

Fritz Breuss, Serguei Kaniovski, Gerhard Lehner

Makroökonomische Evaluierung der Fiskalpolitik 2000 bis 2002

Die Fiskalpolitik der Jahre 2000 bis 2002 war von dem Ziel geprägt, einen ausgeglichenen öffentlichen Haushalt zu erreichen. Ein umfangreiches Maßnahmenpaket sah sowohl Ausgabeneinsparungen als auch Einnahmenerhöhungen vor. In einem innerösterreichischen Stabilitätspakt sind die Anteile der einzelnen Gebietskörperschaften am ausgeglichenen Gesamtstaat geregelt. Gemäß einer Evaluierung der Effekte der Maßnahmen mit dem WIFO-Makromodell wurde dieses Ziel 2001 großteils durch Mehreinnahmen, 2002 vorwiegend durch Ausgabeneinsparungen erreicht. Das Wirtschaftswachstum und die Beschäftigung wurden dadurch leicht gedämpft.

Begutachtung: Helmut Kramer, Margit Schratzenstaller • Wissenschaftliche Assistenz: Brigitte Schütz • Diese Arbeit basiert auf einer Studie des WIFO im Auftrag des Rechnungshofs vom August 2003, deren Ergebnisse im Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes, Zl. 860.025/002-E1/04 (Reihe Bund 2004/3) vom Juni 2004 berücksichtigt wurden. • E-Mail-Adressen: Fritz.Breuss@wifo.ac.at, Serguei.Kaniovski@wifo.ac.at, Gerhard.Lehner@wifo.ac.at • JEL-Code: E17, E62, E65

In den Regierungsverhandlungen Anfang 2000 wurden Konsolidierungsschritte für die Periode 2000/2003 vereinbart. Die Bundesregierung legte nach ihrem Amtsantritt im Frühjahr 2000 der Europäischen Kommission im Rahmen des Verfahrens des Stabilitäts- und Wachstumspaktes ein Stabilitätsprogramm vor, das eine Verringerung des Finanzierungssaldos des Gesamtstaates bis 2003 auf 1,3% des BIP vorsah. Dieses Programm wurde jedoch von der Europäischen Kommission und dem Ecofin-Rat als zu wenig ambitioniert beurteilt. Die Bundesregierung verschärfte darauf hin den Konsolidierungskurs und strebte als neues Ziel einen ausgeglichenen Haushalt für den Gesamtstaat bis zum Jahr 2002 an.

Dazu wurde ein umfangreiches Konsolidierungspaket beschlossen. Die ausgabenseitigen Maßnahmen waren bereits in den Regierungsverhandlungen diskutiert worden. Sie umfassten neben Einsparungen im Verwaltungsbereich (insbesondere im Personalaufwand) auch Maßnahmen, durch die der Bundesbeitrag zur Pensionsversicherung schwächer steigen sollte als ursprünglich vorgesehen. Außerdem war daran gedacht, Zuschüsse an die ÖBB zu kürzen sowie in weiteren Bereichen Einsparungen zu erreichen.

Ferner wurde ein weitreichendes Paket für zusätzliche Einnahmen beschlossen, das sich zeitlich (und sachlich) in zwei Teile gliederte: Mitte 2000 wurden die Energieabgabe auf elektrische Energie sowie die motorbezogene Versicherungssteuer und die Tabaksteuer spürbar erhöht. Mit Anfang 2001 folgten Maßnahmen im Bereich der einkommensabhängigen Steuern (Lohnsteuer, Einkommensteuer, Körperschaftsteuer) sowie der Kfz-Steuer und der Erbschaftssteuer.

Eine neu eingeführte Anspruchsverzinsung (§ 205 BAO) sollte dazu beitragen, die Verzögerung zwischen dem Entstehen der Steuerschuld und der (tatsächlichen) Entrichtung zu verkürzen und damit die Steuergerechtigkeit zu stärken. Allerdings bringt diese Bestimmung im Gegensatz zu den anderen Maßnahmen keine Erhöhung der effektiven Steuerbelastung. Sie hat im Grunde nur Liquiditätseffekte, da Steuerverbindlichkeiten früher bezahlt werden.

In einem föderalen Staat erfordert es das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts, die Budgetpolitik der einzelnen staatlichen Ebenen (Bund, Länder, Gemeinden) aufeinander abzustimmen, weil sonst unerwartete oder unerwünschte Ergebnisse bezüg-

In den Jahren 2000 und 2001 wurde ein umfangreiches Maßnahmenpaket beschlossen. Der innerösterreichische Stabilitätspakt bindet die Länder und Gemeinden in die Konsolidierung ein.

lich des gesamtstaatlichen Defizits entstehen können. Daher wurde im Jahre 2001 ein innerösterreichischer Stabilitätspakt geschlossen (für die Periode 2001/2004, BGBl. I Nr. 39/2002). Er regelt die Beiträge der einzelnen Gebietskörperschaften zur Erreichung eines ausgeglichenen Staatshaushaltes. Der Bund (Bundessektor) darf demnach einen Abgang von höchstens 0,75% des BIP aufweisen, die Länder (mit Wien) sollen einen Überschuss von 0,75% des BIP erbringen und die Gemeinden (ohne Wien) ausgeglichen budgetieren. Die Sozialversicherungsträger werden dem Bund zugerechnet.

Diese Defizitziele beziehen sich nicht auf die administrativen Salden, sondern auf die Finanzierungssalden gemäß den Bestimmungen des ESVG 95, also den Kriterien der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (Maastricht-Saldo). Die Länder wiesen auch in früheren Jahren Überschüsse gemäß diesen Kriterien aus: Hier werden insbesondere Aufwendungen für Darlehensgewährungen (vor allem in der Wohnbauförderung) nicht berücksichtigt, da diesen Ausgaben ein Zuwachs an Vermögen (Forderungen der Länder) gegenübersteht. Allerdings erzielten die Länder (ohne Wien) in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre nie einen Überschuss in der dem Stabilitätspakt zugrunde gelegten Höhe. Er betrug im Durchschnitt der Periode 1995/2000 0,3% des BIP (nach dem Stabilitätspakt hätte er 0,6% des BIP erreichen müssen).

Die Länder und Gemeinden können die im Stabilitätspakt vereinbarten Ziele nur durch Ausgliederungen und die Nutzung der Bestimmungen des ESVG 95 erreichen. Allerdings wird Eurostat (das Statistische Amt der Europäischen Union) in der Auslegung des ESVG 95 zunehmend restriktiver – verschiedene Ausgliederungen bzw. Transaktionen dieser ausgegliederten Einheiten werden oft nicht anerkannt, sodass sich die Salden und der Schuldenstand ex post verschlechtern. Die Salden sind daher im Grunde sehr fragil.

Quantifizierung der Konsolidierungsmaßnahmen

Einnahmen

Die Beschreibung der Maßnahmen auf der Einnahmenseite beschränkt sich hier auf die Steuern. Veränderungen im Bereich der sonstigen Einnahmen (sie beeinflussen natürlich auch den Budgetsaldo) werden nicht berücksichtigt, weil dies meist nicht nachhaltige diskretionäre Entscheidungen sind, die das Budgetdefizit längerfristig reduzieren würden. Der Rechnungshof konzentrierte sich in seiner Überprüfung ebenfalls auf die Steuereinnahmen.

Im Jahre 2000 war das Steueraufkommen von entgegengesetzten Einflüssen geprägt. Mit 1. Jänner trat eine Einkommen- und Lohnsteuersenkung in Kraft ("Steuerreform 2000"), außerdem die zweite Etappe der familienpolitischen Maßnahmen, die aufgrund des Erkenntnisses des Verfassungsgerichtshofs vom 17. Oktober 1997 gesetzt werden mussten (die erste Etappe war bereits 1999 in Kraft getreten). Zudem wurden eine Eigenkapitalverzinsung eingeführt (§ 11 EStG) und die Erbschaftsteuer bei Betriebsübergaben durch die Einführung eines Freibetrags von 363.000 € gesenkt. Diese Maßnahmen bewirkten insgesamt einen Einnahmenausfall von rund 1,53 Mrd. € (Übersicht 1).

Daneben wurde 2000 der Zuschlag von 5% zu den Vorauszahlungen in der Einkommensteuer und Körperschaftsteuer abgeschafft; das Aufkommen aus diesen beiden Steuern wurde dadurch im Jahre 2000 ebenfalls um etwa 250 Mio. € gedämpft. Diese Bestimmung ließ die effektiven Steuersätze unverändert und bewirkt nur eine zeitliche Verschiebung der Steuerzahlungen. Sie erhöht die Abschlusszahlungen und wirkt sich dadurch auch auf die Zahlungen zur Vermeidung der Anspruchsverzinsung aus.

Die Verbesserung der Familienförderung erfolgte teils durch Änderungen der Kinderabsetzbeträge (§ 33 Abs. 4 Zi. 3 EStG 1988), teils durch eine Anhebung der Familienbeihilfen. Die Kinderabsetzbeträge (50,9 € je Kind und Monat) werden gemeinsam mit der Familienbeihilfe (in der Regel an die Mutter) ausgezahlt. Die Summe dieser Absetzbeträge wird vom Bruttoaufkommen an Einkommensteuer und Lohnsteuer im Verhältnis 1 : 3 abgezogen.

Die Maßnahmen im Bereich der Kinderabsetzbeträge veränderten daher die effektiven Steuersätze nicht. Sie senkten allerdings auch die Abgabenquote nicht, weil

der Aufwand in der VGR wieder hinzugerechnet wird. In seiner Modellrechnung berücksichtigt sie das WIFO wie zusätzliche Sozialtransfers. 2000 war deshalb mit einem Anstieg der Sozialtransfers aus der Familienförderung um 218 Mio. € zu rechnen (Übersicht 1).

Insgesamt wurde durch die Maßnahmen der Steuerreform und des Familienpakets im Jahre 2000 der Budgetsaldo um etwa 1,5 Mrd. € oder rund 0,7% des Bruttoinlandsproduktes belastet.

Andererseits wurden schon 2000 steuerliche Maßnahmen ergriffen, um zusätzliche Einnahmen zu erschließen und den Abbau des Defizits zu beschleunigen.

Mit Wirkung vom 1. Juni 2000 wurde die Abgabe auf elektrische Energie (von 0,00727 € auf 0,015 € je kWh) verdoppelt. Ferner wurden die Sätze in der motorbezogenen Versicherungssteuer hinaufgesetzt (von 0,40 € auf 0,55 € je kW, wobei 24 kW steuerfrei bleiben). Die Anhebung der motorbezogenen Versicherungssteuer entspricht einer Erhöhung um etwa 40%. Schließlich wurden die Tabaksteuer, die Steuern auf alkoholische Getränke sowie einzelne Gebühren angehoben. Diese Steuern werden im WIFO-Makromodell unter den Produktions- und Importabgaben erfasst.

Insgesamt brachten diese Maßnahmen Zusatzeinnahmen von 945 Mio. € auf Jahresbasis; ein Teil davon wurde bereits 2000 wirksam. Die Rückvergütung der Abgabe auf elektrische Energie an die Unternehmen erfolgt erst mit einjähriger Verzögerung, sodass die Einnahmesteigerung für die Jahre 2000/01 im Budget teils brutto verrechnet wird. Erst 2002 waren die Rückvergütungen für das Jahr 2001 voll wirksam; daher war in diesem Jahr das Aufkommen an Energiesteuern im Vergleich zu 2001 rückläufig.

2001 wurde ein weiteres umfangreiches Maßnahmenpaket wirksam, das fast ausschließlich auf einkommensabhängige Steuern (Einkommensteuer, Lohnsteuer, Körperschaftsteuer) ausgerichtet war. Ferner wurden die Sätze in der Kfz-Steuer um durchschnittlich 50% erhöht und in der Erbschaftsteuer die Bemessungsgrundlage für Liegenschaftstransaktionen auf den dreifachen Einheitswert angehoben. Die Änderungen im Bereich der einkommensabhängigen Steuern haben einerseits Auswirkungen auf die privaten Haushalte (Lohnsteuer) und andererseits auf den Unternehmensbereich (Körperschaftsteuer, Einkommensteuer).

Der Schwerpunkt der einnahmenseitigen Maßnahmen liegt bei den einkommensabhängigen Steuern.

Die Mehreinnahmen an Lohnsteuer wurden insbesondere durch die Reduzierung des allgemeinen Absetzbetrags, eine deutliche Senkung bzw. Abschaffung des Pensionistenabsetzbetrags, die Halbierung des Arbeitnehmerabsetzbetrags sowie Einschränkungen in der steuerlichen Behandlung der "sonstigen Bezüge" (§ 67 EstG 1988) erreicht.

In der Unternehmensbesteuerung sind vier Maßnahmenbereiche zu unterscheiden: die Abschaffung des Investitionsfreibetrags, Einschränkungen in der Verlustberücksichtigung, Beschränkungen für die Bildung von Rückstellungen (höchstens 80% des Teilwertes) und eine Verlängerung der Abschreibungsdauer für Gebäude. Dazu kommen Änderungen in der Besteuerung der Stiftungen (eine Zwischenbesteuerung in Höhe von 12,5%).

Insgesamt waren die Mehreinnahmen aus diesen Maßnahmen auf rund 2,18 Mrd. € oder etwas mehr als 1% des nominellen BIP geschätzt worden. Diese Schätzung lag auch der Neuaufteilung der Ertragsanteile auf die einzelnen Gebietskörperschaften im Finanzausgleich 2001 zugrunde. Der überwiegende Teil der Mehreinnahmen betraf die Unternehmensbesteuerung (einschließlich Stiftungen 1.235 Mio. €). Auf die Lohnsteuer entfielen rund 472 Mio. €.

Die Quantifizierung der Effekte der einzelnen Maßnahmen ist sowohl ex ante als auch ex post sehr schwierig, weil sie auch im Nachhinein nur schwer zu isolieren sind. Das gilt mit Ausnahme der Abschaffung des Investitionsfreibetrags insbesondere für alle Maßnahmen im Bereich der Unternehmensbesteuerung.

Das Bild der Einnahmen wird zusätzlich durch die Anspruchsverzinsung und die daraus erzielten Einnahmenverschiebungen geprägt. Im § 205 BAO wird bestimmt, dass Steuerpflichtige die Abschlusszahlungen an Körperschaftsteuer bzw. Einkommensteuer, die sich aus der Veranlagung des vorangegangenen Jahres ergeben wer-

den (Differenz zwischen den bescheidmäßig festgesetzten Steuern und den Vorauszahlungen) ab 1. Oktober des folgenden Jahres (bis zur Erstellung des Bescheides) verzinsen müssen. Sie können diese Anspruchsverzinsung jedoch vermeiden, wenn sie bis spätestens 30. September die entsprechenden Zahlungen leisten, wobei der Steuerpflichtige diese Differenz selbst berechnen muss.

Diese Maßnahme soll dazu beitragen, die Zeitspanne zwischen dem (ökonomischen) Entstehen der Steuerschuld (mit der Verwirklichung des Gewinns) und der Zahlung der Steuerschuld zu verringern. Dies stärkt die Steuergerechtigkeit, indem die Unterschiede zwischen Einkommen- und Körperschaftsteuer einerseits und Lohnsteuer andererseits hinsichtlich der Verzögerung der Entrichtung abgebaut werden.

Die Unternehmen zahlten 2001 aufgrund der Anspruchsverzinsung rund 1,64 Mrd. €, die sich auf die Gewinne des Jahres 2000 bezogen. Das entsprach rund 0,7% des Bruttoinlandsproduktes. Dadurch stiegen die Einnahmen aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer und damit auch die Abgabenquote 2001 sprunghaft. Diese Erhöhung ist jedoch nicht als zusätzliche Steuerbelastung zu interpretieren, denn ohne diese Maßnahme wären die Einnahmen aus diesen beiden Steuern in den Jahren 2002 und 2003 fällig gewesen und gezahlt worden. Der Rückgang des Aufkommens an Einkommensteuer und Körperschaftsteuer im Jahr 2002 gegenüber 2001 ist dementsprechend – ebenso wie der Rückgang der Abgabenquote – großteils auf diese Verschiebung zurückzuführen. Die zeitliche Verzerrung beträgt somit rund 0,7% des BIP. Ökonomische Effekte dieser Einnahmenverlagerung aus der Anspruchsverzinsung sind in der Modellrechnung nicht zu erwarten.

Gemessen an der Entwicklung des Gesamtaufkommens und an der Abgabenquote erwies sich die Schätzung der Mehreinnahmen aus den beiden Maßnahmenpaketen als sehr realistisch. Das zusätzliche Aufkommen im Jahr 2001 von 2,65 Mrd. € entsprach knapp 1,3% des BIP. Die globale Abgabenquote betrug 2001 45,6% des BIP, abzüglich der Effekte der Anspruchsverzinsung (0,7% des BIP) 44,9%. Ohne die Auswirkungen der Maßnahmen im Ausmaß von 1,3% des BIP hätte die Abgabenquote 2001 43,6% betragen. Das entspricht etwa dem Niveau von 2000.

2002 trat ein Konjunkturpaket in Kraft, das Steuererleichterungen für Forschung und Ausbildung, aber auch für Investitionen in Gebäude sowie für Betriebsübertragungen vorsah ("Konjunkturpaket I" vom Dezember 2001). Dazu kam eine Investitionszuwachsprämie von 10% für jenen Teil der Ausrüstungsinvestitionen, der den Durchschnitt der letzten drei Jahre überstieg. Wegen der Hochwasserkatastrophe vom Sommer 2001 wurden zudem Steuererleichterungen gewährt ("Konjunkturpaket II" vom September 2001).

Die Abgabenquote lag 2002 bei 44,7% des BIP. Sie war damit geringfügig höher als 1999 (44,4%). Die Maßnahmen, die zusätzliche Einnahmen für die Budgetkonsolidierung brachten, kompensierten demnach teils die Effekte der Steuerreform 2000 auf den Bundeshaushalt.

Ausgaben

Die Auswirkungen der Maßnahmen zur Senkung der Ausgabenquote sind noch schwieriger abzuschätzen als jene der Einnahmen. Die Ausgabeneinsparungen ließen sich als Differenz zwischen einer Entwicklung ohne Maßnahmen (bei unveränderter Rechtslage) und den tatsächlichen Ausgaben darstellen; diese (hypothetische) Basis fehlt jedoch in den meisten Fällen. Hier werden (ähnlich wie für die Einnahmen) die Ausgaben nicht umfassend dargestellt, sondern bloß wichtige Komponenten herausgegriffen (Übersicht 1). Die Schätzungen wurden den Prüfungsergebnissen des Rechnungshofs gegenübergestellt, die als Grundlage für die Modellsimulationen dienten.

Die Ausgaben sind stark von Ausgliederungen beeinflusst. In den Regierungsverhandlungen waren 2000 bereits Einsparungsziele (insbesondere im Personalaufwand, den Sozialausgaben, den Subventionen sowie den Zinsen) formuliert worden. Die Regierung beabsichtigte, im öffentlichen Dienst in den Jahren 2000 bis 2003 insgesamt 11.000 Arbeitsplätze abzubauen und damit den Personalaufwand zu reduzieren. Zudem sollten 4.000 Dienstposten durch Ausgliederungen eingespart werden. Diese Ausgliederungen wirken teilweise saldenneutral.

Die Zahl der Bediensteten wurde gegenüber 1999 bis 2002 tatsächlich um 10.580 verringert. Der Personalaufwand wurde dadurch 2001 um 293 Mio. € und 2002 um 444 Mio. € reduziert.

Neben dem Abbau an Beschäftigten wurde der Zuwachs der Pro-Kopf-Gehälter gedämpft. Die Gehälter des Bundes wurden 2002 zunächst (generell) um nur 0,8% erhöht; nach Vorliegen der Inflationsrate für 2002 ergaben nachträgliche Verhandlungen eine weitere Steigerung ab 1. Juli 2003 um 1%. Die dadurch verursachten zusätzlichen Ausgaben liegen jedoch außerhalb des Untersuchungszeitraums.

Den zweiten großen Einsparungsbereich bilden die Sozialtransfers, insbesondere der Bundesbeitrag zur Pensionsversicherung. Ursprünglich sollten bis 2003 1,09 Mrd. € eingespart werden. Diesen Einsparungen standen wie erwähnt Mehrausgaben aus der Anhebung der Familienbeihilfe gegenüber, die ebenfalls in den Sozialtransfers berücksichtigt werden.

Die Ausgabeneinsparungen betrafen vor allem den Personalaufwand und die Sozialtransfers.

Die Ausgaben im Rahmen des Bundesbeitrags sollten durch eine Reihe von Maßnahmen gedämpft werden: durch die Anhebung des Frühpensionsalters oder die Abschaffung der vorzeitigen Alterspension wegen geminderter Arbeitsfähigkeit bzw. Erwerbsunfähigkeit.

Allerdings überweist der Bund in den Ausgleichsfonds der Pensionsversicherungsträger (zur Abgeltung von Ersatzzeiten) erhebliche Mittel, die zwar den Bundesbeitrag dämpfen, aber den administrativen Saldo im gleichen Ausmaß berühren. Diese Mittel müssen gemeinsam mit dem Bundesbeitrag und den Ausgleichszulagen betrachtet werden. Die Überweisungen an den Ausgleichsfonds verschlechtern den Maastricht-Saldo, weil ohne sie Überschüsse (etwa im Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen, teilweise auch in der Arbeitslosenversicherung) entstanden wären, die diesen Saldo verbessert hätten.

Insgesamt betragen die Nettoeinsparungen an Sozialtransfers (Minderausgaben und Mehreinnahmen) im Jahre 2001 329 Mio. € und 2002 843 Mio. €. Diese Beträge gingen in die Modellrechnungen ein.

Eine wichtige Komponente der Konsolidierung war die Senkung der Subventionen (insbesondere an die ÖBB). Ein Teil dieser Ausgaben wurden durch Kapitalaufstockungen substituiert, die aber den Maastricht-Saldo nicht verschlechtern. Daher sind diese Kapitalaufstockungen an die ÖBB als Einmaleffekt zu werten. In anderen Bereichen waren die Einsparungen gering, nicht zuletzt weil diese Subventionen teils an EU-Förderungen gekoppelt sind und den österreichischen Anteil (Kofinanzierungsanteil) repräsentieren. Die Einsparungen an Subventionen lassen sich (im Vergleich zur Entwicklung ohne Maßnahmen) für 2001 auf etwa 145 Mio. € und für 2002 218 Mio. € schätzen.

Ein wichtiger Aspekt der Budgetkonsolidierung ist die Einsparung von Zinsen für die Staatsschuld. Sie ergibt sich aus der Differenz zwischen den Budgetsalden (Defiziten) ohne Maßnahmen und den tatsächlichen Salden einerseits und dem durchschnittlichen Zinssatz andererseits. Im Stabilitätsprogramm aus dem Frühjahr 2000, das der Europäischen Kommission vorgelegt wurde, war für 2002 noch mit Zinsen für alle öffentlichen Haushalte in Höhe von 7,66 Mio. € gerechnet worden, tatsächlich waren nur 7,50 Mrd. € erforderlich. Zusammen mit der Verringerung im Jahr 2001 ergaben sich dadurch Einsparungen von 0,2 Mrd. €.

Die sonstigen Ausgaben entwickeln sich recht unterschiedlich. Vor allem die Investitionen des Bundes gehen deutlich zurück. Sie betragen laut einer Aufstellung des Rechnungshofes 1999 (ohne Beteiligungen) noch 761 Mio. €, sanken bis 2001 auf 517 Mio. € und gingen 2002 weiter auf 414 Mio. € zurück. Das hängt großteils mit Ausgliederungen zusammen. Andererseits erhöhen sich damit die Ausgaben für Mieten (an die Bundesimmobiliengesellschaft) spürbar. Auch für den laufenden Sachaufwand zeigt sich ein recht unterschiedliches Bild. Insgesamt wurden in diesem Bereich gegenüber den ursprünglichen Annahmen, die den Regierungsverhandlungen 2000 und dem Stabilitätspakt vom März 2002 zugrunde lagen, knapp 145 Mio. € eingespart.

Per Saldo ergaben sich im Jahr 2000 geringe Mehrausgaben von 68 Mio. € (durch die Erhöhung des Kinderabsetzbetrags), 2001 Ausgabeneinsparungen von 993 Mio. € und 2002 Einsparungen von rund 1.850 Mio. € (jeweils im Vergleich zu einer Entwicklung ohne Maßnahmen). Der Schwerpunkt der Ausgabenveränderungen liegt im Bereich des Personalaufwands und der Sozialausgaben.

Budgetsalden

2001 lag der Schwerpunkt der Konsolidierung auf der Einnahmenseite, 2002 dominierten die Ausgabeneinsparungen.

Die Budgetsalden entwickelten sich in den Jahren 2000 bis 2002 recht unterschiedlich. 2000 verursachte die Steuerreform erhebliche Einnahmenseitige Ausfälle, die den Saldo belasteten; die Verbesserung des Budgetsaldos gegenüber 1999 war ausschließlich der guten Konjunktur zuzuschreiben. 2001/02 hingegen brachten die steuerlichen Maßnahmen erhebliche Mehreinnahmen (2001 rund 1,34 Mrd. € netto), die Ausgabeneinsparungen erreichten knapp 1 Mrd. €. Der Saldo wurde dadurch um etwa 2,34 Mrd. € verbessert.

2002 vergrößerten sich die Ausgabeneinsparungen auf 1,85 Mrd. €, die Mehreinnahmen blieben konstant. Die Saldenverbesserung aus den Maßnahmen auf der Einnahmen- und der Ausgabenseite betrug rund 3,2 Mrd. €, rund 1,5% des BIP. Der Saldo des Gesamtstaates verbesserte sich gegenüber 1999 um 1,7% des BIP (von -2,3% 1999 auf -0,6%¹⁾ 2002).

Diese Entwicklung lässt vermuten, dass der Schwerpunkt der Konsolidierungsmaßnahmen (insbesondere 2002) auf der Ausgabenseite lag – eine genaue Aufteilung ist problematisch: Der Anteil der Ausgaben dürfte etwas mehr als 50% betragen haben, wobei die Einnahmen aus der Anspruchsverzinsung unberücksichtigt bleiben, weil sie wie erwähnt nur zeitliche Verschiebungen bewirken. Ohne die Mehreinnahmen aus der Anspruchsverzinsung wäre 2001 kein Überschuss erzielt worden (es hätte sich ein geringfügiges Defizit ergeben), andererseits wäre im Jahre 2002 ein annähernd ausgeglichener öffentlicher Haushalt erreicht worden. Die hohen Einnahmen aus der Anspruchsverzinsung verzerrten daher das Bild 2001/02.

Dies spiegeln auch die Ergebnisse der Modellrechnung wider. 2001 war demnach der Einfluss der zusätzlichen Einnahmen leicht überproportional, 2002 brachten hingegen die Ausgabeneinsparungen den Großteil der Defizitverbesserung.

In der Regel sind die administrativen Salden ungünstiger als jene nach den Kriterien der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Das gilt weniger für den Bund (hier sind die Abweichungen zwischen diesen beiden Konzepten gering) als für die Länder und Gemeinden. Neben der Rücklagengebarung, die nur wie eine zeitliche Verlagerung wirkt, verbessern vor allem die Darlehensgewährungen (insbesondere in der Wohnbauförderung) den Saldo der Länder laut VGR. Den Ausgaben stehen Forderungen der Länder an den privaten Sektor (Darlehensnehmer) gegenüber. Andererseits sind die Einnahmen aus der Darlehensrückzahlung nicht saldenrelevant.

Die Überschüsse der Länder laut VGR (ESVG 95) stammen daher nicht aus einem "einfachen" Einnahmenüberschuss, sondern sind auf das Konzept der VGR einerseits und auf Ausgliederungen andererseits zurückzuführen. Sie hängen damit nicht nur von der Wirtschaftsentwicklung, sondern etwa auch von Veränderungen in der Wohnbauförderungspolitik ab. Eine wichtige Rolle spielt auch, ob Ausgliederungen und damit zusammenhängende Transaktionen zwischen den Gebietskörperschaften und den Eigentümern von Eurostat als haushaltsrelevant akzeptiert werden. Daher ist die Basis dieser Salden und ihrer Veränderungen oft recht fragil.

Ausgaben- und Einnahmenquoten

Einen wichtigen Einblick in die Entwicklung der öffentlichen Haushalte bieten die Ausgaben- und Einnahmenquoten (bezogen auf das nominelle BIP) für den Gesamtstaat, weil im Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt das Ziel des ausgeglichenen Haushalts für die Gesamtheit der öffentlichen Haushalte formuliert ist. Die ökonomischen Wirkungen der Budgetpolitik (insbesondere auf der Einnahmenseite) lassen sich zudem schwer zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften trennen. In die Modellrechnungen geht immer das Gesamtaufkommen ein. Außerdem bestehen zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften erhebliche Transferströme (2001 rund 30,6 Mrd. €), die sich in der Gesamtbetrachtung des Staates ausgleichen. Bei

¹⁾ Stand Juni 2003; im Herbst 2003 (nach Fertigstellung der WIFO-Studie) wurde dieser Wert auf -0,2% revidiert.

isolierter Betrachtung des Bundes ist zu berücksichtigen, dass er erhebliche Transfers an die anderen Gebietskörperschaften leistet. Der Transfersaldo zulasten des Bundes betrug 2001 20,77 Mrd. €.

Die Einnahmenquote des Bundes war 2002 mit 26,6% um 0,6 Prozentpunkte höher als 1999. Ein Teil der Mehreinnahmen aus den Maßnahmen 2000/01 wurde also durch die Steuerreform 2000 kompensiert, und andererseits dämpfte das Ergebnis der sonstigen Einnahmen die Entwicklung (auf den großen Einfluss der Anspruchsverzinsung wurde bereits hingewiesen).

Zugleich sank die Ausgabenquote von 28,5% (1999) auf 27,7% des BIP im Jahre 2002. Der größere Teil des Defizitabbaus (der Saldenverbesserung) war demnach in diesem Zeitraum auch im Bundeshaushalt auf Ausgabeneinsparungen zurückzuführen.

Ähnlich erhöhte sich die Einnahmenquote des Gesamtstaates (laut VGR) von 51,8% im Jahre 1999 auf 52,2% 2001 und ging 2002 auf 51,7% zurück. Gleichzeitig sank die Gesamtausgabenquote von 54,2% (1999) auf 52,1% 2001, 2002 lag sie bei 52,4%. Der Rückgang der Ausgabenquote war allerdings nicht nur durch Einsparungen bedingt, sondern zu einem erheblichen Teil auf Ausgliederungen zurückzuführen.

Der Anteil der Staatsausgaben am BIP ist rückläufig, und auch die Einnahmenquote sinkt langfristig.

Das WIFO-Makromodell bildet auf jährlicher Basis die österreichische Wirtschaft ab. Es wird zur Erstellung der mittelfristigen Prognose des WIFO und für die Schätzung der makroökonomischen Wirkungen von wirtschaftspolitischen Maßnahmen verwendet. Das Modell besteht aus Verhaltens- und Definitionsgleichungen für die endogenen Variablen und aus exogenen Variablen, die außerhalb des Modells bestimmt werden. Im Folgenden werden die wichtigsten Blöcke des Modells kurz beschrieben.

Der *Nachfrageblock* modelliert die Verwendungsseite der VGR laut ESVG 95 und beschreibt den Gütermarkt. Hier werden Konsum- und Investitionsentscheidungen im privaten Sektor sowie Außenhandelsströme erklärt. Der reale private Konsum wird mit einem Fehlerkorrekturansatz bestimmt. Dieser Ansatz setzt die Existenz eines quantifizierbaren und langfristig stabilen Zusammenhangs zwischen dem verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte und deren Konsumausgaben voraus, lässt aber kurzfristige konjunkturbedingte Abweichungen davon zu. Fiskalpolitische Instrumente wie Steuern oder Transfers haben unmittelbaren Einfluss auf das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte und somit auf den privaten Konsum.

Der öffentliche Konsum wird nicht durch eine Verhaltensgleichung, sondern durch eine Definitionsgleichung (VGR-Definition) bestimmt. Er setzt sich aus dem öffentlichen Beitrag zum BIP (Bruttowertschöpfung des Staates) zuzüglich der Vorleistungen und sozialen Sachtransfers, abzüglich der Markt- und Nichtmarktproduktion und der Erlöse jener Produzenten zusammen, die dem Sektor Staat zugeordnet werden. Der öffentliche Beitrag zum BIP ist die Summe aus den geleisteten Arbeitnehmerentgelten und dem Nettobetriebsüberschuss des öffentlichen Sektors, zuzüglich Produktionsabgaben und Abschreibungen des Staates.

Die privaten Bruttoanlageinvestitionen werden mit Hilfe eines neoklassischen Investitionsmodells erklärt. Dabei wird nach der Art der Investitionsgüter zwischen Ausrüstungen, Wohn- und sonstigen Bauten differenziert. Die Investitionstheorie geht von einem optimal handelnden Kapitalnutzer aus, wobei die Kapitalnutzungskosten dem Grenzprodukt des Kapitals entsprechen. Das Konzept der Kapitalnutzungskosten ermöglicht eine Untersuchung der Wirkung einzelner steuerpolitischer Instrumente auf das unternehmerische Investitionsverhalten (vgl. *Kaniovski, 2002*).

Gemäß der Modellannahme wählt ein optimal handelndes Unternehmen den Zeitpfad für Investitionen und Arbeitseinsatz so, dass der Barwert der künftigen Gewinne am höchsten ist. Agiert das Unternehmen gewinnmaximierend, so werden zusätzliche Einheiten des Faktorinputs eingesetzt, bis das Grenzprodukt gleich ist dem jeweiligen Preis des Produktionsfaktors. Das Grenzprodukt eines Produktionsfaktors kann nicht direkt beobachtet, aber aus der geschätzten Produktionsfunktion abgeleitet werden.

Über die Kapitalnutzungskosten – die dem Preis des Faktors Kapital entsprechen – kommt der Einfluss von Änderungen des Steuersystems und der Fördermaßnahmen

Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung

Beschreibung des WIFO-Makromodells

Gütermarkt

auf die Investitionen zum Ausdruck. Die öffentlichen Investitionen fallen in den Bereich der diskretionären Fiskalpolitik und werden im Modell deshalb als exogen angenommen.

Die Außenhandelsströme werden nach Waren und sonstigen Gütern differenziert. Die Importnachfrage wird durch den relativen Preis der in- und ausländischen Güter und die gesamte inländische Nachfrage erklärt. Ähnlich hängen die Exporte neben dem relativen Preis von der Entwicklung der Weltnachfrage ab. Bei der Bestimmung der relativen Preise wird der Einfluss des Wechselkurses des Euro zum Dollar berücksichtigt. Das reale Bruttoinlandsprodukt wird auf der Verwendungsseite als Summe der oben genannten Nachfragekomponenten errechnet.

Neben dem tatsächlichen Output (BIP) wird im WIFO-Makromodell auch der *Potential Output* der österreichischen Volkswirtschaft durch eine Produktionsfunktion mit den Inputs Arbeit und Sachkapital beschrieben.

Der Kapitalstock wird von Statistik Austria mit einer Variante der Kumulationsmethode (perpetual inventory) nach einem geometrischen Abschreibungsverfahren berechnet. Die verwendete Kapitalakkumulationsbeziehung setzt voraus, dass der Kapitalstock mit einer konstanten jährlichen Abschreibungsrate an Wert verliert und die Investitionen sich jeweils gleichförmig über das Jahr verteilen (vgl. Böhm et al., 2001, Statistik Austria, 2002A). Die funktionale Form der Produktionsfunktion unterstellt eine konstante Elastizität der technischen Substitution (CES). Diese gibt an, um welchen Prozentsatz der zur Produktion verwendete Kapitalstock sich verändert, wenn die Beschäftigung um 1% steigt. Ferner wird im Modell eine Vollauslastung des Faktors Kapital angenommen.

In der Produktionsfunktion wird der technische Fortschritt vereinfachend als exogen betrachtet. Diese Annahme ist angesichts des kurzen Zeithorizonts der Simulationen von höchstens fünf Jahren unproblematisch. Die Outputlücke ergibt sich aus der Differenz zwischen dem tatsächlichen BIP und dem Potential Output.

Die Nachfrage nach unselbständig Beschäftigten im privaten Sektor wird im Modell mit der aus der CES-Produktionsfunktion abgeleiteten Faktornachfragefunktion bestimmt. Diese langfristige Beziehung wurde erweitert, um die kurzfristigen Rigiditäten auf dem Arbeitsmarkt und die Lohnerwartungen zu berücksichtigen.

Für die Erklärung der Arbeitslosigkeit werden mehrere nachfrage- und angebotsseitige Faktoren in Betracht gezogen, darunter die Nachfrage nach Arbeitskräften, die Entwicklung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, die Neuzugänge zur vorzeitigen Alterspension und die Ausländerbeschäftigung in Österreich. Zusätzlich bildet das Verhältnis aus Arbeitslosengeld zum Lohn (Nettoersatzrate der Arbeitslosenversicherung) die Anreize ab, in den Arbeitsmarkt einzutreten.

Das Arbeitskräfteangebot errechnet sich definitorisch als Summe von Beschäftigten und Arbeitslosen. Die Zahl der Beschäftigten im öffentlichen Sektor wird exogen angenommen.

Im Block "Preise, Löhne und andere Einkommen" wird die Entwicklung verschiedener Deflatoren und des Reallohnes je unselbständig Beschäftigten erklärt. Bestimmend für die Dynamik des heimischen Preisniveaus sind die Lohnstückkosten, die Importpreise und die aktuelle Outputlücke.

Die Lohnstückkosten spiegeln dabei den Cost-Push-Effekt des Faktors Arbeit im unternehmerischen Preissetzungsverhalten wider. Die wichtigste bestimmende Größe der Importpreise ist der Weltmarktpreis insgesamt; der Weltmarktpreis von Energieträgern leistet hier einen wichtigen Beitrag. Mit der Outputlücke als Maß für die gesamtwirtschaftliche Kapazitätsauslastung wird ein zentraler Konjunkturindikator in die Erklärung des Preisniveaus einbezogen. Die Auswirkungen von fiskalpolitischen Maßnahmen auf das heimische Preisniveau werden im Modell über den Einfluss der Produktions- und Importabgaben und der Subventionen auf den Deflator der inländischen Nachfrage explizit berücksichtigt.

Der Lohnbildungsprozess wird als das Ergebnis von Verhandlungen zwischen Interessenvertretern der Arbeitnehmer und Arbeitgeber gesehen. Die Entwicklung der Reallohne im privaten Sektor hängt im Wesentlichen von der "Beschäftigungslücke" – der

Arbeitsmarkt

Preise, Löhne und andere Einkommen

Differenz zwischen der tatsächlichen und der natürlichen Arbeitslosenquote – ab. Die natürliche Rate der Arbeitslosigkeit entspricht im Modell jener Arbeitslosenquote, bei der eine stabile Lohninflationsrate vorliegt (non-accelerating wage rate of unemployment – NAWRU). Die gleichgewichtige, inflationsstabile Arbeitslosenquote bringt die Übereinstimmung von Einkommensansprüchen aller Akteure in der Volkswirtschaft. Die Beschäftigungslücke umfasst somit sowohl die konjunkturellen als auch die arbeitsmarktrelevanten institutionellen Rahmenbedingungen (wie z. B. die Lohnschere), die wiederum von fiskalpolitischen Maßnahmen geprägt werden.

Das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte setzt sich aus den Primär- und Sekundäreinkommen zusammen. Zu den Primäreinkommen zählen die Arbeitnehmerentgelte und Selbständigeneinkommen, aber auch Einkommen aus Besitz an Privatvermögen. Die Sekundäreinkommen entsprechen dem Saldo aus gezahlten Einkommen- und Vermögensteuern, geleisteten Sozialbeiträgen und sonstigen Abgaben und erhaltenen Sozialleistungen und laufenden Transfers des Staates. Das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte wird somit direkt vom Steuer- und Sozialsystem beeinflusst.

In der aktuellen Modellversion wird der öffentliche Sektor durch Verhaltensgleichungen für folgende Bereiche des volkswirtschaftlichen Staatskontos abgedeckt: Produktions- und Importabgaben, Einkommen- und Vermögensteuern, Arbeitslosenversicherungsbeiträge, Arbeitslosenunterstützung sowie Lohn- und Gehaltssumme im öffentlichen Sektor.

Staatseinnahmen werden überwiegend endogen erklärt. Sie werden entweder mit Aufkommenselastizitäten in Bezug auf eine gesamtwirtschaftliche Größe (wie z. B. der Bruttolohn- und Gehaltssumme zur Erklärung des Lohnsteueraufkommens) bestimmt, oder die Dynamik der Steuerbasis wird explizit dargestellt, um die Effekte einer Veränderung der Steuerbasis von jenen einer Tarifänderung zu trennen. Für die Schätzung der Elastizitäten werden in den meisten Fällen Fehlerkorrekturmodelle verwendet.

Die endogen erklärten Ausgaben des Staates umfassen die Lohneinkommen je Beschäftigten im öffentlichen Sektor und die Arbeitslosenunterstützung. Die Lohnentwicklung im öffentlichen Sektor wird langfristig von jener im privaten Sektor bestimmt. Die übrigen Staatsausgaben (wie z. B. monetäre Sozialleistungen, Zinsen für die Staatsschuld und sonstige laufende Transfers) werden exogen vorgegeben.

Neben den beschriebenen Blöcken enthält das Modell eine Reihe von exogenen Variablen für die Annahmen über die Weltkonjunktur und die demographische Entwicklung in Österreich.

Österreich ist eine kleine offene Volkswirtschaft. Daher wird unterstellt, dass Änderungen in Österreich im Weltmaßstab vernachlässigbar klein sind und keine gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen auf andere Länder haben. Diese Vereinfachung erlaubt es, die Wirtschaftsentwicklung im Ausland als gegeben anzunehmen. Konkret werden die Einkommensentwicklung und die Preise im Ausland vorgegeben. Die Geldpolitik (Zinssätze und Wechselkurse) wird ebenfalls als modellexogen angesehen. Da Österreich an der Europäischen Währungsunion teilnimmt, werden die geld- und wechsellkurspolitischen Parameter für Österreich von der EZB gesetzt.

Für die Bestimmung der exogenen Variablen wird auf Prognosen von internationalen Organisationen (wie Europäische Kommission, OECD, IMF) und anderen Forschungseinrichtungen (wie ifo, DIW, NIESR) zurückgegriffen. Zusätzlich fließt in die Erstellung der mittelfristigen Prognosen und in wirtschaftspolitische Simulationen das im WIFO verfügbare Expertenwissen ein.

Übersicht 1 bietet einen Überblick über die oben diskutierten fiskalpolitischen Maßnahmen der letzten drei Jahre aus der Sicht des volkswirtschaftlichen Staatskontos. Diese Daten wurden für die Modellsimulation mit dem WIFO-Makromodell als Input verwendet.

Die Fiskalpolitik der letzten drei Jahre war gekennzeichnet durch eine Steuerreform im Jahr 2000 (Breuss – Weber, 1999) und eine darauf folgende Konsolidierungsphase, um das im Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt festgeschriebene Ziel eines

Sektor Staat

Sonstige Bereiche

Fiskalpolitische Maßnahmen im Überblick

mittelfristig ausgeglichenen Staatshaushalts zu erreichen. Das ambitionierte Stabilitätsprogramm von 2000 ermöglichte bereits im Jahr 2001 einen Überschuss im Staatshaushalt (vgl. Breuss, 2001).

Übersicht 1: Fiskalpolitische Maßnahmen 2000 bis 2002 im Überblick

	2000	2001 Mio. €	2002
Produktions- und Importabgaben			
Erhöhung	+ 218	+ 945	+ 945
Lohnsteuer			
Senkung	- 1.235	- 1.235	- 1.235
Erhöhung	-	+ 472	+ 472
Gesamt	- 1.235	- 763	- 763
Körperschaftsteuer			
Erhöhung		+ 945	+ 945
Andere Einkommen- und Vermögensteuern			
Senkung	- 73	- 73	- 73
Erhöhung	-	+ 291	+ 291
Gesamt	- 73	+ 218	+ 218
Summe Einnahmen	- 1.090	+ 1.344	+ 1.344
Monetäre Sozialleistungen			
Senkung	- 0	- 547	- 1.061
Erhöhung	+ 218	+ 218	+ 218
Gesamt	+ 218	- 329	- 843
Sonstige Ausgaben (soziale Sachtransfers)			
Senkung		- 145	- 145
Zinsen für die Staatsschuld			
Senkung		- 80	- 200
Subventionen			
Senkung		- 145	- 218
Personalausgaben			
Senkung	- 150	- 293	- 443
Personalstand	Personen	- 3.410	- 3.460
Summe Ausgaben	+ 68	- 993	- 1.849
Saldo (Einnahmen minus Ausgaben)	- 1.158	+ 2.337	+ 3.194

Q: Rechnungshof, WIFO-Berechnungen.

Auf der Einnahmenseite brachte das Jahr 2000 insgesamt eine Steuerentlastung von 1.090 Mio. €, die sich aus einer Senkung der Einkommensteuern um 1.308 Mio. € und einer Anhebung der Produktions- und Importabgaben um 218 Mio. € zusammensetzte. Der Großteil der Entlastung im Bereich der Einkommen- und Vermögensteuern entfiel auf eine Senkung der Lohnsteuer (-1.235 Mio. €).

Auf der Ausgabenseite wurden zunächst die monetären Sozialleistungen um 218 Mio. € angehoben (Erhöhung des Kinderabsetzbetrags). Andererseits wurde der Personalaufwand im öffentlichen Sektor im Jahr 2000 durch den Abbau von 3.710 Beschäftigten um rund 150 Mio. € verringert.

Nach den expansiven Maßnahmen, die Anfang 2000 wirksam wurden, schlug die Bundesregierung einen Sparkurs ein. Durch steuerliche Maßnahmen wurden die Einnahmen in den Jahren 2001 und 2002 um 1.344 Mio. € gesteigert, das Lohnsteuerertrag um 472 Mio. €. Die Steuerentlastung machte somit in den Jahren 2001 und 2002 – einschließlich der Maßnahmen aus dem Jahr 2000 – netto 763 Mio. € aus. Die Änderungen bezüglich der Körperschaftsteuer und der sonstigen Einkommen- und Vermögensteuern bewirkten einen Einnahmestieg um 945 Mio. € bzw. 291 Mio. €. Die Mehrbelastung der Unternehmen durch die Anhebung der Produktions- und Importabgaben betrug 945 Mio. €.

In den Jahren 2001 und 2002 wurden die monetären Sozialleistungen beträchtlich gekürzt (um 547 Mio. € und 514 Mio. €). Per Saldo – unter Berücksichtigung des "Familienpakets" aus dem Jahr 2000 – wurden die Ausgaben für monetäre Sozialleistungen im Jahr 2001 um 329 Mio. € und im Jahr 2002 um 843 Mio. € gesenkt.

Zusätzlich sanken die Zinszahlungen und die Subventionen des Staates. Die Personalausgaben des öffentlichen Sektors wurden 2001 und 2002 weiter verringert. Dadurch ergaben sich 2001 Einsparungen von 293 Mio. € und 2002 von 443 Mio. €, die Zahl der öffentlich Bediensteten sank um 3.410 bzw. 3.460. Die sonstigen Ausgaben wurden um jeweils 145 Mio. € gekürzt.

Die Maßnahmen im Jahr 2000 brachten eine Steuerentlastung von 1.090 Mio. € und eine geringe Ausweitung der Staatsausgaben (68 Mio. €), sodass sich der Saldo um 1.158 Mio. € verschlechterte. In den zwei folgenden Jahren wurde durch die fiskalpolitischen Maßnahmen eine Verbesserung des Saldos um 2.337 Mio. € (2001) bzw. 3.194 Mio. € (2002) erreicht (Übersicht 1).

In dieser Simulationsstudie werden Schlussfolgerungen über die Auswirkungen von wirtschaftspolitischen Maßnahmen aus dem Vergleich zweier Modelllösungen (tatsächliche Entwicklung und Entwicklung bei unveränderter Rechtslage) gezogen. Die Besonderheit einer Ex-post-Evaluierung von wirtschaftspolitischen Maßnahmen liegt darin, dass die tatsächliche Entwicklung bereits die Auswirkungen dieser Maßnahmen enthält.

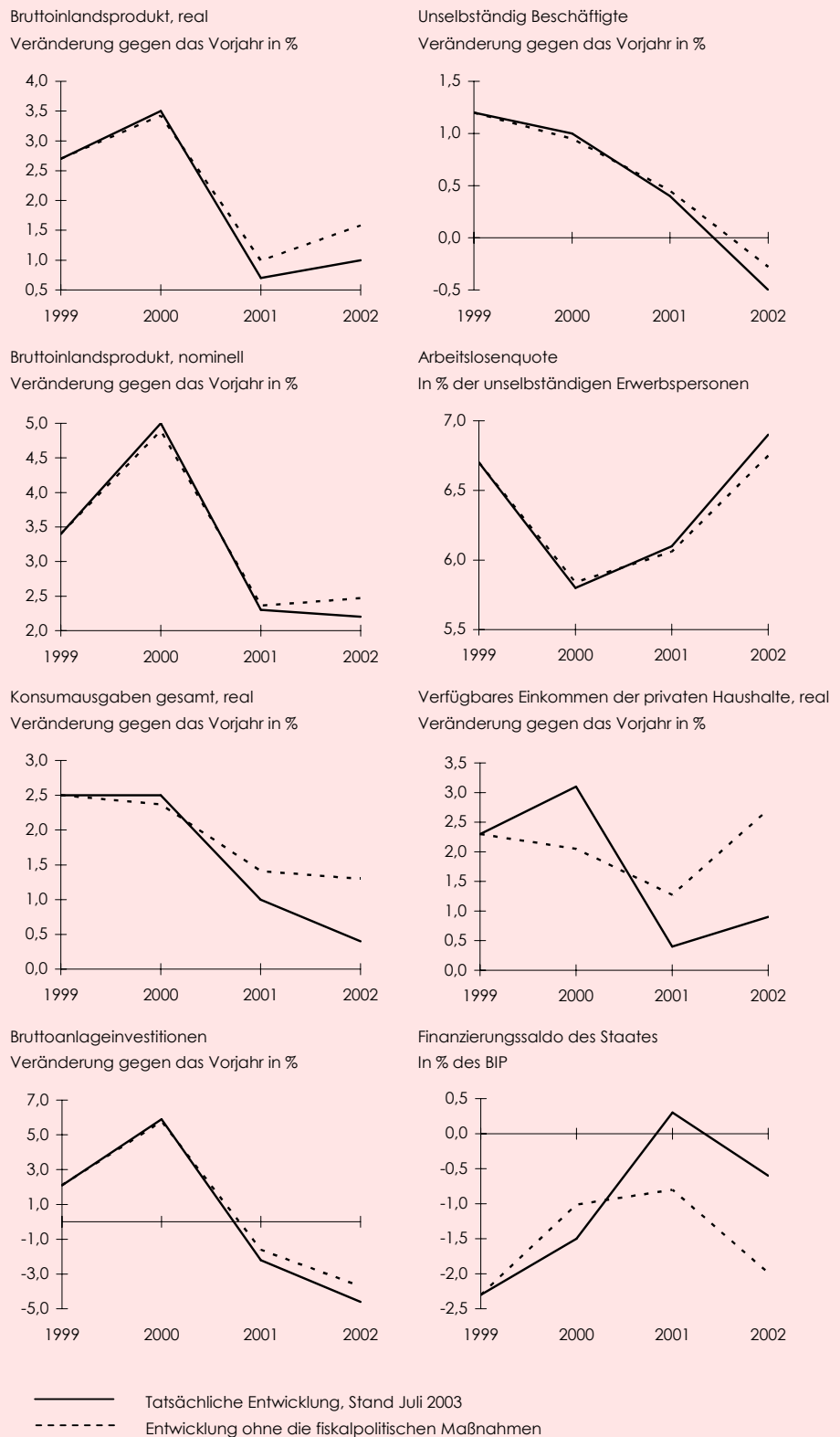
Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen

Übersicht 2: Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der fiskalpolitischen Maßnahmen 2000 bis 2002

	2000	2001	2002
	Kumulierte Abweichung von der Basislösung in %		
<i>Nachfrage, real zu Preisen von 1995</i>			
Konsumausgaben	0,13	- 0,41	- 0,90
Private Haushalte ¹⁾	0,36	- 0,14	- 0,63
Staat	- 0,56	- 1,21	- 1,69
Bruttoanlageinvestitionen	0,13	- 0,59	- 0,90
Bauten	0,10	- 0,42	- 0,75
Ausrüstungen	0,17	- 0,78	- 1,08
Exporte	0,00	- 0,01	0,00
Importe	0,10	- 0,30	- 0,56
Handelsbilanz	in % des BIP - 0,04	0,15	0,31
<i>Bruttoinlandsprodukt</i>			
Real, zu Preisen von 1995	0,08	- 0,29	- 0,58
Nominell	0,11	- 0,06	- 0,27
<i>Preisentwicklung</i>			
Verbraucherpreise	0,04	0,23	0,34
Terms-of-Trade	- 0,00	0,02	- 0,00
<i>Arbeitsmarkt</i>			
Arbeitskräfteangebot	0,01	- 0,01	- 0,04
Unselbständig Beschäftigte, Summe Wirtschaftsklassen ¹⁾	0,05	- 0,05	- 0,22
in 1.000 ¹⁾	1,52	- 1,69	- 6,60
Arbeitslosenquote in % der unselbständigen Erwerbspersonen ²⁾	- 0,04	0,04	0,15
Arbeitslose in 1.000 ²⁾	- 1,17	1,27	5,11
Arbeitsproduktivität	0,03	- 0,23	- 0,37
Unit Labour Costs	- 0,01	0,09	- 0,05
<i>Einkommen, Sparen</i>			
Bruttolohn- und -gehaltssumme (ohne Arbeitgeberbeiträge)	0,07	- 0,17	- 0,60
Reallohn je unselbständig Beschäftigten	- 0,01	- 0,35	- 0,72
Privater Sektor	0,00	- 0,21	- 0,50
Verfügbares Einkommen der privaten Haushalte, netto			
Nominell	1,09	- 0,64	- 1,48
Real, zu Preisen von 1995	1,05	- 0,87	- 1,81
Sparquote in % des verfügbaren Einkommens	0,63	- 0,68	- 1,08
<i>Staatshaushalt</i>			
Staatseinnahmen	- 0,97	1,22	1,09
Staatsausgaben	- 0,01	- 0,88	- 1,58
Finanzierungssaldo in % des BIP	- 0,49	1,10	1,39

Q: WIFO-Berechnungen. – ¹⁾ Einschließlich privater Organisationen ohne Erwerbszweck. – ²⁾ Ohne Bezug von Karenz- und Kinderbetreuungsgeld, ohne Präsenzdienst. – ³⁾ Laut Arbeitsmarktservice.

Abbildung 1: Veränderung makroökonomischer Kenngrößen durch die fiskalpolitischen Maßnahmen 2000 bis 2002



Q: WIFO-Berechnungen.

Setzt man die oben beschriebenen Zahlen als Input mit umgekehrten Vorzeichen in das Modell ein, so erhält man die Simulationslösung einer Wirtschaftsentwicklung ohne diese wirtschaftspolitischen Maßnahmen. Diese Vorgehensweise unterstellt, dass die mit den Maßnahmen verbundenen Entlastungen und Belastungen auf das Verhalten der Wirtschaftsakteure symmetrisch wirken, dass also etwa der expansive Ef-

fekt einer Steuersenkung dem dämpfenden Effekt einer vergleichbaren Steuererhöhung gleicht. Die Abweichungen der tatsächlichen Wirtschaftsentwicklung von dieser Simulationslösung entsprechen dann den gesamtwirtschaftlichen Effekten der untersuchten Maßnahmen.

Wie erwähnt werden die Steuereinnahmen im Modell durch Verhaltensgleichungen erklärt und sind somit endogen. Die steuerpolitischen Maßnahmen wurden in den Residuen der Verhaltensgleichungen berücksichtigt. Die Staatsausgaben sind hingegen überwiegend exogen und können daher direkt eingesetzt werden.

Die Steigerung der verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte durch die Entlastung im Bereich der Einkommen- und Vermögensteuern stimulierte den privaten Konsum um 0,4% (gegenüber der Simulationslösung ohne fiskalpolitische Maßnahmen). Wegen der in der Konsumfunktion implizierten niedrigen kurzfristigen Konsumneigung von 0,34 ergab sich ein kräftiger Anstieg der Sparquote um 0,6 Prozentpunkte. Ein Teil des Zuwachses des privaten Konsums wurde durch Importe gedeckt. Die privaten Bruttoanlageinvestitionen erhöhten sich aufgrund des Multiplikatoreffekts um 0,13%, wobei die Ausrüstungsinvestitionen etwas stärker ausgeweitet wurden als die Bauinvestitionen.

Die Personaleinsparungen im öffentlichen Sektor schlugen sich in einer Verringerung des öffentlichen Konsums um 0,56% nieder. Insgesamt war der Effekt der Steuerreform auf das reale BIP im Jahr 2000 mit +0,08% sehr gering.

Die Erhöhung der Produktions- und Importabgaben verstärkte die Inflation leicht (+0,04 Prozentpunkte). Aufgrund des leichten Anstiegs des realen BIP wuchs die Nachfrage nach Beschäftigten trotz des Personalabbaus im öffentlichen Dienst netto um 1.520 Personen, die Arbeitslosenquote sank um 0,04 Prozentpunkte.

Durch die Steuerreform verringerten sich die Staatseinnahmen um 0,97%, die Staatsausgaben stiegen hingegen geringfügig um 0,01%. Der Finanzierungssaldo verschlechterte sich um 0,49% des BIP (Übersicht 2). Insgesamt wirkten daher die fiskalpolitischen Maßnahmen im Jahr 2000 leicht expansiv.

Durch die Konsolidierungsschritte ab dem Jahr 2001 wurden die expansiven Effekte der Steuerreform 2000 mehr als kompensiert. Die fiskalpolitischen Maßnahmen drückten das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte und damit den privaten Konsum 2001 und 2002 kumuliert um 0,6% (gegenüber der Simulationslösung ohne diese Maßnahmen). Die Fortsetzung des Personalabbaus verringerte den öffentlichen Konsum bis 2002 kumuliert um 1,7%.

Die steuerliche Mehrbelastung des Unternehmenssektors dämpfte die Nachfrage nach Bruttoanlageinvestitionen einschließlich der negativen Multiplikatoreffekte 2001 und 2002 kumuliert um 0,9%. Wieder reagierten die Ausrüstungsinvestitionen stärker als die Bauinvestitionen. Wegen der Schwäche der Inlandsnachfrage verringerten sich die Importe kumuliert um 0,6%, das reale BIP war im Jahr 2002 kumuliert um 0,58% niedriger (jeweils im Vergleich zur Basislösung). In diesen Zahlen sind sowohl die expansiven Wirkungen der Steuerreform 2000 enthalten als auch die negativen Effekte der darauf folgenden Konsolidierungsmaßnahmen.

Durch die Dämpfung der Importnachfrage bei gleich bleibender Entwicklung der Exporte und kaum veränderten Terms-of-Trade verbesserte sich der Saldo der Handelsbilanz 2001 und 2002 kumuliert um 0,31% des BIP.

Die Konsolidierungsmaßnahmen trugen zu einer Verschlechterung der Lage auf dem Arbeitsmarkt bei. Bis zum Jahr 2002 sank dadurch die Zahl der unselbständig Beschäftigten um 6.600 (Übersicht 2); in dieser Zahl ist der Abbau von 10.580 Arbeitsplätzen im öffentlichen Sektor in den Jahren 2000 bis 2002 enthalten.

Die Maßnahmen in den Bereichen indirekte Steuern und Subventionen hatten 2001 und 2002 einen beträchtlichen Anstieg der Verbraucherpreise von insgesamt 0,34% zur Folge. Der Reallohn je unselbständig Beschäftigten war 2002 um 0,72% niedriger als in der Basislösung.

Im Jahr 2001 wies Österreich mit einem Wachstum des realen BIP von 0,7% gegenüber dem Durchschnitt des Euro-Raums einen Rückstand von 0,7 Prozentpunkten

Steuerreform 2000

Konsolidierungsmaßnahmen 2001 und 2002

auf. Die Simulationsergebnisse deuten darauf hin, dass fast die Hälfte dieses Rückstands auf die Konsolidierungsmaßnahmen zurückzuführen ist. Allerdings wurde das durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgegebene Ziel eines mittelfristig ausgeglichenen Staatshaushaltes bereits im Jahr 2001 mit einem positiven Finanzierungssaldo des Staates von 0,3% des BIP erreicht. Die Konsolidierungsmaßnahmen trugen laut der vorliegenden Simulation mit 1,1% des BIP dazu bei. Der Überschuss im Staatshaushalt ging 2001 auch auf die oben erwähnten Vorzieheffekte im Bereich der Körperschaft- und Einkommensteuer zurück.

Wegen der anhaltenden Konjunkturschwäche und der Folgekosten der Hochwasserkatastrophe von 2001 wies der Staatshaushalt im Jahr 2002 trotz anhaltender Konsolidierungsmaßnahmen wieder ein leichtes Defizit von 0,6% auf²⁾. Gemäß den Simulationsergebnissen verbesserten die Konsolidierungsmaßnahmen den Finanzierungssaldo des Staates im Jahr 2002 um 1,39% des BIP.

Schlussfolgerungen

Nachdem Österreich im Jahr 1998 die Fiskalkriterien zum Eintritt in die Wirtschafts- und Währungsunion per 1. Jänner 1999 erfüllt hatte, stieg das gesamtstaatliche Defizit in den Jahren 1998 und 1999 wieder auf $-2\frac{1}{2}\%$ des BIP. Die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspaktes und die daraus abgeleiteten Aufforderungen von Europäischer Kommission und Ecofin zwangen zu ambitionierten Konsolidierungsbemühungen. Tatsächlich wurde mit einer Kombination aus Maßnahmen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite das Defizit 2000 gesenkt ($-1,5\%$ des BIP), 2001 wurde erstmals ein leichter Überschuss erzielt ($0,2\%$ des BIP). In den folgenden Jahren schloss der Gesamtstaat aber wieder mit Defiziten (2002 $-0,2\%$ des BIP, 2003 und 2004 jeweils $-1,1\%$ des BIP).

Macroeconomic Evaluation of Fiscal Policy in 2000-2002 – Summary

In February 2000, the Austrian Federal Government set itself the target of achieving a balanced budget by 2002. A domestic stability pact was agreed that specified the budget performance to be achieved by the central, regional and local authorities.

To this end, a comprehensive consolidation package was adopted that provided for savings in expenditures as well as additional revenues. On the expenditure side, measures envisaged cuts in terms of personnel and old-age pensions. The government aimed to prune 15,000 jobs by 2003, of which 4,000 were to be shed by divestments. This goal was more or less met. With regard to pensions, expenditure was reduced by more than € 800 million, which similarly reflected the targets of the government programme.

Savings were also achieved on subsidies. Altogether expenditure in 2002 was down by slightly over € 1.8 billion (compared to what it would have been without the measures). The total expenditure ratio (in terms of nominal GDP) declined from 54.2 percent in 1999 to 52.4 percent in 2002.

Measures on the tax side concerned mostly taxes on income (income tax, wage tax, corporate income tax), aimed predominantly on widening of the tax basis (abolition of the investment allowance, extension of the period of depreciation for buildings, restrictions in the allocation to reserves and loss deduction, as well as stricter provisions for taxing "other remunerations" as defined in Section 67 of the Income Tax Act). In addition, the old-age pensioner allowance was reduced in general and eliminated for those above a defined income threshold (€ 21,800 in taxable annual income). The employee allowance was halved.

Another measure was to introduce interest charged on the delayed payment of taxes. As a consequence, enterprises paid some € 1.64 billion in 2001 to avoid this charge. Altogether, the tax measures made the overall tax ratio rise to 45.6 percent in 2001. This increase includes the time shift caused by the interest charge (0.7 percent of GDP). In 2002, the tax ratio was down to 44.7 percent of GDP.

The overall revenue ratio was 51.8 percent of GDP in 1999, and remained more or less stable in 2002 (51.7 percent).

With expenditures reduced and revenues increased, a slight budget surplus (+0.2 percent of GDP) could be achieved already in 2001, followed by a deficit of approximately similar proportions in 2002 (-0.2 percent).

According to a simulation run of the WIFO Macro Model, the consolidation measures impacted in the form of dampening real economic growth (-0.6 percent cumulated until 2002) and a loss of jobs ($-6,600$ cumulated until 2002). Nevertheless it should be noted that the Macro Model cannot adequately map all positive (long-term) effects of budget consolidation.

²⁾ Nach der Revision der VGR-Daten durch Statistik Austria beträgt das Defizit 2002 nur 0,2% des BIP.

Die Fiskalpolitik war im Jahr 2000 durch eine Steuerreform geprägt. Deren negative Effekte für den Staatshaushalt wurden in den nächsten Jahren durch Konsolidierungsmaßnahmen korrigiert. 2001 wurden insbesondere Einnahmen aus der neu eingeführten Anspruchsverzinsung erschlossen, 2002 wurden vor allem die Ausgaben gesenkt. Dadurch wurde das Fortwirken der leicht expansiven Effekte der Steuerreform 2000 (Anfangsimpuls: +0,1% des BIP) gestoppt. Die Konsolidierungsmaßnahmen schlugen sich gemäß der Simulation mit dem WIFO-Makromodell in einer Dämpfung des Wirtschaftswachstums (BIP real $-0,6\%$ kumuliert bis 2002) und in Arbeitsplatzverlusten nieder (unselbständig Beschäftigte -6.600 kumuliert bis 2002). Allerdings kann das Makromodell nicht alle positiven (langfristigen) Effekte der Budgetkonsolidierung ausreichend abbilden.

Böhm, B., Gleiß, A., Wagner, M., Ziegler, D., "Disaggregated Capital Stock Estimation for Austria – Methods, Concepts and Results", Applied Economics, 2001, 34, S. 23-37.

Breuss, F., "Towards a Political Economy of Zero Budgeting in Austria", Empirica, 2001, 28(1), S. 41-67.

Breuss, F., Weber, A., "Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der Steuerreform 2000", WIFO-Monatsberichte, 1999, 72(7), S. 523-529, http://publikationen.wifo.ac.at/pls/wifosite/wifosite.wifo_search.get_abstract_type?p_language=1&pubid=8202.

Kaniowski, S., "Kapitalnutzungskosten in Österreich", WIFO-Monatsberichte, 2002, 75(5), S. 339-346, http://publikationen.wifo.ac.at/pls/wifosite/wifosite.wifo_search.get_abstract_type?p_language=1&pubid=21984.

Lehner, G., Schebeck, F., Weber, A., Makroökonomische Effekte des Strukturanpassungsgesetzes 1996, Studie des WIFO im Auftrag des Österreichischen Rechnungshofes, Wien, 1999.

Statistik Austria (2002A), "Kapitalstockschtzung in der VGR", Statistische Nachrichten, 2002, 57(2).

Statistik Austria (2002B), Leitfaden Maastricht-Defizit, 2. Auflage, Wien, 2002.

Literaturhinweise