßnahmen enthält. Dabei wird unterstellt, daß die Maßnahmen ab dem Jahr 2003 nicht weiter verschärft werden. Sie wirken sich im rein keynesianischen (also nicht angepaßten) Modellrahmen natürlich in einer Dämpfung der Nachfrage (sowohl im öffentlichen, als auch indirekt über eine Dämpfung des Wachstums der verfügbaren Einkommen auch im privaten Konsum) aus (siehe Tabelle 4). Die Kürzung der Ermessensausgaben bewirkt sowohl ein Zurückbleiben des öffentlichen Konsums als auch der öffentlichen Investitionen. Wenn sich dies zu lange im Bereich der Infrastruktur (Straßen, aber auch Bildung und Universitäten) niederschlägt, wäre potentiell das längerfristige Wirtschaftswachstum gefährdet.

**Tabelle 4: Makroökonomische Wirkungen des Stabilitätsprogrammes vom März 2000**  
**("SP-3-2000")**  
(Mit und ohne Investitionsincentives)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	(Abweichungen von der Basislösung in %)					
<b>Reale Nachfrage:</b>						
Privater Konsum	-0.35	-0.63	-0.72	-0.95	-1.11	-1.24
Öffentlicher Konsum	-1.02	-1.69	-2.21	-2.53	-2.52	-2.36
Brutto-Anlageinvestitionen	0.50	0.47	0.66	0.58	0.42	0.35
<i>(ohne Incentives)</i>	-0.72	-0.56	-0.33	-0.39	-0.51	-0.56
Staat	-6.20	-5.22	-5.30	-5.56	-5.75	-5.86
Privat	1.00	0.85	1.04	0.93	0.75	0.65
<i>(ohne Incentives)</i>	-0.33	-0.25	-0.02	-0.10	-0.24	-0.31
Exporte i.w.S.	-0.03	-0.02	0.02	0.03	0.03	0.02
Importe i.w.S.	-0.18	-0.54	-0.58	-0.70	-0.78	-0.84
<b>Brutto-Inlandsprodukt</b>	<b>-0.12</b>	<b>-0.14</b>	<b>-0.14</b>	<b>-0.24</b>	<b>-0.31</b>	<b>-0.33</b>
<i>(ohne Incentives)</i>	-0.27	-0.28	-0.28	-0.38	-0.44	-0.46
<b>Preise, Einkommen, Leistungsbilanz:</b>						
Deflator privater Konsum	0.17	0.20	0.09	0.02	0.01	0.00
Verfügbares Einkommen, nom.	-0.61	-0.89	-0.88	-1.30	-1.41	-1.50
Lohnquote (%-Pkte)	0.35	0.07	-0.05	0.00	0.04	0.05
Leistungsbilanz (in % BIP)	0.08	0.24	0.26	0.32	0.36	0.40
<b>Arbeitsmarkt:</b>						
Unselbst. Beschäftigte (in 1.000)	-3.58	-6.56	-5.91	-6.37	-6.71	-7.19
<i>(ohne Incentives)</i>	-5.15	-8.85	-8.64	-9.36	-9.82	-10.34
(%-Veränderung)	-0.11	-0.21	-0.18	-0.20	-0.21	-0.22
Staat (in 1.000)	-3.00	-7.00	-8.00	-9.00	-9.00	-9.00
Privat (in 1.000)	-0.58	0.44	2.09	2.63	2.29	1.81
<i>(ohne Incentives)</i>	-2.15	-1.85	-0.64	-0.36	-0.82	-1.34
Arbeitslose (in 1.000)	1.17	1.97	2.00	2.65	2.85	2.79
<i>(ohne Incentives)</i>	1.68	2.19	2.10	2.65	2.79	2.71
Arbeitslosenquote (%-Pkte)	0.04	0.07	0.07	0.08	0.09	0.09
<i>(ohne Incentives)</i>	0.06	0.08	0.07	0.09	0.09	0.09
Arbeitsproduktivität (gesamt je Erw.tät.)	-0.02	0.05	0.03	-0.06	-0.13	-0.13
Privat (je unselbst. Besch.)	-0.03	0.04	0.06	-0.02	-0.10	-0.12
<b>Staatshaushalt:</b>						
Finanzierungssaldo	31.85	34.76	33.72	39.75	39.91	40.05
(in % des BIP)	1.13	1.18	1.10	1.26	1.22	1.17
<i>(ohne Incentives)</i>	1.08	1.13	1.05	1.20	1.15	1.11
Staatsschuld	-31.85	-66.61	-100.33	-140.08	-179.99	-220.04
(in % des BIP)	-1.12	-2.18	-3.11	-4.16	-5.17	-6.09
<i>(ohne Incentives)</i>	-0.97	-1.99	-2.85	-3.84	-4.80	-5.67

Quelle: Eigene Simulationen mit dem Wifo-Makromodell

Die Inflation wird am Beginn (in den Jahren 2000/2001) durch die Anhebung von Gebühren und anderen indirekten Steuern etwas stimuliert, klingt dann aber wieder ab. Die verfügbaren Einkommen und damit der private Konsum sinken allerdings über die ganze Periode. Das reale BIP würde im nicht angepaßten Modell kumuliert bis zum Jahr 2005 um rund 1/2 Prozentpunkt sinken (beginnend mit  $-0.27\%$  im Jahr 2000)<sup>9</sup>. Das wäre nicht ganz 1/10 Prozentpunkt pro Jahr. Das Defizit des Staatshaushalts würde im gewünschten Ausmaß von etwas mehr als 1 Prozentpunkt (oder um 40 Mrd.S bis 2005) sinken. Die Staatsschuld könnte um rund 6 Prozentpunkte (oder um 220 Mrd.S bis 2005) abgebaut werden.

Die meisten Makromodelle – auch das Wifo-Modell – können die Reallokation der Aktivitäten vom Staat zum privaten Sektor, die im Zuge des Rückzugs des Staates stattfindet, nur ungenügend (auf jeden Fall nicht endogen) abbilden. Um solche ökonomischen Prozesse zu erfassen, muß man in das Modell eingreifen. Es gibt dazu mehrere Überlegungen, die dies rechtfertigen. Zum einen führt z.B. der Verkauf von Lizenzen für das UMTS zu Staatseinnahmen, die laut Eurostat im Jahr des Verkaufs auch saldenwirksam werden und damit Maastricht-konform das Defizit verringern. Zum anderen werden im privaten Sektor durch den Erwerb von UMTS-Lizenzen Investitionen ausgelöst. Hier wird angenommen, daß zumindest im Ausmaß der Verkaufserlöse (umgerechnet durch Deflationierung mit dem Investitionsdeflator) die privaten Investitionen real steigen. Werden solche Investitionsincentives eingebaut, so ergibt sich ein Zuwachs der privaten Investitionen von rund einem Prozentpunkt und damit eine Dämpfung des negativen BIP-Effektes von mittelfristig rund  $\frac{1}{2}\%$  auf  $\frac{1}{3}\%$  (siehe Tabelle 4). Da die Dimension des SP-3-2000-Programmes recht bescheiden ist, wirken sich diese Incentives auf die anderen Variablen sehr gering aus.

#### **4.2 Das „Crash-Szenario“ – Hofburg-SP**

Aufgrund der Kritik des ECOFIN-Rates am wenig ambitionierten Stabilitätsprogramm SP-3-2000 hat die Bundesregierung einen Paukenschlag gesetzt und angekündigt, bis zum Jahr 2002 das Defizit im Staatshaushalt zu beseitigen. Im Rahmen einer Konferenz in der Hofburg

---

<sup>9</sup> Die Europäische Kommission schätzt mit ihrem QUEST-Modell (siehe EU, 2000, S. 27), daß die Konsolidierungsmaßnahmen in Österreich im Jahr 2000 das reale BIP um  $0.19\%$  dämpfen werden. Wieviel davon auch auf die positiven Effekte der Steuerreform zurückgehen, geht aus den Berechnungen nicht hervor.

am 14. Juli 2000 wurde dieses Ziel der Bundesregierung mit den wichtigsten Vertretern anderer Parteien, Experten und Sozialpartnern außer Streit gestellt. Der Weg dort hin, d.h. die konkreten Maßnahmen wurden allerdings noch nicht beschlossen und bleiben der Erstellung des Budgets 2001 mit Berücksichtigung der Konsequenzen für das Jahr 2002 vorbehalten.

*Maßnahmen:*

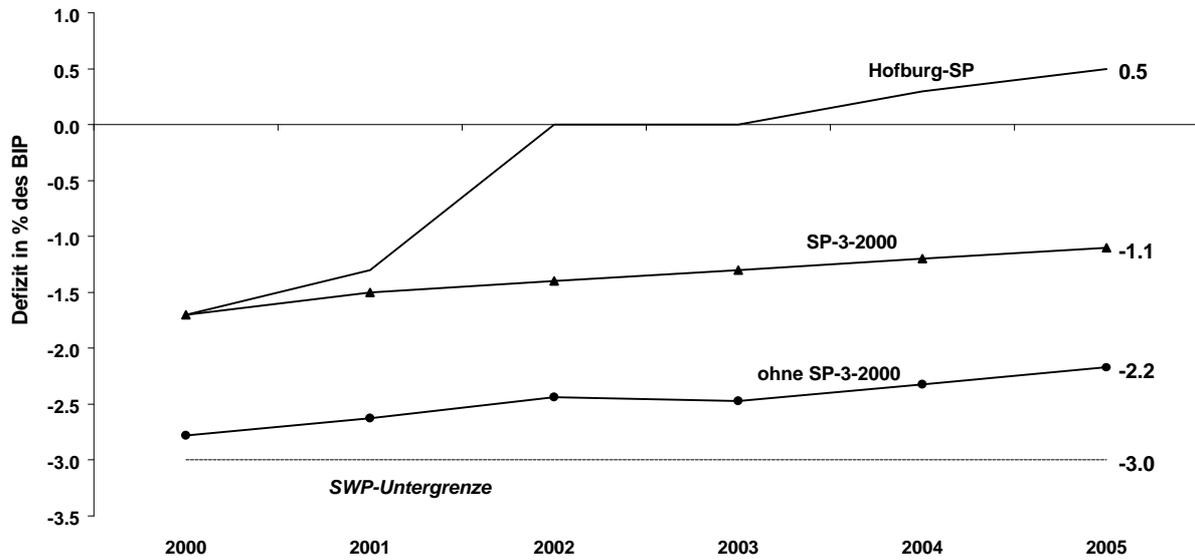
Da bisher keine konkreten Maßnahmen zur Erreichung des „Nulldefizit-Zieles“ bis zum Jahr 2002 bekannt sind, werden in der Folge für die Modellsimulationen die Ansätze, die im SP-3-2000 (siehe Tabelle 3) vorgesehen waren, fortgeschrieben bzw. so verändert, daß das Ziel eines Nulldefizits in den Jahren 2002 und 2003 erreichbar ist. Die dabei unterstellten Maßnahmen sind natürlich nur eine von mehreren Möglichkeiten, wie das Budgetziel erreicht werden kann. Das hier konstruierte Szenario wird in der Folge Hofburg-Stabilitätsprogramm“ oder „Hofburg-SP“ genannt. Dieses Szenario wurde ebenfalls bis 2005 weitergerechnet und dabei unterstellt, daß nicht nur kurzfristig der Staatshaushalt ausgeglichen wird, sondern – um Nachhaltigkeit zu gewährleisten - anschließend eine Verbesserung gewünscht wird. Daher wurden die Maßnahmen so bemessen, daß nach dem Nulldefizit in den Jahren 2002 und 2003 in den kommenden Jahren sogar ein leichter Überschuß erzielt werden kann (2004 +0.3% des BIP, 2005 +0.5% des BIP; siehe Abbildung 3). Dabei wird unterstellt, daß die im SP-3-2000 genannten wirtschaftspolitischen Prioritäten unverändert bleiben.

**Tabelle 5: Fiskalpolitische Konsolidierungsmaßnahmen: 2000-2005**  
(Laut ambitioniertem Stabilitätsprogramm der Bundesregierung: "Hofburg-SP")  
(Mrd.S)

Maßnahmen	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>1. Ausgaben:</b>						
Personalaufwand	-1.3	-6.0	-16.0	-17.0	-20.0	-23.0
Pensionsversicherung	0.0	-5.0	-12.0	-18.0	-20.0	-23.0
Andere Sozialtransfers	0.0	-4.0	-7.0	-7.0	-8.0	-9.0
Ermessensausgaben	-10.0	-10.0	-19.0	-20.0	-23.0	-25.0
Familienförderung	0.1	0.6	6.0	7.0	7.0	7.0
Sonstige Ausgaben (Saldo)	-3.2	2.0	2.0	2.0	2.0	2.2
<b>Ausgaben total</b>	<b>-14.4</b>	<b>-22.4</b>	<b>-46.0</b>	<b>-53.0</b>	<b>-62.0</b>	<b>-70.8</b>
<i>(in % des BIP)</i>	<i>-0.5</i>	<i>-0.8</i>	<i>-1.5</i>	<i>-1.6</i>	<i>-1.8</i>	<i>-2.0</i>
<b>2. Einnahmen:</b>						
Motorbezogene Versicherungssteuer	3.7	5.0	6.0	6.0	6.0	6.0
Tabaksteuer	0.6	1.2	2.0	2.0	2.0	2.0
Stromgebühren	2.1	4.0	5.0	5.3	5.5	5.5
Sonstige Gebühren	0.6	2.0	3.0	3.0	3.0	3.0
Lohnnebenkosten	0.0	-4.0	-7.0	-10.0	-15.0	-15.0
<b>Einnahmen total</b>	<b>7.0</b>	<b>8.2</b>	<b>9.0</b>	<b>6.3</b>	<b>1.5</b>	<b>1.5</b>
<i>(in % des BIP)</i>	<i>0.2</i>	<i>0.3</i>	<i>0.3</i>	<i>0.2</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>
<b>3. Verkaufserlöse:</b>	9.0	8.5	20.3	20.3	25.0	22.0
UMTS-Lizenz, Liegenschaften						
<i>(in % des BIP)</i>	<i>0.3</i>	<i>0.3</i>	<i>0.7</i>	<i>0.6</i>	<i>0.7</i>	<i>0.6</i>
<b>Gesamteinsparungen</b>	<b>30.4</b>	<b>39.1</b>	<b>75.3</b>	<b>79.6</b>	<b>88.5</b>	<b>94.3</b>
<i>(in % des BIP)</i>	<i>1.1</i>	<i>1.3</i>	<i>2.4</i>	<i>2.5</i>	<i>2.6</i>	<i>2.7</i>

Quelle: Eigene Fortschreibung und Ergänzung des SP-3-2000 unter der Annahme, daß die Bundesregierung das Ziels eines ausgeglichenen Staatshaushalts in den Jahren 2002 und 2003 erreichen will.  
(Konferenz der Bundesregierung in der Hofburg am 14.7.2000)

**Abbildung 3: Finanzierungssalden Gesamtstaat für alternative Budgetpfade**  
(in % des BIP)



Im Vergleich zu den Maßnahmen des SP-3-2000 (Tabelle 3), wurde im Hofburg-SP (siehe Tabelle 5) unterstellt, daß die Maßnahmen bis zum Jahr 2005 zunehmend verschärft werden („permanente Reform“). Dabei wird ebenfalls angenommen, daß die Budgetsanierung vor allem ausgabenseitig erfolgen wird. Der Personalaufwand soll weiter verringert werden. Dazu ist der Abbau von 13.000 öffentlich Bediensteten (vor allem dadurch, daß freiwerdende Posten nicht nachbesetzt werden) vorgesehen. Im Bereich der Pensionsversicherung wird eine weitere Kostenreduktion durch fortgesetzte Anpassungen des Systems vorgesehen (weitere Hinaufsetzung des Eintrittsalter für Frühpensionisten im Sinne einer „permanenten Pensionsreform“). Die Einsparungen im Pensionssystem haben im Gegensatz zu anderen Maßnahmen den Charakter einer Strukturreform und wirken daher nachhaltig budgetentlastend. Weitere Einschnitte bei den Ermessensausgaben sind notwendig, damit das Budgetziel erreicht wird. Dies betrifft den öffentlichen Konsum, die öffentlichen Investitionen und die Subventionen. Allerdings steckt darin die Gefahr, daß der Staat mittelfristig das Wachstumspotential der österreichischen Wirtschaft gefährdet, wenn die Kürzungen in jenen Bereichen ansetzen, die für ein endogenes Wachstum wichtig sind (F&E, Humankapital, Ausbildung, Universitäten, Infrastruktur etc.). Eine Effizienzsteigerung könnte auch bei der Administration der Wirtschaftsförderung erzielt werden. Wirtschaftsminister Martin Bartenstein zielt deshalb darauf ab, die Fördertöpfe ERP, FGG, Bürges, RIP und die

Arbeitsmarktförderung zu einer GmbH zu verschmelzen (Die Presse, 15.7.2000, S. 19). Im Bereich der Sozialtransfers wurde hier unterstellt, daß es möglich ist, die Einsparanstrengungen gegenüber dem SP-3-2000 zu verdoppeln. Dies impliziert, daß es den Expertengruppen (des BMF und des Sozialministeriums) gelingt, Einsparpotentiale zu finden, die zum einen die Treffsicherheit erhöhen und zum anderen verteilungspolitisch möglichst schonend sind. Bei den Positionen Familienförderung und Sonstige Ausgaben (Saldo) wurden keine Änderungen gegenüber dem SP-3-2000 unterstellt. Diese Positionen sind teilweise durch den Koalitionspakt von ÖVP und FPÖ vom Februar 2000 vorgegeben (Karenzgeld für alle: 7 Mrd.S ab 2002, Mehrausgaben für die Landwirtschaft: 4 Mrd.S ab 2001 und die Landesverteidigung: 6 Mrd.S ab 2002).

Einnahmenseitig werden einige der bereits im SP-3-2000 und im Bundesbudget 2000 vorgesehen bzw. beschlossenen Maßnahmen (motorberzogene Versicherungssteuer, Tabaksteuer und Gebühren) weiter leicht angehoben. Ein Problem für die Budgetsanierung stellt das Versprechen im Koalitionsabkommen dar, die Lohnnebenkosten um rund 15 Mrd. S ab 2001 zu senken. Dies hat zwar positive Auswirkungen für die Exportwirtschaft, belastet allerdings das Budget durch Ausfall von Sozialversicherungsbeiträgen sehr stark. Die Lohnnebenkostensenkung könnte entweder ganz oder teilweise durch eine Anhebung der Mineralölsteuer „finanziert“ werden. Die Anhebung der Mineralölsteuer um rund 1 Schilling würde rund 8 Mrd.S Mehreinnahmen bringen (siehe Kurt Kratena, Der Standard, 10.7.2000, S. 15). Damit würde Österreich dem Kyoto-Ziel – Reduktion des CO<sub>2</sub>-Emissionen um 13% bis 2010 – näherkommen und könnte auch an die Maßnahmen Deutschlands anschließen, das einen Einstieg in die Ökosteuer vollzogen hat. Weiters wäre eine Aufschiebung dieser (Lohnnebenkosten) oder der anderen (Familienförderung, Landwirtschaft, Landesverteidigung) budgetbelastenden Maßnahmen des Koalitionsabkommen überlegenswert (solche Überlegungen stammen u.a. von Staatssekretär Alfred Finz, Der Standard vom 26.7.2000, S. 19).

Die Mehreinnahmen aus Verkaufserlösen (UMTS-Lizenz, Liegenschaften etc.) wurden im Hofburg-SP deutlich höher angesetzt als im SP-3-2000. Das Potenzial an Privatisierungen schwankt je nach Schätzungen zwischen 300-400 Mrd.S (ÖVP-Schätzungen, Der Standard, 24.7.2000, S. 17) und 804 Mrd.S (Schätzungen von Friedrich Schneider, Der Standard, 21./22.6.2000, S. 25). Hier wurde unterstellt, daß bis zum Jahr 2005 Privatisierungserlöse von

bis zu 22 Mrd.S budgetwirksam (d.h. Maastricht-konform den Finanzierungssaldo verringern) realisiert werden können. Im SP-3-2000 und auch im Hofburg-SP wurde unterstellt, daß von den Einmalmaßnahmen des Jahres 2000 (UMTS-Lizenz, Liegenschaftsverkäufe des Bundes – BIG, Fondsumschichtungen – FLAV, ALV, UWWF) nur 9 Mrd. S budgetwirksam werden. Die Fondsumschichtungen sind nur teilweise Maastricht-konform, die Einnahmen aus dem UMTS-Lizenzverkauf sind laut Eurostat im Jahr der Transaktion budgetwirksam. Von den hier unterstellten weiteren Privatisierungsaktionen wird angenommen, daß sie budgetwirksam sind. Darüberhinaus muß – angesichts des großen Privatisierungspotentials und des Willens der Regierung hier weiter Druck zu machen - davon ausgegangen werden, daß weitere Privatisierungserlöse dazu verwendet werden, um die Staatsschulden abzubauen. Dies würde wiederum indirekt über eine Verringerung des Schuldendienstes den Finanzierungssaldo entlasten<sup>10</sup>.

Um das Nulldefizit-Ziel zu erreichen, sind – unter den gemachten Annahmen – Einsparungen bis zum Jahr 2002 von insgesamt 2.4% des BIP und bis zum Jahr 2005 2.7% des BIP notwendig (siehe Tabelle 5). Diese Einsparungen werden annahmegemäß zu 3/4 ausgabenseitig und kaum einnahmenseitig, aber zu 1/4 durch Privatisierungen erzielt.

#### *Auswirkungen:*

In einem rein keynesianischem nachfrageseitigen Modellzusammenhang wirken die im Rahmen des Hofburg-SP vorgesehenen Konsolidierungsmaßnahmen, die zudem vorwiegend nachfrageseitig konzipiert sind, stark nachfragedämpfend. Dies sind die Simulationsergebnisse mit dem Wifo-Makromodell, wenn keine Incentives für Investitionen und keine Angebotseffekte nach der Sanierung des Staatshaushalts eintreten (siehe Tabelle 6). Die rein keynesianische Lösung würde bis zum Jahr 2005 eine Reduktion des realen BIP um rund einen Prozentpunkt (oder pro Jahr rund 0.15% - am Beginn mit –0.27% stärker, dann etwas abnehmend) ergeben<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Das Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 1995; siehe Eurostat, 1996) unterscheidet zwischen Vermögenstransaktionen (Privatisierungen, Ausgliederungen), die den Finanzierungssaldo des Gesamtstaates beeinflussen (wenn die ausgegliederten Aktivitäten zu mehr als der Hälfte durch eigene Einnahmen finanziert sind) und solchen, die nicht saldenwirksam sind.

<sup>11</sup> Diesen Simulationen liegt ein Basisszenario zu Grunde, das – ausgehend von der jüngsten WIFO-Prognose – die Konsolidierungsmaßnahmen bis 2005 bereits enthält. Negative (positive) Auswirkungen der Konsolidierungsmaßnahmen bedeuten dann, daß die Entwicklung ohne Konsolidierungsmaßnahmen um die genannten Prozentpunkte besser (schlechter) gewesen wäre.

Allerdings muß man sowohl aufgrund internationaler Erfahrungen, als auch aufgrund der Erkenntnisse, die man aus den konzertierten Stabilisierungsanstrengungen vor dem Eintritt in die WWU gewonnen hat, schließen, daß zum einen ein nicht unbeträchtlicher Sockel im Staatssektor wachstumsunschädlich abgebaut werden kann (ich schätze diesen X-inefficiency-Anteil auf 1% bis 2% des BIP)<sup>12</sup> und zum anderen die Privatwirtschaft auf eine Verringerung des Staatseinflusses positiv reagiert. Zum einen werden durch Verkauf von Lizenzen, die der Staat besitzt (das Paradebeispiel ist die UMTS-Lizenz) direkt neue Investitionsmöglichkeiten eröffnet, zum anderen werden durch Privatisierungen Aktivitäten des Staates (wenn sie dort ineffizient wahrgenommen worden sind) in den privaten Sektor umgeschichtet, der in der Regel effizienter wirtschaftet. Des weiteren honorieren internationale Finanzmärkte eine glaubwürdige Budgetsanierung in Form niedrigerer Zins-spreads auf die Staatsschuld. Alle diese Faktoren zusammen können zu mehr gesamtwirtschaftlicher Effizienz (Produktivitätssteigerung), zu mehr Privatinvestitionen und damit zu potentiell höherem Wirtschaftswachstum führen. Im Zuge der gegenwärtigen Budgetsanierung verlagert der Staat natürlich seine Präferenz von der bisher stärker wahrgenommenen (Einkommens)-Verteilungsfunktion<sup>13</sup> mehr und mehr in Richtung der allokativen Funktion (wachstumsstimulierende Funktion – entweder direkt durch Stimulierung von F&E und Bildung, etwas, was im gegenwärtigen Prozeß eher auf der Strecke bleibt, oder indirekt, in dem er über Privatisierungen und Auslagerungen zu einem effizienteren Wirtschaften beiträgt).

Die kritische Frage bleibt, ob die durch den SWP erzwungene allgemeine Budgetdisziplin in allen EU-Mitgliedstaaten noch Spielraum für die Funktion der (Konjunktur)-Stabilisierung läßt, wenn einzelne Länder durch asymmetrische Schocks stärker getroffen sind als andere. Dies ist eine lange Debatte in der WWU (siehe hierzu z.B. Breuss, 2000a, 2000b). Aber gerade das Fehlen eines Fiscal Federalisms in der WWU macht es notwendig, den fiskalpolitischen Spielraum durch Abbau unnötiger Belastungen wieder zu sichern. Insofern ist das Ziel des SWP, über den Konjunkturzyklus das Budget auszugleichen, eigentlich vernünftig und nicht nur ein modernes (neoklassisches) Postulat, sondern durchaus auch im Sinne von Keynes.

---

<sup>12</sup> Kramer (1999) schätzt, daß aufgrund des – im Vergleich etwa zu Deutschland - höheren Personalaufwandes mittelfristig ein Einsparpotential von rund 2 1/2% des BIP (oder 70 Mrd.S.) steckt. Die Europäische Kommission (EU, 2000, Table A.4.9) weist einen Personalaufwand für Österreich von 11.1% des BIP (für das Jahr 2000) aus, für Deutschland von 8.1% und für die EU-15 von 10.3%. Diese Zahlen sagen natürlich noch nichts darüber aus, wie unterschiedlich die Produktivität in den einzelnen Ländern ist.

<sup>13</sup> Nicht zu Unrecht wird von manchen Politikern und Autoren beklagt, daß die gegenwärtige Budgetsanierung stark zu Lasten der einkommensschwachen und zu Gunsten der Unternehmer und der Landwirtschaft erfolge.

Um solchen möglichen angebotsseitigen Überlegungen der Budgetsanierung Rechnung zu tragen, wurden im Wifo-Makromodel exogen solche Effekte dadurch berücksichtigt, daß einerseits (wie im Falle der Analyse des SP-3-2000) die budgetwirksamen Privatisierungserlöse als Stimulierung der realen privaten Investitionen (durch Deflationierung) eingebaut wurden und zum zweiten, in dem ab dem Jahr 2003 angenommen wurde, daß das tatsächliche Erreichen des Nulldefizit-Zieles durch eine sprunghafte Zunahme der Glaubwürdigkeit auf den Finanzmärkten honoriert wird, was zu einer weiteren Beschleunigung der Privatinvestitionen von rund ein Prozent pro Jahr in Österreich führen wird.

Unter diesen Annahmen sieht man, daß die Aktivitäten in Österreich noch stärker vom Staat in den Privatsektor verlagert werden (siehe Tabelle 6). Der öffentliche Konsum verlangsamt sich stärker als der private Konsum. Die private Konsumnachfrage wird durch die wegen der Kürzung der Sozialtransfers gedämpfte Entwicklung der verfügbaren Einkommen gedrückt. Sollte im Rahmen des Finanzausgleichs 2001 der Bund den Ländern die Mittel für die Wohnbauförderung um die Hälfte kürzen (also rund um 12 Mrd.S plus Aufhebung der Zweckbindung für den Wohnbau) und würden die Länder diesen Ausfall direkt in eine Kürzung der Wohnbauhilfen (Sozialtransfers) umsetzen, würde der private Konsum, aber auch die Wohnbauinvestitionen zusätzlich beeinträchtigt werden<sup>14</sup>. Die öffentlichen Investitionen sinken stark, jene der Privatwirtschaft nehmen zu. Die Exporte werden durch die Lohnnebenkostensenkung ab dem Jahr 2003 leicht stimuliert. Insgesamt würde das reale BIP nur bis 2003 zurückgehen (um ½ Prozentpunkt), dann sich aber tendenziell wieder erholen. Der BIP-Verlust würde nach sechs Jahren kumuliert nur 0.17 Prozentpunkte betragen (oder nur 0.03% pro Jahr!). Die Arbeitsproduktivität würde im Privatsektor etwas zunehmen, insgesamt (inkl. Staat) aber zurückgehen. Die negativen Auswirkungen auf die Zahl der unselbständig Beschäftigten wären insgesamt gering. Der Rückgang im öffentlichen Sektor von 13.000 Personen würde durch eine Zunahme im Privatsektor aufgefangen.

---

Die von Marterbauer-Walterskirchen (2000) aufgezeigten negativen Verteilungswirkungen des SP-3-2000 sind sicherlich noch ausgeprägter im Falle des Hofburg-SP.

<sup>14</sup> Eigene Simulationen mit einer um den Wohnbausektor erweiterten Version des Wifo-Makromodells ergeben im Extremfall, daß die Halbierung der Wohnbauförderungsmittel (d.h. um 12 Mrd.S) zu einer Verringerung fertiggestellter Wohnungen von rund 8000 und zu einem Rückgang des realen BIP von rund ½% (jeweils nach 5 Jahren) führen könnte. Wird die Kürzung der Wohnbaufördermittel durch andere Maßnahmen (Finanzierung aus Reserven, Abtretung der Darlehensvergabe von den Ländern an Geschäftsbanken, mehr Wettbewerb im Wohnbausektor) aufgefangen, wären kaum reale Effekte zu erwarten. Die Kürzung der Mittel für die Wohnbauförderung bedeutet budgettechnisch eine Entlastung für den Bund und eine Belastung für die Länder, ist aber für den Gesamthaushalt des Staates neutral.

**Tabelle 6: Makroökonomische Wirkungen des ambitionierten Stabilitätsprogrammes  
('Hofburg-SP')  
(Mit und ohne Investitionsincentives)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	(Abweichungen von der Basislösung in %)					
<b>Reale Nachfrage:</b>						
Privater Konsum	-0.35	-0.72	-1.18	-1.59	-1.88	-2.25
Öffentlicher Konsum	-1.01	-2.02	-4.46	-4.48	-4.66	-5.21
Brutto-Anlageinvestitionen	0.50	0.44	1.88	2.39	4.05	4.74
<i>(ohne Incentives)</i>	-0.72	-0.64	-0.66	-1.26	-1.3	-1.45
Staat	-6.20	-6.27	-12.78	-15.70	-16.25	-18.91
Privat	1.00	0.89	2.75	3.43	5.13	5.91
<i>(ohne Incentives)</i>	-0.32	-0.27	0.09	-0.46	-0.54	-0.63
Exporte i.w.S.	-0.03	-0.02	-0.01	0.01	0.01	0.01
Importe i.w.S.	-0.18	-0.64	-0.89	-0.81	-0.54	-0.65
<b>Brutto-Inlandsprodukt</b>	<b>-0.12</b>	<b>-0.18</b>	<b>-0.20</b>	<b>-0.31</b>	<b>-0.19</b>	<b>-0.17</b>
<i>(ohne Incentives)</i>	-0.27	-0.33	-0.50	-0.77	-0.86	-0.98
<b>Preise, Einkommen, Leistungsbilanz:</b>						
Deflator privater Konsum	0.17	0.23	0.21	0.22	0.24	0.23
Verfügbares Einkommen, nom.	-0.61	-1.07	-1.71	-2.10	-2.23	-2.68
Lohnquote (%-Pkte)	0.35	0.14	0.06	0.17	0.11	0.17
Leistungsbilanz (in % BIP)	0.08	0.29	0.41	0.38	0.26	0.31
<b>Arbeitsmarkt:</b>						
Unselbst. Beschäftigte (in 1.000)	-3.58	-3.67	-8.95	-7.50	-4.59	-1.54
<i>(ohne Incentives)</i>	-5.14	-9.03	-13.51	-14.93	-15.94	-16.59
(%-Veränderung)	-0.11	-0.21	-0.28	-0.23	-0.14	-0.05
Staat (in 1.000)	-3.00	-7.00	-13.00	-13.00	-13.00	-13.00
Privat (in 1.000)	-0.58	0.33	4.05	5.50	8.41	11.46
<i>(ohne Incentives)</i>	-2.14	-2.03	-0.51	-1.93	-2.94	-3.59
Arbeitslose (in 1.000)	1.17	2.01	2.99	2.69	3.14	2.97
<i>(ohne Incentives)</i>	1.68	2.25	3.66	4.53	4.27	3.93
Arbeitslosenquote (%-Pkte)	0.04	0.07	0.10	0.11	0.09	0.08
<i>(ohne Incentives)</i>	0.06	0.08	0.12	0.15	0.14	0.13
Arbeitsproduktivität (gesamt je Erw.tät.)	-0.01	0.01	0.05	-0.10	-0.06	-0.13
Privat (je unselbst. Besch.)	-0.03	0.03	0.18	0.03	0.08	0.05
<b>Staatshaushalt:</b>						
Finanzierungssaldo	31.85	40.63	78.90	85.32	97.48	105.94
(in % des BIP)	1.13	1.38	2.58	2.70	2.96	3.08
<i>(ohne Incentives)</i>	1.08	1.33	2.47	2.53	2.72	2.78
Staatsschuld	-31.85	-72.48	-151.38	-236.70	-334.18	-440.12
(in % des BIP)	-1.12	-2.36	-4.72	-7.21	-9.94	-12.56
<i>(ohne Incentives)</i>	-0.97	-2.16	-4.29	-6.52	-8.88	-11.15

Quelle: Eigene Simulationen mit dem Wifo-Makromodell

Die Budgetmaßnahmen haben kaum Auswirkungen auf die Arbeitslosigkeit. Die Preiswirkungen der Budgetmaßnahmen sind nur am Beginn zu spüren, weil einige indirekten Steuern angehoben wurden, nach 2002 kommt es zu keinen zusätzlichen Inflationseffekten. Die Lohnquote würde leicht steigen. Dahinter verbirgt sich der mit den Abbau der Subventionen verbundene Rückgang der Gewinne.

**Tabelle 7: Fiskalindikatoren für Österreich's Gesamtstaat: 1990-2005**  
(inkl. Hofburg-SP)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	in % des BIP*)															
<b>1. Finanzierungssaldo</b>																
Mrd.S	-44.5	-59.7	-40.0	-91.1	-112.2	-120.7	-93.1	-48.0	-64.3	-54.4	-48.0	-38.4	0.0	0.0	10.1	17.6
<b>in % des BIP</b>	<b>-2.4</b>	<b>-3.0</b>	<b>-1.9</b>	<b>-4.2</b>	<b>-4.9</b>	<b>-5.1</b>	<b>-3.8</b>	<b>-1.9</b>	<b>-2.5</b>	<b>-2.0</b>	<b>-1.7</b>	<b>-1.3</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>	<b>0.3</b>	<b>0.5</b>
1a. Zyklische Komponente	0.5	0.8	0.6	0.1	0.1	0.0	-0.1	-0.4	-0.3	-0.3	-0.1	0.0				
1b. Konjunkturbereinigter Saldo (Struktursaldo)	-2.9	-3.8	-2.5	-4.3	-5.0	-5.1	-3.7	-1.5	-2.2	-1.7	-1.6	-1.3				
2. Zinsen für die Staatsschuld	4.0	4.1	4.2	4.2	4.0	4.3	4.2	3.9	3.8	3.6	3.5	3.4	3.3	3.2	3.2	3.2
<b>3. Primärsaldo (1.+2.)</b>																
Mrd.S	29.7	23.9	46.3	2.2	-20.6	-16.6	9.8	50.4	33.9	43.0	50.8	68.0	101.9	103.2	118.0	130.4
<b>in % des BIP</b>	<b>1.6</b>	<b>1.2</b>	<b>2.2</b>	<b>0.1</b>	<b>-0.9</b>	<b>-0.7</b>	<b>0.4</b>	<b>2.0</b>	<b>1.3</b>	<b>1.6</b>	<b>1.8</b>	<b>2.3</b>	<b>3.3</b>	<b>3.2</b>	<b>3.5</b>	<b>3.7</b>
<b>4. Staatsschuld</b>																
Mrd.S	1053.1	1135.2	1196.9	1332.1	1467.1	1615.1	1676.3	1611.7	1656.9	1742.6	1806.1	1841.6	1853.5	1870.4	1877.7	1891.7
<b>in % des BIP</b>	<b>56.8</b>	<b>57.0</b>	<b>56.9</b>	<b>61.4</b>	<b>64.1</b>	<b>68.0</b>	<b>68.3</b>	<b>63.9</b>	<b>63.5</b>	<b>64.5</b>	<b>64.0</b>	<b>62.3</b>	<b>60.0</b>	<b>58.0</b>	<b>55.7</b>	<b>53.7</b>
4a. Veränd. der Staatsschuld zurückgehend auf**):																
- Primärdefizit	-1.6	-1.2	-2.2	-0.1	0.9	0.7	-0.4	-2.0	-1.3	-1.6	-1.8	-1.5	-2.3			
- Schneeballeffekt	-0.3	0.3	1.2	2.5	1.0	1.9	0.8	2.0	1.6	1.8	1.1	1.1	1.3			
- Strom-Bestandsanpassung	1.2	1.1	1.0	2.1	0.9	1.3	0.3	-4.5	-0.7	1.2	0.1	0.0	-0.7			
BIP, laufende Preise, Mrd.S	1854.1	1991.6	2103.5	2169.5	2288.8	2375.2	2453.2	2522.2	2610.9	2688.7	2822.1	2954.6	3087.6	3226.5	3371.7	3523.4

\*) Ab 1995 ESVG '95

\*\*\*)  $b\% = -s + (r-y)b + sf$

$b\%$  = Veränderung der Staatsschuldenquote  $b$  (Staatsschuld in % des BIP);  $s$  = Primärdefizit (in % des BIP)

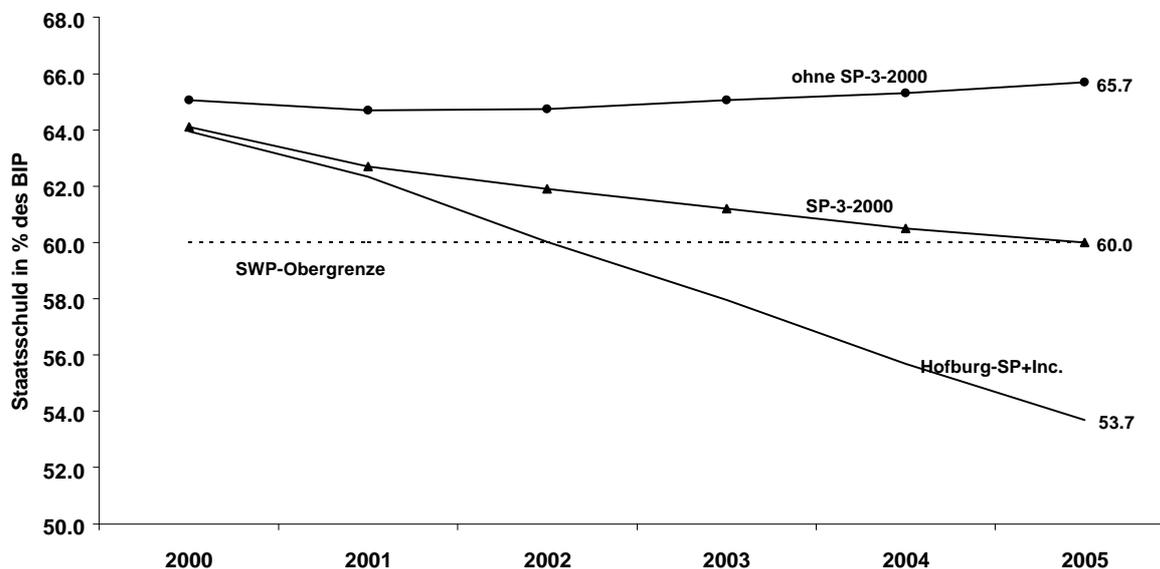
$(r-y)$  = Realzinssatz - Wachstumsrate des realen BIP;  $(r-y)b$  = "Schneeballeffekt"

$sf$  = Strom-Bestandsanpassungen (Privatisierungserlöse etc. in % des BIP).

Quelle: Public finances in EMU - 2000, European Commission, Brussels, 24 May 2000

Die Budgetmaßnahmen bringen die gewünschten Resultate im Staatshaushalt. Mit Incentives bei den Privatinvestitionen würde die Reduktion des Defizits bzw. der Aufbau eines Überschusses ab 2004 um rund ¼ Prozentpunkt des BIP stärker ausfallen. Ähnlich wird die Staatsschuld mit Incentives bis zum Jahr 2005 mit rund 440 Mrd.S um rund 1 ½ Prozentpunkte des BIP stärker abgebaut als ohne Incentives (siehe Abbildung 4). Es ist durchaus möglich, daß die Staatsschuld noch stärker zurückgeht, wenn zusätzliche Verkaufserlöse zum Abbau der Staatsschuld verwendet werden. Dann könnte die Zinsenlast über die in Tabelle 7 ausgewiesenen Werte hinaus gedrückt werden.

**Abbildung 4: Staatsschuldenquote - Entwicklung unter alternativen Stabilisierungsprogrammen**  
(in % des BIP)



Quelle: Ergebnisse aus den Modellsimulationen.

Die Simulationen, die auf hypothetischen Konsolidierungsmaßnahmen basieren zeigen, daß eine Budgetsanierung bis 2002 möglich ist. Allerdings birgt sie Gefahren in den Bereichen der wachstumsfördernden Staatsausgaben (Ermessensausgaben – F&E etc.). Diese könnten entschärft werden, wenn die geplante Senkung der Lohnnebenkosten durch eine Anhebung der Mineralölsteuer finanziert wird. Durch Einsparungen im Sozialbereich ergeben sich negative Einkommensverteilungseffekte. Um diesem Problem zu entgehen, suchen Expertengruppen nach Einsparmöglichkeiten, die die Treffsicherheit erhöhen.

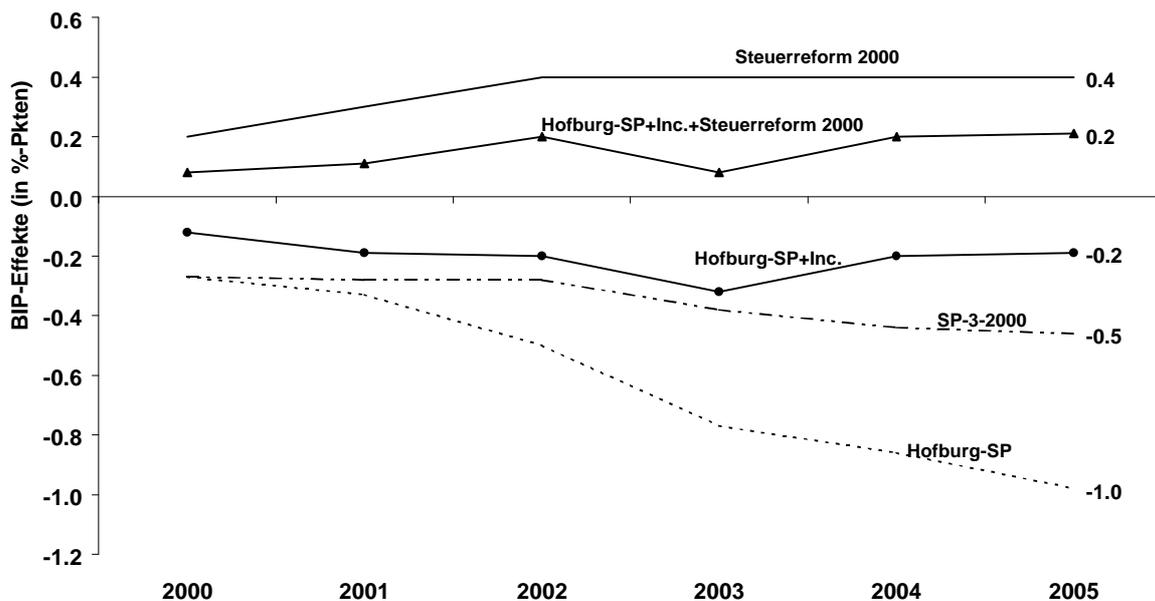
## 5. Steuerreform 2000 und Konsolidierungsmaßnahmen – eine Aufrechnung

Ein nicht unwesentlicher Grund für die Anstrengungen der Bundesregierung, das Defizit des Staatshaushalts zu reduzieren, ist die Defiziterhöhung durch die vor den Nationalratswahlen geplanten und im Jahr 2000 in Kraft getretenen Steuerreform. Diese Steuerreform wurde (noch) nicht unter Beachtung der vom ECOFIN (28.2.2000) vorgegebenen vier Kriterien durchgeführt, die festlegen, wann Mitgliedstaaten imstande sind, Steuern zu senken ohne den

SWP zu gefährden (EU, 2000, S. VI-VII): 1) nichtkompensierte Steuersenkungen können nur jene Mitgliedstaaten ins Auge fassen, die das mittelfristige Ziel eines „ausgeglichene Budgets oder eines mit Überschuß“ erreicht haben; 2) Steuersenkungen sollten nicht prozyklisch wirken; 3) es muß Bedacht auf die Schuldenquote genommen und sichergestellt werden, daß die langfristige Nachhaltigkeit des Budgetverlaufs gesichert ist; 4) eine Steuersenkung sollte Teil eines umfassenden Reformprogramms sein. Die Kommission wird diese Kriterien bei der Überprüfung der Budgetpläne für 2001 und künftige updates der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme als Maßstab heranziehen.

Zumindest zwei Kriterien (1) und 2)) wurden bei der Steuerreform 2000 mißachtet. Daher haben die gegenwärtigen Konsolidierungsmaßnahmen (mit ganz wenigen Ausnahmen wie z.B. der Pensionsreform) eher den Charakter einer „Budget-Reparatur“ als einer wohlüberlegten langfristigen und tragfähigen Systemreform. Dennoch ist es nicht uninteressant, die Auswirkungen beider fiskalpolitischen Maßnahmen – Steuerreform 2000 und Konsolidierungsmaßnahmen – zusammen zu betrachten. Beide traten im Jahr 2000 in Kraft und wirken zumindest bis zum Jahr 2005 fort. Die gesamtwirtschaftlichen Auswirkung der Steuerreform 2000 wurden bereits vom Wifo mit dem Wifo-Makromodell evaluiert (Breuss-Weber, 1999).

**Abbildung 5: BIP-Effekte alternativer Stabilisierungsprogramme**  
(kumulierte Abweichungen von der Basislösung in %)



Quelle: Ergebnisse aus den Modellsimulationen.

Da die Steuerreform 2000 mittelfristig einen Anstieg des realen BIP von 0.4%<sup>15</sup> und die Konsolidierungsmaßnahmen des Hofburg-SP nur einen Verlust von 0.2% des BIP (im Falle von Investitions-Incentives) bewirken, wäre per Saldo selbst im Falle des „Crash-Szenarios“ der Budgetsanierung noch ein positiver Effekt für die Gesamtwirtschaft zu erwarten. Lediglich dann, wenn man keinerlei Angebotseffekte unterstellt, wäre per Saldo mit einem Netto-Verlust von etwas mehr als ½% des BIP mittelfristig zu rechnen (siehe Abbildung 5).

## 6. Schlußfolgerungen

Österreich ist durch die Mitgliedschaft in der WWU auch der Fiskaldisziplin des SWP unterworfen. Während andere Mitgliedstaaten bereits weiter in der Budgetsanierung fortgeschritten sind, hinkt Österreich dieser Entwicklung etwas nach. In einer Kraftanstrengung will die Bundesregierung nun bis 2002 das Budget saniert haben. Dies bedeutet zwar gegenüber dem offiziellen Stabilitätsprogramm vom Frühjahr 2000 ein „Crash-Kurs“, mit kurzfristig stärkeren Einschnitten bei den Staatsausgaben, er hat allerdings den Vorteil, daß Österreichs Budgetsituation die Glaubwürdigkeit auf den internationalen Finanzmärkten erhöhen würde. Allerdings muß darauf geachtet werden, daß nicht wie im letzten Konsolidierungsprogramm 1996/97, das noch stärker als bisher kurzfristig das Defizit reduzierte, die Nachhaltigkeit auf der Strecke bleibt. Der Staatshaushalt muß nachhaltig saniert werden, damit in konjunkturell schlechteren Phasen Spielraum für zyklische Maßnahmen bleibt. Die Staatsschulden können mit dem Hofburg-SP drastisch gesenkt werden. Grundsätzlich ist – wie die Modellsimulationen gezeigt haben – das im Hofburg-SP festgelegte Ziel machbar, allerdings nur dann, wenn die doch gravierenden Einschnitte im Sozialbereich und bei öffentlichen Investitionen und Subventionen politisch auch umsetzbar sind. Die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen sind – wenn man zusätzlich unterstellt, daß weniger Staat gut für das Wachstum ist – nicht dramatisch. Zudem muß man die negativ wirkenden Konsolidierungsmaßnahmen fairerweise mit den positiven Effekten der Steuerreform 2000 aufrechnen. Per Saldo sind dann die Auswirkungen eher positiv als negativ.

---

<sup>15</sup> Simulationen der Europäischen Kommission mit dem QUEST-Modell führen zum Ergebnis, daß eine 1%ige Steuersenkung von Einkommens-, Unternehmens- und Mehrwertsteuer im EU-Durchschnitt zu einem langfristigen Anstieg des realen BIP von 0.54% führen (siehe EU, 2000, S. 69). Die Steuerreform 2000 hat ein Volumen von etwas weniger als 1% des BIP. Die Berechnungen mit dem Wifo-Modell kommen also zu ähnlichen Ergebnissen (+0.4% BIP-Anstieg) wie das QUEST-Modell der Kommission.

## 7. Literaturverzeichnis

- Alesina, A., The Political Economy of the Budget Surplus in the U.S., NBER Working Paper Series, No. 7496, January 2000.
- Alesina, A., Perotti, R., Tavares, J., „The Political Economy of Budget Deficits“, *Brooking papers on Economic Activity*, No. 1, 1998, S. 197-266.
- BMF, Austrian stability programme: update of the Austrian stability programme for the period 2000 to 2003, Federal Ministry of Finance, 28 March 2000.
- BMF-Wifo, Conference Proceedings: Tax Competition and Co-Ordination of Tax Policy in the European Union, Austrian Federal Ministry of Finance and Austrian Institute of Economic Research, Vienna, July 13-14, 1998
- Breuss, F., „Wozu fiskalische Tragfähigkeit in der Wirtschafts- und Währungsunion der Europäischen Union?“, in: R. Neck, R. Holzmann (Hrsg.), *Was wird aus Euroland? Makroökonomische Herausforderungen und wirtschaftspolitische Antworten*, Manz-Verlag, Wien, 1999, S. 97-159.
- Breuss, F., „Flexibility, Fiscal Policy and ‚Stability and Growth Pact‘“, *Beitrag zur Fourth ECSA-World Conference ‚The European Union and the Euro‘*, Brussels 2000a.
- Breuss, F., „Die Wirtschafts- und Währungsunion und ihre Folgen“, in Breuss, F., Fink, G., Griller, St. (Hrsg.), *Vom Schuman-Plan zum Vertrag von Amsterdam*, Springer-Verlag, Wien 2000b.
- Breuss, F., Neck, R., Schebeck, F., „Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen finanzpolitischer Maßnahmen in einem keynesianischen ökonomischen Modell der österreichischen Wirtschaft: Eine Simulationsanalyse“, in: Robert Holzmann, Reinhard Neck (Hrsg.), *Konjunkturreffekte der österreichischen Budgetpolitik*, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien 1993, S. 177-247.
- Breuss, F., Schebeck, F., „Gesamtwirtschaftliche Effekte der Steuerreform 1988“, *Wifo-Monatsberichte* 11/1988, S. 623- 633.
- Breuss, F., Weber, A., „Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der Steuerreform 2000“, *Wifo-Monatsberichte* 7/1999, S. 523-529.
- Breuss, F., Weber, A., *Economic Policy Coordination in the EMU – How much scope will there be within the framework of the Stability and Growth Pact?*, WIFO Working Papers, Nr. 113, May 1999.
- Dalsgaard, Th., de Serres, A., „Estimating prudent budgetary margins for EU countries: a simulated SVAR mode approach, *OECD Economic Studies*, No. 30, Paris, 2000/I.
- EU, *Public finances in EMU-2000*, Report of the Directorate General for Economic and Financial Affairs, European Commission, Brussels, 24 May 2000.
- Eurostat, *Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen: ESGV 1995*, Eurostat, Luxemburg 1996.
- Katterl, A., Part, P., *Koordination der Wirtschaftspolitik in der EU*, Working Papers 1/2000, Bundesministerium für Finanzen, Wien, Januar 2000.
- Kramer, H., *Personalaufwand des öffentlichen Dienstes im internationalen Vergleich*, Wifo-Papier, Dezember 1999.
- Marterbauer, M., Walterskirchen, E., „Verteilungseffekte des Regierungsprogramms“, *Wirtschaft und Gesellschaft* 2/2000.
- Masson, P., *Fiscal policy and growth in the context of European integration*, National Bank of Belgium, Working Papers No. 7, May 2000.
- Musgrave, R.A., *The Theory of Public Finance*, New York, 1959.
- Rechnungshof, *Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes über die Konsolidierungspaktet, Reihe Bund 1999/2*, Rechnungshof 29860001/002-Pr/8/99.
- Wagner, A.F., *Institutions of Conflict Management and Economic Growth in the European Union*, Universität Linz, Manuskript, July 19, 2000.