

Genser, Bernd; Holzmann, Robert

Working Paper

Die österreichische Finanzpolitik vor dem EU-Beitritt

Diskussionsbeiträge - Serie II, No. 243

Provided in Cooperation with:

Department of Economics, University of Konstanz

Suggested Citation: Genser, Bernd; Holzmann, Robert (1994) : Die österreichische Finanzpolitik vor dem EU-Beitritt, Diskussionsbeiträge - Serie II, No. 243, Universität Konstanz, Sonderforschungsbereich 178 - Internationalisierung der Wirtschaft, Konstanz

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/101499>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

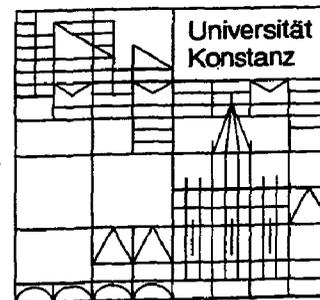
Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



**Sonderforschungsbereich 178
„Internationalisierung der Wirtschaft“**

Diskussionsbeiträge

Juristische
Fakultät

Fakultät für Wirtschafts-
wissenschaften und Statistik

Bernd Genser
Robert Holzmann

**Die österreichische Finanzpolitik
vor dem EU-Beitritt**

**Die österreichische Finanzpolitik
vor dem EU-Beitritt**

**Bernd Genser
Robert Holzmann**

Serie II - Nr. 243

Dezember 1994

Anschrift der Autoren:

Lehrstuhl für Finanzwissenschaft

Universität Konstanz

Postfach 5560 D133

D-78434 Konstanz

Tel. (49-7531-882345)

Fax.:(49-7531-883560)

Email: Bernd.Genser@uni-konstanz.de

Europa-Institut

Universität des Saarlandes

Postfach 151150

D-66041 Saarbrücken

Tel.: (49-681-3024353)

Fax.: (49-681-3024390)

Email: Holzmann@iwb.uni-sb.de

Zusammenfassung

Die Arbeit analysiert die finanzpolitische Entwicklung der österreichischen Volkswirtschaft in den Jahren 1991 bis 1993. Neben einer gesamtwirtschaftlichen Betrachtung des öffentlichen Sektors sowie der Haushalte von Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungsträgern bildet die Finanzpolitik des Bundes den Schwerpunkt der Analyse. Die wesentlichsten Ergebnisse der Studie sind:

- (i) Mit den Steuerreformen der neunziger Jahre hat die österreichische Steuerpolitik einen bemerkenswerten Schritt zur Verbesserung des Wirtschaftsstandortes gesetzt, wobei sowohl die Abschaffung der Gewerbesteuer und der Vermögensteuer, als auch der allgemeine Übergang zur einer Abgeltungssteuer für Zins- und Dividendeneinkünfte und schließlich auch die Ansätze zu einer ökologischen Umgestaltung der Kraftfahrzeugbesteuerung international Beachtung verdienen.
- (ii) Die Bemühungen um die Konsolidierung des Bundesbudgets und die Eindämmung der Staatsverschuldung haben in den Berichtsjahren einen schweren Rückfall erlitten, insbesondere weil sich die Eindämmung des Bundesdefizits Ende der achtziger vorzugsweise auf konjunkturelle Stabilisierungsgewinne stützte und eine langfristige strukturelle Sanierung der Budgetausgaben nicht erfolgt ist.
- (iii) Während auf dem Gebiet der Steuerpolitik durch geeignete Maßnahmen der Eintritt Österreichs in den europäischen Binnenmarkt keine finanzpolitischen Probleme aufwerfen wird, ist die Erfüllung der Konvergenzkriterien des Maastricht-Vertrages in der bisherigen finanzpolitischen Diskussion stets zu optimistisch beurteilt worden. Dies liegt sowohl an einer quantitativen Unterschätzung der EU-Beitrittskosten für den Staatshaushalt als auch an einer systematischen Unterschätzung des Staatsdefizits durch die Verbuchungspraktiken im Rahmen der Kameralistik des Staatshaushaltes, wie auch im Rahmen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Bei konsistenter und EU-konformer Haushaltsrechnung sind erhebliche Anstrengungen unumgänglich, um den Zielwerten des Maastricht-Vertrages bis zur Jahrtausendwende entsprechen zu können.

Summary

This paper analyses the development of public finances in the Austrian economy in the years 1991-93. A special emphasis is put on the development of the public finances of the central government, but the situation of general government, states, municipalities, and social security funds is also highlighted. The main results of the analysis are:

- (i) With the tax reforms of the 1990s, Austrian tax policy has significantly contributed to the amelioration of the economic environment in Austria. Especially the abolishment of wealth taxes (on property and capital) and also of the „Gewerbesteuer“, a local profit tax, merits international consideration. The same is true for the gradual transition to a schedular tax on interest and dividend earnings as well as for first steps toward introducing ecological considerations in the taxation of motor vehicles.
- (ii) The efforts to consolidate the central government budget and to stop the permanent increase of the stock of public debt has suffered a strong setback in the period 1991-93, especially because the budgetary consolidation at the end of the 1980s was mainly due to a high economic growth; a long-term consolidation of public balances over the business cycle did not take place.
- (iii) Through adequate initiatives concerning tax policy, Austria's entry into the EU should induce no budgetary problems. However, public finance discussion concerning the fulfilment of the convergence criteria of the Treaty of Maastricht has always been too optimistic. This is due to a quantitative underestimation of the true costs of entering the EU and also to a systematic underestimation of the public deficit through accounting procedures with regard to the administrative budget but also within the SNA-framework. Adjusting accounting procedures systematically to the EU standards implies that substantial efforts will be necessary to achieve the target ceilings of the Maastricht Treaty until the end of the century.

1. Einleitung

Mit dem Abschluß der EU-Beitrittsverhandlungen im März 1994 setzt eine intensive politische Werbekampagne der beiden Großparteien der Regierungskoalition ein, um in der EU-Volksabstimmung eine Mehrheitsunterstützung der österreichischen Bevölkerung zu erhalten. Trotz massiver Kritik der beiden größeren Oppositionsparteien (Freiheitliche Partei und Grüne) am EU-Kurs der Bundesregierung und trotz nicht sehr vorteilhafter Rahmenbedingungen (Bosnienkrise, Migrationsdruck, Ostkonkurrenz, Rezession, Rückschlag in der Budgetkonsolidierung) bringt die EU-Abstimmung am 12. Juni 1994 bei hoher Wahlbeteiligung ein unerwartet hohes Votum für den EU-Beitritt (66,4%).

Der von der Bundesregierung im Dialog mit Brüssel schon längerfristig ins Auge gefaßte EU-Beitritt per 1.1.1995 ist sowohl Angelpunkt der finanzpolitischen Ziele als auch Beurteilungsmaßstab für den Erfolg der Fiskalpolitik in den Berichtsjahren 1991-1993.¹

Im Hinblick auf die explizit formulierten Konvergenzziele des EU-Vertrags ist die vordringlichste finanzpolitische Aufgabe die Weiterführung der Budgetkonsolidierung, die nicht ganz unerwartet durch den Konjunkturerinbruch 1993 weit zurückgeworfen wird. Verschärft werden die Budgetprobleme durch die fiskalischen Zusatzbelastungen im Gefolge des EU-Beitritts sowohl durch Zahlungen an den EU-Haushalt als auch durch Härteausgleichsmaßnahmen im Inland, so daß die Erfüllung der Maastricht-Kriterien in weite Ferne rückt.

Die zweite große Herausforderung der Wirtschafts- und Finanzpolitik der neunziger Jahre ist die Ostöffnung, die nach einer Sonderexportkonjunktur unmittelbar nach dem Fall der Staatshandelsmauern nunmehr verstärkt die strukturellen Schwächen der österreichischen Wirtschaft offenlegt. Der massive Preiswettbewerb auf Gütermärkten mit Ostkonkurrenz und die Auslagerung von Produktionsteilen in östliche Niedriglohnländer ge-

¹ Der vorhergehende Berichtszeitraum ist in B. Genser und R. Holzmann: Die finanzpolitische Entwicklung in Österreich 1989-1990, in: Finanzarchiv N.F., Bd. 50, 1993, S. 94-123 kommentiert. - Der vorliegende Aufsatz stützt sich neben der explizit zitierten Referenzliteratur auf Beiträge in österreichischen wirtschaftspolitischen Zeitschriften (in alphabetischer Reihenfolge): *Empirica*, *Finanznachrichten*, *Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich*, *Der öffentliche Sektor*, *Wifo-Monatsberichte*, *Wirtschaft und Gesellschaft*, *Wirtschaftsanalysen*, *Wirtschaftspolitische Blätter*, sowie auf die jährlichen "Economic Surveys" der OECD. - Als Datenquellen dienen die Mitteilungen des Direktoriums der Österreichischen Nationalbank, die Monatsberichte des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (Wifo-Monatsberichte) und die Statistischen Nachrichten des Österreichischen Statistischen Zentralamts (jeweils monatlich), sowie der Amtsbehelf (bzw. Arbeitsbehelf) zum Bundesfinanzgesetz, der Bundesrechnungsabschluß, die Gebarungübersichten (Bundesländer, Gemeindeverbände und Gemeinden), das Volkseinkommen, der Sozialbericht, der Bericht der Österreichischen Postsparkasse über die Finanzschuld des Bundes (Finanzschuldenbericht), das Statistische Handbuch der Österreichischen Sozialversicherung, Übersichten in den Publikationen des Bundesministeriums für Finanzen, sowie die finanzstatistischen Publikationen der OECD (alle jeweils jährlich). Der vorliegende Beitrag wurde im Dezember 1994 abgeschlossen.

fährden traditionelle heimische Produktionsstandorte, verschärfen Arbeitsmarktprobleme und belasten die inländische Realkapitalbildung.

Die Aufgabe der Rezessionsbekämpfung bei geringem budgetären Handlungsspielraum stellt sich auch der österreichischen Regierung, wenn auch etwas später und unter etwas günstigeren Ausgangsbedingungen als in anderen Industriestaaten. Trotz anerkannten Handlungsbedarfes hält aber die österreichische Wirtschaftspolitik unverändert an ihrer traditionellen, an der DM orientierten Hartwährungspolitik fest, die zwar der Exportwirtschaft kurzfristig erhebliche Belastungen auferlegt, aber gemeinsam mit der gemäßigten Tariflohnpolitik einen glaubwürdigen Schutzschild gegen Inflationserwartungen bildet und damit die Erfüllung der monetären Maastricht-Kriterien (Inflationsrate, Nominalzinssatz und Wechselkursstabilität) wirksam unterstützt.

Keines der skizzierten vier Problemfelder Westintegration, Ostöffnung, Rezessionsbekämpfung und Budgetkonsolidierung trifft die österreichische Finanzpolitik der 90er Jahre unvorbereitet oder mit besonderer Schärfe.

Die ökonomische Einbindung in den EU-Binnenmarkt baut auf einer langjährigen und engen Außenverflechtung im Handel, im Dienstleistungs- und Kapitalverkehr auf. Der Beitritt zum EWR zum 1.1.1993 führt damit lediglich in bisher geschützten nationalen Dienstleistungsbranchen (Banken, Versicherungen) und infolge der Freizügigkeit von EWR-Bürgern (Arbeitsangebot, Niederlassungsfreiheit) zu einer neuen Marktsituation. Im Agrar- und Nahrungsmittelbereich wird allerdings mit ausgeprägten Anpassungsproblemen gerechnet, und auch die Struktur- und Regionalpolitik bedarf einer umfassenden Neuorganisation.

Die Ausgangsbasis der Ostöffnung nach 1989 ist ein im westlichen Vergleich beachtlicher Exportanteil von rund 9%, der mit starken länderspezifischen Schwankungen in den vier Folgejahren dynamisch wächst und 1993 bereits auf über 12% angestiegen ist. Der steigenden Importkonkurrenz der auf Westmärkte drängenden Oststaaten steht daher ein langjähriger Handelsbilanzüberschuß und starker Anstieg der Dienstleistungsexporte (Tourismus, Wirtschafts- und Finanzberatung) gegenüber. Die wachsende Wirtschaftsverflechtung mit dem Osten wird durch hohe Direktinvestitionen in den Reformstaaten unterstützt, welche 1994 bereits etwa 30% aller österreichischen Direktinvestitionen im Ausland ausmachen.

Von der weltweiten Rezession wird Österreich später und weniger scharf getroffen als die meisten OECD-Länder. Für dieses konjunkturelle Moratorium zeichnet in hohem Maße die Sonderkonjunktur beim Haupthandelspartner Deutschland im Gefolge der deutschen Vereinigung verantwortlich.

Tatsächlich bleiben die makroökonomischen Indikatoren nach dem Durchschlagen der internationalen Rezessionseffekte auf die österreichische Wirtschaft im internationalen Vergleich durchaus günstig (Tab. 1). Über die drei Berichtsjahre 1991-1993 gemittelt liegt das reale Wirtschaftswachstum mit 1,4% deutlich über dem OECD Durchschnitt von 1,1%, die Inflationsrate mit 3,7% gegenüber 4,2% und die standardisierte Arbeitslosenrate mit

Tabelle 1. Indikatoren der österreichischen Wirtschaftsentwicklung 1985-1995

Jahr	Arbeits- losenrate a/ in %	Verbraucher- preise Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in %	Arbeitsnehmer- einkommen b/ in %	BIP real c/ in Mrd. S	Leistungs- bilanzsaldo in Mrd. S	BIP nom.	Export- quote d/ in % des BIP	Öffentl. Schulden- quote e/ in % des BIP
75/79	2,0	5,7	8,4	2,7	...	...	34,8	33,0
80/84	3,4	5,5	5,7	1,4	-6,1	...	37,9	43,3
1985	4,8	3,2	5,2	2,5	-2,1	1.348,4	40,7	51,2
1986	5,2	1,7	5,7	1,1	3,4	1.416,0	36,9	56,1
1987	5,6	1,4	4,0	1,7	-2,4	1.481,4	35,6	59,8
1988	5,3	2,0	2,8	4,1	-2,9	1.566,4	37,5	60,7
1989	5,0	2,5	4,6	3,8	3,3	1.672,9	39,7	60,0
1990	5,4	3,3	5,2	4,2	13,6	1.801,3	40,2	58,4
1991	5,8	3,3	6,5	2,7	0,8	1.928,3	40,0	58,8
1992	5,9	4,1	5,6	1,7	-1,6	2.046,1	39,4	58,4
1993	6,8	3,6	4,2	-0,3	-10,6	2.117,8	37,9	62,8
1994 f/	6,5	2,8	3,0	2,5	-12,3	2.211,6	38,0	64,4
1995 f/	6,4	2,2	3,5	3,0	-14,6	2.329,8	38,6	68,3

a/ In Prozent der Unselbständigen laut Arbeitsmarktstatistik.

b/ Entsprechend Tab. 5.3 der Statistischen Übersichten (Beilage zu den Wifo-Monatsberichten).

c/ In Preisen von 1983 (Neuberechnung).

d/ Exporte i.w.S. (laufende Preise).

e/ Öffentliche Schulden laut "EUROSTAT-Konzept"; 1993 bis 1995 eigene Schätzung inklusive EU-Beitriffsbelastung.

f/ Wifo-Prognose (Juli 1994) und eigene Schätzungen.

Quelle: Wifo-Monatsberichte, Statistische Nachrichten, Finanzschuldenbericht.

3,9% gegenüber 7,6% deutlich unter dem OECD-Durchschnitt. Die leichte Passivierung der Leistungsbilanz ist stabilitätspolitisch noch unproblematisch, stellt am Beginn des sich abzeichnenden Konjunkturaufschwungs jedoch eine Herausforderung für die Wirtschaftspolitik der kommenden Jahre dar.

Dieses gesamtwirtschaftlich durchaus respektable Ergebnis wird mitgetragen von der freiwilligen Ankoppelung an die Geld- und Währungspolitik der Deutschen Bundesbank, die trotz des Vereinigungsschocks, der nachfolgenden Hochzinspolitik der Bundesbank und den Währungsturbulenzen im Sommer 1992 und 1993 beibehalten wird und einen importseitigen Inflationsschub abwehrt. Binnenwirtschaftlich trägt eine konsequente aber moderate Lohnpolitik dazu bei, die Massenkaufkraft zu sichern, ohne von der Kostenseite her die Inflation anzuzehnen. Allerdings gehen von der Kostenüberwälzung in geschützten Sektoren sowie von Gebühren- und Tarifierhöhungen direkte Inflationsimpulse aus, die von nicht weitergegebenen terms-of-trade Gewinnen nicht kompensiert werden. Der rezessionsbedingte Rückgang der Export- und der Investitionsnachfrage wird von der lebhaften privaten und der öffentlichen Konsumnachfrage teilweise ausgeglichen.

Deutlich zutage treten läßt die Rezession allerdings einige strukturelle Probleme auf dem Arbeitsmarkt, wo Langzeitarbeitslose und ältere Arbeitnehmer für eine steigende Sockelarbeitslosigkeit verantwortlich sind, in Branchen mit zu wenig diversifizierter Nachfragestruktur, wo eine starke Zunahme der Insolvenzen verzeichnen ist und schließlich beim Bundeshaushalt, wo der konjunkturelle Rückschlag die Schere zwischen Einnahmen und Ausgaben weit öffnet.

Die Konsolidierung des Bundeshaushalts mit einem erklärten Langfristziel eines Budgetdefizits von 2,5% des BIP ab 1992 wird von der Koalitionsregierung seit 1987 verfolgt und bis 1990 wird die schrittweise Senkung des Haushaltsdefizits um jeweils 0,5% jährlich, ausgehend von 5% 1987 auch eingehalten. Der Wachstumseinbruch, diskretionäre Ausgabenausweitungen und versäumte Ausgabenreformen bringen das Budgetdefizit 1992 statt der angestrebten 2,5% jedoch wieder auf 5%, das Niveau zu Beginn des Konsolidierungspfades.

Dieser Mißerfolg in der Konsolidierungspolitik ist jedoch kein konjunktureller Unglücksfall, er fußt auf der mangelnden Bereitschaft der Koalitionsregierung, ihr Konsolidierungsszenario ausgabenseitig abzusichern. Zwar sinkt die Ausgabenquote des Bundes, ebenso wie jene der öffentlichen Haushalte von ihrem historische Höchststand 1987 bis 1990 fast bis auf das Niveau zu Beginn der 80er Jahre ab, in den nächsten drei Jahren steigt sie aber ebenso schnell an und liegt 1993 bereits wieder auf dem Ausgangsniveau (Abb. 1). Einnahmenseitig steigt die Abgabenquote nach der Entlastung durch die Steuerreform von 1989 bereits 1992 wieder über das Ausgangsniveau, dieser Einnahmenezuwachs reicht jedoch nicht aus, um die Netto-Neuerschuldung zu stabilisieren (Tab. 2).

Auch in der zweiten Amtsperiode schlägt der Versuch fehl, eine strukturelle Dauerentlastung auf der Ausgabenseite des Staatshaushalts vorzunehmen. Ansatzpunkte, wie eine langfristig stabile Finanzierung der gesetzlichen Sozialversicherung, eine umfassende Reform der Beamtenbesoldung oder eine Privatisierung bzw. stärkere finanzielle Eigen-

verantwortung von öffentlichen Unternehmen, führen lediglich zu kurzfristigen kosmetischen Korrekturen, die infolge des hohen nominellen Wachstums konjunkturell begünstigt einen Entlastungseffekt signalisieren.

Gegenüber dieser konservativen und entsprechend kostenintensiven Ausgabenpolitik ist die Steuerpolitik der Berichtsjahre von bemerkenswerter Originalität und Durchsetzungskraft. Dies gilt sowohl für die Einkommensbesteuerung von Unternehmen und Haushalten, wo der Wegfall der Gewerbe- und der Vermögensbesteuerung auch international hohe Beachtung gefunden hat. Es gilt aber auch für Anpassungsschritte an die EU in der Güterbesteuerung und für die ersten Schritte einer ökologischen Umgestaltung der österreichischen Steuersystems.

Die Haushaltsrechtsreform von 1988 hat die Informationsbasis für die Budgetpolitik auf Bundesebene durch die verbindliche Vorlage einer Budgetprognose verbessert, die schon 1991 die drohende Gefährdung der Budgetkonsolidierung deutlich aufgezeigt hat. Die prognostizierten Nettodefizite wurden in der jährlichen Haushaltsplanung dennoch nicht durch Ausgabeneinsparungen, sondern durch kurzfristig wirksame Mehreinnahmen zu bedecken versucht. Zusätzlich werden im Budgetvollzug der Berichtsjahre regelmäßig Mehrausgaben von mehr als 0.5% des BIP geleistet. Zur geringen Glaubwürdigkeit des Konsolidierungskurses der Koalitionsregierung tritt noch die geringe ökonomische Aussagekraft der von der Regierung gewählten Konsolidierungsleitlinie hinzu. Das Nettodefizit des Bundeshaushalts ist von seiner Konzeption nicht geeignet, den Vermögensstatus der öffentlichen Hand zu quantifizieren, aber auch die österreichische volkswirtschaftliche Gesamtrechnung unterzeichnet systematisch die Netto-Neuverschuldung des Staates. Zieht man ein ökonomisch konsistentes Konzept der Netto-Neuverschuldung als Beurteilungsmaßstab heran, so ist die Erfüllung der Maastrichter Konvergenzkriterien noch stärker gefährdet, als dies in den sprunghaft gestiegenen Nettodefizitquoten der Jahre 1993 und 1994 zum Ausdruck kommt.

Die Budgetsituation wird mittelfristig nicht nur durch die ungelösten strukturellen Probleme der Hauptausgabenbereiche belastet, zusätzlich erfordern neue Aufgaben im Zusammenhang mit der internationalen Wirtschaftsentwicklung öffentliche Finanzmittel, für die das Budget derzeit keinen Spielraum hat. Mit dem EU-Beitritt sind Finanzierungsbeiträge für den EU-Haushalt zu leisten, denen zwar zweckgebundene Finanzrückflüsse gegenüberstehen, die allerdings erheblich geringer sind und darüber hinaus nicht den öffentlichen Haushalten sondern direkt dem privaten Sektor zufließen. Verschärft wird diese Finanzlücke durch den Steuerwettbewerbsdruck auf den österreichischen Umsatzsteuersatz (20 bzw. 10%) gegenüber den EU-Nachbarn (Deutschland: 15% bzw. 7%, Italien: 18% bzw. 4/9/12%). Auf den verstärkten Wettbewerb auf den internationalen Faktormärkten hat Österreich mit einer beachtenswerten Reform der direkten Steuern reagiert, damit aber auch ein Signal gesetzt, daß die im internationalen Vergleich relativ niedrigen der Einkommen- und Vermögensteuern nicht verstärkt als Finanzquelle zur Bedeckung öffentlicher Ausgabenprogramme herangezogen werden sollen, um die Konvergenzkriterien zu erfüllen. Gleichfalls gefordert sind die öffentlichen Haushalte, um die Wirtschaftsentwicklung der

Abb. 1: Fiskalindikatoren der öffentlichen Haushalte

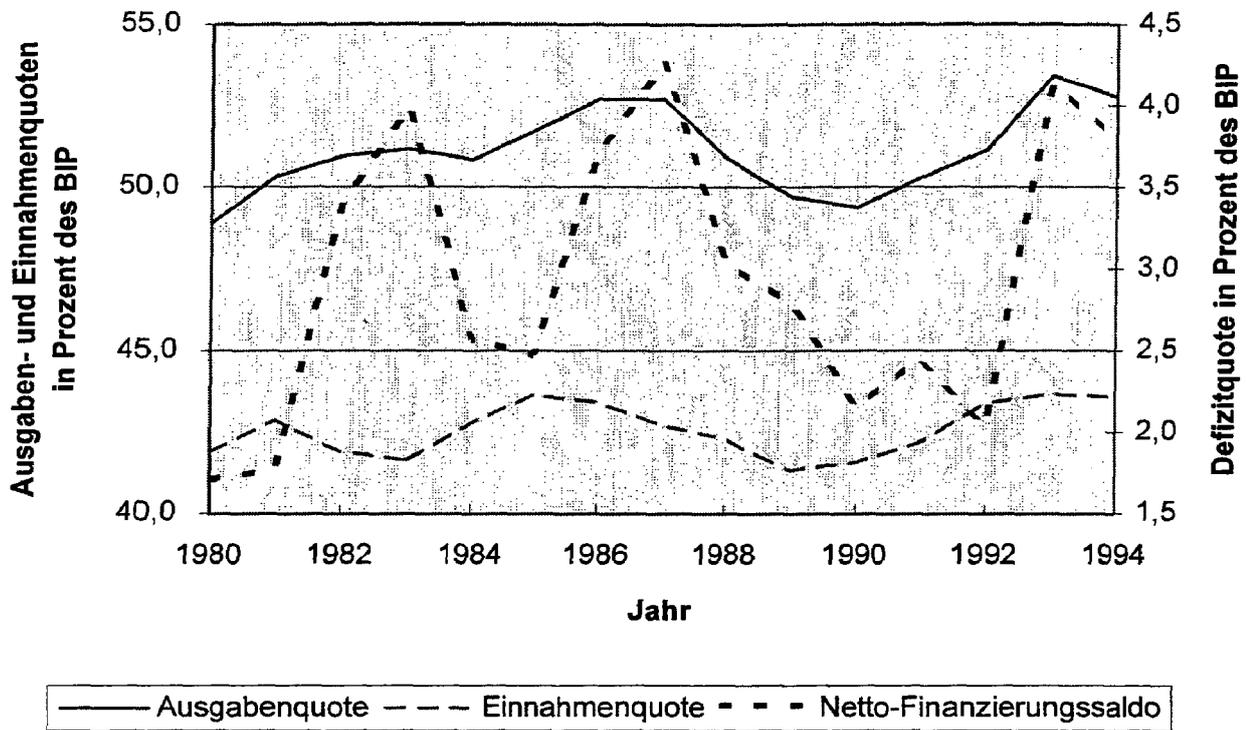


Tabelle 2. Der öffentliche Sektor im Wirtschaftskreislauf, 1980-94 a/

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Transaktionen in Milliarden S															
Wertschöpfungsquote															
nominell	13,0	13,4	13,7	13,7	13,6	13,7	13,9	13,9	13,4	13,2	13,0	13,3	13,5	14,0	...
real /c	13,2	13,6	13,8	13,7	13,7	13,6	13,6	13,5	13,1	12,7	12,3	12,3	12,4	12,6	...
Ausgabenquote /d	48,9	50,3	50,9	51,2	50,8	51,7	52,7	52,7	50,9	49,7	49,4	50,3	51,1	53,4	52,8
Abgabenquote /e	41,9	42,9	41,9	41,6	42,8	43,6	43,4	42,7	42,3	41,3	41,6	42,2	43,4	43,7	43,6
Laufende Einnahmen	461,6	504,4	529,9	557,1	606,1	653,5	682,1	705,7	738,0	772,3	837,5	908,8	991,0	1029,0	1068,6
davon in %															
-Einkommen aus Besitz	4,0	4,4	4,2	4,0	3,8	4,0	3,8	4,2	4,2	4,3	4,5	4,5	4,6	4,2	3,9
-Unternehmung	35,3	34,6	34,9	35,4	35,7	34,6	34,3	34,7	34,5	35,1	34,4	33,6	32,9	32,9	33,5
-indirekte Steuern	27,8	28,6	28,2	28,1	28,7	29,6	29,9	28,8	29,1	27,8	28,5	29,4	30,0	29,6	28,2
-Direkte Steuern	28,0	27,5	27,5	27,2	26,8	26,9	27,1	27,3	27,4	27,9	27,8	27,7	27,9	28,6	30,0
-Sozialversicherungsbeiträge															
Laufende Ausgaben	425,5	465,3	512,7	542,9	575,8	620,7	664,1	702,2	718,8	752,4	804,0	879,5	950,1	1024,5	1067,2
davon in %															
-öffentlicher Konsum	42,0	42,0	41,8	41,8	41,3	41,1	40,8	39,9	40,1	40,3	39,8	39,8	39,7	39,6	39,7
-Zinsen für die Staatsschuld	5,8	6,3	6,9	6,7	7,5	7,7	7,8	8,3	8,6	8,8	9,1	9,3	9,3	9,1	8,8
-Subventionen	7,1	6,9	6,7	6,5	6,2	6,3	6,9	6,7	6,3	6,0	6,0	6,4	6,4	6,2	6,3
-Sozialtransfers	44,5	44,2	44,0	44,3	44,3	44,3	43,9	44,4	44,4	44,2	44,4	43,7	43,7	44,2	44,5
Bruttovermögensbildung															
-öffentliches Sparen	36,2	39,1	17,1	14,2	30,3	32,9	18,0	3,5	19,2	19,9	33,5	29,3	40,9	4,4	1,4
-Abschreibungen	7,5	8,4	9,1	9,6	10,1	10,7	11,3	11,6	11,8	12,2	12,8	13,5	13,8	14,5	14,3
-Kapitaltransfers netto	16,5	20,3	19,9	24,9	25,2	27,1	27,5	26,9	27,3	23,1	27,0	26,4	29,0	37,2	28,2
-Liegenschaftserwerb netto	2,6	2,0	1,8	1,7	1,7	1,8	2,2	0,7	0,6	0,6	0,7	0,5	0,0	3,1	0,4
-Bruttoinvestitionen	41,6	43,8	42,9	45,2	46,3	48,0	52,1	50,7	50,7	55,2	57,3	63,0	67,3	66,0	71,0
Netto-Finanzierungssaldo (Defizit)	17,0	18,6	38,5	47,9	32,8	33,4	52,5	63,2	47,6	46,8	38,7	47,2	41,6	87,4	83,9
in Prozent des BIP	1,7	1,8	3,4	4,0	2,6	2,5	3,7	4,3	3,0	2,8	2,2	2,4	2,0	4,1	3,8

a/ Daten bis einschließlich 1993 entsprechend ÖSTZ: Österreichs Volkseinkommen 1993, Wien, November 1994.

b/ Prognose Arbeitsbehelf zum Bundesfinanzgesetz 1994.

c/ in Preisen von 1983.

d/ Laufende Ausgaben, Bruttoinvestitionen, Liegenschaftserwerb und Kapitaltransfers (i.e. Ausgaben des Staates lt. Produktions-, Einkommens- und Vermögenkonten ohne Produktionserlös)

e/ Direkte Steuern, indirekte Steuern und Sozialversicherungsbeiträge.

Quelle: ÖSTZ, Arbeitsbehelf zum Bundesfinanzgesetz 1994, eigene Berechnung.

Transformationswirtschaften des Ostens durch geeignete Infrastruktur- und direkte Kapitalhilfen vor Ort zu unterstützen. Diese Ostintegration erfordert auch von der österreichischen Volkswirtschaft Umstrukturierungen insbesondere im Primär- und Sekundärsektor, der gleichfalls einer aktiven staatlichen Unterstützung und sozialen Absicherung bedarf. Eine unverzügliche Durchforstung aller laufenden Ausgaben auf allen staatlichen Ebenen ist daher unabdingbar, um mit dem langfristig aufrechterhaltbaren Staatseinnahmepotential den neuen Staatsaufgaben gerecht zu werden. Das Koalitionsabkommen der Regierung Vranitzky-III vom November 1994 liefert erste Ansätze in diese Richtung. Der signalisierte Widerstand der Sozialpartner, insbesondere der Gewerkschaften, lassen die geplante Realisation jedoch fraglich erscheinen.

2. Einnahmenpolitik

2.1. Makroökonomische Einnahmenentwicklung

Einnahmenseitig sind die Berichtsjahre durch einen starken Anstieg der laufenden Einnahmen gekennzeichnet, ihr Anteil am BIP steigt von 46,5% 1990 auf 48,6% in 1993. Die Steuerquote, die durch den Entlastungseffekt der Einkommensteuerreform 1989 auf unter 41% und damit fast auf den EU-Durchschnitt gesenkt wird, erreicht mit 43,0% 1993 wieder den bisherigen historischen Höchststand von 1985. Besonders stark wachsen konjunkturbedingt die direkten Steuern (von 13,3% auf 14,4% 1993) und aufgrund von diskretionären Erhöhungen die Sozialversicherungsbeiträge (von 12,3% auf 13,2%), während die indirekten Steuern mit einer Aufkommenselastizität von 1 wachsen, mit 16,0% aber weiterhin die fiskalisch ergiebigste Finanzierungsquelle des Staatshaushalts bleiben (siehe Tabellen 2 und 3).

2.2 Die zweite Etappe der Unternehmenssteuerreform

Mit der Einkommensteuerreform 1989 wird eine Entlastung der Unternehmensbesteuerung eingeleitet, die Österreich als Wirtschaftsstandort im internationalen Wettbewerb eine hohe Attraktivität verleihen soll. Dazu wird die Körperschaftsteuer mit einem gegenüber dem bisherigen Höchstsatz von 55% erheblich reduzierten, einheitlichen Satz von 30% für thesaurierte und ausgeschüttete Gewinne ausgestaltet und die Wirkung der Substanzsteuern, der betrieblichen Vermögensteuer und des Erbschaftsteueräquivalents durch deren steuerliche Anerkennung als Sonderausgaben beträchtlich gemildert.

Die Regierungserklärung des Koalitionskabinetts Vranitzky-II von Herbst 1990 sieht im Zuge der Anpassung des österreichischen Steuersystems an die Erfordernisse des EWR und der EU weiteren Handlungsbedarf in Richtung einer Senkung und Vereinfachung der Ertragsbesteuerung, die in den Berichtsjahren in mehreren Schritten umgesetzt wird. Zentrale Elemente dieser zweiten Etappe der Steuerreform sind die Einführung einer Abgeltungssteuer für Kapitalerträge, die Abschaffung der Gewerbesteuer und die Abschaffung der Vermögensteuer und des Erbschaftsteueräquivalents sowie die Abschaffung der seit 1981 erhobenen Sonderabgabe von Banken. Die Einnahmenausfälle für die Gebietskörperschaften werden durch eine Anhebung des Körperschaftsteuersatzes und durch die Überführung der

Lohnsummensteuer in eine ertragsstärkere Kommunalabgabe auf die Lohnsumme teilweise kompensiert.

a) Abgeltungssteuer für Kapitalerträge

Die Neuordnung der Kapitalbesteuerung fußt auf den positiven Erfahrungen mit der 10%igen Kapitalertragsteuer II, die Österreich parallel zu Deutschland mit Beginn des Jahres 1989 als anrechenbare Quellensteuer auf Zinserträge eingeführt hat. Der fiskalische Ertrag liegt durchweg über den Erwartungen und läßt darauf schließen, daß es zu keiner nennenswerten Kapitalflucht in ausländische Steueroasen gekommen ist.

Ab 1.1.1993 wird die Kapitalertragsteuer mit einem Satz von 22% als Abgeltungssteuer eingehoben, die die Steuerpflicht für Zinserträge aus Geldanlagen und festverzinslichen Wertpapieren im Rahmen der Einkommensbesteuerung vom progressiven Einkommensteuertarif ausnimmt. Ökonomisch liegt die Steuerbelastung von Zinserträgen sogar noch niedriger, weil mit der 22%igen Quellensteuer auch die persönliche Vermögensteuer und die Erbschaftsteuer abgegolten sind.

In der Ausgestaltung der Quellensteuer wird bemerkenswerterweise auf distributive Sonderregelungen verzichtet. Damit wird der Verwaltungsaufwand gering gehalten (insbesondere im Vergleich zur deutschen Zinsabschlagsteuer),² auch wenn damit Kleinsparer steuerpflichtig werden. Diese können jedoch die entrichtete Quellensteuer im Veranlagungsweg rückerstattet bekommen, sofern die tarifliche Steuerbelastung niedriger liegt. Andererseits sind mit dieser Erhebungspraxis weiterhin anonyme Finanzanlagen verträglich. Von der Kapitalertragsteuer ausgenommen sind die Gewinnanteile aus Lebensversicherungen, die staatliche Bausparprämie sowie auf Antrag die Zinserträge von ausländischen Anlegern.

Aus distributiver Sicht erkennt damit die österreichische Steuerpolitik der lückenlosen Erfassung inländischer Zinserträge einen höheren Gerechtigkeitsstandard zu als der progressiven Belastung freiwillig einbekannter Kapitalerträge.³ Der fiskalische Erfolg dieser steuerpolitischen Maßnahme ist eine ex post-Bestätigung für diese Einschätzung. Darüber hinaus lassen sich aber auch allokativen Argumente ins Treffen führen, die eine geringere Grenzsteuerbelastung von Kapitalerträgen gegenüber anderen Einkunftsformen rechtfertigen (vgl. Sørensen, 1994). Zum einen greift ein umfassender Einkommen-

² Die deutsche Zinsabschlagsteuer ist eine 30%ige Quellensteuer, die im Veranlagungsweg auf die persönliche Einkommensteuer anrechenbar ist. Durch hohe persönliche Freibeträge (DM 6000 Sparerfreibetrag und DM 100 Werbungskostenfreibetrag jeweils pro Person und Jahr) sind für den Großteil der Sparer die Zinserträge einkommensteuerfrei. Über einen betragsmäßig spezifizierten Freistellungsauftrag, den jeder Sparer an seine Finanzinstitutionen bis zum Gesamtausmaß des persönlichen Freibetrags erteilen kann, werden Zinserträge von der Quellensteuer befreit, solange die im Freistellungsauftrag festgelegten Obergrenzen an Zinserträgen nicht überschritten werden.

³ Mit dem Argument einer umfassenden und von Steuerschlupflöchern freien Bemessungsgrundlage der Kapitalbesteuerung wird die die Einführung einer proportional gestalteten Abgeltungssteuer für Kapitaleinkünfte auch in den skandinavischen Ländern politisch mehrheitsfähig.

Tabelle 3. Einnahmen des Bundes und öffentliche Abgabenstruktur (in Mrd. S)

	1990	1991	1992	1993 /a	1994 /b
Bundeseinnahmen	501,9	557,1	591,6	601,5	628,6
davon in %					
Steuern	59,9	58,5	60,8	60,2	60,6
Steuerähnliche Einnahmen	11,2	10,7	11,3	11,8	12,7
Betriebseinnahmen	16,3	15,2	15,1	14,9	10,0
Sonstige Einnahmen	12,6	15,6	12,9	13,0	16,6
Anteil des Bundes am Bruttosteueraufkommen in Prozent	66,5	66,6	66,8	67,2	68,1
Bruttosteueraufkommen c/	425,4	465,1	509,1	512,8	531,1
davon in %					
Direkte Steuern	45,8	47,4	48,0	48,2	44,8
davon					
-Lohnsteuer	24,8	26,2	26,4	26,6	26,0
-Veranlagte Einkommensteuer	7,9	7,7	7,3	6,6	6,6
-Kapitalertragsteuer	0,5	0,6	0,7	0,6	0,5
-Kapitalertragsteuer auf Zinsen	1,7	2,1	2,2	3,8	4,3
-Körperschaftsteuer	3,2	3,3	4,1	3,7	4,8
-Gewerbsteuer	2,0	1,9	1,9	1,7	0,4
-Vermögensteuer	1,7	1,7	1,6	1,6	0,2
Indirekte Steuern	53,9	52,3	51,7	51,5	54,8
davon					
-Umsatzsteuer	36,3	35,2	34,0	34,2	36,9
-Einfuhrabgaben d/	1,6	1,6	1,5	1,5	1,4
-Verbrauchssteuern e/	7,7	7,3	7,9	7,7	8,0
-Gebühren	1,7	1,7	1,7	1,6	1,6
-Verkehrssteuern f/	6,0	5,9	6,4	6,5	6,9

a/ Vorläufiger Gebarungserfolg

b/ Bundesvoranschlag

c/ enthält neben direkten und indirekten Steuern noch in geringem Ausmass Resteingänge von weggefallenen Abgaben und Einnahmen aus Nebenansprüchen (z.B. Geldstrafen).

d/ i.w. Zölle, Ausgleichsabgaben.

e/ i.w. Mineralölsteuer, Tabaksteuer.

f/ i.w. Kfz-Steuer, Versicherungssteuer, Grunderwerbsteuer.

Quelle: Arbeitsbehelf zum Bundesfinanzgesetz 1994, Wifo-Monatsberichte und eigene Berechnung.

steuertarif grundsätzlich auf jeden nominellen Zinsertrag zu und besteuert damit auch reine Inflationsabgeltungen, zum zweiten verzerren steuerpflichtige Zinserträge die intertemporale Konsumententscheidung zu Lasten des Zukunftskonsums ("Doppelbesteuerung" der Ersparnisse), und schließlich läßt sich eine ermäßigte Besteuerung der Kapitalerträge auch mit der unterschiedlichen Behandlung von Humankapital- und Finanzkapitalzuwächsen in bestehenden Einkommensteuersystemen rechtfertigen.⁴

Im Gegensatz zu Privatpersonen hat die KESt dagegen für Unternehmen weiterhin den Charakter einer Steuervorauszahlung, die in der Veranlagung auf die Gesamtsteuerschuld angerechnet wird.

Da die begünstigte Endbesteuerung in ihrer Beschränkung auf Privatpersonen Steuervermeidungsstrategien auslöst, wird ihr Anwendungsbereich bereits 1994 erheblich ausgeweitet. Um Risikoanlagen gegenüber festverzinslichen Finanzanlagen nicht zu diskriminieren und entsprechende Portfolioumschichtungen zu vermeiden, wird die Endbesteuerung mit einem Satz von 22% auf Ausschüttungen von Kapitalgesellschaften ausgeweitet. Der effektive Entlastungseffekt dieser Steuerreform ist jedoch gering, da Dividenden schon bisher nur mit dem halben Einkommensteuersatz (also maximal 25%, gleichzeitig dem Satz der KESt-I) versteuert wurden. Realkapital unterliegt jedoch, im Gegensatz zu Finanzkapital, weiterhin der Erbschaftsteuer.

Weiters sind ab 1994 auch die Kapitalerträge von Einzelunternehmen und Personengesellschaften durch die Quellensteuer abgegolten, die obligatorische Anrechnung beschränkt sich nur mehr auf Kapitalgesellschaften. Damit werden für den Unternehmer Überführungen von betrieblichen Vermögenswerten in die private Sphäre entbehrlich, um die günstigere Endbesteuerung zu nutzen.

b) Abschaffung der Gewerbesteuer

Die österreichische Gewerbesteuer steht ebenso wie ihr deutsches Gegenstück als diskriminierende Ertrags- und Substanzsteuer schon jahrzehntelang im Kreuzfeuer der Kritik der Unternehmervverbände. Bereits 1984 wird eine stufenweise Abschaffung der Gewerbesteuer eingeleitet, der Einnahmefall für die Gemeinden wird durch eine Verschiebung des Aufteilungsverhältnisses der verbleibenden Gewerbeertragsteuer zu Lasten des Bundes kompensiert. Mit der Steuerreform 1989 werden Entlastungen für ertragsschwache Kleingewerbebetriebe beschlossen, der Gewerbesteuermaßbetrag und damit der Gewerbesteuersatz um 10% gesenkt. Die völlige Abschaffung der Gewerbeertragsteuer 1994 ist somit nur ein letzter konsequenter Schritt in dieser Richtung.

⁴ Nach ökonomisch rigoroser Interpretation der Schanz/Haig/Simons-Definition des umfassenden Einkommens wären Humankapitalzuwächse im Periodenvergleich ebenso steuerpflichtig wie Finanz- und Realkapitalzuwächse. Selbst in der strengsten Form einer Einkommensbesteuerung nach der Reinvermögenszugangstheorie, die Kapitalgewinne zum Zeitpunkt der Entstehung der Einkommensbesteuerung unterzieht, sind aber nur die laufenden Erträge aus dem Humankapital, das Arbeitseinkommen, steuerpflichtig.

Als fiskalische Kompensation für die Gemeinden wird die letzte Komponente der Gewerbesteuer, die kommunale Lohnsummensteuer durch eine Kommunalsteuer ersetzt, die gleichfalls an der Lohnsumme anknüpft, jedoch alle Unternehmen (Ausnahme: Bundesbahn und gemeinnützige Körperschaften auf dem Gebiet der Krankenbetreuung und der sozialen Fürsorge) erfaßt. Der Steuersatz ist einheitlich mit 3% festgelegt und liegt damit um 50% über dem bisherigen maximalen Lohnsummensteuersatz (Meßbetrag 2%, kommunaler Hebesatz maximal 1000%). Für die horizontale Ertragsaufteilung auf die Gemeinden gilt eine Zerlegung nach dem Betriebsstättenprinzip.

c) Die Abschaffung der Vermögensteuer

Die Vermögensteuer und das Erbschaftsteueräquivalent, eine kompensatorische Abgabe, die den intergenerativen Transfer von Kapitalbeteiligungen der erbschaftsteuerlichen Belastung von nicht inkorporiertem Betriebsvermögen gleichstellen soll, werden 1994 abgeschafft. Mit dieser Maßnahme wird mit einem Schlag die Kritik an der Substanzbesteuerung, an der Doppelbesteuerung von Körperschaftsvermögen und an der Diskriminierung von Finanzvermögen gegenüber dem unterbewerteten Realvermögen obsolet. Fiskalisch trifft der Wegfall der beiden Steuern ausschließlich den Bund, der jedoch mit der Anhebung des KSt-Satzes von 30% auf 34% und mit der Einführung einer Mindest-KSt⁵ von jährlich 15.000 S kurzfristig kompensiert und langfristig aufgrund der elastischeren Bemessungsgrundlage bessergestellt wird. Da das Bewertungsgesetz jedenfalls für Erbschafts- und Schenkungsvorgänge relevant bleibt, stellt sich jedoch die Frage, ob aus verteilungspolitischer Sicht nicht eine Beibehaltung der Vermögensteuer, gegebenenfalls mit einer Anrechnungsregelung für die betriebliche auf die private Vermögensteuer aus fiskalischer und verteilungspolitischer Sicht vorzuziehen gewesen wäre.

d) Einkommensteuerliche Sonderregelungen

In Weiterführung der "tax cut cum base broadening" Strategie der Steuerreform 1989 werden ab 1994 Pauschalrückstellungen aller Art nicht mehr steuerlich anerkannt, die Bildung von Investitionsrücklagen entfällt, und der Investitionsfreibetrag, eine Zusatzabschreibung für aktivierungspflichtige Wirtschaftsgüter über 100% der Anschaffungs- und Herstellungskosten hinaus, wird im 2. Quartal 1994 auf 15% gesenkt.⁶ Konjunkturbedingt war dieser Investitionsfreibetrag ab 1.2.1993 von ursprünglich 20% auf 30% befristet angehoben worden.

Für freiberufliche und gewerbliche Kleinunternehmen bis zu einem Jahresumsatz von 3 Mill. S wird ein gesetzliches Pauschalierungswahlrecht eingeführt, nach dem 12% des Umsatzes als Betriebsausgaben anerkannt werden, zusätzlich zu den großen

⁵ Die Einführung einer Mindeststeuer entspricht einem steuerpflichtigen Jahresgewinn von rund 44000 S und soll der Bildung von Scheingesellschaften vorbeugen. Mindeststeuerbeträge können als Steuerkredit gegen die KStSchuld der sieben Folgejahre verrechnet werden.

⁶ Für bestimmte unkörperliche Wirtschaftsgüter wie Lizenzen oder gewerbliche Schutzrechte sinkt der Investitionsfreibetrag auf 10% innerhalb eines Konzerns sogar auf null.

betriebspezifischen Ausgaben (im wesentlichen für den Wareneingang und die unmittelbare Weiterverarbeitung sowie für die Bruttoarbeitslöhne). Im Verordnungsweg können künftig Pauschalierungsregelungen für Jahresumsätze bis 5 Mill. S (bzw. 8 Mill. S im Lebensmittel-einzelhandel) erlassen werden.

Parallel zur gesetzlichen Betriebsausgabenpauschalierung bei der ESt wird eine Vorsteuerpauschalierung von 1,8% bei der USt eingeführt, die zusätzlich zur tatsächlichen Vorsteuer für den Wareneinsatz, für Fremdlöhne und für Großinvestitionen (über 15.000 S) geltend gemacht werden kann. Die bisherige Bagatellgrenze für eine unechte Umsatzsteuerbefreiung wird von 40.000 S Jahresumsatz auf 300.000 S erhöht, wobei ebenfalls ein Wahlrecht auf Regelbesteuerung besteht.

2.3 Entlastung und Vereinfachung der Einkommensbesteuerung

Die für ESt-Reformen charakteristische tarifliche Entlastung von inflationsbedingten Progressionsverschärfungen wird 1993 durch eine Anhebung des Alleinverdienerabsetzbetrags von S 4.000 auf S 5.000 sowie 1994 durch eine Anhebung des allgemeinen Steuerabsetzbetrags von S 5.000 auf S 8.840 vorgenommen. Tarifklassengrenzen und sonstige Steuerabsetzbeträge bleiben gegenüber 1989 unverändert, so daß inflationsabgeltende Einkommenszuwächse zu höheren Steuerbelastungen führen. Lediglich die Einkommensgrenzen für die Zuerkennung des Alleinverdienerabsetzbetrages 1994 werden um 50% angehoben (Tab. 4).

Nach dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs von 1991 über die unzureichende Berücksichtigung der Kinderzahl für die ESt-Bemessung wird die Familienförderung 1993 durch die Einführung von nach der Kinderzahl gestaffelten Kinderabsetzbeträgen (monatlich S 350 bzw. S 525 für das 1. und 2. Kind, S 700 für jedes weitere) beträchtlich ausgeweitet. Da diese Kinderabsetzbeträge mit der traditionellen Kinderbeihilfe direkt ausgezahlt werden, ist die Nutzung dieses Steuervorteils unabhängig von der Höhe der individuellen Einkommensteuerbelastung voll wirksam und entspricht für Kleineinkommensbezieher einer Negativsteuer. Als Negativsteuer direkt ausgezahlt wird auf Antrag auch ein steuerlich nicht nutzbarer Alleinverdiener- oder Alleinerhalterabsetzbetrag, allerdings betragsmäßig auf S 2.000 (d.h. 40% des Jahresabsetzbetrages) beschränkt.

Mit der Steuerreform 1994 wird die Einkommensbesteuerung um ein weiteres Negativsteuerelement ergänzt. Für einen mangels Steuerschuld nicht nutzbaren Arbeitnehmerabsetzbetrag wird auf Antrag eine Steuergutschrift von maximal 10% der vom Arbeitnehmer geleisteten Sozialversicherungsbeiträge gewährt.

Grundsätzlich unterliegen nach der ESt-Reform 1994 Lohneinkommen bis S 11.500 pro Monat (bzw. wegen der geringeren Absetzbeträge Pensionsbezüge bis S 9.600) nicht der Lohnsteuer. Um die Steuerfreiheit auch für die zugehörigen Lohnsonderzahlungen (13. und 14. Monatsbezug) sicherzustellen, die unter Einrechnung eines Freibetrags von S 8.500 mit einem Proportionalatz von 6% versteuert werden, wurde als zusätzliches Tarifelement eine Steuerfreigrenze von S 23.000 geschaffen. Eine Einschleifregelung mit einem

maximalen Grenzsteuersatz von 30% stellt sicher, daß bei Überschreiten der Freigrenze kein Nettoeinkommensverlust eintritt.

Vereinfacht wird auch die Steuerverwaltung. Die Lohnsteuerkarte fällt 1994 weg, ebenso das Lohnsteuer-Jahresausgleichsverfahren. An dessen Stelle tritt die Arbeitnehmerveranlagung als Pflichtveranlagung, z.B. wenn mehrere lohnsteuerpflichtige Bezüge oder Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit mit anderen Einkünften zusammentreffen, oder als Antragsveranlagung, um Steuererstattungen an zuviel entrichteter Lohnsteuer einzufordern.

2.4 Ökologische Akzente der Steuerpolitik

Die EU-orientierte Abschaffung des erhöhten Umsatzsteuersatzes von 32% auf Kraftfahrzeuge, die ab 1992 dem Normalsatz von 20% unterliegen, wird aus fiskalischen Gründen dazu genutzt, eine neue Steuer auf die erstmalige Zulassung von Kraftfahrzeugen zu legen, die Normverbrauchsabgabe. Bemessungsgrundlage dieser Steuer ist der Nettokaufpreis des Fahrzeuges, der Steuersatz der Abgabe bemißt sich bei Autos nach dem normierten Treibstoffverbrauch⁷ im Typenschein (Fahrzeugbrief), bei Motorrädern nach dem Hubraum. Der Maximalsatz der Normverbrauchsabgabe beträgt 14%. Gegenüber der Luxusmehrwertsteuer werden damit kraftstoffsparende Autos deutlich entlastet, Elektroautos sind sogar von der Normverbrauchsabgabe befreit.

Gleichfalls ökologische Signalwirkung geht von der Umstellung der nach dem Hubraum bemessenen Kraftfahrzeugsteuer auf die an der Fahrzeugleistung anknüpfende motorbezogene Versicherungssteuer aus. Seit 1.5.1993 wird diese neue Kfz-Steuer von den Versicherungsunternehmen gemeinsam mit den Haftpflicht-Versicherungsprämien erhoben und ersetzt damit die antiquierte und kostspielige Steuererhebung durch monatliche Kfz-Stempelmarken. Der monatliche Steuerbetrag in S steigt mit der Motorleistung indirekt progressiv nach der Tarifformel $t = 5,5 \times (kW - 24)$, wobei der Mindestbetrag mit 55 S festgelegt ist. Noch zugelassene Fahrzeuge ohne geregelten Katalysator werden mit einer um 20% höheren Steuer belegt. Im Gegensatz dazu geht von der Besteuerung der LKWs (über 3,5 t) keine Lenkungswirkung aus, die Kfz-Steuer wird hier einheitlich mit 450 S monatlich erhoben.

Eine breitere Energiesteuer wird im Einklang mit den Plänen der EU diskutiert und gutgeheißen, ein nationaler Alleingang der Einführung, wie in den skandinavischen Staaten oder in den Niederlanden, wird jedoch von der Regierung nicht erwogen.

2.5 Steuerreform und Finanzausgleich

Die weitreichende Umgestaltung des österreichischen Steuersystems zeigt Konsequenzen für die Finanzmittelausstattung der Gebietskörperschaften auf. Eine Reform der Finanzaus-

⁷ Die im Normverbrauchsabgabegesetz genannte Formel ermittelt für Autos den Steuersatz in % als gerundete Summe der jeweils um 3 Liter (für Dieselfahrzeuge 2 Liter) verminderten Angaben für den ECE-Verbrauch bei 90 km/h und im Stadtverkehr für je 100 km/h.

Tabelle 4. Einkommensteuerbelastung eines Durchschnittshaushalts (in S) /a

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Bruttojahreseinkommen /b	213.424	223.288	240.209	252.638	266.627	276.800	285.800
davon							
- steuerfreie Bezüge	11.025	11.535	12.409	13.061	15.033	15.606	16.365
- sonstige Bezüge /c	30.473	30.250	33.559	35.438	38.068	39.521	40.805
- laufende Bezüge	171.926	181.503	194.241	204.139	213.526	221.673	228.630
Einkommensteuer für laufende Bezüge							
Steuerpflichtiges Einkommen	171.926	181.503	194.241	204.139	213.526	221.673	228.630
Freibeträge	44.128	41.036	43.164	44.975	49.050	51.898	53.452
-Sonderausgaben-Pauschbetrag	3.276	1.638	1.638	1.638	1.638	1.638	1.638
-Pflichtbeiträge /b,d	35.938	37.598	39.726	41.537	45.612	48.460	50.014
-Werbungskosten-Pauschbetrag	4.914	1.800	1.800	1.800	1.800	1.800	1.800
Zu versteuerndes Einkommen	127.798	140.467	151.077	159.164	164.476	169.775	175.178
Einkommensteuer nach Tarif	33.174	24.910	27.352	29.944	31.640	33.336	35.064
Steuerabsetzbeträge	17.560	18.100	18.100	18.100	18.100	26.000	29.840
-allgemeiner Absetzbetrag	8.460	5.000	5.000	5.000	5.000	5.000	8.840
-Alleinverdiener-Absetzbetrag	3.900	4.000	4.000	4.000	4.000	5.000	5.000
-Kinderzuschlag bzw.-absetzbetrag /e	1.200	3.600	3.600	3.600	3.600	10.500	10.500
-Arbeitnehmerabsetzbetrag	4.000	1.500	1.500	1.500	1.500	1.500	1.500
-Verkehrsabsetzbetrag	0	4.000	4.000	4.000	4.000	4.000	4.000
Einkommensteuer für lfd. Bezüge	15.614	6.810	9.252	11.844	13.540	7.336	5.224
Einkommensteuer für sonstige Bezüge							
Sonstige Bezüge	30.250	33.559	33.559	35.438	38.068	39.521	40.805
Freibetrag	8.500	8.500	8.500	8.500	8.500	8.500	0
Absetzbetrag	0	0	0	0	0	0	510
Einkommensteuer für sonstige Bezüge	218	251	251	269	296	1.861	1.938
Einkommensteuer gesamt	15.832	7.061	9.503	12.113	13.836	9.197	7.162
in Prozent des Bruttoeinkommens	7,4	3,2	4,0	4,8	5,2	3,3	2,5

a/ Arbeitnehmer, Alleinverdiener, verheiratet, 2 Kinder.

b/ Durchschnittswerte nach OECD Quelle, 1994 geschätzt

c/ im wesentlichen 13. und 14. Monatsbezug

d/ Arbeitnehmerbeiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung, Wohnbauförderung und Arbeiterkammerumlage.

e/ ab 1993 Kinderabsetzbetrag (1.Kind 350 S, 2.Kind 525 S, 3. und weitere Kinder 700 S monatlich)

gleichsregelungen ist mit dem im Berichtszeitraum beschlossenen Finanzausgleichsgesetz 1993 jedoch nicht erfolgt.

Da der Bund im Rahmen seiner Kompetenzkompetenz Einnahmehausfälle durch die Erhebung neuer Bundessteuern zu kompensieren vermag, sind die betroffenen Länder und Gemeinden mangels eigener Gestaltungsmöglichkeit auf die Zuteilung von Ertragsanteilen angewiesen.

Durch die Reformmaßnahmen im österreichischen Steuersystem verlieren die Länder und Gemeinden USt-Anteile durch den Wegfall der erhöhten Umsatzsteuer, partizipieren jedoch nicht an der Normverbrauchsabgabe, die eine ausschließliche Bundesabgabe ist. Sie tragen auch entsprechend ihrer Anteile die Kosten der ESt-Entlastung mit, hier erfolgt aber eine längerfristige Kompensation durch die hohe Aufkommenselastizität. Einnahmedämpfend wirkt sich die intendierte Attraktivitätssteigerung von Kapitalgesellschaften aus, da der Ertrag der gemeinschaftlichen Einkommensteuer zugunsten der ausschließlich dem Bund zufließenden Körperschaftsteuer steigt. Hingegen sind alle drei Gebietskörperschaftsebenen an den aufkommenselastischen Kapitalertragsteuern beteiligt.

Eine Einschränkung der ohnedies sehr schwach ausgeprägten kommunalen Abgabenautonomie geht von der Substitution der Gewerbesteuer einschließlich der Lohnsummensteuer durch die Kommunalsteuer aus. Zwar war das Hebesatzrecht für die Gewerbesteuer im Gegensatz zur Hebesatzautonomie in Deutschland auf eine ja/nein-Entscheidung reduziert, der Hebesatz der Lohnsummensteuer konnte aber grundsätzlich zwischen 0 und 1000% frei gewählt werden. Der Steuersatz der Kommunalsteuer beträgt demgegenüber einheitlich 3%. Auch die Obergrenze der Getränkesteuersätze wird von 10% auf 5% halbiert, so daß sich der Spielraum einer eigenverantwortlichen Abgabepolitik der Gemeinden künftig auf die Grundsteuerhebesätze beschränkt. Länder können aufgrund des Finanzausgleichs praktisch keine eigenverantwortliche Steuerpolitik betreiben.

3. Ausgabenpolitik

3.1 Makroökonomische Ausgabenentwicklung

Die Ausgabenquote der öffentlichen Haushalte (laufende und vermögenswirksame Ausgaben lt. VGR in Prozent des BIP) ist im Berichtszeitraum kontinuierlich angestiegen und liegt 1993 mit 53,4 Prozent noch über den bisherigen Höchstwerten Mitte der 80'er Jahre (siehe Tabelle 2) und über dem EG-Durchschnitt von 52,7%. Die Unterschreitung der 50 Prozentmarke 1989-90 war weitgehend konjunkturbedingt und daher von kurzer Dauer.

Die überproportionale Ausgabenentwicklung, welche 1991 und damit bereits vor dem Wachstumseinbruch einsetzt, ist vor allem durch die Sozialtransfers und den öffentlichen Konsum bedingt. Die sonstigen laufenden Ausgaben (im wesentlichen Zinsen für die Staatsschuld und Subventionen) erhöhen sich nur mäßig. Der Anteil der vermögenswirksamen Ausgaben (Kapitaltransfers, Liegenschaftserwerb und Bruttoinvestitionen) sinkt sogar. Ausgabenseitige Konjunkturreffekte werden somit nicht durch öffentliche Investitionen, sondern durch eine Ausweitung der Umverteilungstätigkeit

i.w.S. hervorgerufen. Daß die Multiplikatoreffekte einer solchen Ausgabenpolitik sehr gering sind, wird auch durch jüngste Simulationsanalysen anhand eines österreichischen Makromodells bestätigt.⁸

Die Sozialquote steigt seit 1990 um 1,7 Prozentpunkte und erreicht 1994 den neuen Höchstwert von 21,5 Prozent des BIP. Mit einem Anstieg um 1,4 Prozentpunkte auf 19,1 Prozent des BIP gilt dies auch für die Quote des öffentlichen Konsums. Der Beitrag der sonstigen Ausgaben zur Ausgabenquote ist mit 0,6 Prozentpunkten geringer, jedoch auch das Ausgangsniveau 1990 von 7,6 Prozent des BIP, so daß letztlich alle drei großen Kategorien der laufenden Ausgaben ein ähnliches Wachstumsdifferential zum BIP ausweisen. Der leichte Rückgang der Quote der vermögenswirksamen Ausgaben auf 4,5 Prozent des BIP ist weitgehend durch sinkende Kapitaltransfers (netto) bedingt, da die öffentliche Bruttoinvestitionsquote von ca. 3,2 Prozent des BIP im wesentlichen unverändert bleibt. Der Netto-Finanzierungssaldo aller öffentlichen Haushalte liegt 1993 erstmals seit 1987 wiederum über der Investitionsquote, so daß kaum konjunkturelle oder wachstumspolitische Argumente zur Rechtfertigung der Defizitentwicklung herangezogen werden können.

3.2 Ausgabenpolitik des Bundes

Der Rückgang der Ausgabenquote des Bundes (auf Verwaltungsbasis) um 2 Prozentpunkte 1988-90 wird in den Folgejahren wieder aufgeholt (Tab. 5). Für den erneuten Anstieg um 3,4 Prozentpunkte 1990-93 sind zu gleichen Teilen die Ausgaben für die Erstellung von Staatsleistungen (+1,7 Prozentpunkte) und die Ausgaben für Umverteilung und Finanzierung (+1,2 bzw. +0,5 Prozentpunkte) verantwortlich. Dabei profitiert das Budget von den seit 1991 sinkenden Zinsen auf dem (Welt-)Kapitalmarkt, der Zinsendienst steigt seither etwas schwächer als das BIP. Die Verschiebung in der Ausgabenstruktur des Bundes spiegelt zwar die Effekte automatischer Stabilisatoren angesichts des 1992 einsetzenden Konjunkturabschwungs wider, sie ist jedoch auch das Ergebnis von diskretionären Ausgabenerhöhungen sowie die Folgewirkung unterlassener Reformmaßnahmen während der vorhergegangenen Hochkonjunkturphase.

Das Wachstum der Ausgaben für die Erstellung von öffentlichen Dienstleistungen wird von drei Komponenten bestimmt.

Die Personalausgaben (inklusive der Kostenabgeltung für die Landeslehrer) steigen stärker als das BIP, weil sowohl der Personalstand als auch das Pro-Kopf-Einkommen wachsen. Letzteres steigt sogar stärker als der gesamtwirtschaftliche Durchschnitt, obwohl die tariflichen Gehaltsabschlüsse der öffentlichen Bediensteten unterdurchschnittlich ausfallen. Diese Lohndrift ist auf Spartenregelungen bei einzelnen Beamtengruppen und auf die Gewährung von Nebengebühren zurückzuführen, die seit langem geforderte Verwal-

⁸ Siehe Breuss, F., Neck, R. und Schebeck, F. (1993): Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen finanzpolitischer Maßnahmen in einem keynesianischen Modell der österreichischen Wirtschaft: Eine Simulationsanalyse, in: Holzmann, R. und Neck, R. (Hrsg.): Konjunktureffekte der österreichischen Budgetpolitik, Wien (Manz), S. 177-247.

Tabelle 5. Struktur der Bundesausgaben a/

	1990	1991	1992	1993 vorl.	1994 BVA
	(in Mrd. öS)				
Gesamtausgaben laut BRA/BVA	564,7	619,8	686,0	699,7	709,0
- Bruttoausgaben der ÖBB	-38,5	-39,6	-41,4	-41,8	
+ Zahlungen an die ÖBB b/	13,3	13,6	14,0	16,8	
Bereinigte Gesamtausgaben	539,5	593,8	630,6	674,7	709,0
jährliche Ausgabenänderung in %	4,4%	10,1%	6,2%	7,0%	5,1%
jährliche BIP-Änderung in %	7,7%	7,1%	6,1%	3,5%	4,4%
	(in Prozent der bereinigten Gesamtausgaben)				
Bereinigte Gesamtausgaben					
Erstellung von Leistungen	30,3%	29,7%	33,2%	32,4%	33,1%
Umverteilung	33,8%	33,4%	32,3%	34,0%	33,8%
Finanzierung	35,9%	36,9%	34,6%	33,5%	33,1%
	(bereinigte Gesamtausgaben in Prozent des BIP)				
Bereinigte Gesamtausgaben a/	28,5%	29,4%	30,8%	31,9%	32,1%
Erstellung von Leistungen	8,6%	8,7%	10,2%	10,3%	10,6%
davon	Veränderung der Ausgaben gegenüber Vorjahr in %				
Personalaufwand b/	6,4%	8,4%	6,2%	6,6%	1,6%
Laufende Sachausgaben	2,6%	6,5%	8,7%	-0,2%	21,8%
Investitionen	1,2%	-2,7%	5,9%	4,0%	8,2%
Umverteilung	9,6%	9,8%	9,9%	10,8%	10,8%
davon	Veränderung der Ausgaben gegenüber Vorjahr in %				
Pensionen c/	2,8%	10,0%	6,1%	6,9%	3,6%
Zuschüsse zu Pensionsversicherung	3,1%	3,2%	1,9%	14,4%	4,5%
Familienbeihilfen	1,7%	10,7%	8,2%	9,2%	2,7%
Arbeitslosenunterstützung	0,9%	40,4%	28,8%	22,3%	9,6%
Finanzierung	10,2%	10,9%	10,6%	10,7%	10,6%
davon	Veränderung der Ausgaben gegenüber Vorjahr in %				
Finanzschulden	3,7%	14,4%	6,9%	5,1%	0,9%
Haftungen	1,1%	19,6%	-12,7%	-9,4%	-0,5%
An andere Rechsträger	2,5%	13,1%	6,0%	7,4%	6,7%
An Unternehmen	0,8%	50,7%	7,9%	9,3%	3,3%
An ÖBB d/	0,9%	1,3%	3,1%	21,7%	-5,0%

a/ Vorjahre auf Rechtsstand 1994 umgerechnet. Per 1994 sind die Österreichischen Bundesbahnen (ÖBB) aus dem Bundesbudget ausgegliedert.

b/ Abgang der ÖBB und Differenz zwischen Brutto- und Nettopensionen der ÖBB.

c/ Einschließlich Landeslehrer und ÖBB.

d/ 1990-93: Abgang der ÖBB und Tarifabgeltung; 1994: Kosten für Eisenbahninfrastruktur und Tarifabgeltung.

Quelle: Wifo-Monatsberichte, BRA, Arbeitsbehelf, eigene Berechnungen.

tungsreform und der Übergang zu einer anreizorientierten Entlohnung im öffentlichen Sektor stehen weiterhin aus.

Der laufende Sachaufwand steigt im Berichtszeitraum unterproportional. Der budgetierte Anstieg 1994 ist durch institutionelle Änderungen nach oben verzerrt, weil z.B. Mieten, die für Schul- und Universitätsräumlichkeiten an die Bundesimmobiliengesellschaft (BIG) bezahlt werden, erstmals im Budget verbucht werden. Diesen Ausgaben stehen jedoch gleich hohe Einnahmen der BIG gegenüber.

Die Investitionsausgaben wachsen unterproportional. Da jedoch neben Straßen auch Schul- und Universitätsbauten durch die ASFINAG vorfinanziert werden und nunmehr auch die BIG Bauvorhaben finanziert, spiegeln sich die tatsächlichen Infrastrukturinvestitionen des Bundes im Budget immer weniger wider.

Die Dynamik der Transferausgaben ist Folge des Konjunkturerinbruchs, aber auch der Einführung von neuen Leistungen und langfristiger Strukturprobleme der bestehenden Sozialprogramme. Der beträchtliche Anstieg bei den Arbeitslosenleistungen ist nicht allein auf die Arbeitslosenzahlen zurückzuführen (1990/93: +220.000 Personen oder +32%). Aus diesem Budgettitel wird etwa auch die Hälfte des Karenzurlaubsgeldes finanziert, Aufwendungen, die sich mit der Einführung des zweiten Karenzjahres 1992 fast verdoppelt haben (1991: 4,7 Mrd. S; 1992: 9,2 Mrd. S) und 1993 auf 11,1 Mrd. S ansteigen. Aus der Arbeitslosenversicherung werden aber auch steigende Beiträge an die Pensionsversicherung finanziert. Der traditionelle Bundesbeitrag zur Pensionsversicherung (Defizitabdeckung) erhöht sich dadurch im Berichtszeitraum kaum, er sinkt durch die Einführung des Pflegegelds Mitte 1993 sogar. Diese sozialpolitische Neuerung verursacht aber andererseits 1993 Budgetausgaben von 8,6 Mrd. S, für 1994 sind bereits 17,2 Mrd. S budgetiert. Erhöhungen der Familienbeihilfen (1992) und Überweisungen an die Arbeitslosenversicherung für das Karenzurlaubsgeld (1993) haben den Reservefond des Familienlastenausgleichs Ende 1993 zur Gänze aufgebraucht. Dadurch muß der Bund 1994 erstmalig einen Zuschuß (5,5 Mrd. S) an den Familienlastenausgleichsfond (FLAF) leisten. Zusammen mit dem Zuschußbedarf der Arbeitslosenversicherung und des Insolvenz-Ausgleichs-Fonds (IAF) werden damit 1994 Sozialausgaben des Bundes von rund 13 Mrd. S durch Kredite und nicht mehr durch zweckgebundene Abgaben finanziert. Neu ist dabei auch, daß davon über 7 Mrd. S außerbudgetär, durch Kreditaufnahme des Fonds der Arbeitsmarktverwaltung und des IAF gedeckt werden sollen.

Bei den Finanzierungsausgaben dämpfen seit 1991 sinkende Zinssätze die Ausgabendynamik. Trotz Anstiegs der Bundesfinanzschuld wächst der Zinsaufwand unterproportional, ebenso die Zahlungen im Rahmen der Haftung für die außerbudgetäre Finanzierung der verstaatlichten Industrie (ÖIAG) und den Straßenbau (ASFINAG). Allerdings belasten Haftungsfälle aus der Exportförderung zunehmend den Bundeshaushalt. Jährliche Schwankungen des Ausgabenanstiegs der Förderungsmittel an Unternehmen sind auf Ausweitungen und Einschränkungen in einzelnen Programmen zurückzuführen, die eher auf eine interessenpolitisch beeinflusste Aushandlung zwischen den Koalitionspartnern als auf ein klares ökonomisches Förderungskonzept hinweisen. Der Anstieg einzelner

Förderungsausgaben (vor allem in der Landwirtschaft und für einzelne kritische Wirtschaftssektoren) im Jahre 1994 ist im Zusammenhang mit dem EU-Beitrittsreferendum zu sehen. Die Überweisungen an andere Rechtsträger (vor allem an Länder und Gemeinden) steigen überproportional an. Einschließlich der Gehälter und Pensionen der Landeslehrer und der Bundesbeiträge an die Sozialversicherungsträger machen diese Überweisungen bereits ein Viertel des gesamten Budgetvolumens des Bundes aus. Sowohl die finanzielle Abhängigkeit vom Bund und als auch strategisches Verhalten von Ländern und Gemeinden infolge des Auseinanderklaffens von Aufgabenerfüllung und Kostentragung verursachen allokativen Ineffizienzen.

Die skizzierte Ausgabenentwicklung läßt sich als Folge von fragwürdigen, unzureichenden oder unterlassenen Reformen der staatlichen Ausgabenprogramme interpretieren. Während die jüngsten steuerpolitischen Reformen Österreichs Wettbewerbsfähigkeit und die Administration verbessern, ist auf der Ausgabenseite Österreich für den EU-Beitritt und den steigenden weltweiten Wettbewerb schlecht gerüstet. Der Reformbedarf der Ausgabenprogramme des Bundes ist groß und vielfältig:

Angesichts eines Personalaufwands von fast 30 Prozent des Bundesbudgets (einschließlich der Kosten für Landeslehrer und Beamtenpensionen) und dessen weiterhin steigender Tendenz ist eine umfassende Personal- und Besoldungsreform unumgänglich. Weitreichende Einsparvorschläge scheitern bisher am Widerstand der Gewerkschaft. Die für C-Beamte 1993 beschlossene und 1995 in Kraft tretende Besoldungsreform war der kleinste gemeinsame Nenner, die Reform für den höheren Dienst soll als Teil eines Maßnahmenpakets der neuen Bundesregierung bis 1999 aufgeschoben werden. Ohne anreizorientierte Remuneration aller Berufs- und Altersgruppen im öffentlichen Dienst besteht jedoch die Gefahr, daß alle Versuche, bei der Besoldung zu sparen, nur die Zahl der Dienstposten weiter erhöhen.

Ein spezifisches Problem stellen die Landeslehrer dar, welche von den Ländern eingestellt, jedoch vom Bund finanziert werden (1994: 30,6 Mrd. S oder 4,5 Prozent der Budgetausgaben). Damit bestehen auf Landesebene wenig Anzeizeffekte, die Zahl der Dienstposten und die Höhe der effektiven Gehälter zu begrenzen. Vorstöße des Finanzministers, durch eine Kostenbeteiligung der Länder (und kompensierende Korrekturen im Finanzausgleich) einen Anreiz für Einsparungen zu schaffen, wurden von der vereinten Länderfront bisher stets abgelehnt.

Ein weiteres Ausgabenproblem wird durch die Zweckbindung hervorgerufen, die Rigiditäten in der Ausgabengestaltung und -einschränkung nach sich ziehen. Ein besonderes Beispiel ist die Familienförderung, welche durch einen zweckgebundenen Dienstgeberbeitrag (4,5% der Bruttolöhne), durch Anteile an der Einkommen- und Körperschaftsteuer (2,29% des Aufkommens) und einige andere zweckgebundene Beiträge und Abgeltungen grundsätzlich alle kinderbezogenen Familienleistungen finanziert (1994: 51,7 Mrd. S Ein-

nahmen).⁹ Diese dynamische Einnahmequelle verführt zu Leistungserhöhungen und -ausweitungen, zusätzlich begünstigt durch den Rückgang der Kinderzahl. Die Zweckbindung und damit der fehlende Wettbewerb zu anderen Ausgabenprogrammen hemmt jegliche Reformbemühung, berechnete familienpolitische Ziele billiger und effizienter zu verfolgen. Analoges gilt für die Wohnbauförderung, deren Mittel (1994: 23,2 Mrd. S) aus einem Anteil von 9,2% an der Einkommen- und Körperschaftsteuer sowie aus dem Wohnbauförderungsbeitrag stammen. Die vom Bund an die Länder überwiesenen Mittel sind von diesen zweckgebunden zu verwenden und können damit nicht zur Finanzierung anderer Landesaufgaben herangezogen werden. Daß die Länder diese zweckgebundenen Wohnbaumittel bisher grundsätzlich nicht durch eigene Finanzquellen aufstocken, läßt die Verwendungsbeschränkung als bindend und die Budgetallokation ineffizient erscheinen.¹⁰ Als weitere Beispiele lassen sich die Arbeitslosenversicherung, die Außenhandelsförderung und weitere Zweckbindungen von Anteilen der Einkommen- und Umsatzsteuer anführen (1994: ca. 9 Prozent der Budgetausgaben). Rund 20% der Budgetausgaben des Bundes werden durch zweckgebundene Einnahmen finanziert, und es ist anzunehmen, daß ein erheblicher Teil dieser Finanzmittel bei höherer Budgetflexibilität effizienter verausgabt werden könnte. Eine wissenschaftlich fundierte, politische Diskussion zur Zweckbindung und ihren Folgen für Ausgabenreform und Budgetkonsolidierung wird bisher jedoch nicht geführt.

Unter allen staatlichen Ausgabenpolitiken ist die Wirtschaftsförderung wohl jene, welche den höchsten Grad an Komplexität aufweist, in der wirtschaftspolitischen Diskussion die meisten Kontroversen auslöst und grundsätzlich den größten Reformbedarf erkennen läßt. Das Budget des Bundes (wie auch jenes der Länder, Gemeinden und Kammern) enthält eine Reihe von ausgaben- und einnahmewirksamen Programmen, welche Wirtschaftsförderungsaufgaben erfüllen sollen, wenngleich die Zielsetzungen vielschichtig sind und die Wirksamkeit der Maßnahmen nur selten einer empirischen Ex-post Überprüfung unterzogen wird.¹¹ Das Fehlen eines theoretisch fundierten, aber operationalen Konzepts der Wirtschaftsförderung hat zur Folge, daß sich der Umfang der Maßnahmen inhaltlich und datenmäßig nicht klar abgrenzen läßt. Die lange Tradition von Wirtschaftsförderungsmaßnahmen in Österreich, das Besitzstandsdenken der Empfänger, die organisatorische Zersplitterung und die verworrene Kompetenzlage (so sind allein auf Bundesebene 6 Ministerien und mehr als 20 verschiedene Förderungsinstitutionen tätig), sowie die

⁹ Siehe Genser, B. und Holzmann, R. (1993): Öffentlicher Sektor - Finanz- und Sozialpolitik, in: Nowotny, E. und Winckler, G. (Hrsg.): Grundzüge der Wirtschaftspolitik Österreichs, Wien (Manz), S.201-248.

¹⁰ Diese Aussage abstrahiert von der Möglichkeit, daß die Überweisungen genau in jener Höhe erfolgt, welche der Grenzrate der Substitution zwischen den einzelnen Ausgabenbereichen auf Landesebene entspricht.

¹¹ Für eine Darstellung und Diskussion der Wirtschaftsförderung in Österreich und weitere Literaturhinweise siehe die Beiträge zu "100 Jahre Wirtschaftsförderung in Österreich", Wirtschaftspolitische Blätter 38/1991, Heft 4.

Wahrung von ressort-, partei- und regionalpolitischen Einflußsphären können als Begründungen für die Reformresistenz dieses Ausgabenbereichs genannt werden. Der EU-Beitritt schränkt zwar die Förderungsautonomie ein und verlangt erhöhte Transparenz, doch deutet die Erfahrung in den EU-Ländern eher auf einen Förderungsumbau als auf einen Förderungsabbau hin. Die Bedeutung von Förderungsmaßnahmen könnte durch die Maastrichter Verträge sogar ansteigen, wenn der Wegfall von geld- und währungspolitischen Instrumenten durch einen Ausbau fiskalischer Maßnahmen kompensiert werden soll. Abgesehen vom Budgetkonsolidierungsbedarf wäre dies ein weiterer Grund, eine Rationalisierung und Reform der Wirtschaftsförderung vorzunehmen.

Westintegration und Ostreformen stellen an die Ausgabenpolitik des Bundes (und anderer öffentlicher Träger) zusätzliche Anforderungen.

Der EU-Beitritt führt zu Zahlungen an das EU-Budget sowie zu Kompensationsleistungen und Anpassungshilfen an einzelne Berufsgruppen, denen geringere Ausgaben für agrarische Preisstützungen gegenüberstehen. Die Ausgaben übersteigen die budgetwirksamen Rückflüsse aus EU-Programmen für die Agrar- und Strukturpolitik bei weitem, so daß für 1995 ein Netto-Belastungsanstieg der öffentlichen Haushalte von 1,5 % des BIP erwartet wird, welcher bis 2000 auf 1 % des BIP absinken soll (siehe Abschnitt 5).

Die Transformation der Staaten Mittel- und Osteuropas erfordert Kapitaltransfers und Unterstützungsprogramme, bewirkt Haftungsausfälle, und setzt die österreichische Wirtschaft einem erhöhten Wettbewerbsdruck und Anpassungsbedarf aus. Waren es kurz nach der Wende in Osteuropa vor allem Schuldenerleichterungen sowie Zuschüsse und Kredite für technische und humanitäre Hilfe (Zahlungen 1991: 7,4 Mrd. S, 1992: 5,6 Mrd. S), welche direkt oder indirekt den Staatshaushalt belasteten, so sind es nun in steigendem Maße inländische Anpassungshilfen infolge des erhöhten Güter- und Faktorwettbewerbs. Die geschätzten künftigen Anpassungskosten aus dem Budget (Infrastruktur, Umschulung und Humankapitalbildung) für eine exportgeleitete Wachstumsstrategie des Westens in Osteuropa liegen bei ½ bis 1 Prozent des BIP jährlich.¹²

3.3 Sozialversicherung

Die traditionelle antizyklische Reaktion der Sozialausgaben, die Erweiterung bzw. Einführung neuer Sozialprogramme (2. Karenzgeldjahr und Pflegeversicherung) und unzureichende Reformenerfolge bei den traditionellen Sozialprogrammen führen zu neuen Spitzenwerten der Sozialquote (1990: 26,7%; 1992: 28,2%; 1993: 29,4%).¹³ Der Großteil dieser Ausgabendynamik belastet direkt das Bundesbudget (stark steigende Arbeitslosen- und Familienleistungen, neue Pflegeleistungen), aber auch das Ausgabenwachstum der

¹² Siehe Holzmann, R., Thiemann, Ch. und Petz, A. (1994): Pressures to adjust: Consequences for the OECD Countries from Reforms in Eastern Europe, EMPIRICA 21, No. 2, (im Druck).

¹³ Sozialausgaben nach EG-Abgrenzung (d.h. öffentliche Ausgaben zur Deckung sozialer Risiken plus dem Aufwand an freiwilligen betrieblichen Sozialleistungen) in % des BIP.

Sozialversicherungsträger (Kranken-, Pensions- und Unfallversicherung) liegt im Berichtszeitraum stets über dem BIP-Wachstum (Tabelle 6).

Tabelle 6. Ausgaben der Sozialversicherungsträger					
	1990	1991	1992	1993	1994
	Prognose				
	(in Prozent der unbereinigten Gesamtausgaben)				
Krankenversicherung	26,2	26,5	28,1	29,2	31,4
Pensionsversicherung	70,5	69,9	68,3	67,6	65,3
Unselbständige	59,2	58,6	57,2	56,6	...
Selbständige	11,4	11,3	11,1	11,0	...
Unfallversicherung	3,2	3,6	3,6	3,2	3,3
-	-	-	-	-	-
Gesamtausgaben	266,3	290,2	315,9	328,7	343,9
in Mrd. a/					
in Prozent des BIP	14,8%	15,1%	15,5%	15,6%	15,6%
a/ Bereinigt um Transferzahlungen zwischen Versicherungsträgern.					
Quelle: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, eigene Schätzungen.					

In der Krankenversicherung wird die Ausgabenentwicklung durch einen Mengen- und einen Struktureffekt determiniert. Der Anstieg der Behandlungsfälle (infolge steigenden Gesundheitsbewußtseins, zunehmender Alterung der Bevölkerung, aber auch eines unzureichenden Anreizsystems zur Verminderung von Moral hazard-Verhalten) und eine Verschiebung zu teureren Behandlungsmethoden (infolge des forcierten Einsatzes neuer technischer Geräte) verstärken den Ausgabendruck. Mit nunmehr knapp einem Drittel ist die Spitalspflege der größte Ausgabenposten, und dessen Entwicklung bestimmt in hohem Maße die Ausgabenentwicklung. Die Pflegesätze an die Spitalserhalter sind seit 1978 an die Beitragseinnahmen gekoppelt. Die Differenz wird von den Spitalserhaltern und dem Krankenanstalten-Zusammenarbeitsfond (KRAZAF) getragen, wobei die Überweisungen an den letzteren im Berichtszeitraum sprunghaft ansteigen. Die Ausgaben für Medikamente

können durch die automatische, jährliche Anpassung der privaten Rezeptgebühr nicht gebremst werden; die Zahl der Rezepte steigt stetig an. Dieser Selbstbehalt in der Krankenversicherung ist damit zwar als Finanzierungsinstrument, jedoch kaum als Steuerungsinstrument wirksam. Die dennoch ausgeglichene Bilanz aller Krankenversicherungsträger insgesamt ist der trotz steigender Arbeitslosigkeit wachsenden Beschäftigung und den Überweisungen von anderen Trägern für Pensionisten, Arbeitslose und Karenzurlauberinnen zu verdanken. Ohne Reformen auf der Ausgabenseite wird die Einnahmendynamik jedoch nicht ausreichen, um künftige Beitragssatzerhöhungen zu verhindern.

Die langfristig günstige Entwicklung in der Unfallversicherung setzt sich in der laufenden Berichtsperiode fort. Die Zahl der Unfallrenten sinkt geringfügig, die Renten wachsen schwächer als das BIP, und der Rentenaufwand bleibt damit annähernd konstant. Da sich die Zahl der Unfallversicherten weiterhin erhöht, könnten die Beitragssätze sogar gesenkt werden. Einnahmenüberschüsse werden jedoch durch Überweisungen an den Ausgleichsfond der Pensionsversicherungsträger abgeschöpft (1992: 1,5 Mrd. S).

In der Pensionsversicherung erhöht sich weiterhin der Stand an Pensionen, aufgrund des parallelen Anstiegs der Versichertenzahl stabilisiert sich seit 1988 jedoch die Pensionslastquote (1988: 601, 1993: 586 Pensionsbezieher pro 1000 Versicherte). Der Zugang zur vorzeitigen Alterspension, vor allem aber zur Arbeitsunfähigkeitspension hält weiter an. Die jährlichen Pensionsanpassungen liegen weit unter der Steigerung der durchschnittlichen Bemessungsgrundlage, werden in ihren Ausgabeneffekten jedoch z.T. durch stark steigende Richtsätze („Mindestpension“) kompensiert. Insgesamt steigen die Pensionsausgaben im Berichtszeitraum nur wenig stärker als das BIP. Die Bundeszuschüsse an die Pensionsversicherung (Defizitabdeckung und Ausgleichszulagensätze) betragen in der Periode 1990-93 weitgehend konstant um 2,9% des BIP. Der budgetierte Rückgang der Bundesmittel für 1994 ist das Ergebnis einer niedrigen Pensionsanpassung, der neuen Leistungen nach dem Pflegegesetz, welche den bisherigen Pflegezuschuß ersetzt und nun aus dem Bundesbudget getragen wird, und höherer Transfers von anderen Rechtsträgern. Nur marginalen Einfluß auf die Ausgabenentwicklung hat dagegen die groß angekündigte und lang erwartete Pensionsreform 1993. Trotz intensiver Beratungen auf Experten- und auf Sozialpartnerebene stellt diese Reform die Pensionsversicherung auf keine langfristig finanzierbare Basis: Leistungsausweitungen und -einschränkungen halten sich in etwa die Waage und reflektieren wohl den großkoalitionären Aushandlungsprozeß.

Die „Reform“ (51. ASVG-Novelle, BGBl. 17/1993) besteht im wesentlichen aus dem Übergang zu einer Nettoanpassung der Pensionen und der Pensionsbemessungsgrundlage (um auch die Höhe der Neupensionen zu dämpfen), aus der generellen Ausweitung der Pensionsbemessungsgrundlage von 10 auf die 15 besten Verdienstjahre, der Neustrukturierung und Anhebung der Steigerungsbeträge vor Pensionsanfall zur Erhöhung des faktischen Pensionsalters, der Einführung einer Gleitpension, aus Beschränkungen bei der Witwen(Witwer)pension und Änderungen in der Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten. Beschränkungen der künftigen Ausgaben- dynamik sollen sowohl durch verringerte Neupensionsniveaus, durch geringe jährliche

Pensionsanpassungen und durch einen Anstieg des faktischen Pensionsantrittsalters erzielt werden. Die Netto-Anpassungsregeln für Pensionen und Bemessungsgrundlagen weisen dabei kafkaeske Komplexität auf, wohl um durch mangelnde Transparenz den politischen Widerstand gering zu halten. Dies scheint jedoch nicht gelungen, wie die politische Diskussion um die als unzumutbar gering angesehene Pensionsanpassung 1995 (+2,8%) nahelegt. Die Möglichkeit eines späteren Pensionsantritts soll politische Entscheidungen über eine Anhebung des gesetzlichen Pensionsalters vermeiden. Allerdings ist es mehr als fraglich, ob die neu geschaffenen Anreize dafür ausreichen, zumal auch jüngste Daten keine Hinweise für deren Wirksamkeit geben. Unzureichende Anreize kennzeichnen auch die Gleitpensionsregelung, welche per Mitte 1994 erst von kapp 500 Personen in Anspruch genommen wird.

Damit bleibt eine „große Pensionsreform“ weiterhin auf der politischen Tagesordnung, da auf der Basis der bisherigen Reformansätze eine langfristige Budgetsanierung wohl kaum gelingen wird. Allerdings ist es fraglich, ob eine geschwächte Regierungskoalition den Mut für jene Einsparungsmaßnahmen aufbringen wird, die eine nachhaltig finanzierbares Pensionssystem erfordert.

3.4 Außerbudgetäre Aktivitäten, Budgetausgliederungen und Privatisierung

Die Konsolidierungsstrategie des Bundes umfaßt auch verstärkte Bemühungen, Staatsaufgaben außerbudgetär zu finanzieren, Aufgabenbereiche aus dem Budget auszugliedern und Bundesvermögen in größerem Umfang zu veräußern. Die Motive für konkrete Einzelmaßnahmen sind vielschichtig und reichen von bloßer Budgetumgehung über die Neuorganisation der öffentlichen Leistungserstellung hin bis zum Rückzug des Staates aus traditionellen Aufgabenbereichen.

Die außerbudgetäre Finanzierung staatlicher Aktivitäten ist in Österreich nicht neu.¹⁴ Ihre Ausweitung und die dadurch bedingte Vorbelastung künftiger Budgets sind jedoch alarmierend.

Straßenbausondergesellschaften werden seit 1982 von der Autobahn- und Straßenfinanzierungsgesellschaft (ASFINAG) mit Finanzmitteln versorgt, der die Aufgabe zukommt, auf in- und ausländischen Kreditmärkten Finanzmittel für einen rascheren Ausbau des Straßennetzes zu beschaffen. 1987 wurde der Aufgabenbereich der ASFINAG auf die Vorfinanzierung von Hochbauprojekten des Bundes (Schulen, Universitäten, Bundesgebäude) ausgeweitet. Seit 1989 ist sie auch beauftragt, Projekte der „Neuen Bahn“ vorzufinanzieren. Seit den 80' er Jahren bedient sich der Bund im Hochbaubereich auch der Vorfinanzierung über Bauträgergesellschaften und ein Teil des rollenden Eisenbahnmaterials der

¹⁴ Für eine Analyse und datenmäßige Aufbereitung siehe Fleischmann, E., Lödle, M.C. und Van der Bellen (1991): Außerbudgetäre Finanzierung, in: Gantner, M. (Hrsg.): Handbuch des öffentlichen Haushaltswesens, Wien (Manz), S. 315-335 und Fleischmann, E. (1994): Ausgliederungsprogramm und außerbudgetäre Finanzierung des Bundes, in: Gantner, M. (Hrsg.): Budgetausgliederung - Fluch(t) oder Segen?, Wien (Manz), S. 117-140.

ÖBB wird über die „Europäische Gesellschaft für die die Finanzierung von Eisenbahnmateriale“ (EUROFIMA) finanziert. Bei der österreichischen Post- und Telegraphenverwaltung, welche weiterhin im Bundeshaushalt integriert ist, wird der größere Teil der Investitionen außerhalb des Bundesbudgets durch Aufnahme von Fremdkapital finanziert. Der in den 80'er Jahren notwendige Mittelbedarf der verstaatlichten Industrie zur Defizitabdeckung und Umstrukturierung wird von der Dachgesellschaft ÖIAG durch Kreditaufnahme finanziert. Die Tilgungs- und Zinszahlungen übernimmt der Bund im Rahmen von Haftungszusagen. Neu ist für 1994 die vorgesehene außerbudgetäre Finanzierung des Defizits der Arbeitsmarktverwaltung und des Abgangs des Insolvenz-Ausgleichs-Fonds über den Kapitalmarkt, wobei die Rückzahlung ebenfalls aus zukünftigen Bundesbudgets erfolgen soll.

Tabelle 7 weist auf die hohe und steigende Bedeutung der außerbudgetären Finanzierung staatlicher Aktivitäten hin. Der budgetexterne Schuldenstand erreicht 1994 geschätzte 13,3 Prozent des BIP. Die jährliche Veränderung ist eine Meßgröße für die außerbudgetären Ausgaben und damit für die systematische Unterschätzung des tatsächlichen Ausgabenüberschusses durch das ausgewiesene Budgetdefizit. Die in der letzte Zeile vermerkten Budgetausgaben repräsentieren die zeitverzögerte Belastung des laufenden Bundeshaushalts durch Zinsen und Tilgungen für außerbudgetäre Operationen der Vorjahre. Seit 1993 wird ein zusätzlicher Verbuchungstrick angewandt, indem die bis 1992 noch unter Sachaufwand und damit defizitwirksam verbuchten Tilgungszahlungen für extrabudgetäre Investitionskredite im Ausgleichshaushalt angesetzt werden, in dem die reinen Finanzschuldenoperationen des Budgets verbucht sind. Damit erscheint ein steigender Anteil ausgabenwirksamer Staatsaufgaben nicht einmal mehr zeitverzögert unter den Budgetausgaben.

Im Arbeitsübereinkommen der 1990 wiedergewählten Koalitionsregierung, und ergänzt durch ein weiteres Übereinkommen 1992, wird die Ausgliederung von 47 Verwaltungseinheiten aus dem Bundesbudget festgelegt (Tab. 8). Durch die Budgetausgliederung und Überführung in eine privat- z.T. aber auch öffentlich-rechtliche Organisationsform sollen Effizienzsteigerungen in der Aufgabendurchführung erzielt werden, wobei jedoch eigentumsrechtlich weiterhin eine Querbeziehung zum Budget bestehen bleibt. Allerdings können durch die Ausgliederung die Kostendeckungspotentiale besser ausgenützt und über Ausgabeneinsparungen ein Beitrag zum Abbau des strukturellen Budgetdefizits geleistet werden.¹⁵ Die auszugliedernden 47 Verwaltungseinheiten repräsentieren 1992 etwa 86.000 Dienstposten (oder 28% der gesamten Planstellen des Bundes), mit einem Ausgabenvolumen von 8,2% des Bundesbudgets. Rund drei Viertel davon entfallen auf die Überführung der Österreichischen Bundesbahnen in die rechtlich selbständige Bahn Austria AG.

Die bisherigen Budgetausgliederungen erlauben keine Rückschlüsse auf die mikroökonomischen Effizienzwirkungen und die makroökonomischen Budgeteffekte. Internationale und österreichische Erfahrungen deuten jedoch darauf hin, daß die Setzung

¹⁵ Siehe die Beiträge in Gantner, M. (1994, Hrsg.), op.cit.

Tabelle 7. Schulden des Bundes aus außerbudgetärer Finanzierung (per Jahresende)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993 vorl.	1994 BVA
	(in Mrd. S)								
ASFINAG	48,5	51,8	55,9	63,3	71,3	75,3	86,5	95,7	...
Straßenbau a/	48,5	51,8	55,9	60,3	65,1	69,7	72,9	76,0	...
Hochbau	0	0	0	0,9	2,7	2,4	8,8	14,7	...
Neue Bahn	0	0	0	2,1	3,5	3,2	4,8	5,0	...
Bauträgervorhaben	6,8	7,0	10,9	11,6	11,3	9,1	8,1	5,2	...
Post	27,6	32,1	37,3	43,1	51,5	64,7	78,2	92,0	...
FMIG b/	25,1	29,3	34,1	39,6	47,2	61,8	75,9	89,0	...
Sonstige	2,5	2,8	3,2	3,5	4,3	2,9	2,3	3,0	...
ÖBB	9,8	9,6	9,6	10,6	14,0	16,5	19,8	24,4	...
EUROFIMA	4,6	4,8	5,1	5,7	7,3	8,6	9,9	12,1	...
Sonstige	5,2	4,8	4,5	4,9	6,7	7,9	9,9	12,3	...
ÖIAG	34,6	47,7	49,5	51,6	52,4	50,3	48,4	46,9	...
Arbeitsmarkt-Fonds	0	0	0	0	0	0	0	0	4,4
Insolvenz-AF	0	0	0	0	0	0	0	0	3,4
	c/								
Gesamtschulden	127,3	148,2	163,2	180,2	200,5	215,9	241,0	264,2	295,2
in % des BIP	9,0%	10,0%	10,4%	10,8%	11,1%	11,2%	11,8%	12,5%	13,3%
jährl. Veränderung	18,6	20,9	15,0	17,0	20,3	15,4	25,1	23,2	31,0
in % des BIP	1,3%	1,4%	1,0%	1,0%	1,1%	0,8%	1,2%	1,1%	1,4%
Budgetausgaben	8,8	10,5	13,6	16,1	15,6	19,9	20,2	22,1	20,8
in % des BIP	0,6%	0,7%	0,9%	1,0%	0,9%	1,0%	1,0%	1,0%	0,9%

a/ einschließlich Straßensondergesellschaften.

b/ lt. Fernmelde-Investitionsgesetz (FMIG).

c/ geschätzt.

Quelle: Fleischmann (1994), BRA, Arbeitsbehef und eigene Berechnungen.

geeigneter Anreiz- und Steuerungsmechanismen im Rahmen des Prinzipal-Agent-Verhältnisses zentrale Voraussetzung für eine Effizienzsteigerung sind. Bisher scheint in Österreich jedoch den anreizsteigernden Maßnahmen weniger Aufmerksamkeit geschenkt zu werden als Fragen des Haushalts- und Dienstrechts oder der Rechtsformwahl.

Tabelle 8. Ausgliederungen aus dem Bundesbudget

Bis Ende 1993 gesetzlich beschlossen und durchgeführt	Für 1994 geplant	In Vorbereitung
Österreichische Bundesbahnen Bundesimmobilienverwaltung Wasserstraßendirektion Schloß Schönbrunn Tiergarten Schönbrunn Ausgliederungen vor 1991, darunter: Staatsdruckerei (1987) Salzmonopol (1979)	Arbeitsmarktverwaltung Bundesamt für Zivilluftfahrt	Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen Wildbach- und Lawinenverbauung Bundesanstalten für Milchwirtschaft Bundesanstalt für Besamung

Quelle: Fleischmann (1994), Arbeitsbehelf zum Bundesfinanzgesetz.

Die Privatisierungsmaßnahmen im Berichtszeitraum sind Teil der Budgetkonsolidierungsstrategie. Beim Verkauf von Bundesvermögen an den privaten Sektor stehen fiskalische Überlegungen im Vordergrund, da die Privatisierungserlöse als Einnahmen im allgemeinen Haushalt verbucht werden und nicht als Finanztransaktionen im Ausgleichshaushalt. Vermögensveräußerungen des Bundes verändern ja grundsätzlich nicht dessen Nettovermögensposition und die saldenwirksame Verbuchung liefert ein verfälschtes Signal über die Schuldenposition und die Aufrechterhaltbarkeit des Haushaltsdefizits.

Die realisierten Privatisierungserlöse liegen im Berichtszeitraum stets unter den Voranschlagsansätzen¹⁶ (Tab. 9), weil einerseits die Erlöse geringer als erwartet ausfallen

¹⁶ Es sei jedoch in Erinnerung gerufen, daß die hohen Privatisierungserlöse der Jahre 1987 und 1989 auf Verkäufe innerhalb des öffentlichen Sektors (Abtretung von Anteilen von energiewirtschaftlichen Sondergesellschaften an die Verbundgesellschaft; Verkauf des Hauptmünzamts an die Österreichische

und andererseits Privatisierungsvorhaben zeitlich verschoben werden, vor allem bei der Veräußerung von Anteilen der verstaatlichten Banken. Die Internationalisierung der Kapitalmärkte und europaweite Konzentrationstendenzen bei den Finanzintermediären führen zu Versuchen, mit der Privatisierung auch in Österreich größere und wettbewerbsfähigere Bankinstitute zu schaffen und österreichischen Käufern den Vorzug vor finanzstarken ausländischen Interessenten zu geben. Dadurch bedingte Verzögerungen in den Verkaufsvorbereitungen und -verhandlungen werden verstärkt durch innerösterreichische Machtkämpfe, um den Einfluß von Interessengruppen und damit letztlich auch der politischen Parteien auf den Kreditsektor zu erhalten.

Tabelle 9. Privatisierungserlöse - Veräußerungen von Kapitalbeteiligungen des Bundes

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
								vorl.	BVA
	(in Mrd. S)								
Voranschlag	0,300	0,560	4,823	11,889	2,402	4,038	6,148	7,630	7,586
BRA	0,030	6,422	3,515	11,083	1,803	0,514	0,154	...	...
Unterschied BRA u. Voranschlag	-0,270	5,862	-1,307	-0,806	-0,599	-3,524	-5,993	...	...

Quelle: BRA, Arbeitsbehelf zum Bundesfinanzgesetz.

4. Budgetdefizite und Verschuldung

Die Konsolidierung des Bundesbudgets wird im Berichtszeitraum zurückgeworfen. Der von der Koalitionsregierung 1987 festgelegte Konsolidierungspfad sollte das Defizit des Bundeshaushalts von damals 4,7% des BIP auf 2,5% 1992 reduzieren. Die wiedergewählte Koalitionsregierung hat 1990 angesichts der sich abzeichnenden Budgetprobleme die Erreichung des Konsolidierungsziels bis 1994 hinausgeschoben. Mit der Rezession 1992/93 kann auch dieser Konsolidierungspfad nicht realisiert werden und das Defizitniveau 1993 springt

Nationalbank) zustande kamen. Ähnliches könnte sich beim geplanten Verkauf von Anteilen der ÖMV an den Verbundkonzern wiederholen.

wieder auf das hohe Ausgangsniveau von 1987 zurück. Damit wird auch das Haushaltsdefizitkriterium des Maastricht-Vertrags beträchtlich überschritten und die künftige Budgetpolitik angesichts der zusätzlichen Belastung durch den EU-Beitritt und die Ost-Öffnung vor eine große Herausforderung gestellt.

Das sprunghaft steigende Defizit des Bundeshaushalts der Jahre 1993 und 1994 wird zum Teil erlitten und zum Teil aber auch geduldet. Der Anstieg des konjunkturellen Defizits liefert einen etwa ebenso hohen Beitrag zum Gesamtdefizit wie jener des strukturellen Defizits (Tabelle 10). Die Wirkung der automatischen Stabilisatoren im Einnahmen- und Ausgabenbereich führt zu einem hohen konjunkturellen Haushaltsdefizit; die Daten verdeutlichen nochmals den Beitrag des Wirtschaftswachstums der Jahre 1988-1991 zur Budgetkonsolidierung dieser Jahre. Trotz des Wachstumseinbruchs kommt 1993 das Konjunkturausgleichsbudget (Konjunkturbelebungs- und -stabilisierungsquote) nicht zum Einsatz. Es kommt aber auch zu einer neuerlichen Erhöhung des strukturellen Defizits, welches im wesentlichen ausgabenseitig bedingt ist und selbst durch die Erhöhung der Abgabenquote nicht kompensiert werden kann. Das strukturelle Budgetdefizit des Bundes der Jahre 1993 und 1994 von 3,5 Prozent des BIP liegt nur um einen Prozentpunkt unter dem Wert von 1987.¹⁷

Die angespannte Budgetposition des Bundes ist auch hauptverantwortlich für den Anstieg des Defizits des Gesamtstaates, die Defizitentwicklung bei den nachgeordneten Gebietskörperschaften verstärkt den Gesamteffekt nur marginal. Zwar weisen Länder und Gemeinden 1993-94 ebenfalls ein konjunkturelles Defizit auf, dieses wird durch einen Anstieg des strukturellen Überschusses jedoch weitgehend kompensiert. Mit 4,1 Prozent des BIP liegt das Defizit aller öffentlichen Haushalte jedoch beträchtlich über dem Konvergenzkriterium für den Beitritt zur europäischen Wirtschafts- und Währungsunion von 3,0 Prozent. Dabei ist noch gar nicht berücksichtigt, daß die Verbuchungspraxis von öffentlichen Transaktionen im Rahmen der österreichischen VGR defizitsenkend wirkt. Diese Verbuchungspraxis ist schon im Rahmen der traditionellen VGR fragwürdig, sie sollte aber vor allem unter Bezug auf die neuen weltweiten VGR-Richtlinien¹⁸ rasch geändert werden. Auch die gegenwärtigen Bemühungen in der Europäischen Union, die Verbuchung staatlicher Transaktionen im Hinblick auf Maastricht im Rahmen des ESGV¹⁹ besser vergleichbar zu gestalten, stellen eine indirekte Kritik an der österreichischen Praxis dar.

Die in den Maastricht-Kriterien angesprochene Defizitgröße ist der Netto-Finanzierungssaldo nach dem ESGV. Dieser Saldo aus dem Vermögensveränderungskonto ist das

¹⁷ Die Berechnungen beruhen dabei noch auf den unrevidierten VGR- bzw. Prognosedaten für 1994. Neuberechnungen werden die Veränderung des strukturellen Defizits wahrscheinlich noch geringer ausweisen.

¹⁸ United Nations (1968): A System of National Accounts (SNA), Studies of Methods, Series F, No. 2, Rev. 3, New York (UN); und Commission of the European Union, IMF, OECD, UN and World Bank (1993): System of National Accounts 1993, Brussels/Luxemburg et al.

¹⁹ Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften (1985): Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESGV), 2. Auflage, Luxemburg (EUROSTAT).

Residuum in einer Sequenz von insgesamt fünf Konten, welche Stromgrößen erfassen. Er entspricht bis auf statistische Differenzen dem Saldo aus dem Finanzierungskonto, das die Veränderung der Forderungen und Verpflichtungen abbildet (also Bestandsgrößenveränderungen erfaßt).²⁰ VGR-konform sollen jene Veränderungen der Verpflichtungen (etwa Erhöhung der Finanzschuld) im VGR-Defizit unberücksichtigt bleiben, denen gleich hohe Veränderungen in den Forderungen des Staates (aus Wertpapier- und Beteiligungserwerb oder Gewährung von Darlehen) gegenüberstehen. Damit Konsistenz zwischen dem Budgetsaldo und einer Vermögensveränderung des Staates besteht, sollte der defizitmindernde Ausweis des Forderungserwerbs auch jene entgangenen Erträge berücksichtigen, die als Opportunitätskosten der staatlichen Kreditgewährung anfallen, etwa in Höhe der Zinssatzes für die Finanzschuld. Dies ist zumindest bei den drei folgenden Verbuchungen nicht der Fall.

So werden die Zins- und Tilgungszahlungen des Bundes für ÖIAG-Kredite als Erwerb von Beteiligungen verbucht. Seit Beginn der 80er Jahre wurden von der damaligen Holding der verstaatlichten Industrie (ÖIAG) hohe Kredite zur Abdeckung von Verlusten und zur Finanzierung von Umstrukturierungsmaßnahmen aufgenommen, für deren Tilgung und Zinsen der Bund als Eigentümer die Haftung und faktisch die Zahlung übernimmt. Mag diese VGR-Verbuchung ursprünglich damit begründbar gewesen sein, daß damit eine Erhöhung des Netto-Vermögenswertes der Bundesbeteiligung verbunden sei, so kann diese Fiktion spätestens seit Mitte der 80er Jahre und dem Scheitern des Sanierungskonzepts der ÖIAG nicht mehr aufrecht erhalten werden. Dennoch wird an dieser Verbuchungskosmetik trotz regelmäßiger Einwände der VGR-Verantwortlichen festgehalten. Das Finanzierungsdefizit sinkt damit 1992 um 6,1 Mrd. S (bzw. 0,3% des BIP).

Die Inanspruchnahme des Bundes aus fälligen Haftungen und Rückzahlungen an den Bund aus Regressforderungen im Rahmen des Ausfuhrförderungsgesetzes werden in der VGR als Darlehensgewährung bzw. -rückzahlungen verbucht. Wenngleich juristisch den Haftungsinanspruchnahmen des Bundes ein Forderungsaufbau entspricht, so ist die ökonomisch unterstellte volle Einbringlichkeit und deren marktmäßige Verzinsung problematisch. Seit Mitte der 80'er Jahre ist der Saldo von Haftungsübernahmen und -rückflüssen stets positiv, wobei Stundungen und Schuldenverzicht gegenüber den osteuropäischen Reformstaaten den Saldo wesentlich mitbeeinflussen. Solche führen jedoch zu keiner Korrektur der vergangenen Salden und zu einer Verbuchung der uneinbringlichen Forderungen als Kapitaltransfer an das Ausland. Damit ist die saldowirksam berücksichtigte Netto-Vermögensveränderung jedoch zu hoch angesetzt. Die nach Haftungsinanspruchnahmen verbuchte Darlehensgewährung (netto) und die daraus resultierende Defizitreduktion beträgt 1992 3,1 Mrd. S (oder 0,15 % des BIP).

²⁰ In der österreichischen VGR nach dem SNA lauten die entsprechenden Salden im Vermögensveränderungskonto bzw. Finanzierungskonto des Staates „Netto-Schuldenaufnahme/Netto-Kreditgewährung“. Für eine Diskussion und Vergleich mit dem ESGV, siehe Stübler, W. (1994): Öffentliches Defizit und öffentlicher Schuldenstand - Umsetzung der EUROSTAT-Konzepte in ÖSTAT, Wien, mimeo.

Tabelle 10. Budgetsalden der öffentlichen Haushalte

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
									Prognose
					(in Prozent des BIP)				
Bund (Verwaltungsbasis)	-5,2	-4,7	-4,2	-3,7	-3,5	-3,3	-3,2	-4,6	-4,2
Bundessektor (GFS-Basis) a/	-5,9	-5,5	-5,0	-3,8	-4,5	-4,8	-3,9	...	...
Öffentlichen Haushalte (VGR-Basis) b/									
Öffentlicher Sektor	-3,7	-4,3	-3,0	-2,8	-2,2	-2,4	-2,0	-4,1	-3,8
Bundessektor	-4,5	-5,0	-4,2	-3,5	-3,1	-3,5	-2,7	-4,9	-5,2
Nachgeordnete Gebietskörperschaften	0,8	0,7	1,2	0,7	0,9	1,1	0,6	0,7	1,4
davon strukturelles Defizit									
Öffentlicher Sektor	-3,1	-3,6	-3,2	-3,3	-3,0	-2,9	-1,8	-1,6	-1,6
Bundessektor	-4,1	-4,5	-4,3	-3,7	-3,5	-3,7	-2,6	-3,5	-3,5
Nachgeordnete Gebietskörperschaften	1,0	0,9	1,1	0,4	0,5	0,8	0,8	1,9	1,9
davon konjunkturelles Defizit									
Öffentlicher Sektor	-0,6	-0,7	0,2	0,5	0,8	0,5	-0,2	-2,5	-2,2
Bundessektor	-0,4	-0,5	0,1	0,2	0,4	0,2	-0,1	-1,4	-1,7
Nachgeordnete Gebietskörperschaften	-0,2	-0,2	0,1	0,3	0,4	0,3	-0,2	-1,2	-0,5

a/ Inklusive außerbudgetäre Finanzierung und Sozialversicherung. Messung entsprechend der "Government Finance Statistic" des Internationalen Währungsfonds.

b/ Netto-Verschuldung/-kreditgewährung nach VGR-Konzept.

Quellen: ÖSTZ; WIFO; Internationaler Währungsfonds, eigene Berechnungen.

Die dritte wesentliche Reduktion des Finanzierungsdefizits findet auf Landesebene statt. Sie ergibt sich aus der Darlehensgewährung im Rahmen der Wohnbauförderung und begründet weitgehend die Finanzierungsüberschüsse der nachgeordneten Gebietskörperschaften in den letzten Jahrzehnten. Der Darlehenssaldo 1992 von 14,6 Mrd. S (0,7 % des BIP) ergibt sich aus Darlehensgewährungen von 18,4 Mrd. S abzüglich der Rückzahlungen von 3,8 Mrd. S. Die volle Berücksichtigung dieser Vermögensveränderung bei der Berechnung des Finanzierungssaldos wäre jedoch nur dann gerechtfertigt, wenn die vergebenen Wohnbaudarlehen marktmäßig verzinst würden. Grundsätzlich sind diese Darlehen jedoch durch besonders niedrige Zinssätze (0 bis 3 Prozent Nominalzinssatz) und besonders lange Tilgungsperioden (30 bis 75 Jahre) gekennzeichnet und enthalten damit ein beträchtliches Kapitaltransferelement, welches bei der Berechnung des Finanzierungssaldos in Rechnung zu stellen wäre.²¹ Bei den üblichen Zins- und Tilgungsbedingungen der Wohnbaudarlehen liegt das Kapitaltransferelement bei mindestens 50 Prozent der Darlehensvergabe (netto).²² Ähnliche Korrekturen müßten wahrscheinlich auch bei den anderen Darlehen auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene vorgenommen werden.

Berücksichtigt man die diese Einwände, so ergeben sich für 1992 Korrekturen des Finanzierungssaldos von mindestens öS 16,6 Mrd. (oder 0,8 Prozent des BIP).²³ Abb. 2 stellt das konventionell ausgewiesene und das korrigierte Budgetdefizit laut VGR dar. Es ist ersichtlich, daß das Maastricht-Kriterium bei Anwendung des korrigierten Defizitkonzepts seit 1982 nur drei mal knapp erreicht wurde und derzeit weit überschritten ist.

Da seit 1993 die öffentliche Schuldenquote über dem Maastricht-Grenzwert von 60 Prozent liegt, gewinnt die Entwicklung des primären Defizits zusätzliche Bedeutung. Liegt der reale Zinssatz der Staatsschulden über der realen Wachstumsrate des BIP, dann bedarf es eines primären Überschusses um die Schuldenquote zumindest zu stabilisieren, wobei der Überschußbedarf mit der Differenz zwischen Zinssatz und Wachstum bzw. mit dem Schuldenniveau ansteigt. Beträgt die Zinssatz/Wachstumsdifferenz, wie in Österreich seit 1980 durchschnittlich 1,6 Prozentpunkte, dann bedarf eine Schuldenquote von 60 Prozent eines primären Überschusses von mindestens 1% des BIP.²⁴ Aus Abb. 2 ist ersichtlich, daß

²¹ Die Kreditvergabe (netto) ΔK läßt sich Aufspalten in einen Forderungszuwachs ΔF , welcher eine markt-mäßige Verzinsung erzielt, und in ein Kapitaltransferelement ΔC . Für die Konsistenz von Finanzierungssaldo S und Netto-Vermögensveränderung ΔN ($N_t = N_{t-1} + S_t$) darf nur ΔF von der Veränderung der Finanzschuld in Abzug gebracht werden.

²² Eine solche Imputierung eines Kapitaltransferelements von Darlehensgewährungen wird im Rahmen der ESVG derzeit noch nicht vorgenommen. EUROSTAT wird jedoch nicht umhin kommen, eine solche vorzunehmen, soll das Maastricht-Kriterium nicht aussagelos werden. Andernfalls könnten die Mitgliedsländer stets eine Verringerung des Defizits dadurch erreichen, daß staatliche Kapitaltransfers als Kredite mit sehr langer Laufzeit und Null-Verzinsung deklariert werden.

²³ ÖIAG-„Beteiligung“: 6,1 Mrd plus Darlehen/Haftungen (netto): 3,1 Mrd plus 50 Prozent der Wohnungsdarlehensgewährung (netto): 7,3 Mrd.

²⁴ Die Stabilisierungsbedingung lautet $p_t \geq -[(r - g)/(1 + g)]d_{t-1}$, wobei p und d den primären Budgetsaldo bzw. Schulden in Prozent des BIP, r und g den realen Zinssatz bzw. Wachstumsrate darstellen.

das unkorrigierte primäre Defizit seit 1988 zwar negativ ist (d.h. der primäre Budgetsaldo ist positiv), jedoch derzeit weit über der geforderten 1%-Marke liegt. Berücksichtigt man die oben genannten Korrekturen des Finanzierungssaldos auch im primären Saldo, so ergibt sich sogar das falsche Vorzeichen.

Trotz vielfacher theoretischer, konzeptueller und operativer Einwände, welche gegen die (fiskalischen) Maastricht-Kriterien erhoben werden, stellen diese ein 'fait accompli' dar, welches Österreich als präsumptives WWU Kernland bei der künftigen Budgetpolitik zu berücksichtigen hat. Drei wesentliche Ansatzpunkte für eine Erfüllung der Konvergenzkriterien seien genannt:

- Die Notwendigkeit einer Koordination der Budgetpolitiken der Gebietskörperschaften. In einem föderativen Staatswesen wie Österreich wird trotz der Dominanz des Bundes der gesamtwirtschaftliche Budgetsaldo und der Schuldenstand auch von den nachgeordneten Gebietskörperschaften mitbestimmt. Diese haben zwar in der Vergangenheit zumeist eine eher zurückhaltende Budgetpolitik betrieben, könnten in Zukunft aber davon abweichen. Möglichkeiten für eine Koordinationszwang mit dem Bund bestehen, wurden aber bisher nicht zur Anwendung gebracht.²⁵
- Umgestaltungen in der Wohnbauförderung und bei anderen Investitionsförderungen auf Landesebene führen tendenziell zu einem Abbau des Finanzierungsüberschusses und damit zu einem noch stärkeren Konsolidierungsbedarf auf Bundesebene. Einige Bundesländer haben schon begonnen die Wohnbauförderung von einer objektbezogenen Darlehensgewährung auf subjektbezogene Annuitätenzuschüsse umzustellen. Eine vollständige Umstellung auf Transferleistungen würde den positiven Finanzierungssaldo der nachgeordneten Gebietskörperschaften weitgehend beseitigen und müßte durch die Bundesebene kompensiert werden.
- Die Bundeshaftungen sind weiterhin am Ansteigen begriffen (Tab. 11) und Budgetausgliederungen haben nur einen aufschiebenden Entlastungseffekt auf den Budgetsaldo. Damit verstärkt sich der Bedarf nach längerfristigen Prognosen über die Budgetpolitik aller Gebietskörperschaftsebenen, der durch die jährlichen Budgetprognosen des BMF für den Bundeshaushalt nicht abgedeckt wird.

Die jüngste Budgetprognose des BMF (Juni 1994) für den Zeitraum 1994 bis 1997 ergibt, daß bei unveränderter Rechtslage das Nettodefizit des Bundeshaushalts bis Ende 1997 bei

²⁵ Es handelt sich um Art. 13 Abs. 2 des BVG, der im Zusammenhang mit der Neugestaltung des Bundeshaushaltsrechts 1986 in die Verfassung aufgenommen wurde. Es heißt „Bund, Länder und Gemeinden haben bei ihrer Haushaltsführung die Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts anzustreben“. Diese Bestimmung ist bisher „totes Recht“ geblieben, könnte jedoch gegebenenfalls auf die Konvergenzkriterien angewandt werden. Siehe Beitrag für Wirtschafts- und Sozialfragen (1994): Europäische Wirtschafts- und Währungsunion - Neue Rahmenbedingungen für die österreichische Wirtschafts- und Finanzpolitik, Nr. 71, Bericht der Arbeitsgruppe „Budgetpolitik“, Wien, September, S. 51ff.

Abb. 2. Budgetdefizit und Maastrichtkriterium, 1980-94

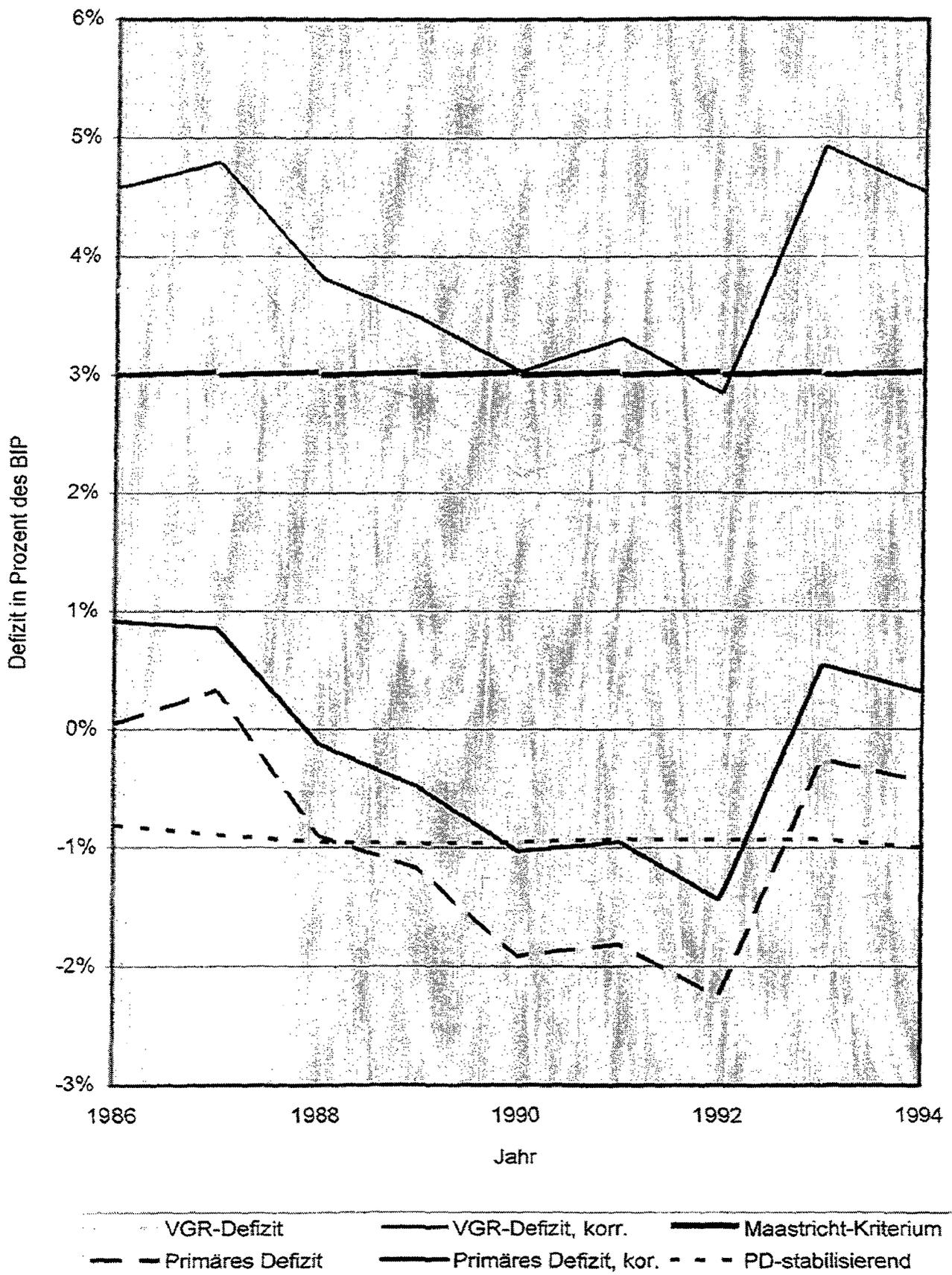


Tabelle 11. Finanzierung des Budgetdefizits, Verschuldungsstruktur und Schuldendienst des Bundes

	1990	1991	1992	1993	1994 Prognose
			(in Mrd. S)		
Budgetdefizit	62,9	62,7	66,4	98,2	92,0
Veränderung der Kassenbestände	-	-	-	-	-
Rücklagegebarung	-6,1	2,7	-11,1	0,5	...
Bewertungsdifferenz Fremdwährung	-1,2	7,5	-7,9	-3,8	...
Sonstige unwirksame Gebarung a/	0,6	-0,4	2,3	15,4	...
	5,2	3,6	4,5	6,8	...
Zunahme Finanzschuld	61,4	76,1	54,2	117,1	73,4
Schillingneuverschuldung	51,9	63,0	30,6	76,3	49,2
Anleihen	30,0	53,4	49,9	79,3	...
Obligationen	-5,3	-8,1	-8,7	-12,6	...
Schatzscheine	24,4	6,8	-14,7	13,3	...
Versicherungsdarlehen	3,9	9,0	9,2	3,1	...
Bankdarlehen	-1,1	1,9	-5,2	-6,7	...
Österreichische Nationalbank	0,1	0,1	0,0	0,0	...
Sonstige Darlehen und Kredite	0,0	-0,1	0,1	0,0	...
Fremdwährungsneuverschuldung	9,5	13,1	23,7	40,7	24,1
Anleihen	12,0	8,3	20,4	43,1	...
Schuldverschreibungen	-1,2	4,3	-1,6	0,4	...
Darlehen und Kredite	-1,3	0,5	5,0	-2,8	...
Finanzschulden	861,6	937,7	992,0	1109,0	1182,3
-in Fremdwährung (in %)	15,7	15,8	17,4	19,2	20,0
-variabel verzinsten Schuld (in %)	38,7	37,1	32,7	29,2	...
Bundeshaftungen b/	598,4	614,2	644,7	...	...
Zinsendienst c/					
-in % des Nettoabgabenertrages	21,5	21,9	21,7	21,3	21,8
-in % der Finanzschuld d/	7,6	7,9	7,9	7,6	7,1
Tilgungszahlungen					
-in % der Finanzschuld	4,1	3,5	7,3	6,7	5,8

a/ Vorauszahlungen und Vorauseinnahmen, Ausgaben und Einnahmen im Ausgleichszeitraum, Durchlaufposten.

b/ Haftung für Kapitalbeträge ohne Zinsen und Kosten.

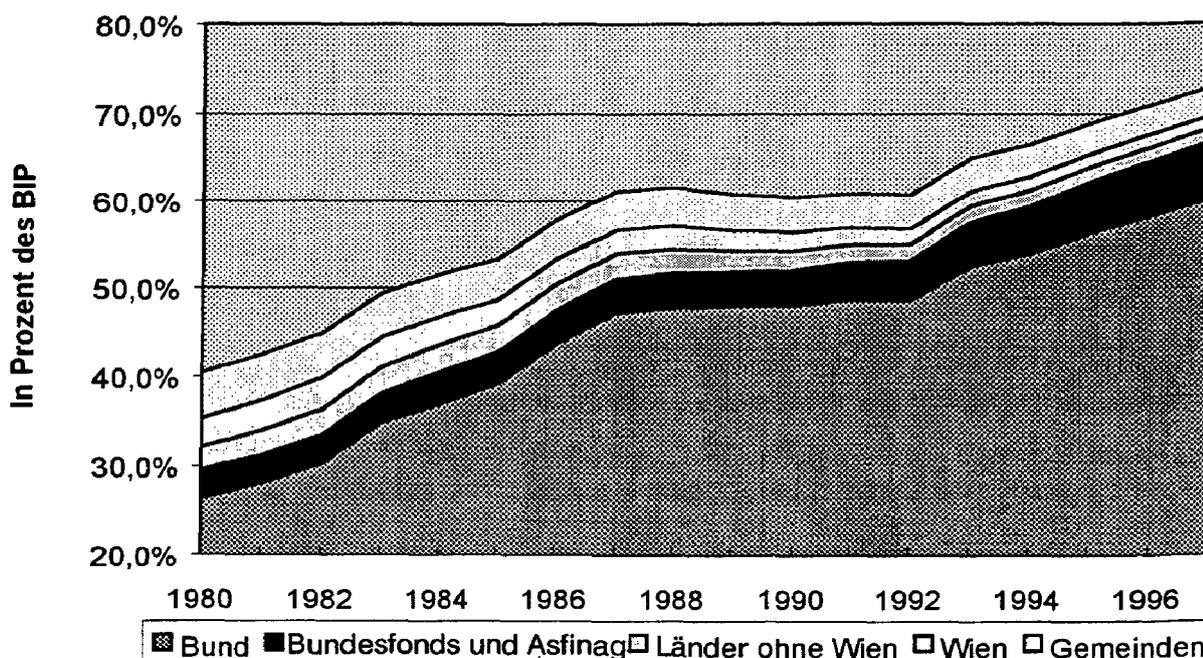
c/ Zinsen und sonstiger Aufwand, insbesondere Begebungskosten.

d/ Schuldenstand zu Jahresbeginn.

Quelle: Finanzschuldenbericht, Bundesrechnungsabschluss, Wifo-Monatsberichte.

etwa 5% verbleibt und die Bundesfinanzschuld allein auf fast 60% des BIP ansteigen würde²⁶. In diesen Zahlen ist der Nettoaufwand der öffentlichen Haushalte aufgrund des EU-Beitritts (1 bis 1,5% des BIP jährlich) noch nicht berücksichtigt (siehe Abschnitt 5). Hinzu kommen die steigenden Finanzschulden der Bundesfonds und der ASFINAG aufgrund der geplanten Investitionen. Selbst bei nominell konstanter Finanzschuld der Länder und Gemeinden würden die Finanzschulden aller öffentlichen Haushalte 72 Prozent übersteigen (Abb. 3).²⁷ Angesichts der geringen Verschuldungsquote der Länder und Gemeinden (gegenwärtig unter 7 Prozent des BIP) verbleibt die Budgetkonsolidierung zur Einhaltung der Maastricht-Kriterien jedoch primär Aufgabe des Bundes.

Abb. 3. Brutto-Finanzschulden der öffentlichen Haushalte



Die Entwicklung der Finanzschuld des Bundes zeigt im Berichtszeitraum einige Änderungen in Struktur und Tendenz auf (Tab. 11). Die Verschuldung im Ausland, die Anfang der 80'er

²⁶ Siehe Staatsschuldenbericht 1993, Wien 1994. Die Budgetprognosen des BMF überzeichnen traditionell das Defizit des Bundeshaushalts etwas. Jedoch auch eine interne Studie des IMF im Rahmen der jährlichen Konsultationen, welche etwas optimistischere Annahmen trifft, kommt für 1997 bei gegebener Rechtslage auf einen Stand der öffentlichen Verschuldung laut Maastricht von 66 Prozent des BIP.

²⁷ Dies entspricht unter Berücksichtigung von Schuldenkonsolidierung zwischen den Gebietskörperschaften und unter Einbeziehung der Sozialversicherungsträger einer öffentlichen Schuld entsprechend Maastricht von über 70 Prozent.

Der Verschuldungsbegriff laut Maastricht wurde in einer EU-Ratsverordnung vom 22.11.1993 präzisiert, bedarf jedoch genauerer operativer Ausgestaltungen um eine höhere Vergleichbarkeit zwischen den Mitgliedsländern zu gewährleisten. Die publizierten Daten sind daher nur als Näherung zu verstehen. Siehe Stübler, (1994), op.cit.

Jahre knapp ein Drittel beträgt, verringert sich in der Folge durch die weitgehende Deckung des Finanzierungsbedarfs im Inland auf weniger als ein Sechstel, steigt aber seit 1991 nach verstärkter Emmissionstätigkeit im Ausland und infolge von Kursverlusten wieder an. Eine weitere Tendenzumkehr ist beim Anteil der variabel verzinsten Schuld feststellbar. Beträgt deren Anteil 1980 erst 4,4 Prozent, so steigt er in der Folge rasch an und erreicht 1987 den bisherigen Spitzenwert von 40 Prozent. Seither ist dieser Anteil wieder rückläufig, wobei der Rückgang zwischen 1992 und 1993 ausgeprägt ist. Schließlich sinkt 1993 erstmals seit 1988 wieder der Zinsendienst in Prozent der Finanzschuld; die sinkende Nominalverzinsung wird allerdings durch höhere Begebungskosten etwas kompensiert. Insgesamt ergibt sich eine Stabilisierung des Zinsdienstes zwischen 21% und 22% des Netto-Abgabenertrags.

Die genannten Veränderungen reflektieren Entwicklungen auf den internationalen Finanzmärkten, welche die Staatsschuldenpolitik für sich nutzbar zu machen versucht. Allerdings ist eine solche Politik nicht risikolos und führt auch zu Problemen in der Interpretierbarkeit der Budgetdaten.

Die Ausnutzung der Niedrigzinsphase durch Aufstockung des Bestands an festverzinslichen Bundesschuldtiteln geht mit einer weiteren Reduktion der durchschnittlichen Restlaufzeit einher (1993: 7,1 Jahre). Der vergleichsweise kurze durchschnittliche Rückzahlungszeitraum wird in den nächsten Jahren jedoch zu einem deutlichen Anstieg der Tilgungserfordernisse und damit zu einer erhöhten Bruttobeanspruchung der Kapitalmärkte führen.

Die erhöhte Auslandsverschuldung erfolgt im Berichtszeitraum überwiegend in japanischen Yen. Der Yen-Anteil an der Auslandsschuld steigt von 24,5% Ende 1991 auf 34,3% Ende 1993. Zwar ist der Nominalzinssatz für Yen-Titel mit rund 5% gering, die beträchtlichen Bewertungsverluste aufgrund von Wechselkursanstiegen (1993: 15,4 Mrd.) sind aber zu 70% auf die Yen-Aufwertung zurückzuführen. Ist dieser erhöhte Wechselkurs auch während der Tilgungsperiode relevant, dann wird der geringere Zinsendienst durch höhere Kosten für künftige Tilgungen erkaufte, welche jedoch nicht saldowirksam werden. Die Konzentration der Auslandsverschuldung auf die „Hartwährungen“ Deutsche Mark, Schweizer Franken, Niederländische Gulden und Japanische Yen (mit Anteilen von 25,1%, 35,5%, 5,2% und 34,4% per Ende 1993) mag vor diesem Hintergrund politisch erwünscht sein, sie muß aber keineswegs eine Strategie der Minimierung des Finanzierungsaufwands darstellen. Ex post Berechnungen haben ergeben, daß ein Verschuldung in „Weichwährungen“, trotz höherer Nominalzinssätze unter Berücksichtigung der Abwertungseffekte zu einer geringeren Zinsbelastung geführt hätte.²⁸ Die jüngste Empfehlung des Staatsschuldenausschusses vom 21. Juni 1994 „bei der Wahl der Fremdwährung auf die

²⁸ Siehe die Berechnungen von Mooslechner, P. (1993): Effizienz des Debt-Management - Fiskalische Kriterien und stabilitätspolitische Merkmale am Beispiel der österreichischen Staatsschuld, in: Holzmann, R. und Neck, R. (Hrsg.): Konjunkturreffekte der österreichischen Budgetpolitik, Wien (Manz Verlag), S. 158-238.

Abwägung von Zinssatz und Kursrisiko verstärktes Augenmerk zu legen“ kann als deutliche Kritik an der bisherigen Verschuldungspraxis verstanden werden.²⁹

5. Fiskalpolitik und Europäische Union

Vom Beitritt Österreichs zur Europäischen Union werden vor allem Wachstumsimpulse erwartet. Gegenüber einem Basisszenario „EWR ohne EU-Beitritt“, wird ein kumulierter Wachstumsschub prognostiziert, der von 0,8% 1995 auf 2,8% bis zum Jahr 2000 ansteigt.³⁰ Diesen positiven, makroökonomischen Integrationseffekten stehen jedoch Nettotransfers an den EU-Haushalt, zusätzliche Budgetbelastungen und ein struktureller Anpassungsbedarf verschiedener Einnahmen- und Ausgabenprogramme gegenüber. Will Österreich an der dritten Phase der Wirtschafts- und Währungsunion mitwirken, so wird es beträchtlicher Reformanstrengungen bedürfen, um die Maastricht-Kriterien erfüllen.

5.1. Kosten des EU-Beitritts

Bei den Kosten des EU-Beitritts ist zwischen der Netto-Zahlungsverpflichtung Österreichs an den EU-Haushalt und der Zusatzbelastung der öffentlichen Haushalte zu unterscheiden.

Da die österreichische Volkswirtschaft mit einer Wertschöpfung pro Kopf von 19,676 ECU beträchtlich über dem EU-Durchschnitt (1993: 16,405 ECU) liegt und im europäischen Vergleich keine ausgeprägten Strukturschwächen aufweist, ergibt sich für 1995 eine Nettozahlung von 12 Mrd. S. Dieser Betrag ergibt sich als Differenz zwischen den Beitragszahlungen von 29 Mrd. S (Zuckerabgaben, Agrarabschöpfung und Zölle: 5,3 Mrd. S; Umsatzsteuer-Eigenmittel: 15,9 Mrd. S; Eigenmittel auf BSP-Basis: 7,9 Mrd. S) und den Rückflüssen von 17 Mrd. S (davon 13,9 Mrd. S für den Agrarsektor). Aufgrund des Delor-II-Pakets (Kohäsionsfonds, Aufstockung der Strukturmittel) steigen die Beitragszahlungen bis 1999 auf 33,4 Mrd. S, während die Rückflüsse sinken, so daß die Netto-Zahlungsverpflichtung bis 1999 auf 17 Mrd. S pro Jahr ansteigen (jeweils zu Preisen von 1995). Diese Netto-Transferleistungen von kapp über 0,5% des BIP jährlich, bzw. kumuliert knapp über 3% bis 2000, welche im wesentlichen den einkommensschwachen „Kohäsionsländern“ Irland, Griechenland, Portugal und Spanien zufließen, liegen damit etwas über den erwarteten, kumulierten BIP-Effekten von 2,8%. Hinter dieser rechnerisch fast ausgeglichenen Netto-Wohlfahrtsposition (gemessen am BSP) werden in den nächsten Jahren jedoch beträchtliche budgetäre Belastungen und intersektorale Verteilungseffekte wirksam.

Für den österreichischen Staatshaushalt (Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungsträger) ergibt sich für 1995 eine Nettobelastung von 33,9 Mrd. S. Diese setzt sich

²⁹ Bericht des Österreichischen Postsparkassa über die Finanzschuld des Bundes 1993, Wien (Österreichische Postsparkassa) 1994, S. 51.

³⁰ Siehe Breuss, F., Kratena, K und Schebeck, F. (1994): Effekte eines EU-Beitritts für die Gesamtwirtschaft und einzelne Sektoren, WIFO-Monatsberichte, Sonderheft: Österreich in der Europäischen Union - Anforderungen und Chancen für die Wirtschaft, S18-S33.

aus den Beitragszahlungen an die EU, vermindert um Einsparungen bei den bisherigen Ausgaben für die landwirtschaftliche Marktordnung, jedoch erhöht um spezifische Ausgleichs- und Anpassungshilfen, sowie aus geringfügigen Steuerausfällen infolge steuerrechtlicher Änderungen zusammen (Tabelle 12). Einige dieser Ausgabenposten sind auf das Jahr 1995 beschränkt (Lagerabwertung) oder nur temporär wirksam (Anpassungshilfen), so daß sich die zusätzliche Budgetbelastung zwischen 1995 und 2000 von 1,5% auf 0,9% des BIP reduzieren wird. Die Rückflüsse aus der EU sind davon nicht in Abzug zu bringen, da diese budgetunwirksam sind und direkt dem privaten Sektor zufließen, wobei der österreichische Staat jeweils ebenfalls einen Kostenanteil an den entsprechenden Strukturmaßnahmen zu tragen hat. Der Großteil der Budgetbelastung fällt zunächst auf den Bund, da dieser die Beitragszahlungen und die meisten Anpassungshilfen trägt. Damit der Bund finanziell nicht überfordert wird, ist aber eine Korrektur des Finanzausgleichs erforderlich, wodurch ein Teil der Belastung auf Länder und Gemeinden überwältzt wird.

5.2. Anpassungsbedarf

Die Anpassung des österreichischen Steuersystems an die Steuerordnung der EU beschränkt sich im wesentlichen auf die Übernahme des EU-Zolltarifs für den Warenhandel mit Drittländern und die Umstellung in der Umsatzbesteuerung.³¹ Der EU-Zolltarif weist gegenüber dem österreichischen Zolltarif im Durchschnitt etwas geringere Zollsätze auf (rund 7% gegenüber 10%) und wird die Importpreise nur unwesentlich beeinflussen. Fiskalisch fließen die Zolleinnahmen abgesehen von einem Einhebungsanteil von 10% unmittelbar dem EU-Haushalt zu.

Das Umsatzsteuersystem entspricht nach der Abschaffung des Luxussteuersatzes für Fahrzeuge bereits weitgehend den Umsatzsteuer-Richtlinien der EU, für einige Umsatzkategorien sind Übergangsregelungen im Beitrittsvertrag vereinbart. Dies gilt etwa für den Bereich der Mieten, die in der EU unecht (d.h. ohne Vorsteuerabzug) umsatzsteuerbefreit sind, in Österreich aber noch für vier weitere Jahre mit 10% steuerpflichtig sein dürfen und daher zum vollen Vorsteuerabzug berechtigen. Innerhalb von zwei Jahren muß die echte Vorsteuerbefreiung für die Leistungen der Sozialversicherungen und die Regelsatzbesteuerung für Arztleistungen ebenfalls in eine unechte Umsatzsteuerbefreiung umgewandelt werden. Ein umgekehrter Umstellungsbedarf ergibt sich im Telefonverkehr, wo in der EU ab 1996 generell die Regelsatzbesteuerung gelten soll, und Österreich damit von seiner bisherigen Praxis der unechten Steuerbefreiung der Post abgehen muß. Mit der Abschaffung der Grenzkontrollen im EU-Binnenmarkt wurde das traditionelle Grenzausgleichssystem durch ein Zahlungsaufschubsystem abgelöst, das als Übergangslösung bis 1996 das Bestimmungslandprinzip für den innergemeinschaftlichen Warenverkehr beibehalten, aber den Grenzausgleich von den Staatsgrenzen in die Unternehmen verlagert hat. Obwohl die Benelux-Staaten dieses Zahlungsaufschubverfahren seit Beginn der 70er

³¹ Siehe auch Lehner, G. (1994): Auswirkungen eines EU-Beitritts auf den öffentlichen Sektor, WIFO-Monatsberichte, Sonderheft: Österreich in der Europäischen Union - Anforderungen und Chancen für die Wirtschaft, S. 62-67.

Tabelle 12. The EU-Beitritt im österreichischen Staatshaushalt 1995

	Zahlungen zwischen Österreich und EU Mrd. S	Empfänger der Mittel	Österreichischer Staatshaushalt a/ Mrd. S	
Beitragszahlungen an die EU	-29,0		29,0	Belastungsveränderung
Zuckerabgabe	-0,4			
Agrarabschöpfung	-0,4			
Zölle	-4,5			
Umsatzsteuereigenmittel	-15,9			
Eigenmittel auf BSP-Basis	-7,9			
			-0,8	Einsparung der EWR-Zahlungen
Rückflüsse von der EU	17,0			
<i>Landwirtschaft</i>	13,9		4,6	<i>Landwirtschaft</i>
Marktordnung (T)	6,2	L/-L	-8,7	Einsparung von Marktordnungsmittel
Umweltmaßnahmen (S)	2,4	L		
Degressive Ausgleichszahlungen (S)	1,9	L	5,3	Österreich erhöht die Mittel (S)
Lagerabwertung (S)	2,0	L + NM	3,4	Österreich erhöht die Mittel (S)
Strukturmittel für Ziel 5a&5b Gebiete (S)	1,4	L		
		L	4,6	Anpassungshilfen ("green hole") (S)
<i>Strukturmaßnahmen</i>	2,8		0,0	<i>Strukturmaßnahmen</i>
Ziel-1-Gebiete /EU-Anteil 50%) (I)	0,5	R	0,0	c/
Andere Ziele (EU-Anteil 25%) (I)	2,4	R	0,0	c/
<i>Wissenschaftliche Kooperation (C)</i>	0,3	W	0,0	<i>Wissenschaftliche Kooperation (C)</i>
		L(1,9) d/	1,1	<i>Steueranpassungen (indirekte Steuer) (ST)</i>
Summe	-12,0		33,9	Summe

C: öffentlicher Konsum, I: öffentliche Investitionen, S: Subventionen, T: Transfers, L: Landwirtschaft, NM: Nahrungsmittelindustrie, R: Regionen, W: wissenschaftliche Kooperation

a/ Gesamtstaat: Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungsträger.

b/ Exklusive der Kapitalbeteiligung an der Europäischen Investitionsbank (EIB): 2 Mrd. S im Jahre 1995.

c/ Annahme, daß bestehende Mittelansätze verwendet werden und keine Zusatzbelastung auftritt.

d/ Nur 1994 budgetwirksam.

Quelle: Breuss, F. et. al (1994).

Jahre anwenden, wird vor allem in Deutschland massive Kritik an den Administrationskosten durch die Einführung von Umsatzsteuer-Identifikationsnummern und zusätzliche Meldepflichten geübt, und der Übergang zu einem EU-weiten Vorsteuerabzugsverfahren mit nachfolgendem Clearing ab 1996 gefordert. Wie das neue EU-Umsatzsteuersystem endgültig beschaffen sein wird, kann Österreich als Vollmitglied bereits maßgeblich beeinflussen, da für Besteuerungsregelungen weiterhin die Einstimmigkeit im Rat der EU erforderlich ist. Stärker als der direkte Harmonisierungsbedarf könnte sich für Österreich der indirekte Steuersenkungsdruck durch den Steuerwettbewerb auswirken, da nach dem Wegfall der Steuergrenzen ein quantitativ bedeutsamer Steuerarbitrageanreiz für Konsumenten und unecht steuerbefreiten Unternehmen besteht, Waren direkt in den beiden Nachbarstaaten Deutschland und Italien zu erwerben. Eine Senkung der Umsatzsteuersätze um einen Prozentpunkt würde zwar einen fiskalisch dramatischen Bruttoeinnahmefall von rund 10 Mrd. S nach sich ziehen, dem jedoch ein quantitativ noch nicht verlässlich kalkulierbarer vermiedener Kaufkraftabfluß über die Grenze mit entsprechend vermiedenen Einnahmehinbußen bei direkten und indirekten Steuern gegenüberzustellen ist.

Der aktuelle Anpassungsbedarf bei den speziellen Verbrauchsteuern ist gering, weil auch hier die Umstellung der Alkoholbesteuerung bereits 1992 erfolgt ist, und der Übergang auf eine volumenbezogene Mineralölbesteuerung und die Anhebung auf die in den Verbrauchsteuer-Richtlinien festgelegten EU-Mindestsätze nur marginale Satzkorrekturen erfordert. Innerhalb einer dreijährigen Übergangsfrist muß die Schwerverkehrsbesteuerung durch den Straßenverkehrsbeitrag für LKWs aus EU-Ländern massiv gesenkt werden (auf rund ein Sechstel der bestehenden Sätze), ein kleiner fiskalischer Kompensationseffekt wird von der EU-konformen Anhebung der Kfz-Steuer für LKWs ausgelöst. Auch hier ist eine gesamteuropäische Lösung für ökonomisch angemessene Straßenbenutzungsgebühren in Diskussion, die mittelfristig eine Neuordnung der Besteuerung des Straßenverkehrs erfordern wird.

Bei den Kapitalverkehrsteuern verlangen EU-Regelungen niedrigere Steuersätze (Gesellschaftsteuer) oder deren gänzliche Abschaffung (Wertpapier- und Börsenumsatzsteuer). Nicht mehr zulässig ist schließlich auch die Einhebung des Außenhandelsförderungsbeitrags, der an den Import- und Exportwerten anknüpft. Damit muß eine neue Basis für die Finanzierung der Außenhandelsstellen der Wirtschaftskammer gefunden werden, an die diese zweckgebundene Abgabe bisher geflossen ist.

Auf dem Gebiet der direkten Steuern sieht die EU-Steuerordnung lediglich die Verpflichtung zur Vermeidung der internationalen Doppelbesteuerung vor, sowie spezielle Nichtdiskriminierungsvorschriften für EU-weit agierende Unternehmen gemäß der Mutter-Tochter-Richtlinie, der Fusionsrichtlinie und des Schiedsübereinkommens zur wechselseitigen internationalen Anerkennung von Gewinnberichtigungen entsprechend dem „arm's length principle“ bei Transferpreisen. Da Österreich bereits mit allen EU-Mitgliedstaaten bilaterale Doppelbesteuerungsabkommen unterhält und das internationale Schachtelprivileg bereits im österreichischen Körperschaftsteuergesetz verankert ist, reduziert sich

der Anpassungsbedarf auf einige marginaler Ausweitungen bisher nationaler Steuerbegünstigungen für den gesamten Binnenmarkt.

Für die meisten Ausgabenprogramme ergibt sich aus dem EU-Beitritt kein unmittelbarer Anpassungsbedarf. Eine Ausnahme bilden die Wirtschaftsförderung und die Regionalpolitik. Die Umgestaltung des Subventionswesens wird notwendig, um den strengeren Subventionsregelungen der EU zu entsprechen. Allerdings mußte Österreich schon 1993 seine Subventionspraxis als EU-widrig erkennen und Subventionen zurückfordern, da die Wettbewerbsregeln der EU bereits im Rahmen des EWR Geltung hatten. Die Umgestaltung der Regionalpolitik entsprechend den EU-Regelungen liegt im Interesse Österreichs, um von den regionalen Unterstützungsprogrammen der EU zu profitieren. Dieser Anpassungsdruck bietet zudem die Chance, die derzeitige organisatorische Zersplitterung und die mangelnde Abstimmung der Wirtschaftsförderung zwischen den Gebietskörperschaften zu beseitigen.³²

Ein indirekter Anpassungszwang für alle Ausgabenprogramme folgt jedoch aus der fiskalischen Anspannung der öffentlichen Haushalte und aus den Maastricht-Kriterien für den Eintritt in die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion. Die vier Grundfreiheiten des Binnenmarkts und der internationale Steuerwettbewerb setzen einer Erhöhung der Abgabenquote zur Haushaltskonsolidierung Grenzen und senken sie gegebenenfalls sogar. Da die Konvergenzkriterien auch keine stärkere Defizitfinanzierung zulassen, verbleibt nur eine Anpassung der Ausgabenprogramme an den beschränkten Budgetspielraum.

Der Umfang der notwendigen Ausgabenkürzungen läßt sich illustrieren, wenn man die offiziellen Budgetprognosen für den Bundeshaushalt (ohne EU-Beitrittskosten) um die zusätzliche Budgetbelastung durch den Beitritt ergänzt und den Maastricht-Kriterien gegenüberstellt (Tab. 13). Ausgehend von den jährlichen Finanzierungssalden des Bundes und der Annahme, daß die künftige Nettoneuverschuldung von Ländern und Gemeinden null ist und die ASFINAG Investitionen von jährlich 16 Mrd. S über Kredite finanziert, würde der Finanzierungssaldo der öffentlichen Haushalte zwar von 7,2% des BIP im Jahre 1995 auf 6% im Jahre 1999 sinken, aber es ergäbe sich 1999 ein Staatsschuldenstand von fast 80 Prozent des BIP. Um das Schuldenkriterium von 60% des BIP im Jahre 1999 zu erfüllen (den derzeit spätesten Zeitpunkt für den Beginn der 3. Stufe der WWU), müßte die Nettoverschuldung bereits 1995 auf etwa 2,3% des BIP sinken. Diese Defizitobergrenze impliziert bei unveränderter Abgabenquote eine Senkung der Ausgabenquote von über 4% des BIP. Selbst wenn man berücksichtigen wollte, daß die offiziellen Budgetprognosen des Finanzministeriums tendenziell die Abgabendynamik etwas unterschätzen und die Wachstumseffekte des EU-Beitritts ebenfalls größer ausfallen, stellt selbst die Hälfte des Kürzungsbedarfs (d.h. eine Ausgabenverringerung von rund 2% des BIP) die öffentlichen Haushalte vor große Herausforderungen. Dabei ist zu berücksichtigen, daß geringere Defizitabsenkungen zu Beginn durch höhere Einsparungen in späteren Jahren zu kompen-

³² Siehe Mayerhofer, P und Palme, G: (1994): Regionaler Strukturwandel und EU-Regionalpolitik, WIFO-Sonderheft, op.cit, S68-S83.

Tabelle 13. EU-Beitritt, Maastricht-Schuldenkriterium und fiskalischer Handlungsbedarf

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Netto-Defizit/Schuldenstands- veränderung in Mrd. S	68,0	133,5	95,7	167,5	163,2	166,3	170,9	172,7
in Prozent des BIP	3,3%	6,3%	4,3%	7,2%	6,6%	6,4%	6,3%	6,0%
Bund a/	54,3	117,0	80,7	117,5	121,2	124,4	127,6	130,8
ASFINAG und Bundesfonds a/	10,6	16,5	15,0	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0
Länder und Gemeinden b/	3,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
EU-Belastung c/				34,0	26,0	25,9	27,3	25,9
Öffentliche Schulden in Mrd.S d/	1195,1	1328,6	1424,3	1591,8	1755,0	1921,3	2092,2	2264,9
in Prozent des BIP	58,4%	62,7%	64,4%	68,3%	71,5%	74,2%	76,7%	78,8%
Öffentl. Schuldenziel in Mrd. S e/				1479,9	1538,2	1598,5	1660,8	1725,2
in Prozent des BIP				63,5%	62,6%	61,8%	60,9%	60,0%
Defizit-Ziel in Mrd. S				55,6	58,3	60,3	62,3	64,4
in Prozent des BIP				2,4%	2,4%	2,3%	2,3%	2,2%
Defizit-Differenz/ Handlungsbedarf in Mrd. S				-111,9	-104,9	-106,0	-108,6	-108,3
in Prozent des BIP				-4,8%	-4,3%	-4,1%	-4,0%	-3,8%

a/ lt. Budgetprognose des Bundes 1994-97, 1998-99 eigene Fortschreibung.

b/ Keine Neuverschuldung der Länder und Gemeinden für 1994-1999 angenommen.

c/ lt. WIFO-Berechnungen, Wifo-Sonderheft zum EU-Beitritt.

d/ lt. EUROSTAT-Konzept.

e/ Linearer Schuldenabbau zwischen 1995 und 1999 zur Erreichung der 60 Prozent Zielgröße.

Quellen: Budgetprognose BMF, Wifo-EU-Beitrittsstudie, eigene Berechnungen.

sieren sind, und daß Einnahmen aus Privatisierungserlösen keinen Beitrag zur langfristigen Konsolidierung leisten. Vor der Nationalratswahl im Herbst 1994 wurde der Frage konkreter Ausgabenreformen noch keine hohe politische Aufmerksamkeit zuteil und trotz erklärter Priorität der Budgetkonsolidierung lassen die vagen und vielfach auf Zeitgewinn setzenden Vereinbarungen des neuen Koalitionsabkommens³³ die politischen Probleme der unvermeidlichen Ausgabenreformen sehr deutlich zutage treten.

Literaturverzeichnis

- Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften (1985): Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG), 2. Auflage, Luxemburg (EUROSTAT).
- Beitrat für Wirtschafts- und Sozialfragen (1994): Europäische Wirtschafts- und Währungsunion - Neue Rahmenbedingungen für die österreichische Wirtschafts- und Finanzpolitik, Nr. 71, Bericht der Arbeitsgruppe „Budgetpolitik“, Wien, September.
- Breuss, F., Neck, R. und Schebeck, F. (1993): Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen finanzpolitischer Maßnahmen in einem keynesianischen Modell der österreichischen Wirtschaft: Eine Simulationsanalyse, in: Holzmann, R. und Neck, R. (Hrsg.): Konjunkturreffekte der österreichischen Budgetpolitik, Wien (Manz), S. 177-247
- Breuss, F., Kratena, K. und Schebeck, F. (1994): Effekte eines EU-Beitritts für die Gesamtwirtschaft und einzelne Sektoren, WIFO-Monatsberichte, Sonderheft: Österreich in der Europäischen Union - Anforderungen und Chancen für die Wirtschaft, S. 18-33.
- Commission of the European Union, IMF, OECD, UN and World Bank (1993): System of National Accounts 1993, Brussels/Luxemburg et al.
- Fleischmann, E., Lödle, M.C. und Van der Bellen (1991): Außerbudgetäre Finanzierung, in: Gantner, M. (Hrsg.): Handbuch des öffentlichen Haushaltswesens, Wien (Manz), S. 315-335.
- Fleischmann, E. (1994): Ausgliederungsprogramm und außerbudgetäre Finanzierung des Bundes, in: Gantner, M. (Hrsg.): Bugdetausgliederung - Fluch(t) oder Segen?, Wien (Manz), S. 117-140.

³³ SPÖ und ÖVP (1994): Arbeitsübereinkommen zwischen der Sozialistischen Partei Österreichs und der Österreichischen Volkspartei über die Bildung einer gemeinsamen Bundesregierung für die Dauer der XVIII. Gesetzgebungsperiode des Nationalrats, Wien, Dezember.

- Gantner, M. (Hrsg.): Bugdetausgliederung - Fluch(t) oder Segen?, Schriftenreihe des Ludwig Boltzmann Instituts zur Analyse wirtschaftspolitischer Aktivitäten, Bd. 11, Wien (Manz).
- Genser, B. und Holzmann, R. (1993): Öffentlicher Sektor - Finanz- und Sozialpolitik, in: Nowotny, E. und Winckler, G. (Hrsg.): Grundzüge der Wirtschaftspolitik Österreichs, Wien (Manz), S. 201-248.
- Holzmann, R. und Neck, R. (Hrsg.): Konjunkturreffekte der österreichischen Budgetpolitik, Schriftenreihe des Ludwig Boltzmann Instituts zur Analyse wirtschaftspolitischer Aktivitäten, Bd. 10, Wien (Manz).
- Holzmann, R., Thimann, Ch. und Petz, A. (1994): Pressures to adjust: Consequences for the OECD Countries from Reforms in Eastern Europe, EMPIRICA 21, No. 2, (im Druck).
- Lehner, G. (1994): Auswirkungen eines EU-Beitritts auf den öffentlichen Sektor, WIFO-Monatsberichte, Sonderheft: Österreich in der Europäischen Union - Anforderungen und Chancen für die Wirtschaft, S. 62-67.
- Mayerhofer, P und Palme, G: (1994): Regionaler Strukturwandel und EU-Regionalpolitik, WIFO-Sonderheft: Österreich in der Europäischen Union - Anforderungen und Chancen für die Wirtschaft, S. 68-83.
- Mooslechner, P. (1993): Effizienz des Debt-Management - Fiskalische Kriterien und stabilitätspolitische Merkmale am Beispiel der österreichischen Staatsschuld, in: Holzmann, R. und Neck, R. (Hrsg.): Konjunkturreffekte der österreichischen Budgetpolitik, Wien (Manz).
- Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (1994): Österreich in der Europäischen Union, Wifo-Monatsberichte 67, Sonderheft.
- Sørensen, P.B. (1994): From the global income tax to the dual income tax - Recent tax reforms in the nordic countries, International Tax and Public Finance 1, S. 57-79.
- SPÖ und ÖVP (1994): Arbeitsübereinkommen zwischen der Sozialistischen Partei Österreichs und der Österreichischen Volkspartei über die Bildung einer gemeinsamen Bundesregierung für die Dauer der XVIII. Gesetzgebungsperiode des Nationalrats, Wien, Dezember.
- Stübler, W. (1994): Öffentliches Defizit und öffentlicher Schuldenstand - Umsetzung der EUROSTAT-Konzepte in ÖSTAT, Wien, mimeo.
- Wirtschaftspolitische Blätter (1991): "100 Jahre Wirtschaftsförderung in Österreich", diverse Beiträge, Band 38, Heft 4.
- United Nations (1968): A System of National Accounts (SNA), Studies of Methods, Series F, No. 2, Rev. 3, New York (UN).