

## DER STABILITÄTS- UND WACHSTUMSPAKT UND SEINE FOLGEN FÜR DIE ÖSTERREICHISCHE FISKALPOLITIK

1. Stabilitäts- und Wachstumspakt – eine Fehlkonzeption .....	136
2. Stabilitäts- und Wachstumspakt trotz Reform verschrotten? .....	140
3. Zum Wandel der budgetpolitischen Strategien in Österreich .....	142
4. Der konjunkturelle Impuls der öffentlichen Haushalte .....	146

Auszug aus WISO 3/2006

**isw**

Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften

Gruberstraße 40–42

A-4020 Linz, Austria

Tel.: +43(0)732 66 92 73, Fax: +43 (0)732 66 92 73 - 2889

E-Mail: [wiso@akooe.at](mailto:wiso@akooe.at)

Internet: [www.isw-linz.at](http://www.isw-linz.at)

**Bruno Rossmann**

Budgetexperte der  
Abteilung  
Wirtschafts-  
wissenschaft und  
Statistik der Kammer  
für Arbeiter und  
Angestellte für Wien

### 1. Stabilitäts- und Wachstumspakt – eine Fehlkonzeption

*Konvergenz-  
kriterien*

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP), der auf Betreiben Deutschlands für die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion zustande kam und der bei der Tagung des Europäischen Rates in Amsterdam 1997 beschlossen wurde, brachte für die Mitgliedsstaaten des Euro-Raums eine Verschärfung der fiskalischen Konvergenzkriterien mit sich. Mit diesen Kriterien verpflichten sich die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union nach dem Maastrichter Vertrag zu einem gesamtstaatlichen Budgetdefizit von maximal 3 % und zu einer Schuldenquote des Staates von höchstens 60 % des BIP. Der Europäische Rat unterstrich damit noch einmal die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, übermäßige öffentliche Defizite für immer zu vermeiden. Gesunde Staatsfinanzen wurden und werden als Mittel zur Verbesserung der Voraussetzung für stabile Preise und für ein starkes Wirtschaftswachstum gesehen, das der Schaffung von Arbeitsplätzen förderlich ist. Der Europäischen Zentralbank wird die Geldpolitik überantwortet. Als unabhängige Institution ist sie ausschließlich der Preisstabilität verpflichtet und sie sieht ihre Rolle darin, eine strenge Mahnerin der Budgetkonsolidierung zu sein. Diese am Mainstream orientierte Ausrichtung der makroökonomischen Politik, die der Preisstabilität eindeutig Vorrang vor der Vollbeschäftigung einräumt, ist mit hohen Kosten in Form von Arbeitslosigkeit verbunden. Ein Beleg dafür sind die hohen Arbeitslosenzahlen in vielen Staaten der Europäischen Union.

*Preisstabilität  
hat Vorrang vor  
Vollbeschäftigung*

Zentrale Elemente des SWP sind ein budgetäres Frühwarnsystem und der Sanktionsmechanismus. Das Frühwarnsystem zielt darauf ab, dass übermäßige Defizite von vornherein vermieden werden. Zu diesem Zweck müssen die Mitgliedsstaaten der Währungsunion in jährlichen Stabilitätsprogrammen ihre mittelfristigen Budgetziele festlegen, die von der Europäischen Kommission und vom Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (Ecofin-Rat) überwacht werden. Dabei haben sich die Wirtschafts- und Finanzminister der EU zu-

nächst mittelfristig auf einen nahezu ausgeglichenen Haushalt bzw. auf Budgetüberschüsse geeinigt. Besteht die Gefahr, dass ein Land die maximal zulässige Grenze von 3 % des BIP überschreitet, so wird es durch den Ecofin-Rat aufgefordert, entsprechende Konsolidierungsschritte in die Wege zu leiten. Für den Fall, dass keine Korrekturen erfolgen und der Grenzwert überschritten wird, kann der Ecofin-Rat finanzielle Sanktionen über ein Mitgliedsland verhängen. Die Sanktionszahlungen sind in einem komplizierten Verfahren geregelt und bewegen sich zwischen 0,2 % und 0,5 % des BIP.

*Sanktionszahlungen zwischen 0,2 % und 0,5 % des BIP möglich*

Mit Fortdauer des SWP hat sich die Auslegung des Ecofin-Rates in Bezug auf das mittelfristige Budgetziel zunehmend verschärft. Während ursprünglich lediglich dafür Sorge getragen werden sollte, dass die erlaubte Grenze von 3 % des BIP im Konjunkturabschwung nicht überschritten wird, mussten später zusätzliche Spielräume für unvorhergesehene Ereignisse und zukünftige finanzielle Belastungen aus der zu erwartenden Bevölkerungsalterung geschaffen werden. Der Ecofin-Rat ging daher zu einer Budgetregel über, derzufolge die Mitgliedsstaaten im Allgemeinen ausgeglichene Budgets aufweisen müssen bzw. unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung sogar Budgetüberschüsse anzustreben sind. Das bildete den Maßstab, an dem die jeweils neuesten Stabilitätsprogramme der Länder des Euro-Raums gemessen werden.

Ähnlich wie die fiskalischen Konvergenzkriterien wurde und wird der SWP kritisiert, weil er einseitig die Sicherstellung der fiskalischen Nachhaltigkeit anstrebt und andere Ziele der Fiskalpolitik vernachlässigt, darunter die Stabilisierung der Konjunkturentwicklung, die Förderung des Wachstums, die Herstellung von Verteilungsgerechtigkeit und die Verringerung der Arbeitslosigkeit. Diese Kritik wurde mit dem Einsetzen des Konjunkturabschwungs 2001 verstärkt vorgetragen. Selbst eine im März 2003 vom Europäischen Rat verabschiedete geringfügige Flexibilisierung des SWP brachte wenig

*Kritik an SWP*

*SWP ist  
mitschuldig  
an langer  
Stagnationsphase  
in Europa ...*

Erleichterung, weil gleichzeitig eine striktere Einhaltung des Ziels solider und tragfähiger öffentlicher Finanzen festgeschrieben wurde: Alle Länder, die das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts oder Haushaltsüberschusses noch nicht erreicht hatten bzw. hohe Staatsschulden aufwiesen, mussten ihren strukturellen (= konjunkturbereinigten) Budgetsaldo jährlich um mindestens 0,5 % des BIP reduzieren. Diese Verschärfung hat wesentlich dazu beigetragen, dass Europa seit dem Einbruch der Weltwirtschaft im Jahr 2001 in eine lang andauernde Stagnationsphase eingetreten ist. Die durch den SWP erzwungenen Ausgabenkürzungen bzw. Einnahmenerhöhungen der öffentlichen Hand haben zu einer deutlichen Verschlechterung der Erwartungen von Haushalten und Unternehmen geführt. Ergebnis war und ist in vielen Ländern eine markante Schwäche der Binnennachfrage, insbesondere des privaten Konsums. Gleichzeitig sanken aufgrund des Diktats des SWP in vielen EU-Staaten die öffentlichen Investitionen, die immer noch der zuverlässigste Hebel sind, um wirksame Beschäftigungseffekte auszulösen.

*... und konnte  
Anstieg der  
Budgetdefizite in  
vielen Mitglieds-  
staaten nicht  
verhindern*

Der SWP ist – wie von vielen kritischen ÖkonomInnen erwartet wurde – keine Erfolgsstory geworden. Im Gegenteil, er ist im Grunde doppelt „gescheitert“: Erstens hat er zu Ausmaß und Dauer der Stagnation ab dem Jahr 2001 beigetragen und zweitens konnte er einen markanten Anstieg der Budgetdefizite in vielen Mitgliedsstaaten nicht verhindern. Immer mehr Mitgliedsstaaten wiesen übermäßige Defizite auf bzw. überschritten die 3-%-Grenze – darunter mit Deutschland, Italien und Frankreich die größten Volkswirtschaften des Euro-Raums.

Der wichtigste Anstoß für eine Neuausrichtung des SWP war vor allem das Aussetzen des Defizitverfahrens gegen Frankreich und Deutschland bzw. das entsprechende Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom Juni 2004. Die EU-Finanzminister hatten bekanntlich im November 2003 die von der Kommission empfohlene Verschärfung des Verfahrens sowie

damit verbunden strengere Sparauflagen wegen eines anhaltend übermäßigen Defizits abgelehnt. Eine Verschärfung hätte Deutschland und Frankreich näher an Sanktionen in Form von Geldstrafen gebracht. Das Urteil gab weder der Kommission noch dem Rat vollständig Recht. Die Richter haben aber präzisiert, welchen Handlungsspielraum der Rat in Zukunft im Defizitverfahren gegenüber der Kommission hat. Damit war der Weg für eine Reform des SWP und seiner grundsätzlichen Fehlkonzeptionen frei.

Der bereits erwähnte Anstieg der Maastricht-Defizite im Zuge der langen Wirtschaftskrise und die darauf folgenden Ankündigungen von Reduktionen von Staatsausgaben machten die grundlegenden Konstruktionsprobleme des Stabilitätspaktes offensichtlich.<sup>1</sup> Er wurde für ein zentrales wirtschaftliches Problem geschaffen: Wenn die Wirtschaft bei Vollauslastung und Vollbeschäftigung produziert, dann führt eine Ausweitung der defizitfinanzierten Staatsausgaben in einem Mitgliedsstaat zu höherer Inflation und höheren Zinsen in der gesamten Währungsunion. Aufgrund dieser negativen externen Effekte ist eine Koordinierung in Form gemeinsamer Regeln notwendig, die eine solche auch aus gesamteuropäischer Perspektive gesamtwirtschaftlich falsche Expansionsstrategie verhindern.

*grundlegendes Konstruktionsproblem ist, dass der Stabilitätspakt auf wirtschaftliche Vollauslastung und Vollbeschäftigung ausgelegt ist*

In einer Wirtschaftssituation der Unterauslastung und Unterbeschäftigung stellt sich das fiskalpolitische Problem gänzlich anders: Die kreditfinanzierte Ausweitung der öffentlichen Nachfrage in einem Mitgliedsstaat erhöht die Produktion und Beschäftigung nicht nur dort, sondern in einer eng verflochtenen europäischen Wirtschaft auch in den anderen Staaten des Euro-Raums, während das expansive Land vor allem die Kosten in Form hoher Budgetdefizite zu tragen hat. Die positiven externen Effekte expansiver Politik werden nicht ausreichend realisiert, weil die Anreize falsch gesetzt sind und eine aus gesamteuropäischer Perspektive gesamtwirtschaftlich richtige Expansionsstrategie durch Sanktionen bestraft

*Ausweitung der  
öffentlichen  
Investition bei  
wirtschaftlicher  
Stagnation*

wird. Die Lösung kann nur in einer Koordination in Form gemeinsamer Regeln bestehen, die in einer Phase der wirtschaftlichen Stagnation alle Länder zu einer Ausweitung der öffentlichen Investitionen verpflichten. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der SWP in unterschiedlichen konjunkturellen Situationen nicht symmetrisch wirkt. Die Koordinierung der Budgetpolitik der Staaten des Euro-Raums hat sich in der Phase der Stagnation ab dem Jahr 2001 als ebenso unzureichend erwiesen wie das Zusammenspiel zwischen Geld- und Fiskalpolitik.

**2. Stabilitäts- und Wachstumspakt trotz Reform verschrotten?**

Nach monatelangen, teils zähen Verhandlungen stimmte der Europäische Rat im Frühjahr 2005 einer Reform des SWP zu, der die Spielräume der nationalen Fiskalpolitik gegenüber dem bisherigen Vertrag erweitert.<sup>2</sup> Die Reform setzt an der Neufestlegung des mittelfristigen Haushaltsziels und am Verfahren bei einem übermäßigen Defizit an. An der 3-%-Defizit-Grenze als Referenzwert wird festgehalten.

*Ziel ist Schaffung  
von Spielraum  
für öffentliche  
Investitionen*

Bei der Neufestlegung des mittelfristigen Haushaltsziels (Ausgleich oder Überschuss) werden nunmehr länderspezifische Unterschiede (Höhe des Schuldenstandes, Wachstumspotenzial) berücksichtigt. Ziel dieser Neuregelung ist die Schaffung von mehr Spielraum für öffentliche Investitionen, wobei allerdings zur Sicherung der fiskalischen Nachhaltigkeit ein ausreichender Sicherheitsabstand zur 3-%-Defizit-Grenze einzuhalten ist. Länder mit niedrigen Schuldenquoten und hohem Wachstumspotenzial dürfen das (strukturelle) Defizit nicht überschreiten, umgekehrt müssen Länder mit hohem Schuldenstand und niedrigem Wachstumspotenzial ausgeglichene Haushalte oder sogar Überschüsse aufweisen. Jene Länder, die höhere Defizite aufweisen, müssen dieses wie bisher jährlich um mindestens 0,5 % des BIP reduzieren. Ein vorübergehendes Abweichen von diesem Budgetpfad ist erlaubt für Länder, die Strukturreformen vorgenommen haben, etwa Pensions-

reformen mit einem Umstieg auf ein Mehr-Säulen-System mit einer verpflichtenden, kapitalgedeckten Säule.

Gelockert werden zweitens die Bestimmungen, die eine vorübergehende Überschreitung der 3-%-Grenze zulassen: Nuncmehr reicht dafür bereits eine negative Wachstumsrate des BIP aus, bis dahin ist das nur bei einem jährlichen Rückgang des realen BIP von mindestens 2 % möglich gewesen. Die Obergrenze darf auch bei Vorliegen anderer Ausnahmetatbestände vorübergehend überschritten werden. Dazu gehören Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität der öffentlichen Finanzen im Rahmen der Lissabon-Strategie (Ausgaben für Innovationen, Forschung & Entwicklung), aber auch budgetäre Maßnahmen, die der Vereinigung von Europa dienen (Umstellungskosten der osteuropäischen Volkswirtschaften, Kosten für die deutsche Wiedervereinigung). Auch die Fristen zur Beseitigung von übermäßigen Defiziten wurden in besonderen Umständen verlängert, insbesondere dann, wenn eine unerwartete Verschlechterung der Wirtschaftslage mit negativen Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte eintritt.

*Überschreitung  
der 3-%-Grenze  
bei negativer  
Wachstumsrate  
möglich*

Die Meinungen darüber, inwieweit diese Reform die budgetären Spielräume tatsächlich erweitert hat, gehen weit auseinander. Es gibt viele ExpertInnen und PolitikerInnen, denen die Flexibilisierung zu weit gegangen ist. Aus makroökonomischer Sicht greift diese Reform jedoch bei weitem zu kurz. Es tritt zwar eine gewisse Flexibilisierung ein, die dargestellten Fehlkonzeptionen bleiben jedoch bestehen. Der neue SWP ist in unterschiedlichen Situationen nach wie vor nicht symmetrisch. Überschreitungen der Defizitobergrenze sind zwar möglich, aber die Neuregelung ist sehr vage, sodass Streitigkeiten zwischen der Europäischen Kommission und dem Ecofin-Rat vorprogrammiert sind. Umgekehrt fehlen im neuen SWP Anreize zur Konsolidierung im Konjunkturaufschwung. Die Neufestlegung des mittelfristigen Haushaltsziels und des Anpassungspfads ist nach wie vor rigide festgelegt. Erleichterungen sind nur für Staaten mit niedrigen Schuldenquoten und hohem Wachstumspotenzial vorgesehen. Sie sind also

*aus makro-  
ökonomischer  
Sicht greift  
Reform zu kurz*

*bleibt Stabilitäts-  
pakt und kein  
Wachstumspakt*

zugeschnitten auf die neu beigetretenen Staaten und nicht auf Länder wie Deutschland, Frankreich oder Italien, die zum Zeitpunkt der Reform hohe Defizite aufwiesen. Die öffentlichen Investitionen finden im neuen Vertragswerk zwar Erwähnung, eine Defizitfinanzierung ohne Anrechnung auf die Staatsschulden – also die Einführung der sogenannten „goldenen Regel“ – ist jedoch nicht vorgesehen. Insgesamt bleibt der SWP damit einseitig auf die fiskalische Nachhaltigkeit ausgerichtet, andere Ziele der Fiskalpolitik, insbesondere die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, bleiben weiterhin ausgeblendet. Er war und ist ein Stabilitätspakt, aber kein Wachstumspakt, der geeignet wäre, das zentrale Problem der europäischen Wirtschaft, die schwache Binnennachfrage, zu beheben. Der Forderung der konservativen britischen Zeitschrift *Economist*, den SWP zu verschrotten,<sup>3</sup> kann daher vollinhaltlich zugestimmt werden.

### **3. Zum Wandel der budgetpolitischen Strategien in Österreich**

Die Entwicklung der öffentlichen Finanzen ist seit dem Beitritt zur Europäischen Union stark von den oben dargestellten Rahmenbedingungen geprägt. Aus den Konvergenz- bzw. Stabilitätsprogrammen und den darin abgebildeten Budgetpfaden lassen sich die budgetpolitischen Strategien erkennen, die diese Budgetregeln in Österreich ausgelöst haben.

Demnach war die Budgetpolitik in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre zunächst darauf ausgerichtet, das Maastricht-Defizit bis zum Jahr 1997 unter die erlaubte Grenze von 3 % des BIP zu senken, um die Teilnahme an der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion zu sichern. Nach der Erreichung dieses Ziels wurden die Zügel der Budgetpolitik wieder deutlich gelockert und es trat eine Konsolidierungspause ein. Das budgetpolitische Ziel bestand nach dem ersten Österreichischen Stabilitätsprogramm vom November 1998 darin, das Defizit so weit zu reduzieren, dass es bei normalen Konjunk-



turschwankungen auch ohne gegensteuernde Maßnahmen unter der 3-%-Grenze gehalten werden kann. Für das Jahr 2002 wurde im Rahmen einer behutsamen Konsolidierung eine Rückführung des Maastricht-Defizits des Staates auf den Zielwert von 1,4 % des BIP angestrebt. Dieses Stabilitätsprogramm entsprach noch dem „Geist“ des SWP und wurde vom Ecofin-Rat auch als zieladäquat angesehen. Die in der Folge verschärfte Auslegung des SWP führte dazu, dass das im März 2000 präsentierte Stabilitätsprogramm mit einem Zielwert von 1,3 % für 2003 von der Europäischen Kommission und vom Ecofin-Rat heftig kritisiert wurde, weil es wenig ambitioniert sei.

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

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

\*) bis 1997

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

Diese Kritik wurde von der ÖVP/FPÖ-Koalitionsregierung nach der politischen Wende Anfang 2000 zum Anlass für einen Kurswechsel der Budgetpolitik genommen. Es ging in der Folge nicht mehr darum, das Budgetdefizit behutsam in Rich-

*„Nulldefizit“ als  
neue budget-  
politische  
Strategie ...*

tung ausgeglichener Haushalte abzusenken, vielmehr wurde im Stabilitätsprogramm vom November 2000 mit dem abrupten Übergang zu einem „Nulldefizit“ innerhalb von zwei Jahren eine neue budgetpolitische Strategie angekündigt. Dabei wurde in der Debatte immer wieder der Eindruck erweckt, als handle es sich bei der „Nulldefizitregel“ um eine Konsolidierungsregel, die auf Dauer jährlich ausgeglichene Haushalte anstrebt. Verstärkt wurde dieses Bild durch die Stabilitätsprogramme vom November 2000 und 2001.

*... kann sich  
aber nicht auf  
Erkenntnisse  
moderner  
Finanz-  
wissenschaft  
stützen*

Der Übergang zu einer beschleunigten Konsolidierung kann allerdings nicht nur auf die striktere Auslegung des Stabilitäts- und Wachstumspakts zurückgeführt werden, da die Erreichung eines ausgeglichenen Haushalts damals vom Ecofin-Rat und der Europäischen Kommission noch als mittelfristiges Haushaltsziel angesehen wurde. Das „Nulldefizit“ öffentlicher Haushalte als langfristige Politikregel kann sich auch nicht auf die Erkenntnisse der modernen Finanzwissenschaft stützen. Wenngleich die beiden vorherrschenden Finanztheorien (neoklassische Theorie, postkeynesianische Theorie) keine eindeutige Antwort ermöglichen, so lässt sich doch sagen, dass das „Nulldefizit“ von keiner der beiden als „optimale“ langfristige Budgetregel empfohlen wird. Im Gegenteil, ein „Nulldefizit“ stellt in einer Vielzahl von ökonomischen Situationen eine schadvolle Politik dar. Jede der beiden Theorien sieht Gründe für Abweichungen von der „Nulldefizit“-Regel. Die neoklassische Theorie argumentiert mit der Lastenverteilung zwischen den Generationen und die postkeynesianische Theorie mit dem Einsatz des Budgets für Zwecke der Konjunktur-stabilisierung.

*politisches  
Kalkül*

Politisch begründbar war der Kurswechsel allemal, denn mit der permanenten Forderung nach einem Sparkurs und nach dem Ende des Schuldenmachens sollte offensichtlich in der Bevölkerung die Opferbereitschaft erzeugt werden, um die Zustimmung zu den folgenden Sparmaßnahmen zu erhalten. Das politische Symbol „Nulldefizit“ diente dabei als Maßstab

für eine solide Finanzpolitik. Aus ökonomischer Sicht unverstündlich war es auch, das „Nulldefizit“ zur höchsten wirtschaftspolitischen Priorität hochzustilisieren. Sparen wird besonders bedenklich, wenn die Erreichung des „Nulldefizits“ zum alleinigen Erfolgskriterium gemacht wird, denn dann gelten alle Maßnahmen als Erfolg, die zur Zielerreichung beitragen. Zusätzlich versteifte sich die Regierung darauf, den Abbau des Budgetdefizits über die Ausgabenseite herbeizuführen. Sie stützte sich dabei auf die sehr umstrittene ökonomische These, wonach nur ausgabenseitige Konsolidierungen – insbesondere Kürzungen bei den Sozialtransfers und beim Personal – nachhaltigen Erfolg hätten.

*Nulldefizit als  
alleiniges  
Erfolgskriterium  
ist bedenklich*

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

*Rat von Lissabon  
brachte ...*

- nachhaltig solide Staatsfinanzen,
- keine neuen Schulden und
- nachhaltige Rückführung der Steuer- und Abgabenlast.

Damit wurde neuerlich ein Wechsel der budgetpolitischen Strategie vollzogen: Das starre Ziel des „Nulldefizits“ machte der Formel „ausgeglichener öffentlicher Haushalte über den Konjunkturzyklus“ Platz. Diese Kurskorrektur bildete sich fortan in den Budgetpfaden der Stabilitätsprogramme ab März 2003 ab. Es wird davon ausgegangen, dass eine Verschuldungsquote dann nachhaltig ist, wenn der Staat die Schulden finanzieren kann, ohne dass zentrale Staatsaufgaben eingeschränkt werden müssen. Ausgeglichene Haushalte über den Konjunkturzyklus – so wird argumentiert – führen zu einer Stabilisierung der absoluten Verschuldung und damit bei einer wachsenden Wirtschaft zu einer Abnahme der Schulden-

*... Wechsel zu  
ausgeglichenen  
öffentlichen  
Haushalten über  
Konjunkturzyklus*

*Konzept der Nachhaltigkeit*

quote. Nach diesem Verständnis der Nachhaltigkeit tendiert die öffentliche Schuldenquote im Zusammenspiel mit dem SWP sehr langfristig gegen null. Begründet wird die Notwendigkeit zur Budgetkonsolidierung mit der intergenerationalen Lastenverschiebung. Demgegenüber stützt sich die moderne Finanzwissenschaft<sup>4</sup> heute auf ein anderes Konzept der Nachhaltigkeit. Sie versteht darunter jenen Budgetsaldo (Budgetüberschuss bzw. -defizit), der geeignet ist, eine als optimal empfundene Staatsschuldenquote zumindest zu stabilisieren. Dafür bedarf es nicht notwendigerweise ausgeglichener Haushalte.

*„Politik der leeren Kassen“ zielt auf schwachen Staat ab*

Für die Senkung der Abgabenquote wird als Zielwert 40 % des BIP bis 2010 festgesetzt, langfristig soll sie sogar auf 33 % reduziert werden. Diese „Politik der leeren Kassen“ zielt darauf ab, dem Staat durch Steuersenkungen die finanziellen Ressourcen zu entziehen. Mit dem Hinweis auf Finanzierungslücken in den öffentlichen Haushalten lassen sich dann Forderungen nach dem Ausbau öffentlicher Güter und Dienstleistungen sowie die Aufrechterhaltung (sozial)staatlicher Leistungen leicht zurückweisen. Hinter der Strategie einer Verknappung der Einnahmen bei gleichzeitig ausgeglichenen Haushalten steht das Ziel der Reduktion der Staatsausgaben und damit der neoliberale „schlanke“ Staat.

**4. Der konjunkturelle Impuls der öffentlichen Haushalte**

Seit Bestehen des Stabilitäts- und Wachstumspakts und insbesondere seit den wiederholten Verletzungen des Pakts durch einige Mitgliedsstaaten wird unter ÖkonomInnen die Frage diskutiert, ob die im Stabilitäts- und Wachstumspakt vereinbarten Regeln der konjunkturpolitischen Gestaltung ausreichend Raum lassen bzw. ob die Mitgliedsstaaten eine aus makroökonomischer Sicht adäquate Fiskalpolitik betreiben. Buti/van den Noord (2004) sind dieser Frage nachgegangen und haben den konjunkturellen Impuls der öffentlichen Haushalte für elf Mitgliedsstaaten der EU ermittelt. Sie kom-

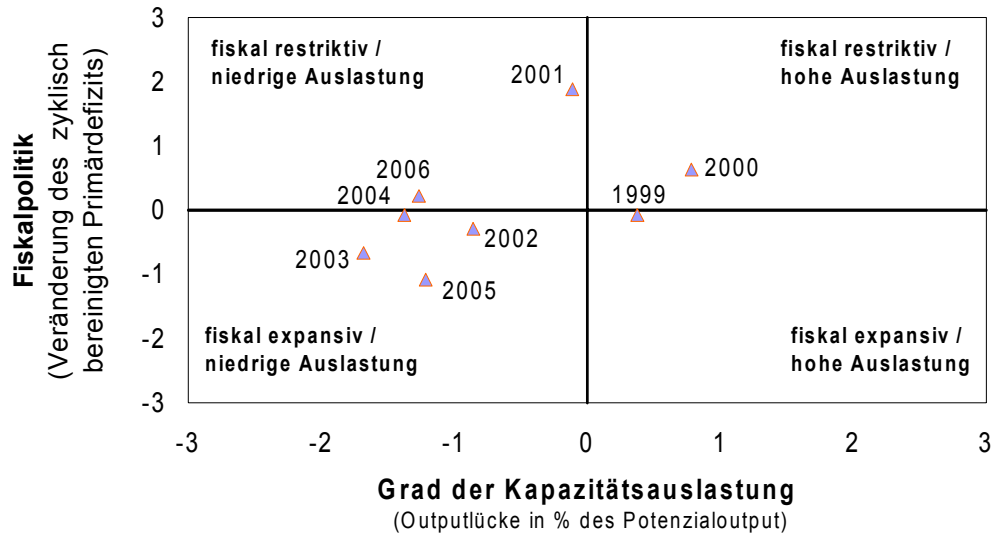
men zu dem Ergebnis, dass für alle Länder zusammen betrachtet der durch die Budgetgestaltung ausgelöste konjunkturelle Impuls prozyklisch war, d.h. die Konjunkturschwankungen verstärkt hat. Für Österreich war der konjunkturelle Impuls durch die öffentlichen Haushalte in den ersten drei Jahren der Währungsunion kontraktiv. 2002 war die Fiskalpolitik konjunkturneutral und 2003 war sie erstmals wieder expansiv. Die Detailausführungen des Österreichischen Reformprogramms für Wachstum und Beschäftigung vom Oktober 2005 kommen zu davon abweichenden, aber in der Tendenz ähnlichen Ergebnissen: Im Jahr 1999 war die Fiskalpolitik weitgehend neutral, in den Jahren 2000 und 2001 kontraktiv. In den Folgejahren gibt es einen Trend zu konjunkturneutralen (2004, 2006) bzw. konjunkturell expansiveren öffentlichen Budgets (2002, 2003, 2005).

*konjunktureller  
Impuls der  
öffentlichen  
Haushalte in  
Österreich*

Nach beiden Einschätzungen wirkte die Fiskalpolitik Österreichs im Jahr 2001 stark kontraktiv. In diesem Jahr setzte der internationale Konjunkturabschwung ein und erfasste auch Österreich. Dessen ungeachtet hielt die Regierung an ihren Konsolidierungsplänen in Richtung „Nulldefizit“ fest, obwohl im Jahresverlauf 2001 die Prognosen für das Wirtschaftswachstum laufend herab- und die Arbeitslosenquoten hinaufrevidiert wurden. Symptomatisch für den damaligen budgetpolitischen Kurs war die Beschlussfassung eines „Pseudo“-Konjunkturprogramms vom 4. September 2001, in dem sich der bemerkenswerte Satz findet: „Vorbei sind sie, die Zeiten des sinnlosen wirtschaftspolitischen Aktivismus keynesianischer Prägung.“ Zwei Monate später, am 5. Dezember 2001, reagierte die Regierung unter dem Druck steigender Arbeitslosigkeit mit dem Beschluss des Konjunkturbelebungs pakets I, in dem der Großteil der Maßnahmen mit kurzfristiger Konjunkturpolitik nichts zu tun hatte.

*Kehrtwende der  
Regierung*

**Ausrichtung der Fiskalpolitik in Österreich**



Quelle: Österreichisches Reformprogramm (2005)

Das niedrige BIP-Wachstum 2001, die weiter steigende Arbeitslosigkeit und das Ausbleiben des erwarteten Konjunkturaufschwungs waren im September 2002 Anlass für das Konjunkturbelebungs paket II, das vor allem Steuer- und Abgabenerleichterungen mit sich brachte (Investitionszuwachsprämie, befristete vorzeitige Abschreibung, Forschungsfreibetrag(-prämie), Bildungsfreibetrag(-prämie), Lehrlingsprämie, Lohnnebenkostensenkung für Lehrlinge etc.). Das steuerliche Entlastungsvolumen liegt nach Berechnungen von Schratzenstaller et al. (2003) bei 562 Mio. • (2004), wobei der Steuerausfall der Investitionszuwachsprämie um ein Vielfaches unterschätzt wurde. Eine Evaluierung beider Pakete ergab, dass die gesamtwirtschaftlichen Effekte der Maßnahmen positiv waren, wobei der Wachstumsbeitrag der Infrastrukturausgaben und der Investitionszuwachsprämie hervorgehoben wurde. Ihr Zusatzeffekt lag 2003 insgesamt bei etwa 0,75 % des BIP.

*gesamtwirtschaftliche Effekte der Konjunkturbelebungs pakete I und II waren positiv*

Obwohl Österreich in den Jahren 2001 bis 2003 durch eine ungewöhnlich lange Phase der Stagnation gegangen ist – im Durchschnitt betrug das Wachstum nur etwa 1 %, in der EU hingegen 1,2 % pro Jahr – und die aufgrund der zu restriktiven Fiskalpolitik zum Teil hausgemachten Wohlfahrtsverluste<sup>5</sup> dieser schleichenden Wirtschaftskrise jenen der großen Rezessionen der Nachkriegszeit (1975, 1981/82, 1993) entsprachen, sprach Finanzminister Grasser in seiner Budgetrede zum „Doppelbudget“ 2003/2004 von hervorragenden Ausgangsbedingungen. Er kündigte ein schwach expansiv wirkendes Budget 2003 und ein Sparbudget 2004 an, das die Basis für die Steuerreform im Jahr 2005 schaffen sollte. Mit diesen Budgets reagierte Österreich weiterhin nicht annähernd auf die wichtigste Ursache der Wachstumsschwäche, nämlich auf den gravierenden Mangel an Binnennachfrage. Österreich wie auch die EU gingen viel zu lange davon aus, dass der Konjunkturaufschwung von alleine einsetzen würde. Diese Hoffnung erwies sich als unbegründet, ohne budgetpolitische Impulse konnte sich die konjunkturelle Lage nicht durchgreifend verbessern. Die Forderungen der Opposition sowie der Gewerkschaften nach einer Vorverlegung der großen Steuerreform auf das Jahr 2004 und nach Wachstumsinitiativen wurden von der Regierung abgelehnt. Die Auswirkungen der vorgezogenen ersten Etappe der Steuerreform 2004 verpufften weitgehend, weil den Steuersenkungen auch Steuer- und Abgabenerhöhungen und andere Sparmaßnahmen gegenüberstanden. Auch das im Spätherbst 2003 beschlossene Konjunkturbelebungs paket III (Wachstums- und Standortpaket) brachte wenige unmittelbar konjunkturwirksame Maßnahmen mit sich. Wenn es überhaupt Wachstumswirkungen auslöste, dann am ehesten aufgrund der Investitionen in F&E. Marterbauer (2006) weist zu Recht darauf hin, dass unter Konjunkturpolitik primär Unternehmensförderung verstanden wurde und wird.

*man hoffte zu lange auf von allein einsetzenden Konjunkturaufschwung und ...*

*... Konjunkturpolitik wurde primär als Unternehmensförderung verstanden*

Die Budgets 2003 und 2004 entsprachen in makroökonomischer Hinsicht daher weiterhin einem orientierungslosen Zick-Zack-Kurs, ein zukunftsweisendes Konzept zur Schaffung von

„Angstsparen“  
dämpfte  
privaten  
Konsum  
zusätzlich

Wachstum und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit war nicht erkennbar. Es fehlten und fehlen Wachstumsinitiativen und eine Intensivierung der öffentlichen Investitionen, die in der damaligen Situation ungünstiger Erwartungen bei Unternehmen und Haushalten rascher und direkter gewirkt hätten als Steuersenkungen. Zusätzlich löste die Regierung mit der Pensionssicherungsreform 2003 ein „Angstsparen“ bei privaten Haushalten aus, dessen Auswirkungen auf den gesamten privaten Konsum von der Arbeiterkammer mit 0,6 % geschätzt wurden. Ein kontinuierlicher Anstieg der Arbeitslosenquote ab 2001 war daher unvermeidlich. Dramatisch war der Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit, sie hat sich seit 2000 verdoppelt. Dazu kommen Lehrstellensuchende, die offiziell nicht als Arbeitslose erfasst werden. Die Begünstigungen für Unternehmen (Lehrlingsausbildungsprämie, Senkung von Arbeitgeberbeiträgen etc.) haben am Lehrlingsstand nichts geändert. Erst weitere Förderungen für Betriebe haben 2005 zu einem Ansteigen der Lehrlingszahlen geführt. Das Inkaufnehmen der hohen Arbeitslosigkeit und der mit den – durch die Pensionsreformen verschärften – steigenden Einkommensverlusten einhergehende Anstieg der Armutsgefährdung (im Alter, bei den Working Poor, bei den Wiedereinsteigerinnen) sind Indizien für eine Politik, die als Flucht aus der öffentlichen Verantwortung qualifiziert werden muss. Für das Scheitern der Stimulierung des Wirtschaftswachstums – in Österreich wie in Europa – ist der SWP in hohem Maße mitverantwortlich.

neues fiskal-  
politisches  
Regime  
notwendig

Es bedarf daher fiskalpolitischer Regeln, die es Europa ermöglichen, aus der Wirtschaftskrise herauszuwachsen. Ein neues, nicht nur den stabilitätspolitischen Zielen entsprechendes fiskalpolitisches Regime benötigt keinen SWP und müsste aus folgenden Elementen bestehen:

- Herausnahme der öffentlichen Investitionen aus der Defizitberechnung („goldene Finanzierungsregel“).
- Sicherung der fiskalischen Nachhaltigkeit durch eine langfristig stabile Schuldenquote des Staates etwa auf dem in den Maastrichter Verträgen verankerten Niveau von 60 % des BIP



- Erhöhte budgetpolitische Spielräume bei einem starken Anstieg der Arbeitslosigkeit.
- Übergang zu einer Budgetsteuerung auf Basis verbindlicher Ausgabenobergrenzen, um einen Anreiz zur Budgetkonsolidierung im Konjunkturaufschwung zu schaffen.
- Das „Downsizing“ der Steuer- und Abgabenquote mit dem Ziel, die Ausgaben der öffentlichen Haushalte unter Druck zu setzen und damit der Bevölkerung die Notwendigkeit von Budgetkonsolidierungen zu suggerieren, wird abgelehnt.
- Koordination der Fiskalpolitik auf Ebene der EU sowie Übergang zu einer Geldpolitik der Europäischen Zentralbank, die sich vorrangig am Wirtschaftswachstum und an der Beschäftigung orientiert.
- Maßnahmen auf europäischer Ebene zur Senkung des Steuerwettbewerbs vor allem im Bereich der Unternehmensbesteuerung (Harmonisierung der Besteuerung von Kapitalgesellschaften).

**Anmerkungen:**

- 1 Siehe dazu Angelo et al. (2004), S. 11f.
- 2 Für eine detaillierte Darstellung und Kritik siehe Mozart/Rossmann (2005).
- 3 Economist vom 25. August 2001.
- 4 Siehe dazu Blanchard et al. (1990).
- 5 Nach Schätzungen des Österreichischen Wirtschaftsforschungsinstituts lösten die Sparpakete für die Jahre 2001 und 2002 Wachstumseinbußen von je einem Viertel Prozentpunkt aus.

**Literatur:**

- Angelo, S.; Marterbauer, M.; Mozart, I.; Rossmann, B.; Schratzenstaller, M.; Templ, N., Ein alternativer Stabilitäts- und Wachstumspakt - Vorschläge für ein neues fiskalpolitisches Regime, Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft, Nr. 91/2005, Wien.
- Blanchard, O. et al, The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question, in: OECD Economic Studies, No. 15/1990, Paris.
- Buti, M.; van den Noord, P., Fiscal Policy in EMU: Rules, Discretion and Political Incentives, European Commission, Economic Papers, No. 206, July 2004.
- Die Österreichische Strategie zur Nachhaltigen Entwicklung. Eine Initiative der Bundesregierung, Wien (o. J.).
- Economist, Scrap the Stability Pact!, 25. August 2001.
- Marterbauer, M., Interessenpolitik und ihre Grenzen – sechs Jahre rechtsliberale Wirtschaftspolitik in Österreich, in: Intervention – Zeitschrift für Ökonomie, Jg. 3, Heft 1/2006, 43ff.
- Mozart, I.; Rossmann, B., Die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts vom März 2005 – Details und Kritik, in: Kurswechsel, Heft 2/2005, 83ff.
- Österreichisches Reformprogramm für Wachstum und Beschäftigung, Wien, Oktober 2005.
- Rossmann, B., Ein Rückblick auf die Budgetpolitik Österreichs seit dem Beitritt zur Europäischen Union, in: Wirtschaft und Gesellschaft, 31. Jg, Heft 4/2005, 493ff.
- Schratzenstaller, M.; Falk, M.; Kramer, H.; Marterbauer, M.; Schwarz, G.; Walterskirchen, E., Erste Evaluierung der Konjunkturbelebungsmaßnahmen seit 2001, in: WIFO-Monatsberichte, Heft 10/2003, 755ff.

INSTITUT FÜR SOZIAL- UND WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTEN

# WISO

WIRTSCHAFTS-UND SOZIALPOLITISCHE ZEITSCHRIFT

Die Zeitschrift WISO wird vom Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften (ISW) herausgegeben. Sie dient der Veröffentlichung neuer sozial- und wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse sowie der Behandlung wichtiger gesellschaftspolitischer Fragen aus Arbeitnehmersicht.

Lohnpolitik, soziale Sicherheit, Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit, Arbeit und Bildung, Frauenpolitik, Mitbestimmung, EU-Integration - das sind einige der Themen, mit denen sich WISO bereits intensiv auseinander gesetzt hat.

WISO richtet sich an BetriebsrätInnen, GewerkschafterInnen, WissenschaftlerInnen, StudentInnen, Aktive in Verbänden, Kammern, Parteien und Institutionen sowie an alle, die Interesse an Arbeitnehmerfragen haben.

Erscheinungsweise: vierteljährlich

Preise:\* Jahresabonnement EUR 22,00 (Ausland EUR 28,00)  
Studenten mit Inskriptionsnachweis EUR 13,00  
Einzelausgabe EUR 7,00 (Ausland EUR 12,00)

(\* Stand 2005 - Die aktuellen Preise finden Sie auf unserer Homepage unter [www.isw-linz.at](http://www.isw-linz.at))

Wir laden Sie ein, kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen ein WISO-Probeexemplar zu bestellen. Natürlich können Sie auch gerne das WISO-Jahresabonnement anfordern.

Informationen zum ISW und zu unseren Publikationen - inklusive Bestellmöglichkeit - finden Sie unter [www.isw-linz.at](http://www.isw-linz.at).



Oberösterreich

## BESTELLSCHEIN\*

Bitte senden Sie mir kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen

- 1 Probeexemplar der Zeitschrift WISO
- 1 ISW Publikationsverzeichnis

Ich bestelle \_\_\_\_\_ Exemplare des WISO-Jahresabonnements (Normalpreis)

Ich bestelle \_\_\_\_\_ Exemplare des WISO-Jahresabonnements für StudentInnen mit Inskriptionsnachweis

\* Schneller und einfacher bestellen Sie über das Internet: [www.isw-linz.at](http://www.isw-linz.at)

Name \_\_\_\_\_

Institution/Firma \_\_\_\_\_

Straße \_\_\_\_\_

Plz/Ort \_\_\_\_\_

E-Mail \_\_\_\_\_

### BESTELLADRESSE:

ISW  
Gruberstraße 40-42, A-4020 Linz  
Tel. ++43/732/66 92 73  
Fax ++43/732/66 92 73-28 89  
E-Mail: [wiso@akooe.at](mailto:wiso@akooe.at)  
Internet: [www.isw-linz.at](http://www.isw-linz.at)