

Magisterarbeit

Titel der Magisterarbeit

„Budgetpolitik in Österreich

Struktur, Entwicklung und politische Begründung
des österreichischen Bundeshaushaltes
in den 90er Jahren (unter besonderer Berücksichtigung
des österreichischen EU-Beitritts)“

Verfasserin/Verfasser

Elisabeth Neuhauser

angestrebter akademischer Grad

Magister der Philosophie (Mag.phil.)

Wien, im Oktober 2008

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A300 295

Studienrichtung lt. Studienblatt:

Politikwissenschaft

Betreuer:

Dr. Johann Dvorak

Inhalt

1	EINLEITUNG.....	1
1.1	ZIELSETZUNG	1
1.2	BEGRIFFSABGRENZUNG	3
2	DER ÖFFENTLICHE SEKTOR	4
2.1	ENTWICKLUNG	5
2.2	DER WOHLFAHRTS- UND LEISTUNGSSTAAT	6
2.3	DER EINFLUSS DES STAATLICHEN SEKTORS - STAATSQUOTEN.....	9
2.4	NEUE HERAUSFORDERUNGEN	11
3	DIE ÖFFENTLICHEN HAUSHALTE	13
3.1	PLANUNG & ZEITPROBLEMATIK	13
3.1.1.1	2-Jahres-Budgets.....	16
3.1.1.2	Mehrjährige Finanzplanung.....	17
3.2	FUNKTIONEN DES HAUSHALTS	18
3.3	HAUSHALTSGRUNDSÄTZE	20
3.3.1	<i>Statische Budgetgrundsätze</i>	21
3.3.1.1	Grundsatz der Vollständigkeit	21
3.3.1.2	Grundsatz der Einheit	21
3.3.1.3	Grundsatz der Klarheit.....	22
3.3.1.4	Grundsatz der Nonaffektation	23
3.3.2	<i>Dynamische Budgetgrundsätze</i>	24
3.3.2.1	Grundsatz der Genauigkeit	24
3.3.2.2	Grundsatz der Vorherigkeit.....	24
3.3.2.3	Grundsatz der sachlichen und zeitlichen Spezialität	25
3.3.2.4	Grundsatz der quantitativen Spezialität.....	25
3.3.2.5	Grundsatz des Gleichgewichts.....	26
3.3.2.6	Grundsatz der Öffentlichkeit	26
3.3.2.7	Grundsatz der Jährlichkeit.....	26
3.4	AUSGLIEDERUNGEN – AUßERBUDGETÄRE POLITIK	26
3.5	VERSCHULDUNG DER ÖFFENTLICHEN HAUSHALTE	29
3.6	FÖDERALISMUS	30
4	DER BUNDESHAUSHALT	35
4.1	RECHT & GLIEDERUNG & KREISLAUF	35
4.2	DER BUNDESBUDGETKREISLAUF IN ÖSTERREICH	37
4.2.1	<i>Das Budgetprogramm</i>	42
4.2.2	<i>Der Budgetbericht</i>	43
4.3	GRUNDZÜGE DES RECHNUNGSWESEN DES BUNDES	43
4.4	SPEZIFISCHE PROBLEME	45
4.5	ÖSTERREICHISCHE BUNDESBUDGETPOLITIK IN DEN 90ER JAHREN	47
4.5.1	<i>Die Ausgangslage vor dem EU-Beitritt</i>	47
4.5.2	<i>Maastricht-Budgets 1996-1999</i>	56
4.5.3	<i>Target: Close to balance 2000-2002</i>	76
4.5.4	<i>Kritik</i>	86
5	SCHLUSSFOLGERUNGEN	88
6	ZUSAMMENFASSUNG	93
7	VERWENDETE LITERATUR	95

1 Einleitung

Die spontanen Assoziationen beim Thema „Budget“ bzw. „Bundeshaushalt“ gingen bei Befragung in meinem Bekanntenkreis vor allem in eine Richtung - in die der „trockenen Zahlenkolonnen“. Ein falscher Eindruck, denn bei näherem Hinsehen stellt sich Budget- bzw. Haushaltspolitik als interessante Materie mit wichtiger Bedeutung für jede/n StaatsbürgerIn heraus.

Der Staat kann seine an ihn gestellten Aufgaben und Verpflichtungen nur dann erfüllen, wenn entsprechende Mittel zur Verfügung stehen. Je nach gesellschaftspolitischer Definition werden entsprechende Mittel für die einzelnen Aufgaben verwendet.

Der Kampf um die Budgetbewilligung (spezifischer das Recht, Steuern einzuhoben) stand historisch gesehen am Anfang der demokratischen Bestrebungen auf unserem Kontinent.

Sich mit diesem Thema zu beschäftigen, liegt also im staatsbürgerlichen Interesse. Noch präziser und schöner formuliert es Gantner¹:

„Die Lage der öffentlichen Finanzen, der Umfang und die Struktur der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben, die gewählten Organisationsformen und die Instrumentenalternativen staatlicher Aufgabenerfüllung aber betreffen uns alle. Wohlfahrt und gesellschaftliche Stabilität, Wettbewerbsfähigkeit und Zukunftsaspekte von Volkswirtschaften hängen eng mit der jeweiligen Verfassung der öffentlichen Finanzen zusammen. Die Situation der Volkswirtschaft und die Ergebnisse von demokratischen sowie bürokratischen Prozessen sind auf das engste miteinander verknüpft.“

1.1 Zielsetzung

Die folgende Arbeit beginnt mit der Abgrenzung der Begriffe Haushalt und Budget sowie mit der Einordnung des Bundeshaushalts unter den Oberbegriff Öffentlicher Sektor.

Das nächste Kapitel wird dem Öffentlichen Sektor gewidmet sein. Ein breiter Begriff, der alle staatlichen/öffentlichen Institutionen (Körperschaften öffentlichen Rechts) umfasst. Es wird die historische Entwicklung kurz nachgezeichnet, die generell in Europa zur Aus-

prägung unterschiedlicher Wohlfahrtsstaaten geführt hat, die bestimmte (auch widersprechende) Funktionen und Aufgaben (theoretisch) mit ihren Institutionen zu erfüllen haben. Den aktuellen Herausforderungen, die sich der öffentliche Sektor in Zukunft zu stellen hat, bilden hier den Abschluss.

Im nächsten Abschnitt wird der Begriff weiter verengt und werden die Grundsätze und Funktionen der öffentlichen Haushalte generell dargestellt. Der Planungs- und Verschuldungsproblematik, der auch ein Bundeshaushalt unterliegt, wird hier Raum gegeben. Als Beziehungsmesser der öffentlichen Haushalte untereinander wird der österreichischen Ausprägung des Föderalismus noch ein Unterkapitel gewidmet.

Im zentralen Kapitel dieser Arbeit wird danach der österreichische Bundeshaushalt behandelt. Einleitend werden die rechtlichen Grundlagen geschildert, ebenso der „Kreislauf“ des Entstehens eines Bundesbudgets.

Anschließend wird den sehr spannenden Ereignissen in Österreich ab den 90er Jahren breiter Raum überlassen, der einen wesentlichen Paradigmenwechsel in der österreichischen Bundesbudgetpolitik gebracht hat. Die politische Ausgestaltung des Budgets ist ab 1.1.1995 untrennbar mit der EU-Ebene verbunden und löste bezeichnenderweise „schockartige“ und für Österreich wohl untypisch schnelle Veränderungen in den budgettechnischen Verhaltensweisen aus.

Dieses Kapitel wird einen Einblick in die Problematik geben, in welchem Ausmaß die selbst gemachte Politik der EU-Teilnehmerstaaten auf die jeweilige nationale Budgetpolitik Einfluss genommen hat. Die beiden „Maastricht-Kriterien“ für fiskalpolitische Maßnahmen werden beschrieben und kritisch gewürdigt sowie ihre Umsetzung in Österreich im Rahmen eines Stabilitätspaktes von Bund und Ländern.

Es ist die Beschreibung eines Wandels in der Bundesbudgetpolitik. Zu Beginn der 90er Jahre war das Ziel Budgetkonsolidierung Thema, wurde aber erst mit dem EU-Beitritt Österreichs ab 1995 mit einem gewaltigen „Außendruck“ (=Maastricht-Kriterien) versehen.

Eine Steigerungsform erlebte man ab 1999, in dem kein Defizit mehr „erlaubt“ wurde, sondern innerhalb der EU eine Verschärfung erfolgte, in der kurzfristig ausgeglichene Budgets erreicht werden mussten („Nulldefizit“).

Die 90er Jahre (und etwas darüber hinaus) zeigen hier eine Entwicklung in der Politik der öffentlichen Haushalte, deren Ende noch gar nicht abzusehen ist.

Die heute scheinbar fast dogmatische Ausrichtung auf fixe Grenzwerte hat die Diskussion über das gestalterische Potential des Budgets stark zurückgedrängt.

¹ Gantner, Manfred (Hrsg.), Handbuch des öffentlichen Haushaltswesens, Manz, Wien

In den Schlussfolgerungen wird eine kritische Würdigung dieser Vorgänge versucht, sowie weitergehenden Fragestellungen nachgegangen.

1.2 Begriffsabgrenzung

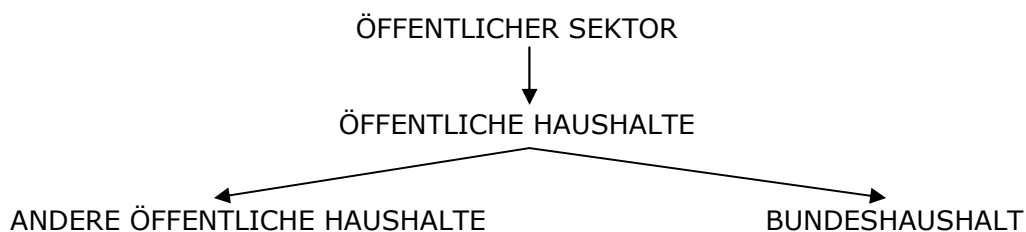
Die Wörter „Budget“ und „Haushalt“ werden hier in gleicher Bedeutung gehandhabt. Es soll aber festgehalten werden, dass genau genommen das Budget als

„Willensausdruck der Norm setzenden Körperschaft zu verstehen ist, die im Haushaltsplan angesetzten Finanzoperationen zu verwirklichen.“²

Demnach wäre ein Haushaltsplan erst mit Beschlussfassung der VolksvertreterInnen als „Budget“ zu bezeichnen und damit mit jener gesetzlichen Wirkung ausgestattet, die für die Exekutive und Verwaltung bindend ist. Budgetpolitik umfasst u. a. auch alle Recht setzenden Maßnahmen, die im Zuge der Umsetzung von zahlenmäßig festgesetzten Budgetpositionen notwendig sind. Ebenso fällt hier unter Budgetpolitik auch das Zusammenspiel der InteressensvertreterInnen, die auf die Haushaltsgestaltung Einfluss nehmen wollen.

Eine systematische Behandlung des Bundesbudgets ist erst dann gegeben, wenn ihr Zusammenhang mit anderen, meist im gleichen Atemzug genannten Themenkreise, ausreichend abgegrenzt wird.

Grafisch dargestellt bedeutet das:



1991, Vorwort

² Klein, Susanne, Das Budget als Instrument rationaler Haushaltsplanung, Dipl.-Arbeit HsfWH, Wien 1972, S. 11

2 Der öffentliche Sektor

Als Überbegriff wird der öffentliche Sektor identifiziert, der hier genauer beschrieben werden soll.

Die Institutionen öffentlicher Tätigkeit lassen die Bedeutung des öffentlichen Sektors für die gesamte Volkswirtschaft schon erahnen:³

- Gebietskörperschaften: Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände, auch supranationale Organisationen, die über eine gewisse Finanzautonomie verfügen (z.B. EU).
- Parafisci („intermediäre Finanzgewalten“): Kennzeichen eines Parafiscus sind die organisatorisch selbständige Erfüllung öffentlicher Aufgaben sowie die Finanzierung über eigene Finanzquellen mit Zwangscharakter, ohne aber selbst Träger von Hoheitsrechten zu sein, z.B. Sozialversicherung (Kranken-, Unfall-, Renten- und Arbeitslosenversicherung).
- Fondswirtschaft: Das sind öffentliche Haushalte, die für bestimmte Aufgabenstellungen errichtet wurden. Sie sind organisatorisch in gewissem Maß selbständig.
- Öffentliche Unternehmen: Zu unterscheiden sind hier:
 - Öffentliche Unternehmen im eigentlichen Sinn, die nicht nur eine erwerbswirtschaftliche Zielsetzung, sondern auch eine wirtschafts- und gesellschaftspolitische Zielsetzungen verfolgen, sowie
 - Öffentliche Unternehmensbeteiligungen

Im Bereich des öffentlichen Sektors gibt es 2 einander diametral gegenüberliegende theoretische Anschauungen. Die eine vertritt den Grundsatz, der öffentliche Sektor (nur mehr überhaupt minimal ausgestaltet) dürfe in keinster Weise auf die Regeln des freien Marktes Einfluss nehmen (eine Art „laissez-faire“) bzw. muss sich nach ihnen ausrichten. Die andere richtet staatliches Handeln allumfassend in allen Bereichen des Lebens regelnd ein.

Zwischen diesen beiden Polen haben sich in Europa in unterschiedlicher Ausprägung interventionistische Staaten, so genannte „Wohlfahrtsstaaten“ historisch entwickelt. Auf diese „Graustufe“ zwischen den beiden Extremen soll hier - aufgrund der Relevanz für Österreichs Bundeshaushalt - eingegangen werden.

³ Nowotny, E.: Der öffentliche Sektor, Einführung in die Finanzwissenschaft, Springer Verlag, Berlin 1999, S. 90-91

2.1 Entwicklung

Die historische Entwicklung des öffentlichen Sektors spiegelt den Einfluss der jeweiligen gesellschaftspolitischen Struktur wieder. Sie ist auf eine Vielzahl von Bestimmungsgrößen zurückzuführen, deren Gewicht sich nach den jeweiligen historischen und gesellschaftlichen Gegebenheiten berechnet.⁴

Die meisten europäischen Staaten besitzen ein mehr oder weniger wohlfahrtsstaatlich ausgeprägtes Budgetverständnis.

Der Strukturwandel zum Wohlfahrts- und Leistungsstaat ist aber ein internationales Phänomen, und drückt sich in einer veränderten Struktur der Staatsausgaben (und natürlich Staatseinnahmen) aus.

Während die Militärausgaben vor und während des 2. Weltkriegs besonders groß waren, stiegen die Sozialausgaben nach Ende des 2. Weltkriegs stark an.

Die Zentralbereiche staatlicher Ausgaben liegen nun im Sozial-, Gesundheits- und Bildungswesen, sowie in Infrastrukturaufwendungen im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Entwicklung.⁵

Seit dem Ende des 2. Weltkriegs gewann in Österreich der Transferbereich (Bereich der sozialen Sicherheit im weitesten Sinne inkl. Subventionszahlungen) größere Bedeutung als der klassische Bereich der Aufwendungen für öffentlichen Konsum und öffentlichen Investitionen, womit Österreich durchaus im europäischen Trend liegt.

Allerdings gibt es im Vergleich eine unterschiedliche Dynamik und Struktur. Während eine durch Kriegsschäden große Aufholdynamik in Österreich und in Deutschland (zwischen 1959-1979) zu verzeichnen ist, fand im Zeitraum von 1979 bis 1996 eine deutliche Verlangsamung dieser Dynamik statt.⁶

Parallel dazu gibt es eine Reihe von langfristig wirkenden Phänomenen die erheblichen Einfluss auf die Nachfrage nach öffentlichen Leistungen haben: wie z.B. die zunehmende Verstädterung, die steigende Lebenserwartung (Gesundheitswesen und soziale Sicher-

⁴ Nowotny, E.: Der öffentliche Sektor, Einführung in die Finanzwissenschaft, Springer Verlag, Berlin 1999, S. 107-110

⁵ Nowotny, E.: Der öffentliche Sektor, Einführung in die Finanzwissenschaft, Springer Verlag, Berlin 1999, S. 107-110

⁶ Nowotny, E.: Der öffentliche Sektor, Einführung in die Finanzwissenschaft, Springer Verlag, Berlin 1999, S. 109

heit) sowie überhaupt die Veränderung der Sozialstruktur (z.B. Anstieg der Single-Haushalte).⁷

2.2 Der Wohlfahrts- und Leistungsstaat

Das Konzept des Wohlfahrts- und Leistungsstaates basiert auf der Vorstellung einer *„optimalen Mischung von staatlicher Planung der gesamtwirtschaftlichen Beziehungen und des Festhaltens am Wettbewerbsprinzip für die Regelung der einzelwirtschaftlichen Beziehungen.“*⁸

Er besitzt daher keine einheitliche Definition, es stellt eher ein System staatlicher Interventionen dar, die in den einzelnen Staaten im Laufe der Geschichte sehr unterschiedliche Ausprägungen erfahren hat.⁹

Von zentraler Bedeutung sind 2 Elemente:¹⁰

- Bereitstellung von höherer Sicherheit als dies über Marktprozesse möglich ist in elementaren Problemlagen wie Alter, Krankheit, Arbeitslosigkeit, etc.
- Bereitstellung sozialer Leistungen aufgrund von öffentlich-rechtlichen Ansprüchen und nicht aufgrund individueller Gnade oder Wohltätigkeit.

Der Mensch wird als soziales Wesen betrachtet, der in Kooperation mit anderen eine dauerhafte Existenz sucht. Werte wie Solidarität, Sicherheit, ein gewisses Maß an Gleichheit soll der öffentliche Sektor durchsetzen verhelfen. Weiters soll der öffentliche Sektor erforderlichenfalls gesamtgesellschaftliche Interessen gegen Einzelinteressen durchsetzen.¹¹

Daraus lässt sich die Hauptfunktion des öffentlichen Sektors ableiten. Er soll

*„ein Instrument zur Erreichung gesamtgesellschaftlich erwünschter Zielsetzungen sein“,*¹²

⁷ Nowotny, E.: Der öffentliche Sektor, Einführung in die Finanzwissenschaft, Springer Verlag, Berlin 1999, S. 111-112

⁸ Altmann, J.: Wirtschaftspolitik, Uni-TB, 1317: Wirtschaftswissenschaften, Lucius & Lucius, Stuttgart 2000, S. 286

⁹ Nowotny, E.: Der öffentliche Sektor, Einführung in die Finanzwissenschaft, Springer Verlag, Berlin 1999, S. 23-25

¹⁰ Nowotny, E.: Der öffentliche Sektor, Einführung in die Finanzwissenschaft, Springer Verlag, Berlin 1999, S. 24

¹¹ Anmerkung: Wobei hier wieder das Problem der Bestimmung von „gesamtgesellschaftlichen Interessen“ auftritt.

¹² Nowotny, E.: Der öffentliche Sektor, Einführung in die Finanzwissenschaft, Springer Verlag, Berlin 1999, S. 21

d.h. in den Marktmechanismus eingreifen.

Der Eingriff in den Marktmechanismus ist daher gestattet, wenn Marktversagen vorliegt. D.h. dass der Marktmechanismus entweder wegen des Fehlens wesentlicher Voraussetzungen gar nicht angewandt werden kann, oder dass er zu gesellschaftspolitisch unerwünschten Ergebnissen in Bezug auf Allokation, Distribution oder Stabilisierung führt.¹³

Nicht zu vergessen ist, dass auch aus den Aktivitäten des öffentlichen Sektors gesamtwirtschaftliche Ineffizienzen und damit Wohlfahrtsverluste entstehen können. Dieses Staatsversagen kann sowohl das Angebot wie auch die Nachfrage nach öffentlichen Leistungen betreffen.¹⁴

In der Theorie des Wohlfahrtsstaates gibt es dennoch eine grobe Unterscheidung nach Struktur und Umfang:¹⁵

- Residualer Wohlfahrtsstaat: Sicherheitsnetz (bezüglich Kranken- und Alterssicherung, Familienfürsorge, etc.) wird aufgrund einer Einkommensüberprüfung bereitgestellt.
- Institutioneller (universeller) Wohlfahrtsstaat: alle relevanten Bereiche werden prinzipiell allen Mitgliedern der Gesellschaft zur Verfügung gestellt, eine Einkommensdifferenzierung erfolgt über die Seite der öffentlichen Einnahmen (Steuerlast).

Deutschland, die Schweiz, Österreich und die skandinavischen Länder sind daher eher dem Typ des universellen Wohlfahrtsstaates zuzurechnen. Allerdings gibt es auch hier Mischformen aufgrund der unterschiedlichen historischen Entwicklung.¹⁶

Ausgangspunkt für die Entwicklungen - v.a. seit dem 2. Weltkrieg - waren die gewaltigen wirtschaftlichen und sozialen Missstände, die Instabilität des kapitalistischen Systems (Weltwirtschaftskrise Anfang der 30er Jahre des 20. Jahrhunderts) sowie wachsende „Vermachtung“ der Märkte (die wenig Vertrauen in die allokativen Effizienz der Marktmechanismen entstehen ließen).

In Österreich herrschten nach gesellschaftlicher Meinung die Theorien von John Maynard Keynes (1883 – 1946) in den 70er Jahren vor, v.a. im Zusammenhang mit dem damali-

¹³ Nowotny, E.: Der öffentliche Sektor, Einführung in die Finanzwissenschaft, Springer Verlag, Berlin 1999, S. 33

¹⁴ Nowotny, E.: Der öffentliche Sektor, Einführung in die Finanzwissenschaft, Springer Verlag, Berlin 1999, S. 33

¹⁵ Nowotny, E.: Der öffentliche Sektor, Einführung in die Finanzwissenschaft, Springer Verlag, Berlin 1999, S. 24

¹⁶ Altmann, J.: Wirtschaftspolitik, Uni-TB, 1317: Wirtschaftswissenschaften, Lucius & Lucius, Stuttgart 2000, S. 287

gen Bundeskanzler Bruno Kreisky. Dieser „Austro-Keynesianismus“ wurde ihm ebenso zugesprochen wie das strapazierte Zitat (1979) über den Zusammenhang zwischen Arbeitslosen und Staatsverschuldung.

Die Theorien Keynes sind aber nicht Gegenstand dieser Untersuchung und bedürfen der genaueren Ausführungen sowie ihrer tatsächlichen inhaltlichen Genauigkeit in Bezug zur realen Budgetpolitik.

Aus dieser Grunddefinition des Staates ergeben sich die „strategischen Funktionen“ des öffentlichen Sektors (die aber auch vielfältige Querverbindungen und Zielkonflikte enthalten):¹⁷

- Allokationsfunktion: soll dem Problem, dass der Marktprozess bei der Erbringung von Gütern und Leistungen nicht effizient ist, (d.h. er entspricht nicht der gesamtwirtschaftlichen Nutzeneinschätzungen) entgegenwirken.
- Distributionsfunktion: setzt dort an, wo die Einkommens- und/oder Vermögensverteilung nicht den gesellschaftspolitisch festgelegten Zielvorstellungen entspricht.
- Stabilisierungsfunktion: entspricht der Sicherung einer gleichgewichtigen wirtschaftlichen Entwicklung.

Die konkreten Anforderungen und Funktionen des öffentlichen Sektors sind somit jeweils auf einer „operativen“ Ebene speziell zu erfassen:¹⁸

- Staatliche Vollbeschäftigungspolitik: Auf dem Arbeitsmarkt herrschen besondere soziologische und institutionelle Bedingungen: Tatsache ist die ungleiche Machtstellung der AkteurInnen; für die TeilnehmerInnen am Arbeitsmarkt hat die Teilnahme eine nicht nur ökonomische, sondern auch eine soziologische und psychologische Bedeutung. Hier ist eine volle Wirkung der Marktmechanismen nicht erwünscht.
- Staatliche Umverteilungspolitik: Wegen der erheblichen Ungleichheiten in den wirtschaftlichen und sozialen Ausgangspositionen und das Phänomen der wirtschaftlichen Macht einzelner Gruppen erfolgt ein staatlicher korrigierender Eingriff (Gerechtigkeitsaspekt!). Damit soll die erhoffte soziale und politische Stabilität der Gesellschaft erreicht werden, die als günstige Grundlage für eine dynamische ökonomische Entwicklung angesehen wird.

Die Empirie zeigt, dass es eine Wachstumsabhängigkeit des Wohlfahrtsstaates gibt. Wenn eine Volkswirtschaft unter einer wirtschaftlichen Stagnation leidet, so leiden auch die öffentlichen Haushalte darunter.

¹⁷ Nowotny, E.: Der öffentliche Sektor, Einführung in die Finanzwissenschaft, Springer Verlag, Berlin 1999, S. 89-90

¹⁸ Nowotny, E.: Der öffentliche Sektor, Einführung in die Finanzwissenschaft, Springer Verlag, Berlin 1999, S.24-26

- Soziale Sicherheit: Soziale Sicherheit stellt ein immaterielles Gut dar. Der Staat garantiert eine fortlaufende Anpassung des Einkommens an die Produktivitätssteigerung, und das nicht nur für bestimmte Gesellschaftsschichten, sondern für alle.

2.3 Der Einfluss des staatlichen Sektors - Staatsquoten

Verbunden mit der Frage nach Ausprägung des Wohlfahrtsstaates ist das Bedürfnis nach Messung des tatsächlichen Einflusses des staatlichen Sektors.

Die Staatstätigkeit und der staatliche Einfluss sollten möglichst genau gemessen werden, auch um transstaatliche Vergleiche möglich zu machen bzw. Entwicklungen nachzuvollziehen.

Dabei gibt es verschiedene Herangehensweisen:¹⁹

- Ordnungspolitische Sichtweise: Der Staat wird als Kollektivgewalt gesehen und so der gesamte Einfluss des öffentlichen Sektors untersucht.
- Prozesspolitische Sichtweise: Der Staat wird, gegliedert in Form von Konjunktur-, Wachstums- und Verteilungspolitik, erfasst.

*Altmann*²⁰ bezeichnet es dennoch als unmöglich, die wirtschaftliche Bedeutung des öffentlichen Sektors in einer Volkswirtschaft durch eine einzelne Kennzahl oder Quote zu erfassen. Trotzdem werden zur Bestimmung des weit definierten Staatseinflusses meist Staatsquoten in den verschiedensten Formen herangezogen.

Staatsquoten haben den Vorteil, schwierige Zusammenhänge einfach darzustellen, weisen jedoch erhebliche Nachteile auf. Quoten können nur einen Ausschnitt aus der gesamten öffentlichen Tätigkeit erklären (die nicht-monetäre Staatstätigkeit, wie z.B.: Gesetze, Verordnungen, etc. können nicht erfasst werden).

Staatlichen Aufgaben lassen sich – wie oben erwähnt – in verschiedenster Weise und mit unterschiedlicher Ausgabenintensität, erfüllen. Internationale Vergleiche sind daher mit Vorsicht zu betrachten.²¹

¹⁹ Zimmermann, H.; Henke, K.-D.: Finanzwissenschaft, Verlag Vahlen, München 2001, S. 25-26

²⁰ Altmann, J.: Wirtschaftspolitik, Uni-TB, 1317: Wirtschaftswissenschaften, Lucius & Lucius, Stuttgart 2000, S. 291

²¹ Krenthaller, C.: Die Finanzplanung des Bundes - Rechtslage und Wirklichkeit, Dipl.-Arbeit WU-Wien, Wien 1998, S. 7

Für Altmann²² ist das gewichtigste Argument gegen die Verwendung von Staatsquoten als aussagekräftige Kennzahl, dass sich ein großer Teil staatlicher Maßnahmen gar nicht direkt als Ausgaben oder Einnahmen öffentlicher Haushalte niederschlägt. Gestützt wird diese Ablehnung dadurch, dass solche Maßnahmen oft erhebliche wirtschaftspolitische Bedeutung haben können: z.B.:²³

- Sozial- und Arbeitsrecht: Schutzbestimmungen für den/die ArbeitnehmerInnen, Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, etc.
- Umweltschutzpolitik: Auflagen, Verbote
- Raumordnungs- und Wohnungspolitik: Flächenwidmungspläne, Mietzinsbegrenzungen
- Möglichkeit des Staates, Private zu ganz oder teilweise unentgeltlichen Dienstleistungen zu verpflichten: Wehrdienst, teilweise in der Steueradministration

Das Hauptproblem bei der Erfassung des Einflusses des öffentlichen Sektors bleibt somit die Abgrenzung. Es gibt große Unterschiede je nachdem, welcher Zielsetzung die Erfassung dient, wie der Zeitpunkt der Erfassung aussieht, welche Arten von Transaktionen einbezogen werden, etc. Kriterien für eine realitätsnahe Abbildung sind schwer zu finden - wie Gantner²⁴ so treffend meinte:

„Entscheidungen über Methoden präjudizieren Ergebnisse“.

Trotzdem hier die oft verwendeten Kennzahlen:

- Staatsausgabenquote: Der Anteil der gesamten öffentlichen Ausgaben am Bruttosozialprodukt zu Marktpreisen oder (manchmal auch verwendet) am Bruttoinlandsprodukt.²⁵ Historisch betrachtet, ergibt sich eine deutliche Ausweitung der Staatsausgabenquote.²⁶
- Steuerquote: Misst den Einfluss des Staates auf der Einnahmenseite. Sie stellt den Anteil des Steueraufkommens am Bruttosozialprodukt zu Marktpreisen dar.²⁷

Die Entwicklung der Staatsquoten (=Zahlen zur Messung des Einflusses/Anteils des staatlichen Sektors auf die gesamtgesellschaftliche Struktur) kann und wird daher auch von

²² Altmann, J.: Wirtschaftspolitik, Uni-TB, 1317: Wirtschaftswissenschaften, Lucius & Lucius, Stuttgart 2000, S. 291

²³ Altmann, J.: Wirtschaftspolitik, Uni-TB, 1317: Wirtschaftswissenschaften, Lucius & Lucius, Stuttgart 2000, S. 292

²⁴ Gantner, M.: Die öffentliche Finanzwirtschaft, in: Abele, H. et al.: Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik, Manz Verlag, Wien 1989, S. 223

²⁵ Nowotny, E.: Der öffentliche Sektor, Einführung in die Finanzwissenschaft, Springer Verlag, Berlin 1999, S. 100

²⁶ Nowotny, E.: Der öffentliche Sektor, Einführung in die Finanzwissenschaft, Springer Verlag, Berlin 1999, S.107

²⁷ Krenthaller, C.: Die Finanzplanung des Bundes - Rechtslage und Wirklichkeit, Dipl.-Arbeit WU-Wien, Wien 1998, S. 7-8

gesellschaftspolitischen Veränderungen beeinflusst sein, die auf die Entscheidungsverhältnisse in Bezug auf Ausmaß und Struktur des öffentlichen Sektors wirken.²⁸

- Wandlungen in der politischen Struktur des Staates: Verstärkte Demokratisierung bedeutet eine Einbindung ärmerer Bevölkerungsschichten, die stärkere budgetpolitische Rolle des Parlaments (damit auch stärkere Kontrolle), geringere Bereitschaft zu Kriegen, die Übernahme von beschäftigungs- und damit konjunkturpolitischer Verantwortung durch den öffentlichen Sektor sowie den Ausbau des Systems der sozialen Sicherheit.
- Niveauverschiebungseffekte: Die im Zeitablauf diskontinuierliche, schubweise Entwicklung der Staatsquote.
- Einnahmenseitige Effekte: Diese Effekte stellen nur einen begrenzten Faktor für die Entwicklung der Staatsquote dar. Es gibt (für Österreich) keinen empirischen Beweis für einen Kausalitätszusammenhang zwischen steigenden Steuereinnahmen und dadurch indizierten zusätzlichen Staatsausgaben. Die Dynamik der öffentlichen Haushalte ist primär ausgabenbestimmt.

2.4 Neue Herausforderungen

Der öffentliche Sektor steht - längerfristig gesehen - vor neuen Herausforderungen:²⁹

- Verstärkte Internationalisierung/Globalisierung der Wirtschaft: Standortwettbewerb, Einschränkung staatlicher Handlungsspielräume führen zu einem Steuer- und Regulierungswettbewerb.
- Mitgliedsländer der EU/WWU: Einschränkung von finanzpolitischen Spielräumen (Steuern, Beihilfen und Verschuldung)
- Wirtschaftspolitische Strukturwandlungen: Die Arbeitsmärkte zeigen schon länger eine Tendenz zu wachsenden Einkommensunterschieden und damit das Potential zu höheren gesellschaftlichen Spannungen.
- Der wachsende Anteil älterer Menschen im Ruhestand an der Gesamtbevölkerung der Industriestaaten belastet das Pensions- und Gesundheitssystem.

Die künftige Entwicklung von Ausmaß und Form der Aufgabenerfüllung des öffentlichen Sektors stellt auch heute einen zentralen Bereich der wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Diskussion dar. Staatliche Intervention heißt oftmals eine Zunahme bürokratischer

²⁸ Nowotny, E.: Der öffentliche Sektor, Einführung in die Finanzwissenschaft, Springer Verlag, Berlin 1999, S.112-113

²⁹ Nowotny, E.: Der öffentliche Sektor, Einführung in die Finanzwissenschaft, Springer Verlag, Berlin 1999, S. 117-120

Organisationsformen, was zunehmend ein gesellschaftspolitisches wie finanzwirtschaftliches Problem darstellt.

In dieser Reformdiskussion um Probleme des Markt- und Staatsversagens ist ein Anwachsen des Einflusses von wirtschaftsliberalen Positionen festzustellen. Die wirtschaftliche Rolle des öffentlichen Sektors soll zurückgefahren werden. Die damit erhöhte Bedeutung von Marktprozessen soll zu höherer volkswirtschaftlicher Effizienz und Dynamik führen.³⁰ Ein Ausweg der Verantwortlichen wurde bisher vielfach in einer Ausgliederung von Staatsaufgaben gesehen. Diese Problematik wird weiter unten im Kapitel „Außerbudgetäre Finanzpolitik“ behandelt.

³⁰ Nowotny, E.: Der öffentliche Sektor, Einführung in die Finanzwissenschaft, Springer Verlag, Berlin 1999, S. 117

3 Die öffentlichen Haushalte

Die Bedeutung des öffentlichen Sektors für den Staat wurde im vorigen Kapitel skizziert. Nun wird der Begriff weiter verengt und der Begriff der öffentlichen Haushalte in Bezug zur Planungs-, Zeit- und Verschuldungsproblematik, Funktionen, sowie Grundsätze besprochen.

Der öffentliche Haushalt ist ein Instrument zur Erreichung bestimmter Ziele des öffentlichen Sektors.³¹

Die Bedeutung und Wirkung der öffentlichen Haushalte ist - trotz gegenteiliger Behauptungen - aufgrund ihres Umfangs nach wie vor gegeben. Dem/der WirtschaftspolitikerIn steht damit ein „*strategisches Potential*“³² zur Verfügung, mit dem er wesentlichen Einfluss auf die Art und Richtung der gesamtgesellschaftlichen Entwicklung ausüben kann.

3.1 Planung & Zeitproblematik

Der Haushalt eines Staates wird in regelmäßigen zeitlichen Abständen geplant.³³

*Krenthaller*³⁴ liefert eine Kurzdefinition von Planung:

„Planung ist das vorausschauende Koordinieren verschiedener Handlungsmöglichkeiten.“

Die Methoden der Durchsetzung der staatlichen Planung:³⁵

- Imperative Planung: Die geplanten Maßnahmen werden in verbindlichen Weisungen durchgesetzt.

³¹ Altmann, J.: Wirtschaftspolitik, Uni-TB, 1317: Wirtschaftswissenschaften, Lucius & Lucius, Stuttgart 2000, S. 285

³² Zimmermann, H.; Henke, K.-D.: Finanzwissenschaft, Verlag Vahlen, München 2001, S. 26

³³ Anmerkung: Es stellt sich die Frage nach der Vereinbarkeit von Planung und Marktwirtschaft, auf die hier nicht weiter eingegangen werden soll. Siehe dazu: Arndt, H.: Die Planung als Problem der Marktwirtschaft, in: Schneider, E. (Hrsg.): Rationale Wirtschaftspolitik und Planung in der Wirtschaft von heute, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 45, Duncker & Humblot, Berlin 1967, S. 14ff

Krenthaller, C.: Die Finanzplanung des Bundes - Rechtslage und Wirklichkeit, Dipl.-Arbeit WU-Wien, Wien 1998, S. 33-36

³⁴ Krenthaller, C.: Die Finanzplanung des Bundes - Rechtslage und Wirklichkeit, Dipl.-Arbeit WU-Wien, Wien 1998, S. 32

- Konduktive und lenkende Planung: Es wird versucht, durch Setzen von Anreizen (Steuererleichterungen, Subventionen, Zufügen von Nachteilen) das gewünschte Verhalten herbeizuführen.
- Persuasive Planung: Versuch, mittels Überzeugen und Überreden die Planungsziele zu erreichen.
- Informative Planung: Der Staat beschränkt sich darauf, über das Verhalten zu informieren, das der Planung entsprechen würde.

Als Basis jeglicher Planung staatlicher Tätigkeit gilt die Wirtschaftsprognose oder Konjunkturprognose, d.h. die Vorhersage der wirtschaftlichen Entwicklung und ihrer Eckdaten.³⁶

Die Entwicklung der Wirtschaftsprognose hat unmittelbar vor und nach dem 2. Weltkrieg einen rasanten Aufschwung erlebt.³⁷

In Österreich wurde nach Ende des 2. Weltkriegs verspätet auf den Trend reagiert, professionelle Wirtschaftsprognosen zu erstellen.

Wesentlichen Anteil an einer längerfristigen Sichtweise der österreichischen Budgeterstellung hatte der 1963 gegründete Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen. Schließlich wurde 1964 erstmals für die Jahre 1965 bis 1968 eine Budgetprognose erstellt (auf Basis eines Gutachtens des Österreichischen Institutes für Wirtschaftsforschung). Bis 1984 erstellte die Abteilung „Budgetpolitik“ des Beirates 6 Budgetvorschauen.

Der Budgetgrundsatz der Einjährigkeit ist in Österreich im Haushaltsrecht fest geschrieben.³⁸

Vorteile einer einjährigen Budgetperiode:

- Einnahmen- und Ausgabenentwicklung lassen sich für den einjährigen Zeitraum exakter vorhersagen als für mehrere Jahre.
- Die Anpassung an unvorhergesehene Ereignisse kann flexibler gestaltet werden.
- Der politische Kompromiss wird erleichtert.

³⁵ Krenthaller, C.: Die Finanzplanung des Bundes - Rechtslage und Wirklichkeit, Dipl.-Arbeit WU-Wien, Wien 1998, S. 39

³⁶ Umfangreiche vertiefende Literatur dazu: Fischer, K., Theoretische Grundlagen der Konjunkturprognose, Peter Lang Verlag, Frankfurt/M. 1989
Zusammenfassend: Diagnose und Prognose als wirtschaftswissenschaftliche Methodenprobleme, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Band 25, Berlin 1962
Kritische Betrachtung: Gerfin, H.: Langfristige Wirtschaftsprognose, Polygraphischer Verlag, Tübingen 1964

³⁷ Krenthaller, C.: Die Finanzplanung des Bundes - Rechtslage und Wirklichkeit, Dipl.-Arbeit WU-Wien, Wien 1998, S. 41

³⁸ Nowotny, E.: Der öffentliche Sektor, Einführung in die Finanzwissenschaft, Springer Verlag, Berlin 1999, S. 181

- Die Kontrollmöglichkeiten des Parlamentes vergrößern sich.

Die beiden ersten stellen rationale Argumente dar, die beiden übrigen sind politisch notwendig.³⁹

Das traditionelle Jahresbudget weist allerdings, was Folgeausgaben betrifft, ein umfangreiches Informationsdefizit auf. Mittel- bis langfristige Auswirkungen staatlicher Maßnahmen, die sich zeitlich verzögert einerseits auf die Realwirtschaft andererseits auf ihre Ausgabenwirksamkeit in zukünftigen Haushalten ergeben.⁴⁰

Lehner arbeitet hier vier Effekte heraus:

- Demographische Veränderungen: Verschiebungen in der Bevölkerungsstruktur haben ent- oder belastende Effekte auf zukünftige Haushalte. Z.B.: Anteil der erwerbstätigen Bevölkerung, Geburtenrate, etc.
- Zeitlicher Abstand zwischen Auftragsvergabe und Zahlungen: Zum einen zeigen die im Budget angeführten Zahlen zu einem großen Teil nicht an, welche realwirtschaftlichen Wirkungen von Maßnahmen ausgehen, wodurch ihre Aussagekraft erheblich eingeschränkt wird. Zum anderen lassen Budgetzahlungen aus dem aktuellen Haushalt keine Aussage zu, welche Belastungen auf zukünftige Haushalte zukommen. Der Budgetspielraum wird damit in Zukunft eingeschränkt.
- Folgekosten von Investitionen: Jede Investition ist mit Folgekosten verbunden (je nach Investition), ohne deren Leistung der Zweck der Investition nicht aufrecht zu erhalten wäre. Sie belasten – nicht sichtbar im aktuellen Budget – Haushalte in den nächsten Jahren.
- Zeitfaktor und Finanzschuldenaufwand: Die vom Bund aufgenommenen Kredite müssen nicht nur getilgt werden, sondern es müssen dafür auch Zinsen gezahlt werden. Dabei spielt auch die Fristigkeit der Finanzschulden eine Rolle.

Mit der Erfassung der Folgekosten kann der Handlungsspielraum für eine langfristige Konsolidierung der öffentlichen Finanzen abgesteckt werden. Ebenso ist es – auf mittelfristige Sicht zumindest überschlagsmäßig – möglich, eine Schätzung der Einnahmementwicklung vorzunehmen.

³⁹ Krenthaller, C.: Die Finanzplanung des Bundes - Rechtslage und Wirklichkeit, Dipl.-Arbeit WU-Wien, Wien 1998, S. 3

⁴⁰ Lehner, G.: Der Zeitfaktor im Bundeshaushalt, in: Gantner, M. (Hrsg): Handbuch des öffentlichen Haushaltswesens, Manz Verlag, Wien 1991, S. 297 ff

3.1.1.1 2-Jahres-Budgets

Kurzfristige Haushaltsplanung kann aber einer vollständigen und effizienten Planung nicht gerecht werden, da nur Einnahmen und Ausgaben aufscheinen, die im entsprechenden Haushaltsjahr anfallen.⁴¹

Gerade im betrachteten Zeitraum dieser Arbeit ist es auch vorgekommen, dass so genannte „Doppelbudgets“, also ein Bundesbudget über mehr als 1 Jahr beschlossen wurde.

Die Vorteile davon sind:⁴²

- Die Beschlussfassung über den Haushalt steht nicht mehr unter dem Einfluss von kurzfristigen Sonder(Gruppen)interessen.
- Das Bewusstsein über die Verantwortung der EntscheidungsträgerInnen wird gehoben.
- Der psychologische Effekt bei der Bevölkerung und bei Unternehmen: Wegfall von Unsicherheiten bzw. Erhöhung der Glaubwürdigkeit bei Einsparungen im Budget.

Die Nachteile sind jedoch gravierend:

- Bei der Budgeterstellung ist es unmöglich, den gesamten Zeitraum in allen Details exakt zu prognostizieren.
- Damit kommen die Schwächen der Prognose ins Spiel: Die Schwankungsbreite der Daten würde im Zeitablauf immer größer werden bzw. wird die Wirtschaft durch Effekte beeinflusst (externe oder durch das Budget selbst verursacht) die nicht in Zahlen gefasst werden können.
- Es könnten neue Aufgaben für den Staat hinzukommen bzw. alte ihre Bedeutung verlieren.
- Die rechtliche Starrheit des Budgets sorgt für die Unmöglichkeit, flexibel auf Veränderungen zu reagieren.

Alles in allem ist auch mit einem zweijährigen Budget keine glaubwürdigere langfristige Wirtschafts- und Sozialpolitik umzusetzen. Die Nachteile der 1-Jahres-Budgets können auch damit nicht aufgehoben werden.

Daher das Fazit von *Krenthaller*⁴³:

⁴¹ Nowotny, E.: Der öffentliche Sektor, Einführung in die Finanzwissenschaft, Springer Verlag, Berlin 1999, S. 181

⁴² Neumark, F.: Planung in der öffentlichen Finanzwirtschaft, in: Schneider, E. (Hrsg.): Rationale Wirtschaftspolitik und Planung in der Wirtschaft von heute, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 45, Duncker & Humblot, Berlin 1967, S. 184ff, sowie Rotter, D.: Mehrjährige öffentliche Finanzplanung, Diss. HSfWH, Wien 1969, S. 33

„Angestrebt werden muss eine Einbettung des Jahresbudgets in eine mehrjährige Finanzplanung.“

3.1.1.2 Mehrjährige Finanzplanung

Es besteht aufgrund der Nachteile einer einjährigen sowie zweijährigen Planungsphase die Notwendigkeit einer langfristigen Orientierung der öffentlichen Finanzen. Der Planungshorizont muss über das eine Haushaltsjahr hinausgehen.

Ein Problem stellt dabei die Rechtsgrundlage dar. Staatliches Handeln ist verfassungsmäßigen Schranken unterworfen.

*Krenthaller*⁴⁴ benutzt die Unterscheidung zwischen den zwei Ebenen der öffentlichen Planung:

- Planung auf der Metaebene (langfristige Planung)
- Konkrete Maßnahmenplanung (kurzfristige Planung)

Auf der Metaebene werden bestimmte Wunschvorstellungen und Ziele definiert, die dann als Basis für die konkrete Maßnahmenplanung dienen.

Ausdehnen des Planungshorizontes scheint durch die Auswirkungen staatlicher Maßnahmen erforderlich zu sein, gleichzeitig werden die bestehenden Parameter immer unsicherer.

Die mehrjährige Ausrichtung mit planerischen Elementen hat aber nicht nur Vorteile. Bei einem Vergleich zwischen Haushaltsplan und Finanzplan treten die Vor- und Nachteile eines mehrjährigen Finanzplans deutlich hervor:⁴⁵

Der Haushaltsplan ist gekennzeichnet durch folgende Merkmale:
Zeitlicher Geltungsbereich: 1 Jahr
Rechtsform: Akt der Legislative
Zweck: Vollzugsmittel

Der Finanzplan ist gekennzeichnet durch folgende Merkmale:
Zeitlicher Geltungsbereich: 4-6 Jahre
Akt der Exekutive
Orientierungsinstrument

⁴³ Krenthaller, C.: Die Finanzplanung des Bundes - Rechtslage und Wirklichkeit, Dipl.-Arbeit WU-Wien, Wien 1998, S. 58

⁴⁴ Krenthaller, C.: Die Finanzplanung des Bundes - Rechtslage und Wirklichkeit, Dipl.-Arbeit WU-Wien, Wien 1998, S. 37

⁴⁵ Fischer-Menshausen, C.: Mittelfristige Finanzplanung und Haushaltsrecht, in: Probleme der Haushalts- und Finanzpolitik, S. 57 ff

Vollzugsverbindlichkeit	Keine Vollzugsverbindlichkeit
Erstellung: jedes Jahr	Fortschreibende Erstellung
Keine Alternativenaufzeigung	Alternativenaufzeigung
Ressortmäßige Gliederung	meist ökonomische u. funktionelle Gliederung
Hohe Genauigkeit	Meist nur globale Größen
Grundlage für Rechnungswesen und Kontrolle	Keine Grundlage für RW u. Kontrolle
Geltungsbereich: für eine Gebiets- körperschaft	Fasst mehre Gebietskörperschaften zusammen

Der Zusammenhang zwischen Haushalts- und Finanzplan ergibt sich daraus, dass der Haushaltsplan die Konkretisierung der im Finanzplan vorgenommenen Zielkombination darstellt.⁴⁶

Die Argumente gegen Finanzplanung betreffen die Ungenauigkeit sowie die fehlende Legitimität sowie Kontroll- und Beeinflussungsmöglichkeiten durch die Legislative. Der Finanzplan wäre dem Haushaltsplan übergeordnet, d.h. er legt die generelle Orientierung vor. Das ist verfassungsmäßig nicht gedeckt.

Meist dient das Schlagwort der „Gesamtwohlfahrt“ als Oberziel, das aber einer Reihe von praktischeren Teilzielen bedarf.

Die Teilziele ergehen sich im so genannten „Magischen Vieleck“ mit makroökonomischen Größen, die sich von staatlicher Politik in unterschiedlichem Ausmaß beeinflussen lassen. Im magischen Vieleck finden wir meist: Wirtschaftswachstum, Preisniveaustabilität, hoher Beschäftigungsgrad, Außenhandelsgleichgewicht. Makroökonomische Grundsätze lassen aber schnell erkennen, dass hier Zielkonflikte bestehen, daher müssen die EntscheidungsträgerInnen eine Auswahl – je nach Prioritäten - treffen.

3.2 Funktionen des Haushalts

Die Funktionen der Haushalte werden – ganz unabhängig von tatsächlicher verfassungsrechtlicher Ausgestaltung – eingeteilt in:⁴⁷

⁴⁶ Krenthaller, C.: Die Finanzplanung des Bundes - Rechtslage und Wirklichkeit, Dipl.-Arbeit WU-Wien, Wien 1998, S. 52

- Finanzwirtschaftliche Funktion (oder Bedarfsdeckungsfunktion): Der Haushalt soll eine Übereinstimmung zwischen Ausgabenbedarf und Deckungsmittel herbeiführen unter Beachtung von Grundsätzen ökonomischer Rationalität.

*Klein*⁴⁸ gliedert die finanzpolitische Funktion noch stärker auf in:

- Finanzpolitische Funktion im engeren Sinne: Es soll Vorsorge (ordnende Maßnahmen, Haushaltsführung nach rationalen Gesichtspunkten, etc.) getroffen werden, dass die Durchführung der geplanten Aufgaben auch finanziell möglich ist.
 - Finanzpolitische Funktion im weiteren Sinne: Wirtschaftlichkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung müssen sowohl auf der Einnahmen- wie auf der Ausgabe-seite sichergestellt werden.
- Wirtschafts- und sozialpolitische Funktion: Öffentliche Haushalte dienen auch der Erreichung von bestimmten wirtschafts- und sozialpolitischen Zielen, wie z.B. Einfluss auf die Einkommensverteilung oder auf das Wirtschaftswachstum.
 - Administrative Lenkungsfunktion: Aufteilung der Aufgaben und der dazu erforderlichen Einnahmen auf die verschiedenen Verwaltungseinheiten, die damit auch die Verantwortung für deren Erfüllung übernehmen.
 - Programmatische Funktion: das Bundesbudget ist als Ausdruck des Arbeitsprogramms der Regierung zu verstehen. Und damit die Umwandlung der zahllosen Einflussfaktoren (Interessensgruppen) in konkrete Aufgaben und Projekte. Der programmatischen Funktion sind allerdings Grenzen gesetzt, da Budgets meist nur einen geringen finanziellen Freiraum besitzen, der so eine Handlungsweise erlauben würde.⁴⁹
 - Parlamentarische Funktion: In einer funktionierenden Demokratie wird den gewählten VolksvertreterInnen ein Haushaltsvoranschlag zur Beschlussfassung vorgelegt.
 - Kontrollfunktion: Der Bundeshaushalt wird vom Nationalrat per Gesetz genehmigt. Man spricht auch von der Budgethoheit des Nationalrates, denn dem Bundesrat kommt in Budgetangelegenheiten kein Einspruchsrecht zu. Es ist ein Ausdruck der Gewaltenteilung. Das Budget ermöglicht somit die Kontrolle der Exekutive durch die Legislative.⁵⁰
 - Politische Funktion: *Gantner* sieht das Budget vor allem als ein „aus dem Machtkampf der verschiedenen Gruppen hervorgegangenen (zeitlich befristeten) Kompromiss“⁵¹

⁴⁷ Zimmermann, H.; Henke, K.-D.: Finanzwissenschaft, Verlag Vahlen, München 2001, S. 79-80

⁴⁸ Klein, S.: Das Budget als Instrument rationaler Haushaltsplanung, Dipl.-Arbeit HsfWH, Wien 1972, S. 15-16

⁴⁹ Klein, S.: Das Budget als Instrument rationaler Haushaltsplanung, Dipl.-Arbeit HsfWH, Wien 1972, S. 20

⁵⁰ Blankart, C.: Demokratie. Öffentliche Finanzen in der Demokratie – Eine Einführung in die Finanzwissenschaft, 4. Auflage, Verlag Vahlen, München 2001, S. 415

⁵¹ Gantner, M. (Hrsg.): Handbuch des öffentlichen Haushaltswesens, Manz Verlag, Wien 1991, S. 20

- Umverteilungsfunktion: Abmilderung von sozialen und ökonomischen Ungleichheiten, z.B. Höherbesteuerung höherer Einkommen und z.B. Höherbesteuerung höherer Einkommen und Höherbelastung wirtschaftlich Stärkerer die Entlastung schwächerer Gruppen finanziert.⁵²
- Konjunkturbeeinflussung: Konjunkturelle Bewegungen können zu unerwünschten Effekten führen (Arbeitslosigkeit, Inflation). Staatliche Wirtschaftspolitik, die über den Staatshaushalt umgesetzt wird, sollte dem entgegenwirken.⁵³

3.3 Haushaltsgrundsätze

Ein öffentlicher Haushalt sollte also bestimmte Funktionen erfüllen. Welche Grundsätze dabei zu beachten sind, wird im Folgenden beschrieben.

Jeder Staat hat im Laufe der Jahre eigene nationale und historisch begründete „Spielregeln“ entwickelt, die meist auch in Verfassungsdokumenten zu finden sind. Diese „klassischen“ Budgetgrundsätze definieren ein Budget.

Die Masse der Grundsätze, die das Haushaltsrecht auch entscheidend mitprägen, sind aber in einfachen Gesetzen zu finden; in Österreich ist das das Bundeshaushaltsgesetz (BHG).⁵⁴

Die Haushaltsgrundsätze kann man grob in zwei Arten klassifizieren:⁵⁵

- Statische Grundsätze: Das sind jene, die die Form und den Inhalt des Haushaltsrecht betreffen.
- Dynamische Grundsätze: Das sind solche, die der Vorbereitung und der Durchführung des Haushalts dienen.

Bei beiden Arten gibt es dazugehörige Prinzipien, die hier kurz beschrieben werden sollen.

⁵² Altmann, J.: Wirtschaftspolitik, Uni-TB, 1317: Wirtschaftswissenschaften, Lucius & Lucius, Stuttgart 2000, S. 285

⁵³ Altmann, J.: Wirtschaftspolitik, Uni-TB, 1317: Wirtschaftswissenschaften, Lucius & Lucius, Stuttgart 2000, S. 285

⁵⁴ Krenthaller, C.: Die Finanzplanung des Bundes - Rechtslage und Wirklichkeit, Dipl.-Arbeit WU-Wien, Wien 1998, S. 61

⁵⁵ Klein, S.: Das Budget als Instrument rationaler Haushaltsplanung, Dipl.-Arbeit HsfWH, Wien 1972, S. 22

3.3.1 Statische Budgetgrundsätze

3.3.1.1 **Grundsatz der Vollständigkeit**

Der Grundsatz der Vollständigkeit fordert, dass der Haushalt sämtliche Einnahmen und Ausgaben in voneinander getrennten Voranschlägen enthält.⁵⁶

Den VolksvertreterInnen soll die Möglichkeit gegeben werden, sich ein Gesamtbild über die beabsichtigte Staatstätigkeit zu verschaffen. Daher dürfen auch vorhersehbare Einnahmen oder Ausgaben nicht bewusst außerhalb der Planung bleiben.⁵⁷

Darin ist auch das so genannte Bruttoprinzip enthalten, demzufolge Einnahmen und Ausgaben nicht saldiert werden dürfen. Damit soll einer Verschleierung der tatsächlichen finanziellen Verhältnisse einer Gebietskörperschaft Einhalt geboten werden.

In Österreich ist dieser Grundsatz auf Verfassungsebene (§ 51 (3) B-VG) allerdings nur sehr vage, im BHG (§ 16 (1) BHG) deutlicher formuliert.⁵⁸

Durchbrechung dieses Prinzips:

Für staatliche Betriebe und Sondervermögen werden meist Ausnahmen vom Bruttoprinzip eingeräumt (Art 51 (1) B-VG). Hier sind nicht die einzelnen Ausgaben oder Einnahmenpositionen interessant, sondern die voraussichtlichen Einnahmenüberschüsse bzw. die Fehlbeträge.

Der Grundsatz der Vollständigkeit spielt im Budget eine große Rolle, birgt aber auch Probleme. Die Anpassung von budgetären Maßnahmen an die jeweilige Konjunkturlage wird erschwert.⁵⁹

3.3.1.2 **Grundsatz der Einheit**

⁵⁶ Senf, P.: Kurzfristige Haushaltsplanung, in: Beckerath, E. von: Handbuch der Finanzwissenschaft, Tübingen 1952, S. 393

⁵⁷ Klein, S.: Das Budget als Instrument rationaler Haushaltsplanung, Dipl.-Arbeit HsfWH, Wien 1972, S. 22

⁵⁸ Krenthaller, C.: Die Finanzplanung des Bundes - Rechtslage und Wirklichkeit, Dipl.-Arbeit WU-Wien, Wien 1998, S. 62

⁵⁹ Klein, S.: Das Budget als Instrument rationaler Haushaltsplanung, Dipl.-Arbeit HsfWH, Wien 1972, S. 22

Der Budgetgrundsatz der Einheit fordert, dass alle budgetmäßig veranschlagten Einnahmen und Ausgaben einer öffentlichen Gebietskörperschaft in einem einzigen Haushaltsplan darzustellen sind.⁶⁰

Gleichzeitig sind darin die Verpflichtung zur Vorlage eines Bundesfinanzgesetzes sowie die Einheit der Entscheidung der Bundesregierung darüber, enthalten.⁶¹

Die Situation von mehreren Budgets für eine Gebietskörperschaft kann leicht zu einer Täuschung der gewählten VolksvertreterIn oder der Öffentlichkeit über die tatsächlichen Verhältnisse des Haushaltes führen.⁶²

Der Grundsatz der Einheit muss aber nicht automatisch auch zur Erfüllung des Grundsatzes der Vollständigkeit. Getrennte Haushalte können in sich ja auch vollständig sein.⁶³

In der österreichischen Verfassung findet sich der Hinweis auf den Grundsatz der Einheit im Art. 51(1) B-VG bzw. im Art. 51 (3) B-VG.

In der Budgetwirtschaft hat sich allerdings die Praxis der „Flucht aus dem Budget“ breitgemacht, die die Aussagekraft des Haushaltes verringert.⁶⁴ Näheres zu diese Problematik beim Kapitel „Durchbrechung diese Prinzipien“.

3.3.1.3 Grundsatz der Klarheit

Der Haushalt sollte dermaßen gestaltet (und gegliedert) sein, dass sich dieser übersichtlich darstellt, seinen Funktionen entsprechend aussagekräftig ist und die einzelnen Ausgaben- und Einnahmenpositionen nach Herkunft und Zweckbestimmung entsprechend eindeutig erkennbar sind.⁶⁵

⁶⁰ Senf, P.: Kurzfristige Haushaltsplanung, in: Beckerath, E. von: Handbuch der Finanzwissenschaft, Tübingen 1952, S. 398

⁶¹ Rödler, F.: Bundeshaushaltsrecht, Manz Verlag, Wien 1992, S. 4

⁶² Krenthaller, C.: Die Finanzplanung des Bundes - Rechtslage und Wirklichkeit, Dipl.-Arbeit WU-Wien, Wien 1998, S. 63

⁶³ Krenthaller, C.: Die Finanzplanung des Bundes - Rechtslage und Wirklichkeit, Dipl.-Arbeit WU-Wien, Wien 1998, S. 63

⁶⁴ Vgl. dazu: Smekal, C.: Flucht aus dem Budget, Jupiter Verlag, Wien 1977 sowie Hengstschläger, J.: Budgetrechtliche Probleme, in: Funk, B.-C. (Hrsg.): Die Besorgung öffentlicher Aufgaben durch Privatrechtssubjekte, Orac Verlag, Wien 1981, S. 85-100

⁶⁵ Senf, P.: Kurzfristige Haushaltsplanung, in: Beckerath, E. von: Handbuch der Finanzwissenschaft, Tübingen 1952, S. 402

Die Gliederung muss so gehalten werden, dass das Budget auch mit vorherigen verglichen werden kann.⁶⁶

Damit soll der Haushalt möglichst transparent und verständlich ausgestaltet sein. Diese Anforderung ist, angesichts der komplizierten Materie, sehr hoch gegriffen.⁶⁷

Der Grundsatz der Klarheit ist im österreichischen Verfassungsrecht im Art. 51 (3) B-VG angeschnitten, in dem eine genaue Auflistung all jener Bestandteile enthalten ist, die in ein Bundesfinanzgesetz aufzunehmen sind. Konkretisiert wird dies durch § 12 (1), § 13 (2), § 16 (1) und §§ 18-22 sowie §§ 24-29 BHG.⁶⁸

Exemplarisch ist der § 20 BHG zu nennen, der eine Gliederung nach finanzwirtschaftlichen Kriterien vorschreibt, die auch Aussagen über die gesamtwirtschaftliche Wirkung des Haushaltes zulässt.

3.3.1.4 Grundsatz der Nonaffektation

Auch Grundsatz der fiskalischen Kasseneinheit genannt, verlangt er, dass sämtliche Einnahmen zusammengenommen eine einheitliche Kasse bilden aus der dann sämtliche Ausgaben bestritten werden.

Der Zweck dieses Prinzips soll sein, dass damit Ausgaben stets wieder auf ihre Aktualität und Dringlichkeit hin geprüft werden.

Werden Ausnahmen (die sehr häufig sind) als notwendig angesehen, so ist die Zweckbindung nur durch ausdrückliche Bestimmung in den einzelnen Gesetzen möglich.⁶⁹

Ausnahmen aus diesem Prinzip:⁷⁰

- Beschränkung einer öffentlichen Ausgabe auf den Ertrag einer öffentlichen Einnahme, damit diese Ausgabe nicht ins Uferlose wächst.
- Spezialisierung einer Steuer, um die Finanzierung von Sonderaufgaben zu sichern.

⁶⁶ Klein, S.: Das Budget als Instrument rationaler Haushaltsplanung, Dipl.-Arbeit HsfWH, Wien 1972, S. 27

⁶⁷ Krenthaller, C.: Die Finanzplanung des Bundes - Rechtslage und Wirklichkeit, Dipl.-Arbeit WU-Wien, Wien 1998, S. 64

⁶⁸ Krenthaller, C.: Die Finanzplanung des Bundes - Rechtslage und Wirklichkeit, Dipl.-Arbeit WU-Wien, Wien 1998, S. 65

⁶⁹ Klein, S.: Das Budget als Instrument rationaler Haushaltsplanung, Dipl.-Arbeit HsfWH, Wien 1972, S. 30

⁷⁰ Klein, S.: Das Budget als Instrument rationaler Haushaltsplanung, Dipl.-Arbeit HsfWH, Wien 1972, S. 30

- Die häufigste Ausnahme ist die Zweckbindung der außerordentlichen Einnahmen an bestimmte Vorhaben, wobei nicht in jedem Fall von den VolksvertreterInnen die Rechtfertigung dieser Zweckbindung neu geprüft wird.

Rechtlich bedenklich wird die Zweckbindung, wenn sie zwar durch das Parlament gebilligt, aber der Kontrolle durch das Parlament entzogen werden. Das ist dann der Fall, wenn die Mittel Fonds mit eigener Rechtspersönlichkeit zufließen, deren Gebahrung nicht zur Gänze im Budget aufscheint. Hier spricht man ebenfalls von einer „Flucht aus dem Budget“.

3.3.2 Dynamische Budgetgrundsätze

3.3.2.1 **Grundsatz der Genauigkeit**

Der Grundsatz der Genauigkeit verlangt, dass

„Einnahmen und Ausgaben in der Höhe zu veranschlagen sind, in der sie aller Voraussicht nach in der kommenden Haushaltsperiode zu erwarten bzw. voraussichtlich zu leisten sind.“⁷¹

Der Grundsatz gehört zu den dynamischen Budgetgrundsätzen, da er hauptsächlich die Aufstellung des Haushaltes betrifft. Aufgestellt wird das Budget anhand von Daten- und Schätzmaterial auf Basis von Wirtschaftsprognosen, mit einem entsprechenden Unsicherheitsfaktor. Daher sollte zwischen Aufstellung des Haushaltes und Beginn des Budgetvollzugs so wenig Zeit wie möglich liegen.⁷²

Der Genauigkeitsgrundsatz ist in Österreich verfassungsmäßig nicht festgeschrieben, dafür spielt er auf Ebene der Gesetze eine große Rolle. Hinweise finden sich in § 16 (1) BHG, sowie in § 17 (1), §§ 35, 36 und 37 (4) sowie § 57 BHG.

3.3.2.2 **Grundsatz der Vorherigkeit**

Der Grundsatz der Vorherigkeit besagt, dass der Haushaltsplan vor Beginn der Rechnungsperiode aufzustellen ist, auf die er Anwendung finden soll.⁷³

⁷¹ Senf, P., Kurzfristige Haushaltsplanung, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Tübingen 1952, S. 404

⁷² Klein, S.: Das Budget als Instrument rationaler Haushaltsplanung, Dipl.-Arbeit HsfWH, Wien 1972, S. 31

⁷³ Klein, S.: Das Budget als Instrument rationaler Haushaltsplanung, Dipl.-Arbeit HsfWH, Wien 1972, S. 33

Verspätetes Inkrafttreten kann entweder die Schuld der mit der Budgeterstellung betrauten Organe der Regierung sein oder die des Parlaments durch verzögerte Verabschiedung des Entwurfs.

3.3.2.3 Grundsatz der sachlichen und zeitlichen Spezialität

Unter sachlicher (oder qualitativer) Spezialität ist zu verstehen,

„dass die im Haushalt bewilligten Beträge einerseits nur für den vorgesehenen Zweck, andererseits nur in der vorgesehenen Periode eingehoben bzw. getätigt werden dürfen.“⁷⁴

Die Handhabung dieses Prinzips zieht vor allem einen erheblichen Nachteil mit sich. Verschwendung tritt bei denjenigen Verwaltungsstellen auf, die die bewilligten Mittel in Wirklichkeit gar nicht voll ausschöpfen müssen.⁷⁵

„Zeitliche Spezialität meint, dass die durch den Haushaltsplan erteilten Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen und zur Anweisung und Leistung von Ausgaben nur innerhalb des Zeitraums zur Verfügung stehen, für den sie bewilligt wurden.“⁷⁶

Damit wird die Bindung der Exekutiven an den bewilligten Haushaltsplan bezüglich Volumen und Zeitraum der Gültigkeit sichergestellt.

Aus der Art 51b (1) B-VG lässt sich der Grundsatz der sachlichen Spezialität ableiten, die zeitliche Spezialität findet sich nicht in einem Verfassungsgesetz.

Im § 37 (1) BHG ist die sachliche und zeitliche Spezialität erkennbar.⁷⁷

3.3.2.4 Grundsatz der quantitativen Spezialität

Das Prinzip der quantitativen Spezialität gebietet, dass Ausgaben nur insofern und insoweit eingegangen werden, als Mittel für sie im Haushaltsplan vorgesehen sind.⁷⁸

Unzulässig sind demnach überplanmäßige noch außerplanmäßige Ausgaben.

⁷⁴ Krenthaller, C.: Die Finanzplanung des Bundes - Rechtslage und Wirklichkeit, Dipl.-Arbeit WU-Wien, Wien 1998, S. 67

⁷⁵ Klein, S.: Das Budget als Instrument rationaler Haushaltsplanung, Dipl.-Arbeit HsfWH, Wien 1972, S. 37

⁷⁶ Krenthaller, C.: Die Finanzplanung des Bundes - Rechtslage und Wirklichkeit, Dipl.-Arbeit WU-Wien, Wien 1998, S. 67

⁷⁷ Rödler, F.: Bundeshaushaltsrecht, Manz Verlag, Wien 1992, S. 132

3.3.2.5 Grundsatz des Gleichgewichts

Der Grundsatz des Gleichgewichts besagt, dass alle in den ordentlichen Haushalt eingestellten Ausgaben auch durch planmäßige Einnahmen gedeckt werden sollen.⁷⁹

3.3.2.6 Grundsatz der Öffentlichkeit

Das finanzwirtschaftliche Geschehen des Haushaltes hat der Öffentlichkeit zur Kenntnis gebracht zu werden.⁸⁰

Jeder sollte prinzipiell in der Lage sein, sich ein Bild von der Finanzgebarung zu machen. Das Prinzip ist in erster Linie ein politisches Postulat, entspricht aber auch demokratischen Ansprüchen.⁸¹

3.3.2.7 Grundsatz der Jährlichkeit

Der Grundsatz der Jährlichkeit besagt, dass der Haushalt jährlich erstellt wird.

Dieser Grundsatz kann aus Art 51 Abs. 2 B-VG abgeleitet werden.

Der Grundsatz ist aber umstritten, da staatliche Tätigkeit nicht auf ein Jahr beschränkt ist.

Im Zuge des EG-V wird aber die Vorlage eines mehrjährigen Budgetprogramms verlangt, dieses wird nun jährlich von der Bundesregierung auf Grund des Vorjahresprogramms erstellt und angepasst.

3.4 Ausgliederungen – Außerbudgetäre Politik

Wie schon bei den Grundsätzen angeschnitten, gibt es Reihe von Problemfeldern im Bereich der Durchbrechung dieser Grundsätze.

⁷⁸ Klein, S.: Das Budget als Instrument rationaler Haushaltsplanung, Dipl.-Arbeit HsfWH, Wien 1972, S. 38

⁷⁹ Klein, S.: Das Budget als Instrument rationaler Haushaltsplanung, Dipl.-Arbeit HsfWH, Wien 1972, S. 36

⁸⁰ Krenthaller, C.: Die Finanzplanung des Bundes - Rechtslage und Wirklichkeit, Dipl.-Arbeit WU-Wien, Wien 1998, S. 68

⁸¹ Klein, S.: Das Budget als Instrument rationaler Haushaltsplanung, Dipl.-Arbeit HsfWH, Wien 1972, S. 42

Eine gesamtwirtschaftliche Analyse der Finanzpolitik eines Staates ist nur möglich und sinnvoll, wenn alle Verbindungen zwischen den Gebietskörperschaften und den Parafisken (oder Parafisci = Nebenhaushalten) korrekt abgebildet werden.⁸²

Eine Konsolidierung erfolgt durch die Einbeziehung der Sozialhaushalte (gesetzliche Pensions-, Kranken- und Unfallversicherung), die als Selbstverwaltungskörper organisiert sind sowie der öffentlichen Fonds mit eigener Rechtspersönlichkeit (z.B.: ERP-Fonds, Forschungsförderungsfonds, etc.), die sich neben laufenden Transfers aus dem Bundesbudget auch über nicht budgetwirksame zweckgebundene Abgaben oder über Kapitalmarktmittel finanzieren.⁸³

Weiters sind die öffentlichen Investitionen und die mit Garantien und Rückzahlungsverpflichtungen verbundenen Kreditoperationen bedeutsam, die außerhalb des Bundesbudgets durchgeführt werden (z.B.: ASFINAG, SCHIG - Schieneninfrastrukturfinanzierungs-GmbH, BIG - Bundesimmobilien-GmbH, Sonderfinanzierungen für Post und Bahn).

Eine Durchbrechung der oben genannten Prinzipien wird auch durch die inzwischen gängige Praxis der Ausgliederungen von Staatsaufgaben in privatwirtschaftliche Organisationsformen weiter vorangetrieben.

Bereits 1939 gab es eine erste Ausgliederung aus dem österreichischen Budget, welches sich dann in den 60er Jahren im Bereich der Infrastruktur-Finanzierungen (Straßen, Bahnnetz) weiter steigerte.⁸⁴ Ab den 90er Jahren setzte dann eine wahre „Flucht aus dem Budget“ ein, die außerbudgetären Investitionen stiegen von 20% auf 45% des nominell nur leicht anwachsenden Investitionsvolumens des Bundes.⁸⁵

Seit 1991 wurden über 30 ehemalige Bundesinstitutionen ausgegliedert, u.a. Tiergarten Schönbrunn (1991), Schloss Schönbrunn (1992), Bundesfinanzierungsagentur (1992), Österreichische Bundesbahnen (1992), Austro Control (1993), Post und Telekom Austria (1996), Österreichische Bundesforste (1996), Bundestheater (1998), Bundesmuseen

⁸² Neck, R., Nowotny, E. und Winckler, G. [Hrsg.]: Grundzüge der Wirtschaftspolitik Österreichs, Manz Verlag, Wien 2001, S. 242

⁸³ Nowotny, E.; Winckler, G. (Hrsg.): Grundzüge der Wirtschaftspolitik Österreichs, Manz Verlag, Wien 1997, S. 242

⁸⁴ Rossmann, B.: Ausgliederungen – kein Ersatz für eine Reform des öffentlichen Sektors, in: WISO 3/2001, Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften Linz 2001, S. 140

⁸⁵ Nowotny, E.; Winckler, G. (Hrsg.): Grundzüge der Wirtschaftspolitik Österreichs, Manz Verlag, Wien 1997, S. 242

(1998), Österreichisches Statistisches Zentralamt – Statistik Austria (1999) sowie Spanische Reitschule und Gestüt Piber (2001), etc.⁸⁶ Und ein Ende ist hier nicht abzusehen.

Als Grundgedanke hinter den Ausgliederungen steht das Effizienz-Paradigma (Kostentransparenz, Einzug von kaufmännischen Denk- und Handlungsweisen, erhöhte Flexibilität) sowie ein dogmatischer „der Markt macht es besser“-Gedanke, der Einzug in die österreichische Budgetpolitik gehalten hat. Dadurch erhoffen die Verantwortlichen „schlankere“ Strukturen beim Staat sowie einen monetären Beitrag zur Budgetkonsolidierung.

Die Beurteilung dieser Ausgliederungen fällt durchaus zwiespältig aus. Bereits seit den 70er Jahren wurden Ausgliederungen skeptisch gesehen und seither durch Fachleute immer wieder aus verschiedenen Blickrichtungen eher kritisch betrachtet.⁸⁷

Einerseits konnte nicht überall (soweit hier schon Aussagen schon getroffen werden können) der empirische Beweis für eine bessere Aufgabenerfüllung erbracht werden. Andererseits sorgen Ausgliederungen für eine geringere Aussagefähigkeit des Bundeshaushalts. Allerdings unterliegen die Fonds und Sondergesellschaften über den Rechnungshof der parlamentarischen Kontrolle und sind auch in einem Anhang zum Bundesrechnungsabschluss erfasst.

Positiv anzumerken ist, dass damit längerfristige Planung durch ein Herauslösen aus dem öffentlichen Dienst prinzipiell möglich wird.⁸⁸⁸⁹

⁸⁶ Fleischmann, E.: Öffentliche Haushalte in Österreich, in: Steger, G. (Hrsg.): Öffentliche Haushalte in Österreich, Verlag Österreich, Wien 2002, S. 23

⁸⁷ ⁸⁷ Rossmann, B.: Ausgliederungen – kein Ersatz für eine Reform des öffentlichen Sektors, in: WISO 3/2001, Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften Linz 2001, S. 144-145

⁸⁸ Neck, R., Nowotny, E. und Winckler, G. [Hrsg.]: Grundzüge der Wirtschaftspolitik Österreichs, Manz Verlag, Wien 2001, S. 243

⁸⁹ Weiterführende Literatur dazu: Kropf K.; Leitsmüller, H.; Rossmann, B.: Ausgliederungen aus dem öffentlichen Bereich, in: Rechts- und Sozialwissenschaftliche Schriftenreihe der AK Wien Bd. 21, Wien 2001, S. 147-318;

Schaffhauser-Linzatti, M.: Ökonomische Konsequenzen der Privatisierung – Eine empirische Analyse der Entwicklung in Österreich, Wiesbaden 2000;

Obermann, G.; Kostal, T.: Öffentliche Aufgabenerfüllung außerhalb des Budget: Budgetausgliederungen versus öffentlich-rechtliche Bundesfonds in Österreich, in: Tiepelmann, K.; Van der Beek, G. (Hrsg.): Politik der Parafiski - Intermediäre im Balanceakt zwischen Staats- und Bürgernähe, S+W Verlag, Hamburg 1997, S. 373-393;

Gantner, M. (Hrsg.): Budgetausgliederungen - Fluch(t) oder Segen? Manz Verlag, Wien 1994

3.5 Verschuldung der öffentlichen Haushalte

Für einen Staat ist es völlig normal und teilweise sogar sinnvoll, sich zu verschulden. Aufgrund der bestehenden Unsicherheiten tritt in jedem Fall eine Differenz zwischen Steuerschätzung und tatsächlichen Einnahmen auf, die mit Kassenverstärkungskrediten kurzfristiger Natur ausgeglichen werden.⁹⁰

Natürlich gibt es noch andere Ursachen für ein Defizit.

Das auf *John Maynard Keynes* zurückgehende „deficit spending“, einer antizyklischen Finanzpolitik, ist eine bewusste Verschuldung des Staates, um eine zu schwache private Nachfrage durch staatliche Maßnahmen zu ergänzen.

Diese konjunkturell bedingte Verschuldung wäre mittelfristig im nächsten konjunkturellen Aufschwung aus den dann einsetzenden Steuer Mehreinnahmen wieder abzubauen und somit vom Prinzip her unbedenklich.⁹¹

Die wirklich kritische Ursache für wachsende Staatsverschuldung ist ein strukturelles Defizit. Diese anhaltende Finanzierungslücke im Haushalt entsteht dadurch, dass längerfristig die Struktur der Staatsausgaben zu Mittelabflüssen führen, die nicht durch entsprechende Steuereinnahmen gedeckt sind. Solange ein strukturelles Defizit nicht abgebaut werden kann, muss es durch ständige Neuverschuldung (die den Schuldenstand erhöhen) finanziert werden.⁹²

Die Ursachen für ein strukturelles Defizit sind vielfältig:⁹³

- Unvollständige Erfassung von Ausgabenkomponenten, insbesondere der Folgekosten öffentlicher Investitionen.
- Zu optimistische Kostenvoranschläge.
- Exzessive Steigerung bei den Personal- wie Sachausgaben.
- Subventionen: Sie sollten nur temporären Störungen im Wettbewerbsgefüge entgegenwirken und/oder unannehmbare soziale und wirtschaftliche Nachteile mildern. Heute sind sie zu Dauereinrichtungen geworden, die eine fällige Strukturanpassung hinauszögern.

⁹⁰ Altmann, J.: Wirtschaftspolitik, Uni-TB, 1317: Wirtschaftswissenschaften, Lucius & Lucius, Stuttgart 2000, S. 336

⁹¹ Altmann, J.: Wirtschaftspolitik, Uni-TB, 1317: Wirtschaftswissenschaften, Lucius & Lucius, Stuttgart 2000, S. 337

⁹² Altmann, J.: Wirtschaftspolitik, Uni-TB, 1317: Wirtschaftswissenschaften, Lucius & Lucius, Stuttgart 2000, S. 336-338

Die ökonomischen Grenzen und Konsequenzen staatlicher Verschuldung sind vielfältig.⁹⁴

- Ein wachsender Teil der Staatseinnahmen ist bereits blockiert - zum Bedienen des Schuldendienstes.
- Der heimische Geld- und Kapitalmarkt kann überbeansprucht werden – so dass das Zinsniveau steigt.
- Crowding out-Effekt: d.h. dass der Staat private Kreditnachfrage verdrängt, was - neben zinssteigernden Effekten - zu Wachstumsverlusten führen kann. Zu unterscheiden ist hierbei zwischen einer internen (Verschuldung erfolgt innerhalb der eigenen Volkswirtschaft) und externen Verschuldung (Verschuldung erfolgt durch Kreditaufnahme im Ausland).
- Inflationssteigerung: durch einen staatlich erzeugten Nachfragesog.
- Umverteilungseffekt von unten nach oben: Die Teilmenge der meist besser verdienenden privaten Kreditgläubiger wird von der Gesamtmenge der Steuerzahler refinanziert.
- Die Belastung der nächsten Generation: Die müssen Schuldendienst leisten, ohne in den Genuss der Leistung gekommen zu sein.
 - Möglicherweise belastet ein staatliches Haushaltsdefizit die außenwirtschaftliche Leistungsbilanz: Diese These ist zwar spekulativ, aber vielfach beobachtbar und deshalb nicht gänzlich von der Hand zu weisen (Zwillingsdefizite).

Das Thema des strukturellen Defizits erhält im Zusammen mit den fiskalischen Vorgaben der EU eine weitere Bedeutung, welche im entsprechenden Kapitel unten näher ausgeführt wird.

3.6 Föderalismus

Die Republik Österreich ist seit ihrer Gründung als Bundesstaat konstituiert.

In der Bundesverfassung (B-VG) sind die Rechte der Gemeinden, der Länder bzw. des Bundes festgelegt

Die Hoheitsaufgaben werden über die Verfassung zwischen den Ebenen aufgeteilt. Ein Übergewicht des Bundes ist hier erkennbar, trotz der Generalklausel § 15 (1) B-VG (alles, was nicht ausdrücklich dem Bund übertragen wurde, ist Aufgabe der Länder).⁹⁵

⁹³ Altmann, J.: Wirtschaftspolitik, Uni-TB, 1317: Wirtschaftswissenschaften, Lucius & Lucius, Stuttgart 2000, S. 336-338

⁹⁴ Altmann, J.: Wirtschaftspolitik, Uni-TB, 1317: Wirtschaftswissenschaften, Lucius & Lucius, Stuttgart 2000, S. 350-355

Die Länder besitzen insofern Spielraum, als das sie - soweit es ihre finanzielle und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit erlaubt - im privatrechtlichen Rahmen tätig werden können (Subventions-, Förderungs-, Auftrags- und Unternehmertätigkeit).⁹⁶

Dem Zentralstaat kommt in Österreich eine besondere Bedeutung zu. Der Bund besitzt laut Bundesverfassung die Kompetenzen für äußere Beziehungen und Sicherheit, soziale Sicherheit, Bahn, Post und Bundesstraßenbau sowie die direkte Ausgabenverantwortlichkeit für das höhere Schulwesen und die Universitäten, das gewerbliche und landwirtschaftliche Förderungswesen sowie die innere Sicherheit.⁹⁷ Weiters zählen zu den Bundesaufgaben die Pflege des Rechtswesens sowie das Geld- und Währungswesens.⁹⁸

Unter den Aufgabenbereich der Bundesländer fallen die Raumplanung, Naturschutz und Abfallbeseitigung, sowie die Durchführungsbestimmungen im Bereich des Krankenanstalten- und Elektrizitätswesens.⁹⁹ Weiters übernehmen die Länder Verantwortung für das Pflichtschulwesen, für Teile des landwirtschaftlichen Sektors der Wirtschaft, Jagd und Fischerei sowie dem Fürsorgewesen.¹⁰⁰

Der Schwerpunkt der Gemeinden liegt auf dem Gebiet des Grundschulwesens und der Ver- und Entsorgung.¹⁰¹

*Novak*¹⁰² spricht überspitzt von einer „kopflastigen Kompetenzverteilung“, ebenso verweist er auf die Finanzverfassung, die die Länder und Gemeinden (wegen des „zahnlosen“ Bundesrates) zu „Kostgängern des Bundes“ macht.

⁹⁵ Nowotny, E.; Winckler, G. (Hrsg.): Grundzüge der Wirtschaftspolitik Österreichs, Manz Verlag, Wien 1997, S. 240

⁹⁶ Gantner, M.: Die öffentliche Finanzwirtschaft, in: Abele, H. et al.: Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik, Manz Verlag, Wien 1989, S. 221

⁹⁷ Nowotny, E.: Der öffentliche Sektor, Einführung in die Finanzwissenschaft, Springer Verlag, Berlin 1999, S. 141

⁹⁸ Nowotny, E.; Winckler, G. (Hrsg.): Grundzüge der Wirtschaftspolitik Österreichs, Manz Verlag, Wien 1997, S. 240

⁹⁹ Nowotny, E.: Der öffentliche Sektor, Einführung in die Finanzwissenschaft, Springer Verlag, Berlin 1999, S. 141-142

¹⁰⁰ Nowotny, E.; Winckler, G. (Hrsg.): Grundzüge der Wirtschaftspolitik Österreichs, Manz Verlag, Wien 1997, S. 240

¹⁰¹ Nowotny, E.: Der öffentliche Sektor, Einführung in die Finanzwissenschaft, Springer Verlag, Berlin 1999, S. 142

¹⁰² Novak, R.: Föderalismus im Gezeitenwechsel in: Akyürek, M. et al.: Verfassung in Zeiten des Wandels. Demokratie - Föderalismus - Rechtsstaatlichkeit. Symposium zum 60. Geburtstag von Heinz Schäffer, Manz Verlag, Wien 2002, S. 106-116

Unmittelbar an die Frage der Aufgabenverteilung ist die Frage nach der Einnahmenverteilung innerhalb eines Bundesstaates angeschlossen, welche im Finanzausgleich geregelt werden.

Im Finanz-Verfassungsgesetz 1948 (F-VG 1948) sind die finanziellen Beziehungen zwischen dem Bund und den übrigen Gebietskörperschaften geregelt.

Die wichtigste Einnahmequelle eines Staates, die Steuern, können nach hoheitlichen Gesichtspunkten systematisiert werden:¹⁰³

- Gesetzgebungshoheit: legt Form und Höhe der einzelnen Steuer fest (in Österreich ist das überwiegend im Kompetenzbereich des Bundes).
- Verwaltungshoheit: in Österreich verwaltet der Bund überwiegend die anfallenden Steuern.
- Ertragshoheit: welche Gebietskörperschaft darf welchen Anteil an der eingehobenen Steuer lukrieren?

Die Länder, die Gemeinden und der Bund haben in Österreich nicht nur eine rechtliche, sondern vor allem eine spezifische finanzielle Beziehung zueinander, die in regelmäßigen Abständen im so genannten Finanzausgleich (Finanzausgleichsgesetz) konkret geregelt wird.

Die formalen Regeln (formelles Recht) dieser finanziellen Beziehungen sind im Finanzverfassungsgesetz (F-VG 1948) festgehalten, wobei hier einige Grundsatzregeln bestehen:¹⁰⁴

- Grundsatz der Selbsttragung der Kosten (oder Kostentragungsregel oder Konnexitätsgrundsatz): jede Gebietskörperschaft trägt die Kosten, die sich aus ihren Handlungen ergeben (sofern gesetzlich nichts anderes bestimmt).
- Grundsatz der Finanzausgleichsgerechtigkeit (oder Lastenausgleichsprinzip oder Paritätsgrundsatz): auf die wirtschaftliche Leistungs- und damit Belastungsfähigkeit der Gebietskörperschaften ist in jedem Falle Rücksicht zu nehmen - damit können Kosten von einer Gebietskörperschaft auf eine andere überwältzt werden

Der Bundesgesetzgeber besitzt die Kompetenz-Kompetenz, d.h. die Kompetenz, die Verteilungsregeln festzulegen - daraus ergibt sich auch der *„zentralistische Charakter der österreichischen Finanzverfassung“*¹⁰⁵

¹⁰³ Nowotny, E.: Der öffentliche Sektor, Einführung in die Finanzwissenschaft, Springer Verlag, Berlin 1999, S. 134

¹⁰⁴ Gantner, M.: Die öffentliche Finanzwirtschaft, in: Abele, H. et al.: Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik, Manz Verlag, Wien 1989, S. 221-222

¹⁰⁵ Gantner, M.: Die öffentliche Finanzwirtschaft, in: Abele, H. et al.: Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik, Manz Verlag, Wien 1989, S. 222

Die tatsächliche Aufgaben- und Lastenaufteilung zwischen den Gebietskörperschaften in Österreich erfolgt in einem langwierigen politisch-bürokratischer Prozess. Ein Ausgleich der Interessen wird über den Verhandlungsweg erreicht. Ihren rechtlichen Niederschlag findet das Ganze dann im Finanzausgleichsgesetz (FAG).¹⁰⁶

Das FAG beinhaltet primär

- vertikale (von oben nach unten - vom Bund zu den Ländern und Gemeinden), aber auch
- horizontale (auf einer Ebene - Länder, Gemeinden) Verteilungsregeln der Einnahmen aus dem Steuerverbund.¹⁰⁷ Insgesamt stellt der Finanzausgleich zwischen den Gebietskörperschaften ein kompliziertes Gebilde da, das oft weniger rationalen oder ökonomischen Gesichtspunkten entspricht, als vielmehr politisch oder historisch erklärbar ist.¹⁰⁸

Der horizontale Finanzausgleich erfolgt in einem sehr komplizierten Schlüssel, wobei für jede Abgabe ein eigener Schlüssel besteht. Für die Körperschafts-, Einkommen-, Lohn- und Kapitalertragsteuer z.B. wurde 2001 ein Schlüssel von 71,704 % für den Bund, 15,042% für die Länder und 13,254% vom Aufkommen für die Gemeinden ausverhandelt.

Der Knackpunkt in der horizontalen Einnahmenverteilung ist der abgestufte Bevölkerungsschlüssel, der mit wachsender Einwohnergröße der Gemeinden höhere Pro-Kopf-Anteile vorsieht. Obwohl Einschleifregelungen vorhanden sind, so ist das Überspringen von „magischen“ Einwohnerzahlen (10.000, 20.000 oder 50.000 Einwohner) auch mit dem Recht auf wesentlich größeren finanziellen Mitteln verbunden.

Diese Tatsache sorgt bei den regelmäßig stattfindenden Volkszählungen (wie auch im Jahre 2001) immer wieder für Kuriositäten bei den Gemeinden.¹⁰⁹

Der vertikale Finanzausgleich zwischen den Bundesländern erfolgt in Österreich wiederum auf Basis des abgestuften Bevölkerungsschlüssels.

¹⁰⁶ Gantner, M.: Die öffentliche Finanzwirtschaft, in: Abele, H. et al.: Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik, Manz Verlag, Wien 1989, S. 222

¹⁰⁷ Gantner, M.: Die öffentliche Finanzwirtschaft, in: Abele, H. et al.: Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik, Manz Verlag, Wien 1989, S. 222

¹⁰⁸ Nowotny, E.: Der öffentliche Sektor, Einführung in die Finanzwissenschaft, Springer Verlag, Berlin 1999, S. 143

Auf der Ebene der Gemeinden steht ein vom Land verwalteter Gemeindeausgleichs-Fonds zur Verfügung, in den ein Teil der den Gemeinden zustehenden Finanzmittel eingebracht werden. Bei Bedarf können daraus Zuweisungen an Gemeinden gegeben werden (meist bei größeren Investitionen). Hinzu kommen noch Mittel aus der Landesumlage, die jede Gemeinde an das Land leisten muss, und die wiederum teilweise an Gemeinden, die besondere Finanzspritzen benötigen, verteilt werden.¹¹⁰

Hier kommen auch die Anforderungen der EU deutlich zum Tragen. Für Bund und Länder standen die Erfüllung der Haushaltsziele des Stabilitäts- und Wachstumspakts der Euro-Mitgliedsstaaten im Vordergrund. Für die Gemeinden wurden die Auswirkungen des abgestuften Bevölkerungsschlüssels durch eine Anhebung des Sockelbetrages gemildert.¹¹¹

Der Gradmesser des Föderalismus ist dabei die Freiheit, mit welcher die Gebietskörperschaft über die ihr zugewiesenes Mittel verfügen kann:

- Vollkommen frei,
- Gebunden an einen bestimmten Verwendungszweck,
- Mit oder ohne Eigenleistung.

Das nicht immer friktionsfreie Verhältnis Bund – Länder erhielt mit dem EU-Beitritt eine zusätzliche Komponente, da die ab dem Beitritt geltenden Maastricht-Kriterien zu einer weiterreichenden Budgetkoordination zwischen den Gebietskörperschaften zwangen.¹¹²

¹⁰⁹ Vgl. dazu auch Kostal, T.: Machtinstrument Finanzausgleich, in: RAUM, österreichische Zeitschrift für Raumplanung und Regionalpolitik, Nr. 32, 12/1998, S. 27-30

¹¹⁰ Nowotny, E.: Der öffentliche Sektor, Einführung in die Finanzwissenschaft, Springer Verlag, Berlin 1999, S. 142-143

¹¹¹ Österreichischer Gemeindebund und österreichischer Städtebund, Finanzausgleich 2001, Handbuch für die Praxis, Wien 2001. S. 38

¹¹² Siehe dazu Kapitel „Österreichische Bundesbudgetpolitik in den 90er Jahren“

4 Der Bundeshaushalt

Unter besonderer Aufmerksamkeit in dieser Arbeit steht der österreichische Bundeshaushalt. Die im vorigen Kapitel beschriebenen Grundsätze, Funktionen, etc. der öffentlichen Haushalte gelten auch für ihn.

Der Bund nimmt im Rechtsgefüge der Republik eine dominierende Stellung ein, daher soll ihm besondere Aufmerksamkeit zukommen.

Wie oben eingeleitet, sind das Budget und seine Erstellung von höchster politischer und ökonomischer Bedeutung. Die Schwerpunkte, die hier gesetzt werden, können zu weit reichenden Veränderungen innerhalb des gesamtgesellschaftlichen Gefüges Österreichs führen.

4.1 Recht & Gliederung & Kreislauf

Weiterführend gilt für den Bundeshaushalt ein eigenes Haushaltsrecht. Es regelt die Kompetenzen und Aufgaben der Organe des Bundes in Bezug auf die Haushaltsführung, das heißt geregelt wird wer, was, wie vorbereitet, erstellt, vollzieht und kontrolliert.¹¹³

Die Bestimmungen des Bundeshaushalts sind in der Verfassung und in einfachen Gesetzen geregelt. Das sind das Bundesverfassungsgesetz (B-VG), insbesondere Art. 42 Abs. 5 und Art. 51 (a, b, c), die einfachgesetzlichen Bestimmungen des Bundeshaushaltsgesetzes (BHG) sowie das jährlich erstellte Bundesfinanzgesetz (BFG).

Im Anbetracht der Zersplitterung und der unterschiedlichen Strukturen der Rechtsquellen des Haushaltsrechts, wurde - nach langjährigen Reformversuchen - 1986 endlich eine Neukodifizierung durch den Gesetzgeber beschlossen. Die Gründe für eine Neuzusammenfassung auf verfassungs- und einfachgesetzlicher Ebene waren juristischer sowie finanzpolitischer Natur. Ein Grundgedanke für die Reform war die Schaffung eines finanzpolitischen Instrumentariums, welches den Anforderungen einer modernen Wirtschafts- und Finanzpolitik Rechnung tragen (höhere Flexibilität) sollte, ohne die Kontrollrechte des

¹¹³ Pichler, A.: Bundeshaushaltsrecht: Akteure, Kompetenzen, Prozesse, in: Steger, G. (Hrsg.): Öffentliche Haushalte in Österreich, Verlag Österreich, Wien 2002, S. 129

Nationalrates auszuhöhlen.¹¹⁴ Die Neuregelungen betreffen - wie oben erwähnt - verfassungs- und einfachgesetzliche Maßnahmen.

Die im Jahr 1986 grundlegend überarbeiteten Vorschriften des BHG umfassen Budgetrecht¹¹⁵

- im subjektiven Sinne (Rechte der VolksvertreterInnen) sowie
- im objektiven Sinne (Rechtsvorschriften zur Planung, Bewilligung, Durchführung und Kontrolle des Bundesvoranschlags).

Auf Verfassungsrang wurden im B-VG folgende wichtige Punkte geregelt:¹¹⁶

- In der Art 13 (2) B-VG ist nun ausdrücklich die Rede davon, dass Bund, Länder und Gemeinden mit ihrer Haushaltsführung die Sicherstellung eines „gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ anzustreben haben.
- Gleichzeitig wird dem Bundesrat als Vertreter der Länderinteressen gemäß Art 42 (5) B-VG ausdrücklich die Mitwirkung an budgetpolitischen Entscheidungen untersagt.
- Dem Nationalrat wird im Art. 51 (4) B-VG das Recht eingeräumt, bei nicht zeitgerechter Einbringung einer Budgetvorlage durch die Bundesregierung auch selbst tätig zu werden.
- Im Art. 51 (5) B-VG findet sich eine umfassende Regelung zum Budgetprovisorium. Zum Tragen kommt diese Regelung bei zeitlicher Verschiebung von Wahlterminen oder Regierungsbildung.
- Die verfassungsmäßige Grundlage des BHG findet man im Art. 51 (6) B-VG.
- Das die Fäden bei der Budgeterstellung beim/bei der BundesministerIn für Finanzen zusammenlaufen, wird im Art 51 a B-VG deutlich. Er erhält Mitwirkungsrechte an der Haushaltsführung der anderen BundesministerInnen.
- Die zuvor schon wichtigen Grundsätze, dass Ausgaben unter Beachtung von Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit erfolgen sollten, wurden im Art. 51 a (1) B-VG aufgeführt.
- Ebenso wurden Überschreitungsbestimmungen für die Ausgabenansätze im Art. 51 b B-VG in den Absätzen 3 und 4 geregelt. Damit wird dem/der FinanzministerIn eine gewisse Flexibilität im Budgetvollzug unter festgelegten Verfahrensbestimmungen eingeräumt, ein wichtiges Anliegen vor der Haushalts-

¹¹⁴ Gantner, M. (Hrsg.): Handbuch des öffentlichen Haushaltswesens, Manz Verlag, Wien 1991, S. 15

¹¹⁵ Gantner, M.: Die öffentliche Finanzwirtschaft, in: Abele, H. et al.: Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik, Manz Verlag, Wien 1989, S. 226

¹¹⁶ Gantner, M. (Hrsg.): Handbuch des öffentlichen Haushaltswesens, Manz Verlag, Wien 1991, S. 17-18

rechtsreform. Überschreitungen müssen allerdings durch entsprechende Bedeckung von Mehreinnahmen oder Einsparungen sichergestellt sein.

Der/die FinanzministerIn hätte es daher bis zu einem gewissen Grad in der Hand, sich selbst mit Hilfe der Einnahmen- und Ausgabenprognosen, die dem Budgetvoranschlag zugrunde liegen, einen mehr oder weniger großen Spielraum zu verschaffen.

Eine weitere wichtige Bestimmung bezüglich der Kontrollrechte durch das Parlament findet sich im Art 51 c B-VG. Der Mitwirkung und Mitgestaltung wurde in Form eines „Ständigen Ausschusses“ zur Vorberatung über den Bundesvoranschlag Rechnung getragen. Im Art 51 c (2) B-VG finden sich weiters Informationspflichten des/der FinanzministerIn gegenüber diesem Ausschuss.

Auf einfachgesetzlicher Ebene findet sich das BHG folgende interessante Punkte:

- Vorabklärung der finanziellen Auswirkungen neuer Recht setzender Maßnahmen findet sich in § 14 BHG. Nachteil ist, dass es ausschließlich auf den Bundesbudget bezogene monetäre Ströme erfassen soll, eine quantitative und qualitative Analyse der Auswirkungen auf den Gesamtstaat ist hier nicht vorgesehen.
- § 15 a BHG beschäftigt sich mit dem Controlling

1993 wurde eine Novelle zum Bundeshaushaltsgesetz (BHG) vorgenommen. Die Ausgaben im Zusammenhang mit Tilgungen von Schulden, für die der Bund die Haftung übernommen hat, müssen im Ausgleichshaushalt verrechnet werden.

Darüber hinaus gelten seit 1995 die gemeinschaftsrechtlichen Regelungen über die Haushaltsdisziplin der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Eine ausführliche Ausarbeitung dieses Bereiches siehe in den nachfolgenden Kapiteln.

4.2 Der Bundesbudgetkreislauf in Österreich

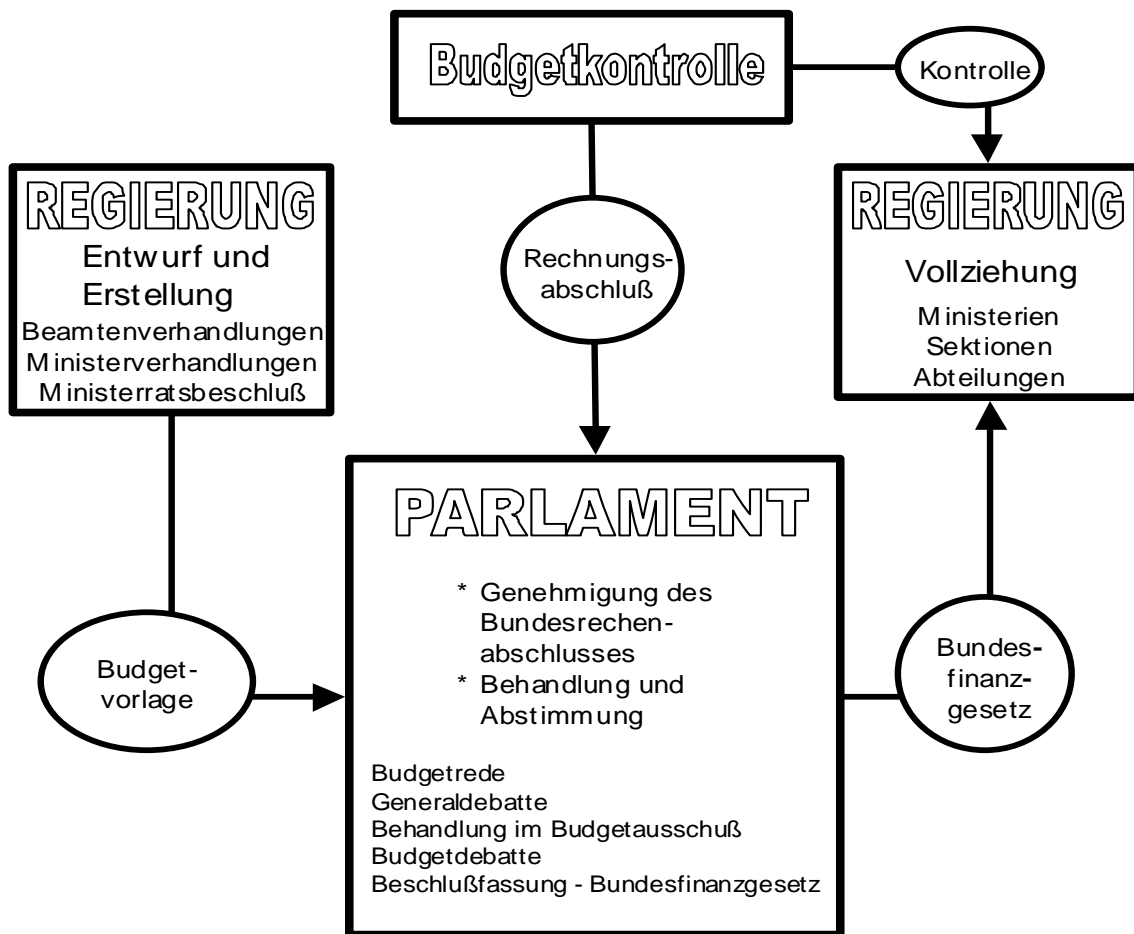
Der Entscheidungsprozeß des Budgetkreislaufes oder Budgetzyklus genannt, vollzieht sich in Österreich auf zwei parallelen Ebenen: Die Leitung und Verwaltung des Staates ist in Legislative und Exekutive gegliedert, in gesetzgebende und vollziehende Gewalt. Während der Dauer des Budgetjahres wird es abwechselnd von beiden Gewalten geführt und vorangetrieben.¹¹⁷

Der Budgetkreislauf ist in der Verfassung geregelt, die näheren Bestimmungen findet man in einfachen Gesetzen.¹¹⁸

Auf Grundlage der Verfassungsbestimmungen wird das Bundeshaushaltsgesetz erlassen, das im Wesentlichen Bestimmungen über die Aufstellung des Bundesvoranschlages, seine gebarungsmäßige Durchführung sowie deren Kontrolle beinhaltet. Im Einzelnen wird darin die Zuständigkeit, die Veranschlagung, die Bundesvermögen- und Schuldengebarung, die Einnahmen- und Ausgabegebarung, der Vollzug, der Zahlungsverkehr, die Verrechnung, die Innenprüfung, die Rechnungslegung und der Rechnungsabschluss geregelt.

¹¹⁷ Klein, S.: Das Budget als Instrument rationaler Haushaltsplanung, Dipl.-Arbeit HsfWH, Wien 1972, S. 98

¹¹⁸ Gantner, M.: Die öffentliche Finanzwirtschaft, in: Abele, H. et al.: Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik, Manz Verlag, Wien 1989, S. 226



ERSTELLUNG des Budgetentwurfes:

Ausgangspunkt sind die Budgetrichtlinien des Bundesministers für Finanzen. Darauf aufbauend werden die Voranschläge der einzelnen Bundesministerien zusammengestellt. Der Bundesminister für Finanzen erstellt daraus den Entwurf für das Bundesfinanzgesetz (BFG). Dieser Entwurf für das folgende Finanzjahr wird von der Bundesregierung verabschiedet (Ministerratsbeschluss) und muss dem Nationalrat spätestens 10 Wochen vor Ablauf des Finanzjahres als Regierungsvorlage übermittelt werden. Das Bundesfinanzgesetz hat als Anlagen den Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben des Bundes (Bundesvoranschlag, den Stellenplan sowie weitere für die Haushaltsführung im jeweiligen Finanzjahr wesentliche Grundlagen zu enthalten.¹²⁰

PARLAMENTARISCHE Beratung und Verabschiedung

Die Billigung oder Ablehnung des BFG kommt alleine dem Nationalrat zu, der Bundesrat ist völlig von der Entscheidungsfindung ausgeschlossen.

¹¹⁹ <http://www.bmf.gv.at/budget/wissen/kreislauf.htm> vom 25.04.01

¹²⁰ <http://www.bmf.gv.at/budget/wissen/kreislauf.htm> vom 25.04.01

Der Bundesminister für Finanzen eröffnet die Budgetdebatte im Nationalrat mit seiner Budgetrede. Die parlamentarische Beratung selbst erfolgt gewöhnlich in drei Lesungen.¹²¹

In der Form des Bundesfinanzgesetzes wird das Bundesbudget jährlich vom Parlament in einfacher Mehrheit beschlossen. Diesem Beschluss gehen entsprechende parlamentarische Beratungen im Budgetausschuss und im Plenum voran. Die im Budgetausschuss (mit ihren den Budgetkapiteln entsprechenden Unterausschüssen) durchgeführten Beratungen erbringen jedoch de facto keine Veränderung des Regierungsentwurfes mehr. Das liegt zum einen auch an den fehlenden Mitteln und Ressourcen des Budgetausschusses, sich genauen Einblick in die Budgetplanung zu verschaffen, zum anderen an der engen parteimäßigen Verflechtung zwischen Bundesregierung und Mitgliedern des Budgetausschusses.

Das Bundesfinanzgesetz beinhaltet für den/die BundesministerIn für Finanzen eine Reihe von besonderen Ermächtigungen, die ihre Grundlage sowohl in den verfassungsrechtlichen als auch in den einfachgesetzlichen Haushaltsvorschriften haben.

Falls der Entwurf des Bundesfinanzgesetzes von der Bundesregierung nicht zeitgerecht vorgelegt wird, kann im Nationalrat der Entwurf eines Bundesfinanzgesetzes auch durch Antrag seiner Mitglieder eingebracht werden.¹²²

VOLLZUG des BFG

Die Vollziehung des Bundeshaushaltsgesetzes und des jährlichen Bundesfinanzgesetzes obliegt dem/der BundesministerIn für Finanzen und den betreffenden übrigen Bundesorganen.¹²³

ÜBERSCHREITUNG des BFG

Natürlich kann es/kommt es auch zu einer Überschreitung des geplanten Ausgaben-Volumens.

Hier werden 2 Arten von Überschreitungen unterschieden:¹²⁴

- Außerplanmäßige Budgetüberschreitung, d.h. diese sind nicht vorgesehene Ausgaben im BFG
- Überplanmäßige Budgetüberschreitungen, d.h. sie überschreiten den dafür angesetzten Ausgabensatz.

¹²¹ Klein, S.: Das Budget als Instrument rationaler Haushaltsplanung, Dipl.-Arbeit HsfWH, Wien 1972, S. 100

¹²² <http://www.bmf.gv.at/budget/wissen/kreislauf.htm> vom 25.04.01

¹²³ <http://www.bmf.gv.at/budget/wissen/kreislauf.htm> vom 25.04.01

¹²⁴ Walter, R.; Mayer, H.: Verfassungsrecht, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts, Manz Verlag, Wien 2000, S. 237

Überschreitungen innerhalb gewisser Prozentsätze können vom/von der zuständigen FinanzministerIn genehmigt werden und bedürfen keiner weiteren Genehmigung durch den Nationalrat.¹²⁵

KONTROLLE

Die Finanzkontrolle wird unterteilt in

- Finanzkontrolle im weiteren Sinne: es kontrolliert die Exekutive das Parlament („knausriger FinanzministerIn steht ausgabefreudigen MinisterkollegInnen sowie Parlament gegenüber“)
- Verwaltungsinternes Controlling
- Verwaltungsexternes Controlling: durch den Rechnungshof¹²⁶
 - Des Weiteren die überwachende Funktion der parlamentarischen Opposition, verschiedener Interessensgruppen (Gewerkschaft, Kammern, etc.), sowie internationaler Organisationen (OECD-Länderberichte).¹²⁷

Prinzipiell ist nach Vollzug des BFG der Rechnungshof (als Hilfsorgan des Nationalrats) angehalten, diesen zu prüfen. Ihm obliegt die Prüfung der Haushaltsgebarung sowie die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung. Die Grundlage für die endgültige Budgetkontrolle des Nationalrates bildet der Bundesrechnungsabschluss, dessen Genehmigung in Gesetzesform zu erfolgen hat. Der Rechnungshof ist weisungsfrei und nur dem Gesetz unterworfen und kann mit einer Prüfung schon vor Rechnungslegung beginnen.

Eine Kontrolle des Budgetvollzuges setzt jedoch auch schon während des Vollzuges durch die Organe der Verwaltung ein.¹²⁸

Der Rechnungshof hat auch in bestimmten Bereichen der Haushaltsführung eine Reihe von Mitwirkungsrechten. So hat er insbesondere alle Urkunden über Finanzschulden des Bundes gegenzuzeichnen (wodurch die Gesetzmäßigkeit der Schuldaufnahme gewährleistet wird).¹²⁹

¹²⁵ Walter, R.; Mayer, H.: Verfassungsrecht, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts, Manz Verlag, Wien 2000, S. 237

¹²⁶ Vgl. dazu: Schwab, W.: Der Rechnungshof als Organ der parlamentarischen Finanzkontrolle, in: Schambeck, H. (Hrsg.), Österreichs Parlamentarismus, Duncker & Humblot, Berlin 1986, S. 757-773

¹²⁷ Gantner, M.: Die öffentliche Finanzwirtschaft, in: Abele, H. et al.: Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik, Manz Verlag, Wien 1989, S. 227

¹²⁸ Klein, S.: Das Budget als Instrument rationaler Haushaltsplanung, Dipl.-Arbeit HsfWH, Wien 1972, S. 103

¹²⁹ <http://www.bmf.gv.at/budget/wissen/kreislauf.htm> vom 25.04.01

Wichtig in diesem Zusammenhang die Gründung der österreichischen Bundesfinanzierungsagentur im Jahre 1992. Ihr Aufgabenbereich umfasst die Aufnahme und Bedienung von Kreditoperationen und das Kassenmanagement des Bundes.

1996 wurde ein Staatsschuldenausschuss eingerichtet, dem die Mitwirkung an der Verwaltung der Staatsschuld obliegt.

BUDGETPROVISORIUM

Weiters könnte der Fall einer so genannten Budgetkrise eintreten. Das ist dann der Fall, wenn nicht rechtzeitig vor Beginn des neuen Finanzjahres ein entsprechender Bundesvoranschlagsentwurf vorliegt, kein neues BFG beschlossen wurde und kein Mitglied des Nationalrats einen Entwurf eingebracht hat.

Dann sieht das B-VG den Einsatz von Budgetprovisorien vor, die Ausgestaltung dieses Paragraphen ist allerdings nicht sehr ausführlich.¹³⁰

4.2.1 Das Budgetprogramm

1994 wurde das BHG 1986 einer Novelle unterzogen, wobei das so genannte Budgetprogramm eingeführt wurde.

§ 12 BHG regelt das Budgetprogramm, dass die Bundesregierung spätestens 6 Monate nach ihrer Ernennung durch den Bundespräsidenten dem Nationalrat zur Kenntnis zu bringen hat. Der § 12 (2) BHG befasst sich mit dem Inhalt des Budgetprogramms, ein Minimalprogramm, das weitere Punkte umfassen kann.¹³¹

Der Nationalrat beschließt nicht darüber, das Budgetprogramm stellt auch lediglich eine Absichtserklärung der Bundesregierung dar, am Beginn ihrer Regierungsperiode ihre haushaltspolitischen Zielsetzungen und Absichten zu präsentieren.¹³²

§ 2 (2) BHG legt fest, dass das Budgetprogramm als Orientierung für die Haushaltsführung zu dienen hat und konkret für die Vorbereitung und Erstellung des Entwurfes für das Bundesfinanzgesetz herangezogen werden muss. Allein daraus ergäbe sich eine hierarchische Gliederung Budgetprogramm - Bundesfinanzgesetz.

¹³⁰ Walter, R.; Mayer, H.: Verfassungsrecht, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts, Manz Verlag, Wien 2000, S. 234

¹³¹ Holoubek, M.; Holoubek, I.: Verfassungsrecht, Stand 1.9.2002, 5 Aufl., Verlag Österreich, Wien 2002, S. 211

¹³² Krenthaller, C.: Die Finanzplanung des Bundes - Rechtslage und Wirklichkeit, Dipl.-Arbeit WU-Wien, Wien 1998, S. 97-99

Allerdings enthält der § 2 (1) BHG eine Aufzählung der für die gesamte Haushaltsführung übergeordneten Ziele. Und die gelten nicht nur für das Budgetprogramm sondern auch für das Bundesfinanzgesetz. Damit ist die Wirksamkeit des Budgetprogramms wieder entschärft.

Eine weitere Relativierung des übergeordneten Planungscharakters des Budgetprogramms ergibt sich auch aus § 2 (1) letzter Satz, der besagt, dass bei der Haushaltsführung das Budgetprogramm „zu beachten“ ist.¹³³

4.2.2 Der Budgetbericht

Ebenfalls 1994 wurde in das Bundeshaushaltsgesetz der so genannte Budgetbericht eingeführt (§ 13 BHG).

Er dient als Ergänzung zum Budgetbericht und ist dem dafür zuständigen Ausschuss des Nationalrates vorzulegen. In ihm hat die Bundesregierung Rechenschaft über die Erfüllung des Budgetprogramms abzulegen. Inhalt ist die Lage und die Entwicklung des Bundeshaushaltes.¹³⁴

Interessant ist die Verpflichtung, Abweichungen vom Budgetprogramm argumentieren zu müssen. Der Budgetbericht ist nach den Wirkungsbereichen der Bundesministerien zu gliedern, d.h. Verantwortlichkeiten der einzelnen Ressorts können erkannt werden.¹³⁵

4.3 Grundzüge des Rechnungswesen des Bundes

Bei der Darstellung der Zahlen der Voranschläge sowie Rechnungsabschlüsse des Bundes sind Form und Gliederung im Bundeshaushaltsgesetz 1986 festgelegt. Sie werden in einen Allgemeinen Haushalt und einen Ausgleichshaushalt (Gesamthaushalt = allgemeiner Haushalt + Ausgleichshaushalt) unterteilt:¹³⁶

¹³³ Krenthaller, C.: Die Finanzplanung des Bundes - Rechtslage und Wirklichkeit, Dipl.-Arbeit WU-Wien, Wien 1998, S. 95

¹³⁴ Holoubek, M.; Holoubek, I.: Verfassungsrecht, Stand 1.9.2002, 5 Aufl., Verlag Österreich, Wien 2002, S. 257

¹³⁵ Krenthaller, C.: Die Finanzplanung des Bundes - Rechtslage und Wirklichkeit, Dipl.-Arbeit WU-Wien, Wien 1998, S. 100

¹³⁶ Statistik Austria: Statistisches Jahrbuch 2000, S. 451

- Allgemeiner Haushalt: umfasst Ausgaben und Einnahmen (mit Ausnahme der Ausgaben für Finanzschuldentilgung).¹³⁷
- Ausgleichshaushalt: erfasst die Finanzschuldentilgung und Rückzahlungen für Kassenstärker (Ausgabenseite) sowie die Kreditaufnahmen und die Aufnahme von Kassenstärkern (Einnahmenseite).

Die Einnahmen und Ausgaben des Bundes werden verbucht, sobald sie geleistet wurden. Im Gegensatz zum kaufmännischen Rechnungswesen gibt es keine Abschreibungen, Kosten- und Leistungsrechnung.¹³⁸

Entscheidend ist die Gliederung des Budgets bzw. der einzelnen Budgetpositionen (Transparenz, Übersichtlichkeit, aber auch für Vollzug und Kontrolle wichtig).

Unterschieden werden können:¹³⁹

- Funktionale: Sie stellt den Zweck der jeweiligen Ausgaben in den Vordergrund und zwar nach einem von der UNO empfohlenen Klassifizierungsschema. Es umfaßt 17 Aufgabenbereiche und ist nicht ident mit der Ressortenteilung.
- Organorientierte: Sie gibt an, welche Verwaltungsbereiche (Ministerien) welche Budgetmittel erhalten. Hier gibt es durch unterschiedliche Ressortzuteilungen immer wieder große Brüche.
- Finanzwirtschaftliche: Sie trennt den Personalaufwand von den anderen Sachaufwänden (Anlagen, Förderungen, etc.) und unterscheidet weiters, ob die Ausgaben eine Veränderung bewirken oder nicht.
- Ökonomische: Sie faßt alle Ausgaben zusammen, von denen ähnliche Wirkungen auf die Wirtschaft ausgehen.

Alle finanzwirtschaftlich betrauten Organe haben jedoch für jedes Finanzjahr eine Voranschlagsvergleichsrechnung, eine Jahresbestandsrechnung und eine Jahreserfolgsrechnung zu erstellen.

Die Jahresbestandsrechnung ist grundsätzlich einer Bilanz nachgestellt, die Jahreserfolgsrechnung einer Gewinn- und Verlustrechnung (im Sinne der doppelten Buchführung).¹⁴⁰

¹³⁷ Gantner, M.: Die öffentliche Finanzwirtschaft, in: Abele, H. et al.: Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik, Manz Verlag, Wien 1989, S. 226-227

¹³⁸ Steger, G.: Öffentliches Haushaltswesen/Budgetpolitik, Vorlesung Politikwissenschaft SS 2007, in : http://public.univie.ac.at/fileadmin/user_upload/inst_politikwiss/Upload-Files_LektorInnen/Steger-oeffentliches-Haushaltswesen.ppt

¹³⁹ Gantner, M.: Die öffentliche Finanzwirtschaft, in: Abele, H. et al.: Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik, Manz Verlag, Wien 1989, S. 227

¹⁴⁰ Pichler, A., Bundeshaushaltsrecht: Akteure, Kompetenzen, Prozesse, in: Steger, G. (Hrsg.) Öffentliche Haushalte in Österreich, Verlag Österreich, Wien, 2002, S. 145

4.4 Spezifische Probleme

Sofern nicht schon bei vorigen Kapiteln angesprochen, weisen öffentliche (Bundes)Budgets in Österreich weitere Schwachpunkte auf:¹⁴¹

- Zumeist existieren keine einheitlichen Leitvorstellungen bzw. zu allgemein gehaltenen Zielvorstellungen.
- Budgets stellen einen Kompromiss zwischen den konkurrierenden Gruppeninteressen innerhalb eines Staates dar. Das kann zur quasi „Ausplünderung“ des Budgets führen.
- Fehlende Prioritäten bzw. undurchsichtige Entscheidungs- und Bewertungskriterien führen meist zu einer Bevorzugung politischer oder verwaltungstechnischer Lösungen. Ökonomische oder Effizienz-Kriterien haben dabei oft das Nachsehen.
- Ein Punkt, der auch in Österreich stark zum Tragen kommt, ist der Informationsvorsprung. Die Bundesregierung bzw. die Verwaltung besitzt gegenüber dem Gesetzgeber einen wesentlichen Vorteil. Informationen aus anderen Quellen einzuholen und als Entscheidungsgrundlage bzw. zur Alternativenfindung für den Gesetzgeber heranzuziehen wird somit fast unmöglich gemacht.
- Die Reduzierung auf rein monetäre bzw. einiger Mengengrößen im Budget verdeckt die Frage nach der Qualität der Aufgabenerfüllung meist völlig.
- Aufgrund demokratiepolitischer Erfordernisse ist der Haushaltszeitraum auf ein Jahr begrenzt. Eine gegebenenfalls notwendige längerfristige Ausrichtung bzw. ein Ausblick auf künftige Haushaltsspielräume wäre zu bemängeln.
- Einmal eingeflossene Aufgaben bzw. Dotierungen werden bei Erstellung des Budgets keiner fundamentalen Überprüfung unterzogen. Als Ausgangsbasis wird meist die finanzielle Ausstattung des Vorjahres herangezogen. Das führt zu Budgetstarrheit.
- Daraus ergibt sich auch meist die Tendenz zur unbedingten - und manchmal auch sinnlosen - Ausschöpfung der gewährten budgetären Mittel im Vollzug.
- Die Kontrolle beschränkt sich ebenfalls fast ausschließlich auf rechtliche, input-konzentrierte Aspekte.

Eine sehr umfassende und systematische Untersuchung im Rahmen der „Wahrheit“ in den Bundesvoranschlägen gibt es für Österreich für den Zeitraum zwischen 1970 und 1998.

¹⁴¹ Gantner, M. (Hrsg.): Handbuch des öffentlichen Haushaltswesens, Manz Verlag, Wien 1991, S. 16

Hanno Menz¹⁴² untersucht die Unterschiede zwischen Bundesvoranschlag bzw. Bundesfinanzgesetz und Bundesrechnungsabschluss. Er klärt die Frage, ob es Unterschiede und in welchem Ausmaß sie sich darstellen. In einer weiteren Fragestellung geht er der Problemstellung nach, ob diese Abweichungen irgendeine Systematik besitzen, d.h. werden manche Einnahmen- bzw. Ausgabenbereiche – aus welchem Grund auch immer – systematisch zu hoch bzw. zu niedrig veranschlagt.

Die Untersuchung widmet sich dem Bundeshaushalt einmal nach der Gliederung in Gruppen und Kapiteln und danach noch in einer funktionalen Gliederung (hier allerdings nur 1971-1998).

Die funktionale Gliederung ist wesentlich interessanter, da hier die großen Budgetkapitel ressortbezogen zusammengefasst sind.

Menz gliedert die Ausgabenseite in:

- Bildungssektor (10% der Gesamtausgaben 1998): Gesamt gesehen werden die Ausgaben systematisch zu niedrig angesetzt. Hauptverantwortlich dafür ist der größte Ausgabenposten, der Aufgabenbereich Erziehung und Unterricht (60% Anteil).
- Sozialektor (23,9%): Gesamt gesehen werden die Ausgaben systematisch zu niedrig angesetzt. Das spiegelt sich auch in den Gesundheitsausgaben wieder. Der Bereich Soziale Wohlfahrt (immerhin 80%-Anteil) wird ebenfalls systematisch zu niedrig angesetzt, Wohnungsbau (10%-Anteil) ebenfalls.
- Wirtschaftssektor (12,3%): Gesamt gesehen werden die Ausgaben systematisch (und zwar immer im Zeitraum!!) zu niedrig angesetzt. Der größte Sektor stellt hier der Bereich Sonstiger Verkehr dar (63,4%), der ebenfalls systematisch unterdotiert wird (Überschreitung tlw. Bis zu 200%)
- Verwaltungs- und Hoheitssektor (53,7%): Gesamt lässt sich keine Systematik in den Abweichungen feststellen.

Da auf der Einnahmenseite ausschließlich die Steuern eine Rolle spielen, wird auf die wichtigsten eingegangen:

- Einkommenssteuer: hier gab es keine Systematik in der Abweichung (12-mal zu niedrig geschätzt).
- Lohnsteuer: auch hier keine Systematik in der Abweichung erkennbar (11-mal zu niedrig geschätzt).
- KöSt: ebenfalls keine Systematik erkennbar (14-mal zu niedrig geschätzt).
- USt: keine Systematik erkennbar (10-mal zu niedrig geschätzt).

¹⁴² Menz, H.: Systematische Unterschiede zwischen Budgetvoranschlägen und deren Realisierungen. Eine empirische Untersuchung des österreichischen Bundeshaushalts, Dipl.-Arb., Universität Innsbruck, Innsbruck, Jänner 2001

4.5 Österreichische Bundesbudgetpolitik in den 90er Jahren

Im Folgenden soll die spannende Geschichte der Bundesbudgetpolitik (inkl. der öffentlichen Haushalte) ab den 90er Jahren nachgezeichnet werden, die einen wesentlichen „Systemschock“ ab dem EU-Beitritt Österreichs 1995 erlitten hat.

Die Ausgangslage vor dem EU-Beitritt Österreichs wird beschrieben. Im nächsten Schritt dann die Budgetentwicklung ab dem Jahr 1996 – 1999, die im Zeichen der Maastricht-Kriterien stand. Ab 1996 kommt es zu einem Regimewechsel in der österreichischen Bundesbudgetpolitik. Es werden jedem Ressort Globalbudgets zugeteilt. Die Vor- und Nachteile dieses Systems werden im betreffenden Kapitel besprochen.

Der 1997 beschlossene Stabilitäts- und Wachstumspakt der EU sorgte dann ab dem Jahr 2000 für eine weitere „Verschärfung“ der Budgetpolitik.

Die Schwerpunktsetzung für die Budgetausgestaltung wird von der Regierung im Vorfeld und während des Erstellungs- und Genehmigungsprozesses geliefert. Am deutlichsten tritt dies im Zusammenhang mit der Budgetrede des Finanzministers zutage, die vor der Diskussion über das Bundesfinanzgesetz im Parlament gehalten wird.

Der gesamte betrachtete Zeitraum war mehr oder weniger vom propagierten Bemühen nach Konsolidierung (= Minimierung der Differenz zwischen Staatseinnahmen und -ausgaben) geprägt.

4.5.1 Die Ausgangslage vor dem EU-Beitritt

Mit Beginn der 90er war man innenpolitisch gesehen schon an etwas gewöhnt, was knapp ein Jahrzehnt später einmal vorläufig enden sollte: die Große Koalition.

1986 hatte der damalige Bundeskanzler Dr. Franz Vranitzky die Koalition mit der FPÖ aufgekündigt (nachdem dort Jörg Haider zum Bundesparteiobmann gewählt worden war) und es nach den Wahlen vorgezogen, mit einen für ihn kalkulierbareren Partner, der ÖVP, eine Regierungskoalition zu bilden.

Diese Regierungskoalition schaffte nun in der zweiten Hälfte eine umfassende Steuerreform, dessen erster Schritt mit 1.1.1989 in Kraft trat.

Nach Beginn der Großen Koalition im Jahr 1986 legten die beiden Koalitionspartner SPÖ und ÖVP auch die mittelfristig angestrebten Ziele der Budgetpolitik fest. Bis 1994 sollte das Nettodefizit im Bundeshaushalt auf 2,5% des BIP gesenkt werden.

Dieses Defizitziel ging auf die Berechnungen des damaligen Leiters des WIFO, Hans Seidel zurück. Diese „Seidel-Formel“ sieht vor, dass bei einem Defizit von 2,5% des Bundes die Schuldenquote bei einem Drittel des BIP zu stabilisieren sei (unter der Annahme eines 7%igen nominellen Wirtschaftswachstums).¹⁴³

Im Herbst 1989 wurde das gesamte politische Bild Europas einer grundlegenden Wandlung unterzogen. Österreich, ein Schnittpunkt zwischen Ost und West, hatte einen vitalen Anteil an diesen neuen Entwicklungen. An unserer Grenze wurde der Eiserne Vorhang auch physisch „durchgeschnitten“, in unser Land kamen die ersten tausend Flüchtlinge.¹⁴⁴

Im Bezug zum Thema Europäische Gemeinschaft wurde ebenfalls eine Vorentscheidung gefällt. Nach längeren innenpolitischem Tauziehen wurde am 17.07.1989 der „Bewerbungsbrief“ Österreichs für eine Mitgliedschaft innerhalb der EG offiziell in Brüssel überreicht. Damit begann der Countdown zum Beitritt zu laufen.

Ende der 80er Jahre setzte ein Konjunkturhoch ein, welches sich günstig auf die wirtschaftliche Situation in Österreich auswirkte: relativ hohes Wirtschaftswachstum, rege Investitions- und Exporttätigkeit sowie eine Ankurbelung des privaten Konsums durch die Steuerreform.¹⁴⁵ Ende 1989 gab es einen Rekordstand an Beschäftigten, ein gutes reales Wachstum und eine niedrige Inflationsrate, ebenso ein günstiges Investitionsklima.

Die wirtschaftliche Entwicklung in Österreich mit Beginn des letzten Jahrzehnts dieses Jahrtausends wurde vor allem durch die weiterhin vorhandene Konjunktur-Großwetterlage geprägt. Starke Impulse gingen von den Exporten, genauer dem Nachfragesog im Zuge der deutschen Wiedervereinigung aus und die verzögerte Verausgabung der Einkommensgewinne aus der Steuerreform 1989.¹⁴⁶

1988-1990 sanken sowohl die Ausgaben- wie die Einnahmenquote (= Anteil der Gesamtausgaben bzw. -einnahmen am nominellen BIP¹⁴⁷). Die Einnahmen stiegen schwächer als das nominelle BIP, was aber vor allem auf die Steuerreform und die damit verbundene Steuerentlastung durch die Steuerreform 1988 zurückzuführen war. Der Abbau des Defi-

¹⁴³ Katterl, A.; Köhler-Töglhofer, W.: Auswirkungen des EU-Beitritts auf die österreichische Budgetpolitik, in: Geldpolitik und Wirtschaft Q 2/2005, OENB Wien 2005, S. 109

¹⁴⁴ Bundespressedienst (Hrsg.): Österreichisches Jahrbuch 1989, Verlag der Österr. Staatsdruckereien, Wien 1990, S.66

¹⁴⁵ Bundespressedienst (Hrsg.): Österreichisches Jahrbuch 1989, Verlag der Österr. Staatsdruckereien, Wien 1990, S.290-292

¹⁴⁶ Bundespressedienst (Hrsg.): Österreichisches Jahrbuch 1990, Verlag der Österr. Staatsdruckereien, Wien 1991, S.351-352

zits erfolgte primär ausgabenseitig. Die von der Bundesregierung betriebene Budgetkonsolidierung zeigte allerdings sehr unterschiedliche Auswirkungen.

Trotz hoher Einnahmehausfälle wegen der Einkommenssteuerreform konnte durch eine disziplinierte Ausgabenpolitik, aufgrund vermögenswirksamer Transaktionen und dank der automatischen Stabilisatoren¹⁴⁸ das Nettodefizit des Bundes weiter verringert werden. Weiters konnten die Überweisungen des Bundes an die gesetzlichen Pensionsversicherungsanstalten verringert werden.

Neben weiteren strukturellen Anpassungen, die Ende der 80er Jahre eingeleitet wurden, ist noch die Liberalisierung des Kapitalverkehrs mit dem Ausland zu nennen.

Höhepunkt der innenpolitischen Entwicklung im Jahre 1990 war die Nationalratswahl am 7. Oktober. Die SPÖ behauptete sich, die ÖVP verlor an Stimmen und Mandaten, Nutznießer war vor allem die FPÖ (die ihre Mandatszahl verdoppelte). Die politische Landschaft blieb indes unverändert, Mitte Dezember konnten die entsprechenden Koalitionsverhandlungen zwischen SPÖ und ÖVP zu einem erfolgreichen Ende gebracht werden.¹⁴⁹

In der Regierungserklärung vom 18. Dezember 1990 findet sich auch der Passus der Budgetkonsolidierung, die weiterhin höchste Priorität genießt. Das Ziel bis zum Ende der Legislaturperiode 1994 das Defizit auf 2,5% des BIP zu senken, ist weiterhin aufrecht. Dies soll vor allem ausgabenseitig geschehen, u.a. durch strukturelle Reformen im öffentlichen Sektor.¹⁵⁰

Von 1988 bis 1991 verloren zwar die Sozialausgaben, Ausgaben für den sonstigen Verkehr (Bahn und Post), Bereiche Straßen, Land- und Forstwirtschaft an Bedeutung im Bundeshaushalt, der stark steigende Zinsaufwand erschwerten eine zurückhaltende Ausgabenpolitik.¹⁵¹

1991 änderte sich das Bild, die Einnahmenquote stieg sprunghaft an und ermöglichte auch einen kräftigen Anstieg der Ausgabenquote. Vor allem die Sozialausgaben nahmen stärker zu. Das ist auf die Einführung des Anspruchs auf ein zweites Karenzjahr, die hö-

¹⁴⁷ BIP = Bruttoinlandsprodukt = Summe der Produktion von Waren und Dienstleistungen im Inland.

¹⁴⁸ Automatische Stabilisatoren: Aufwendungen für die Arbeitslosenunterstützung, welche in Zeiten hoher Beschäftigung zurückgehen und bei hoher Arbeitslosigkeit entsprechende soziale Abfederung erreichen und auch zu mehr Ausgaben beim Bund führen.

¹⁴⁹ Bundespressedienst (Hrsg.): Österreichisches Jahrbuch 1990, Verlag der Österr. Staatsdruckereien, Wien 1991, S.72-74

¹⁵⁰ Bundespressedienst (Hrsg.): Österreichisches Jahrbuch 1990, Verlag der Österr. Staatsdruckereien, Wien 1991, S.101-102

¹⁵¹ Lehner, G.: Bundesvoranschlag 1993 setzt Budgetkonsolidierung fort, in: WIFO-Monatsbericht 12/92, Wien 1992 S. 624

here Arbeitslosigkeit, aber auch die Wirkungen des Bundesbeitrags zur Pensionsversicherung zurückzuführen.¹⁵²

Das Jahr 1992 war geprägt worden durch die Bundespräsidentenwahl und die zahlreichen Bemühungen Österreichs, den EG-Beitritt vorzubereiten.

Gegen Ende des Jahres 1992 sind bereits die Anzeichen einer deutlichen Konjunkturabflachung zu erkennen. Die Einnahmenquote geht wieder zurück, und auch der Rückgang der Ausgabenquote setzt sich fort.¹⁵³

Im Budget 1992 wurde erstmals seit 1986 das geplante Defizit im Vollzug überschritten (aber nur aufgrund einer massiven Rücklagenzuführung). Die Konsolidierung setzte sich 1992 nicht weiter fort.

Die **Investitionsausgaben** leisteten in diesen Jahren einen erheblichen Beitrag zur zurückhaltenden Ausgabenentwicklung und damit zur Budgetkonsolidierung. Die Investitionsausgaben des Bundes zeigen allerdings nur ein unvollständiges Bild über die tatsächliche Investitionstätigkeit des Bundes, da zahlreiche Projekte bereits in Sondergesellschaften vorgenommen werden und damit unmittelbar aus dem Bundeshaushalt ausgegliedert werden.¹⁵⁴

Die **sozialen Transfers** gewannen 1992 wieder an Bedeutung. Die einzelnen Komponenten entwickelten sich aber unterschiedlich:

Unterdurchschnittlich stieg der **Bundesbeitrag zur Pensionsversicherung**. Diese vergleichsweise geringe Zunahme hat mehrere Ursachen: Erstens wurden Mittel aus anderen Finanzierungsquellen (Unfallversicherung, etc.) bereitgestellt. Zweitens hat sich das Verhältnis von Aktiven zu Pensionisten weiter verbessert.

Ebenfalls überdurchschnittlich stiegen die Ausgaben für **Familienbeihilfen**, was auf eine Anhebung zurückzuführen ist.

Besonders stark aufgestockt mussten die Zahlungen im Rahmen der **Arbeitslosenversicherung** (einschließlich Notstandshilfe und Karenzurlaubsgeld). Ein Großteil dieses Zuwachses entfällt auf die Einführung eines zweiten Karenzjahres.¹⁵⁵

¹⁵² Lehner, G.: Bundesvoranschlag 1993 setzt Budgetkonsolidierung fort, in: WIFO-Monatsbericht 12/92, Wien 1992 S. 625

¹⁵³ Lehner, G.: Bundesvoranschlag 1993 setzt Budgetkonsolidierung fort, in: WIFO-Monatsbericht 12/92, Wien 1992 S. 625

¹⁵⁴ Lehner, G.: Nettodefizit des Bundes bei 3,3% stabilisiert, in: WIFO-Monatsbericht 4/93, Wien 1993, S. 224

¹⁵⁵ Lehner, G.: Nettodefizit des Bundes bei 3,3% stabilisiert, in: WIFO-Monatsbericht 4/93, Wien 1993, S. 224

Ganz allgemein erhöhte sich der Anteil der **Sozialausgaben** (an den Gesamtausgaben). Diese Zunahme ist sowohl auf die Konjunkturabschwächung als auch auf zusätzliche sozialpolitische Maßnahmen (Erhöhung der Familienbeihilfen, Anspruch auf ein zweites Karenzjahr) zurückzuführen.¹⁵⁶

Die **Gesamteinnahmen** des Bundes erhöhten sich 1992 um 6,2%. In der Entwicklung der einzelnen Komponenten gibt es jedoch erhebliche Unterschiede. Während die Steuern und steuerähnlichen Einnahmen kräftig stiegen, sanken die sonstigen Einnahmen und dämpften dadurch die Gesamteinnahmen, sie blieben auch erheblich hinter den Erwartungen des Voranschlages zurück.¹⁵⁷

Die Zunahme der Steuereinnahmen ist auf mehrere Faktoren zurückzuführen:¹⁵⁸

- Diskretionäre Maßnahmen: z.B. Einbeziehung der Notenbank in die Körperschaftsteuerpflicht, Erhöhung und Ausweitung der Mineralölsteuer, Umstellung der Besteuerung alkoholischer Getränke sowie die Einführung einer Normverbrauchsabgabe bei Fahrzeugen.
- Progressionseffekt: wirkte vor allem bei der Lohnsteuer

Nach der Steuerreform zog auch die Steuerquote wieder an, aber diese Zunahme reichte gerade aus, um den unterdurchschnittlichen Anstieg der Betriebseinnahmen und der sonstigen Einnahmen zu kompensieren.

In den Jahren 1993 bis 1995 wurde - aufgrund der Erfolge der vorangegangenen - eine „**Lockerungsphase**“ eingelegt.

Die Abgänge nahmen 1993-1995 spürbar zu. Zu dieser Entwicklung trug die zweite Etappe der Steuerreform (einschließlich der Einführung der Kinderabsetzbeträge), die Ausweitung von Sozialleistungen (Einführung des Pflegegeldes und des zweiten Karenzurlaubsjahres) und ab 1995 auch der Beitritt zur Europäischen Union erheblich bei. Das Defizit stieg dadurch bis 1995 erheblich an.¹⁵⁹

1993 wurde im Bundesbudget eine formale Veränderung durchgeführt.¹⁶⁰

Gründung der Bundesimmobiliengesellschaft (BIG).

¹⁵⁶ Lehner, G.: Nettodefizit des Bundes bei 3,3% stabilisiert, in: WIFO-Monatsbericht 4/93, Wien 1993, S. 222

¹⁵⁷ Lehner, G.: Nettodefizit des Bundes bei 3,3% stabilisiert, in: WIFO-Monatsbericht 4/93, Wien 1993, S. 226

¹⁵⁸ Lehner, G.: Nettodefizit des Bundes bei 3,3% stabilisiert, in: WIFO-Monatsbericht 4/93, Wien 1993, S. 228

¹⁵⁹ Lehner, G.: Der Bundeshaushalt im Konsolidierungsprozeß, in: WIFO-Monatsbericht 1/98, Wien 1998, S. 43

¹⁶⁰ Lehner, G.: Steuerreform und EU-Beitritt prägen den Bundeshaushalt 1994 und 1995, in: WIFO-Monatsbericht 4/95, Wien 1995, S. 276

Bei den Ausgaben 1993 wirkten im Bereich **Transfers an private Haushalte** v.a. das Mitte 1993 neu eingeführte Pflegegeld, es wurde aber erst 1994 ganzjährig wirksam.¹⁶¹

Transfers an andere Träger öffentlicher Rechte: Die Überweisungen an verschiedene Fonds und sonstige Träger öffentlicher Rechte sind großteils für bestehende Aufgaben gewidmet. Langfristig nimmt die Verflechtung zwischen dem Bund und den anderen Trägern öffentlichen Rechts hier zu.

Das **Steueraufkommen** insgesamt wird stark durch drei Maßnahmen geprägt:¹⁶²

Familienpaket: Kinderabsetzbeträge werden eingeführt bzw. erhöht, und sie gelten für alle Kinder (nicht nur für Kinder von Alleinverdiener). Weiters werden die Alleinverdiener-Absetzbeträge aufgestockt. Der Einnahmenausfall (Nettoeffekt) dieser Maßnahmen wirkt sich in der Lohnsteuer und der Einkommenssteuer aus. Es erhöht aber gleichzeitig das verfügbare Einkommen privater Haushalte und stärkt damit den privaten Konsum.

Erhöhung der Kapitalertragssteuer auf Zinsen von 10% auf 22% bringt Mehreinnahmen.

Die Neuordnung der Kfz-Besteuerung tritt mit 1. Mai 1993 in Kraft. Die Bemessungsgrundlage wird umgestellt und die Steuer wird von den Versicherungen eingehoben.

Die **Einnahmen der eigenen Betriebe** verlieren hingegen an Bedeutung, ihre Quote schwankte stark.¹⁶³

Der Bundeshaushalt 1994 war durch die zweite Etappe der Steuerreform und der Nachwirkungen des Konjunktur einbruchs 1993 geprägt.¹⁶⁴

Die schwache Konjunktur spiegelte sich (mit zeitlicher Verzögerung) im gedämpften Aufkommen an gewinnabhängigen Steuern.¹⁶⁵

Die Abschaffung der Bundesgewerbsteuer, der Vermögensteuer, des Erbschaftssteueräquivalents und der Sonderabgabe von Banken brachten für den Bund Einnahmeausfälle. Mindereinnahmen ergaben sich auch aus der Anhebung des allgemeinen Absetzbetrags in der Lohn- und Einkommensteuer. Den Bund kostete das 6,9 Mrd. S, stärkten aber die verfügbaren Einkommen.¹⁶⁶

¹⁶¹ Lehner, G.: Steuerreform und EU-Beitritt prägen den Bundeshaushalt 1994 und 1995, in: WIFO-Monatsbericht 4/95, Wien 1995, S. 276

¹⁶² Lehner, G.: Bundesvoranschlag 1993 setzt Budgetkonsolidierung fort, in: WIFO-Monatsbericht 12/92, Wien 1992, S. 628

¹⁶³ Lehner, G.: Bundesvoranschlag 1993 setzt Budgetkonsolidierung fort, in: WIFO-Monatsbericht 12/92, Wien 1992, S. 629

¹⁶⁴ Lehner, G.: Steuerreform und EU-Beitritt prägen den Bundeshaushalt 1994 und 1995, in: WIFO-Monatsbericht 4/95, Wien 1995, S. 275

¹⁶⁵ Lehner, G.: Steuerreform und EU-Beitritt prägen den Bundeshaushalt 1994 und 1995, in: WIFO-Monatsbericht 4/95, Wien 1995, S. 277

¹⁶⁶ Lehner, G.: Steuerreform und EU-Beitritt prägen den Bundeshaushalt 1994 und 1995, in: WIFO-Monatsbericht 4/95, Wien 1995, S. 276

Die Steuerreform prägte 1994 den Bundeshaushalt deutlich und hatte erhebliche Einnahmehausfälle zur Folge.¹⁶⁷

Der Großteil der Ausgaben für die **Erstellung von öffentlichen Leistungen** entfiel auf den Personalaufwand für die aktiven Bediensteten (einschließlich Landeslehrer). Einschließlich der Nebengebühren und der Berücksichtigung der Neueinstellungen dürfte die Steigerung der Pro-Kopf-Gehälter etwas mehr als +3,5% betragen haben (etwas geringer die Steigerung in der Gesamtwirtschaft: 3,0%).¹⁶⁸

Die Ausgabenzurückhaltung spiegelte sich primär in den **Transfers**, sie stiegen 1994 unterdurchschnittlich. Es gab auch institutionelle Veränderungen bei den Transfers. Hier sei vor allem die Umstellung bei den Pensionen der ÖBB genannt: Sie wurden bis 1993 von der Bahn bezahlt, der Bund leistete einen Zuschuss. Ab 1994 werden sie brutto im Bundeshaushalt ausgewiesen, und die ÖBB leisten einen Pensionsbeitrag.¹⁶⁹

Bei den Ausgaben für **Arbeitslosenunterstützung** (einschließlich Notstandshilfe und Karenzurlaubsgeld) stützt der Konjunkturaufschwung eine Konsolidierung. Es gibt weniger Arbeitslose, allerdings stieg der Aufwand für Notstandshilfe deutlich, d.h. dass die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit zunimmt.¹⁷⁰

Die **Transfers an andere Träger des öffentlichen Rechts** unterstreichen auch 1994 die Verschiebung des Bundeshaushalts zu einem Finanzierungshaushalt. Der Bund finanzierte zunehmend Aktivitäten, die von anderen Trägern ausgeführt werden.

Transfers an andere Unternehmen: Die Aufwendungen für Haftungen bilden einen wichtigen Teil der Finanzierungsausgaben, da die Ausgaben zum Teil (für Zinsen) im Zusammenhang mit außerbudgetären Finanzierungen stehen. Geändert wurde die Abwicklung der Verzinsung der ÖIAG-Kredite: Der ÖIAG erhält anstelle der Überweisungen vom Bund Darlehen (mit denen sie die Zinsen begleicht).

¹⁶⁷ Lehner, G.: Steuerreform und EU-Beitritt prägen den Bundeshaushalt 1994 und 1995, in: WIFO-Monatsbericht 4/95, Wien 1995, S. 277

¹⁶⁸ Lehner, G.: Steuerreform und EU-Beitritt prägen den Bundeshaushalt 1994 und 1995, in: WIFO-Monatsbericht 4/95, Wien 1995, S. 280

¹⁶⁹ Lehner, G.: Steuerreform und EU-Beitritt prägen den Bundeshaushalt 1994 und 1995, in: WIFO-Monatsbericht 4/95, Wien 1995, S. 282

¹⁷⁰ Lehner, G.: Steuerreform und EU-Beitritt prägen den Bundeshaushalt 1994 und 1995, in: WIFO-Monatsbericht 4/95, Wien 1995, S. 282

Geprägt wurden die Einnahmen 1994 von der zweiten Etappe der Steuerreform, aber auch vom nahenden EU-Beitritt.¹⁷¹

Steuern sind die wichtigste Finanzierungsquelle des Bundes, sie bringen fast zwei Drittel der gesamten Einnahmen.

Die Abschaffung der Gewerbesteuer, der Vermögensteuer, des Erbschaftssteueräquivalents und der Sonderabgabe von Banken schmälert das Bruttoaufkommen an Steuern allerdings.¹⁷²

Die **sonstigen Einnahmen** sind recht heterogen, und die einzelnen Komponenten entwickelten sich recht unterschiedlich. Die großen Schwankungen innerhalb dieser Position rührten von den Privatisierungserlösen und Rücklagenentnahmen her.¹⁷³

Das Budget 1995 wurde vor allem durch folgende Faktoren geprägt:¹⁷⁴

Beitritt Österreichs zu Europäischen Union: Die Einflüsse des EU-Beitritts auf den Bundeshaushalt machen sich in folgenden Bereichen bemerkbar:

- Beitragszahlungen: Österreichs hatte 1995 der EU ATS 28,1 Mrd. zur Finanzierung des EU-Haushaltes zu leisten, davon trug der Bund ATS 18,1 Mrd., die Länder ATS 5,25 Mrd. und die Gemeinden ATS 4,75 Mrd. Die Beitragszahlungen wurden im Bundeshaushalt nicht als Ausgaben dargestellt, sondern von den Steuereinnahmen abgesetzt. Es erfolgte somit eine Nettodarstellung, wie sie etwa auch Deutschland vornimmt.
- Steuerliche Wirkungen: Die steuerlichen Maßnahmen betrafen vor allem die Umsatzsteuer (Einfuhrumsatzsteuer), daneben noch die Zölle durch die Übernahme des niedrigeren EU-Außenzolls und waren als einmaliger Effekt nur 1995 wirksam. Die anderen Steuerausfälle hingen nur mittelbar mit der EU-Mitgliedschaft zusammen.
- Zahlungen an die Landwirtschaft: Sie betrafen einmalige (nur 1995 erfolgte) oder mehrjährige Zahlungen. Der Bund versuchte durch verschiedene Maßnahmen den Einkommensausfall der Bauern durch die sofortige Übernahme des Binnenmarktmodells auszugleichen.
- Regionalförderung (Ziel-1-Gebiete)

¹⁷¹ Lehner, G.: Steuerreform und EU-Beitritt prägen den Bundeshaushalt 1994 und 1995, in: WIFO-Monatsbericht 4/95, Wien 1995, S. 284

¹⁷² Lehner, G.: Steuerreform und EU-Beitritt prägen den Bundeshaushalt 1994 und 1995, in: WIFO-Monatsbericht 4/95, Wien 1995, S. 284

¹⁷³ Lehner, G.: Steuerreform und EU-Beitritt prägen den Bundeshaushalt 1994 und 1995, in: WIFO-Monatsbericht 4/95, Wien 1995, S. 286

Es waren auch die Nachwirkungen der **zweiten Etappe der Steuerreform** spürbar. Dieser wirkte sich in Einnahmenausfällen und der Abschaffung von Steuern aus.

Die Konsolidierungsmaßnahmen werden die Ausgaben dämpfen. Betroffen in unterschiedlichem Ausmaß sind davon die Bereiche Personalaufwand für aktive Bedienstete, Erhöhung des Pensionsbeitrags der Beamten (entlastete das Budget), bei der Familienförderung (Senkung der Familienbeihilfen, Selbstbehalte bei Schülerfreifahrten und Schulbücher), bei der Arbeitslosenversicherung, beim Bundesbeitrag zur Pensionsversicherung, eine Reduzierung der Investitionsausgaben sowie der laufenden Sachausgaben und Förderungen, weiters ist eine Anhebung der Mineralölsteuer geplant. Die Maßnahmen zur Konsolidierung dämpften die Nachfrage leicht.

Die Struktur der Ausgaben zeigte, dass der Bundeshaushalt immer mehr zu einem **Finanzierungshaushalt** wird. D.h. der Bund finanzierte Aktivitäten anderer Träger öffentlichen Rechts und von privaten Unternehmen. Die Ausgaben für die unmittelbare Erstellung öffentlicher Leistungen durch den Bund spielten dagegen eine immer geringere Rolle. Der Bundeshaushalt konnte daher viel weniger die Nachfrage unmittelbar beeinflussen und konjunkturstützend wirken. Sein Einfluss wurde zunehmend indirekt. Der Umstand, dass die Erstellung von Leistungen und ihre Finanzierung von unterschiedlichen Rechtsträgern vorgenommen werden, kann zu wachsenden Ineffizienzen führen. Die Verlagerung zu den Finanzierungsausgaben erschwerte überdies die unmittelbare Beurteilung der Konjunkturwirkung des Bundeshaushaltes.¹⁷⁵

Investitionen spielten im Budget 1995 nur mehr eine geringe Rolle. Das ließ die eingeschränkten Möglichkeiten des Bundes erkennen, durch unmittelbare Aufträge die Konjunktur zu beeinflussen. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass der Bund in den letzten Jahren immer mehr Investitionen nicht selbst tätigte, sondern nur noch die Finanzierung (mit zeitlicher Verzögerung) im Budget aufgenommen hat. Daher nahm auch die Bedeutung der Finanzierungsausgaben immer weiter zu.¹⁷⁶

Ausgabenzurückhaltung wie im Vorjahr bei den **Transfers**, die von folgenden Komponenten beeinflusst werden:

Ein großer Brocken stellen in diesem Zusammenhang die **Pensionen** dar. Die Ausgaben dafür zeigten eine konstante Zuwachsrate an. Die Bundesbediensteten nutzten immer mehr die Möglichkeit, den Ruhestand zum frühest möglichen Zeitpunkt anzutreten. Nicht

¹⁷⁴ Lehner, G.: Steuerreform und EU-Beitritt prägen den Bundeshaushalt 1994 und 1995, in: WIFO-Monatsbericht 4/95, Wien 1995, S. 279

¹⁷⁵ Lehner, G.: Steuerreform und EU-Beitritt prägen den Bundeshaushalt 1994 und 1995, in: WIFO-Monatsbericht 4/95, Wien 1995, S. 281

¹⁷⁶ Lehner, G.: Steuerreform und EU-Beitritt prägen den Bundeshaushalt 1994 und 1995, in: WIFO-Monatsbericht 4/95, Wien 1995, S. 281

zuletzt weil sie weitere Verschlechterungen der Pensionsantrittsbedingungen befürchteten. Die Konsolidierungsbedingungen wirkten sich in diesem Bereich nicht aus.¹⁷⁷

Ebenfalls überdurchschnittlich (+12,1%!) erhöhte sich der Bundesbeitrag zu den Pensionsversicherungen 1995, obwohl die Pensionserhöhung nur 2,8% beträgt. **Familienförderung:** Bei den Familienbeihilfen stand 1995 eine Reduktion an, die dazu diente, die Kreditfinanzierung des FLAG erheblich zu reduzieren.

Bei den Ausgaben für **Arbeitslosenunterstützung** (einschließlich Notstandshilfe und Karenzurlaubsgeld) wird die Steigerung unterdurchschnittlich sein. Wie im Jahre 1994 kommt auch hier der Konjunkturaufschwung zugute. Aber auch wie 1994 steigen die Ausgaben für Notstandshilfe überdurchschnittlich weiter.¹⁷⁸

Transfers an andere Träger des öffentlichen Rechts: 1995 nahmen die Zahlungen in diesem Bereich, was indirekt mit dem EU-Beitritt zu tun hat. Die Zahlungen an die Landwirtschaft wurden nicht direkt an die Landwirte vergeben, sondern über die Agrarmarkt Austria (AMA) abgewickelt, die in der Budgetgliederung zu den sonstigen öffentlichen Rechtsträgern zählte.¹⁷⁹

Geprägt werden die Einnahmen 1995 von der zweiten Etappe der Steuerreform und vom EU-Beitritt.

Eine Komponente der **sonstigen Einnahmen** sind die Privatisierungserlöse. Sie brachten 1995 ATS 5,9 Mrd. aus dem Verkauf der Ill-Werke und Anteilen am Flughafen Wien.¹⁸⁰

4.5.2 Maastricht-Budgets 1996-1999

Wie bereits erwähnt, sind seit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union 1995 nicht mehr nur innerstaatliche Rechtsvorschriften für das Budget zu beachten, sondern auch EU-Recht.

Österreichs Affinität zur Europäischen Union (damals noch Europäische Gemeinschaft EG) ist geschichtlich begründet und auch aufgrund neutralitätsbestimmter und weltpolitischer Strukturen war ein direkter Beitritt lange Zeit nicht möglich.

¹⁷⁷ Lehner, G.: Steuerreform und EU-Beitritt prägen den Bundeshaushalt 1994 und 1995, in: WIFO-Monatsbericht 4/95, Wien 1995, S. 282-283

¹⁷⁸ Lehner, G.: Steuerreform und EU-Beitritt prägen den Bundeshaushalt 1994 und 1995, in: WIFO-Monatsbericht 4/95, Wien 1995, S. 282

¹⁷⁹ Lehner, G.: Steuerreform und EU-Beitritt prägen den Bundeshaushalt 1994 und 1995, in: WIFO-Monatsbericht 4/95, Wien 1995, S. 283

Während der österreichischen Beitrittsbemühungen fand am 9./10. Dezember 1991 ein EG-Gipfel in Maastricht/NL statt, der den bisher bekannten Integrationsschritten entscheidende Weichenstellungen lieferte.

Mit 1.1.1990 war die erste Stufe einer Wirtschafts- und Währungsunion in Kraft getreten. Diese umfasste eine Liberalisierung des Kapitalverkehrs sowie die Schaffung eines gemeinsamen Binnenmarktes.¹⁸¹

Durch die Maastrichter Verträge wurde das Ziel der Schaffung eines gemeinsamen Marktes um die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion ergänzt (WWU). Inhaltlich bedeutete das eine Flankierung und Ergänzung der Marktintegration durch zusätzliche und stärkere Abstimmung der Makropolitiken (Geld- und Finanzpolitik) der Mitgliedsstaaten bis hin zur Schaffung einer einheitlichen Währung.¹⁸² Bis zum Inkrafttreten der 3. Stufe der WWU (frühestens 1997) sollten die Mitgliedsländer in der 2. Stufe versuchen, folgende Kriterien zu erfüllen:

Niedrige Inflationsrate und niedrige Zinsen

2jährige Teilnahme am Wechselkurssystem

Defizitquote kleiner als 3% des BIP

Schuldenquote kleiner als 60% des BIP: Diese wurde später etwas abgeschwächt betrachtet. Jene Länder, die eine Schuldenquote über 60% aufwiesen, mussten eine hinreichende Verminderung ausweisen.

Sie wurden als notwendig erachtet, um die hohe wirtschaftliche Konvergenz der WWU-Teilnehmerländer zu gewährleisten.¹⁸³

Die beiden ersten Kriterien galten als Vorbedingungen zur Teilnahme an der dritten Stufe der WWU. Die Defizitquote und die Schuldenquote gelten hingegen als Garant für gesunde öffentliche Finanzen und haben eine zeitlich unbeschränkte Gültigkeit. Die vorherrschende Sichtweise war damals, dass ein übermäßiges Defizit oder die Schuldenpolitik eines oder mehrerer Länder das ganze System der gemeinsamen Währungs- und Geldpolitik negativ beeinflussen kann.

Mit Art. 104 (1) EG-V verpflichteten sich also die Mitglieder im Bereich der Haushaltspolitik, übermäßige öffentliche Defizite zu vermeiden und die Übernahme von Zahlungsver-

¹⁸⁰ Lehner, G.: Steuerreform und EU-Beitritt prägen den Bundeshaushalt 1994 und 1995, in: WIFO-Monatsbericht 4/95, Wien 1995, S. 287

¹⁸¹ Katterl, A.; Köhler-Töglhofer, W.: Auswirkungen des EU-Beitritts auf die österreichische Budgetpolitik, in: Geldpolitik und Wirtschaft Q 2/2005, OENB Wien 2005, S. 112

¹⁸² Berg, H.: Außenwirtschaftspolitik, in: Bender, D.: Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Band 2, 7. Auflage, Verlag Vahlen, München 1999, S. 564 f

¹⁸³ Part, P.: Öffentliche Haushalte in den EU-Staaten, in: Steger, G. (Hrsg.): Öffentliche Haushalte in Österreich, Verlag Österreich, Wien 2002, S. 28

pflichtungen einzelner Mitgliedsstaaten durch die Gemeinschaft oder anderer EU-Länder auszuschließen („No-bail-out“-Klausel).

Weiters haben die Mitgliedstaaten zu gewährleisten, dass die nationalen Haushaltsvorschriften die entsprechenden Maßnahmen zur Defizit- und Schuldenbegrenzung ermöglichen. In Österreich wurde diese geforderte Zusammenarbeit öffentlicher Haushalte durch den Konsultationsmechanismus und den österreichischen Stabilitätspakt geregelt.¹⁸⁴

Der Eintritt in die 3. Stufe der WWU wurde also von der Erfüllung der oben genannten Kriterien abhängig gemacht. 1995 – im Jahr des österreichischen EU-Beitritts wurde auf EU-Ebene bestimmt, dass die 3. Stufe mit 1.1.1999 in Kraft treten sollte. Alle Staaten sollten daran teilnehmen, welche die Kriterien 1997 erfüllen.

Die folgende grafische Darstellung der beiden Maastricht-Kriterien verdeutlicht die Ausgangslage Österreichs im Jahr 1995.

- **Die Neuverschuldung (=Nettodefizit) aller öffentlichen Haushalte darf 3 % des BIP nicht übersteigen.**

Hier die Darstellung des Nettodefizits sowohl des Bundes als auch der gesamten öffentlichen Haushalte zusammen.¹⁸⁵

¹⁸⁴ Walter, R.; Mayer, H.: Verfassungsrecht, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts, Manz Verlag, Wien 2000, S. 227

¹⁸⁵ Zahlenmaterial nach ESG 95, Quelle: WIFO, Statistik Austria sowie BMF.

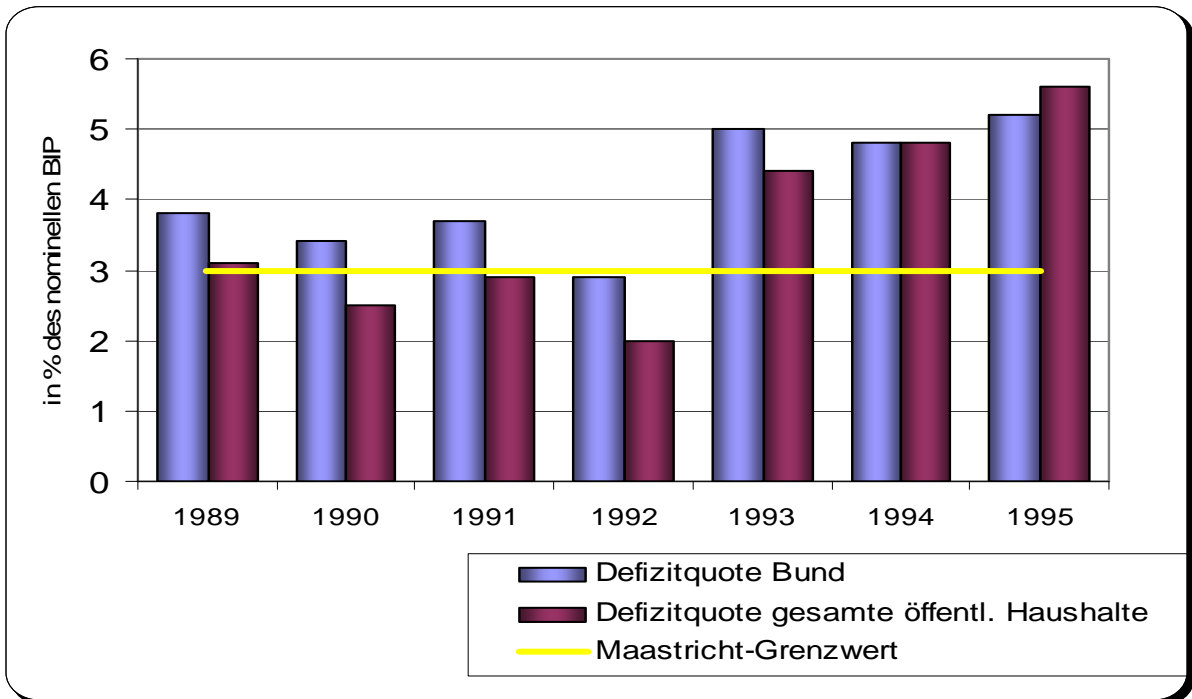


Abbildung 1: Nettodefizit (1989–1995)

Die Abbildung stellt die oben beschriebene Entwicklung 1989-1995 graphisch übersichtlich dar. Bis 1992 hatte der Bund die Maastricht-Grenze von 3% nicht erreicht (bis auf 1992). Das die Defizitquote aller gesamten Haushalte in diesem Zeitraum unter dem Referenzwert lag, ist also den anderen öffentlichen Haushalten (Länder, Gemeinden, etc.) zu verdanken, die Überschüsse zu verzeichnen hatten. Ab 1993 bis 1995 zeigt sich ein deutlich sichtbarer Sprung: Die Defizitquote steigt nun in den Jahren des geringen realen Wachstums sprunghaft an.

- **Schuldenquote: Der Anteil der gesamten öffentlichen Finanzschuld am BIP darf 60% nicht überschreiten.**

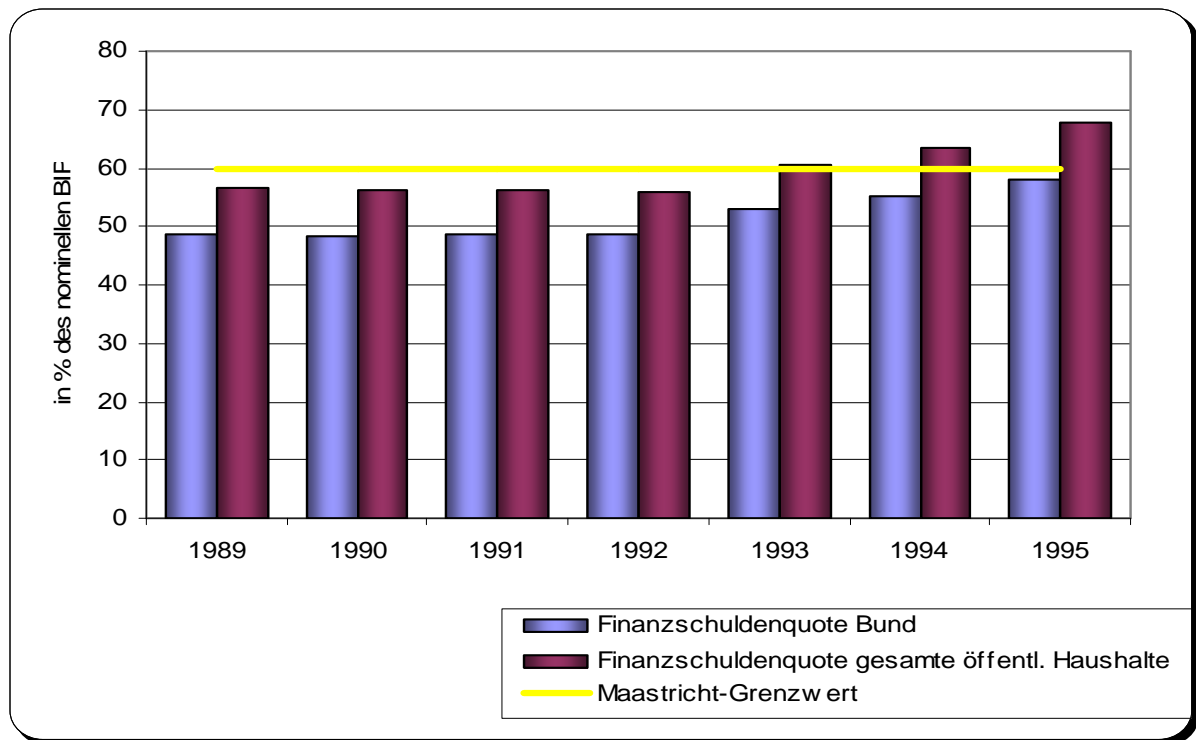


Abbildung 2: Schuldenquote (1989-1995)

Auch hier zeigt sich eine ähnliche Entwicklung wie beim Nettodefizit in Abbildung 1, ein starkes Anwachsen der öffentlichen Verschuldung ab 1993 (die erst 1997 wieder gesenkt werden kann).

Seit 1993 hatte sich das Bild bei den Ländern und Gemeinden (die bis jetzt Überschüsse aufgewiesen hatten) stark verändert. Die Länder und Gemeinden verzeichneten geringere Überschüsse und wiesen 1995 auch erhebliche Abgänge auf. Dadurch waren alle Gebietskörperschaften gezwungen, eine Aufteilung des Neuverschuldungsspielraums zu vereinbaren. Das erforderte unbedingt eine engere Kooperation zwischen den Gebietskörperschaften.¹⁸⁶

Vor dem Beitritt hatte man sich in Österreich eher weniger Gedanken um die budgetpolitischen Auswirkungen des EU-Beitritts gemacht. Die oben grafisch dargestellte Ausgangslage war allerdings in Bezug zu diesen Kriterien nicht die Beste.

¹⁸⁶ Lehner, G.: Budgetkonsolidierung prägt Bundesvoranschlag 1996 und 1997, in: WIFO-Monatsbericht 5/96, Wien 1996, S. 377

Vor 1995 war man eher bemüht, die finanziellen Folgen für die „Beitritts-Verlierer“ möglichst gering zu halten. Die Themen Landwirtschaft, Transit, Subventionen, etc. standen im Fokus.¹⁸⁷

Ein weiteres wichtiges Thema umfasste die Berechnung des Defizits.

Bisher wurden administrative Defizite berechnet, 1995 wurde die Berechnungsmethode auf das System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung (ESVG) umgestellt. Bis 1999 war der ESVG 79 in Kraft, seit Herbst 1999 galt der ESVG 95. Die Umstellung auf den ESVG 95 beeinflusste das BIP-Niveau und auch die Höhe der staatlichen Budgetsalden. Im Durchschnitt ergeben sich etwas höhere BIP-Niveaus.¹⁸⁸

Die EU legte – gemäß ESVG 95 – folgende Definition fest: Die Staatsschulden umfassen nicht nur die Schulden des Bundes sondern auch jene der Länder und Gemeinden sowie der Sozialversicherungsträger und Fonds, nicht dazugezählt werden die Schulden der öffentlichen Betriebe.¹⁸⁹

Wichtig ist festzuhalten, dass mit der EU-Definition von „öffentlich“ eine etwas andere Bedeutung einhergeht. Der Staat wird nicht nur juristisch über die öffentlichen Gebietskörperschaften definiert, sondern auch unter Bezugnahme auf funktionale Kriterien. Es werden nun jene Einheiten nicht eingerechnet, die marktbestimmte (kommerzielle) Tätigkeiten leisten, wie z.B. Bahn, Post, ASFINAG oder SCHIG.¹⁹⁰

Die Kriterien gelten für die gesamten öffentlichen Haushalte. Daher wurde in den Finanzausgleichsverhandlungen 1996 vereinbart, dass der Bund und die Länder bestimmte Defizitgrenzwerte einhalten.¹⁹¹

Schon mit dem Beitritt zur Europäischen Union 1995 wurde klar, dass man sich den Haushaltszielen der EU nicht mehr würde entziehen können.

Der entscheidende Impuls zur Änderung des Verschuldungsverhaltens war also dem Maastricht-Vertrag mit seinen fiskalischen Regeln für die Teilnahme an der 3. Stufe der

¹⁸⁷ Katterl, Alfred, Köhler-Töglhofer, Walpurga, Auswirkungen des EU-Beitritts auf die österreichische Budgetpolitik, in: Geldpolitik und Wirtschaft Q 2/2005, OENB Wien 2005, S. 112

¹⁸⁸ Kramer, E.: Budget –und Finanzpolitik in Österreich in den neunziger Jahren vor dem Hintergrund des EU-Beitritts unter besonderer Berücksichtigung der öffentlichen Verschuldung, Dipl.-Arb. WU-Wien, Juni 2001, S. 3

¹⁸⁹ Part, P.: Öffentliche Haushalte in den EU-Staaten, in: Steger, G. (Hrsg.): Öffentliche Haushalte in Österreich, Verlag Österreich, Wien 2002, S. 29

¹⁹⁰ Fleischmann, E.: Die Berechnung des Maastricht-Defizits des Bundes, in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, Heft 1-2/2000, Wien 2000, S. 4-18

¹⁹¹ Lehner, G.: Bund setzt Konsolidierung fort, in: WIFO-Monatsbericht 5/98, Wien 1998, S. 350

Wirtschafts- und Währungsunion zu verdanken. Zum ersten Teilnehmerkreis zu gehören, hatte in folgenden Budgets bis 1999 absolute politische Priorität.¹⁹²

Ein erstes umfangreiches Sparprogramm scheiterte an der Zustimmung der ÖVP, es wurden im Herbst 1995 Neuwahlen abgehalten. Daher konnte für die beiden Doppelbudgets 1996 und 1997 die Notbremse gezogen werden, nachdem eine mittelfristige Vorausberechnung der Budgetbelastungen eine Neuverschuldung von 8 % des BIP im Jahre 1997 ergeben hat. Daher wurde ein umfangreiches Konsolidierungsprogramm erstellt.¹⁹³

Die Budgetrede des Doppelbudgets 1996/1997 wurde von Finanzminister Viktor Klima am 20. März 1996 gehalten.

Das Ziel der Neuverschuldung 1997 von 2,6% wurde zu zwei Drittel durch Ausgabeneinsparungen und zu einem Drittel durch zusätzliche Einnahmen erreicht. Die Ausgabeneinsparungen erfassten alle Ausgabenkomponenten (mit Ausnahme der Finanzschuldzinsen).

¹⁹⁴

Österreichs Budgetpolitik stand damit die weitest reichenden Maßnahmen wie schon lange nicht bevor. Erstmals legte die Bundesregierung Entwürfe für zwei Bundesfinanzgesetze 1996 und 1997 vor. Sie wurden vom Parlament gemeinsam beraten, aber getrennt beschlossen. Damit war die Budgetpolitik des Bundes für die nächsten 2 Jahre festgelegt. Beide Vorschläge waren von einem umfangreichen Strukturanpassungsgesetz begleitet (Änderung von 98 Gesetzen!).¹⁹⁵

Die Konsolidierung wurde auf politischer Ebene vereinbart: Zu zwei Drittel wurden Ausgabeneinsparungen und zu einem Drittel Mehreinnahmen erzielt. Der Bundeshaushalt 1996 war nur ein Zwischenschritt in der Budgetkonsolidierung, weil die Maßnahmen auf das Jahr 1997 abgestellt waren und erst in diesem Jahr voll wirksam werden.¹⁹⁶

Gleichzeitig wurde im neuen Finanzausgleich (für die Periode 1997-2000), eine Neuregelung der Krankenanstaltenfinanzierung und der Wohnbauförderung beschlossen. Die fi-

¹⁹² Katterl, A.; Köhler-Töglhofer, W.: Auswirkungen des EU-Beitritts auf die österreichische Budgetpolitik, in: Geldpolitik und Wirtschaft Q 2/2005, OENB Wien 2005, S. 113

¹⁹³ Lehner, G.: Der Bundeshaushalt im Konsolidierungsprozeß, in: WIFO-Monatsbericht 1/98, Wien 1998, S. 41

¹⁹⁴ Lehner, G.: Budgetkonsolidierung prägt Bundesvoranschlag 1996 und 1997, in: WIFO-Monatsbericht 5/96, Wien 1996, S. 373

¹⁹⁵ Lehner, G.: Budgetkonsolidierung prägt Bundesvoranschlag 1996 und 1997, in: WIFO-Monatsbericht 5/96, Wien 1996, S. 373-374

¹⁹⁶ Lehner, G.: Bundeshaushalt 1996 spiegelt Konsolidierungsbemühungen wider, in: WIFO-Monatsbericht 5/97, Wien 1997, S. 287

nanziellen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften waren somit in dieses umfangreiche Programm eingebettet.¹⁹⁷

Da die Länder und Gemeinden aber nur über einen geringen Gestaltungsspielraum ihrer Einnahmen verfügten, mussten die steuerlichen Maßnahmen größer dimensioniert werden, um auch diesen Gebietskörperschaften entsprechende Einnahmen für die Konsolidierung ihrer Haushalte zu verschaffen. Das steuerliche Maßnahmenpaket war daher umfangreicher als in den Vorjahren.¹⁹⁸

Die angestrebte Budgetkonsolidierung wurde durch die Wirtschaftsentwicklung alles andere als gestützt. Die Beschäftigung ging zurück, die Arbeitslosigkeit stieg deutlich. Einerseits gab es geringere Nachfrageeffekte infolge der Ausgabenkürzung, andererseits höhere Entzugseffekte aufgrund der Steuererhöhungen.¹⁹⁹

Ein Spezialfall innerhalb des Budgets stellte die **Ausgliederung der Post** per 1. Mai 1996 dar. Sie beeinflusste den Bundeshaushalt erheblich. Bis 1995 war die Post im Bundeshaushalt voll integriert. Ihr Einnahmenüberschuss 1995 dämpfte entsprechend das Defizit. Für die ersten Monate 1996, in denen die Post noch voll integriert war, lukrierte der Bund noch einen Einnahmenüberschuss.

Nach der Ausgliederung wurden die Personalausgaben für die Beamten der Post- und Telekom Austria AG weiter im Bundeshaushalt weitergeführt, aber dem Bund voll ersetzt, so dass sie saldenneutral sind. Die Pensionen für Postbedienstete im Ruhestand wurden auch nach der Ausgliederung über den Bundeshaushalt abgewickelt. Den Ausgaben dafür standen die Pensionsbeiträge gegenüber, die von der Post- und Telekom Austria AG an den Bund abzuführen waren. Sie betrugen 26% der Aktivbezüge. Die Pensionen belasteten daher den Bund entsprechend, da die Pensionsbeiträge der ausgegliederten Post die Pensionsansprüche nur zu ca. 30-40% deckten.

Mit der Ausgliederung leistete die Post- und Telekom Austria AG eine Konzessionsabgabe und 1997 ein einmaliges Konzessionsentgelt. Ab 1997 war eine Dividende abzuführen. Die Post- und Telekom Austria ist auch körperschaftssteuerpflichtig.²⁰⁰

Die Ereignisse 1996 zeigten allerdings, dass die Entwicklungen nicht ausschließlich auf das Sparpaket zurückzuführen sind, sondern einerseits auch in anderen Bereichen Aus-

¹⁹⁷ Lehner, G.: Budgetkonsolidierung prägt Bundesvoranschlag 1996 und 1997, in: WIFO-Monatsbericht 5/96, Wien 1996, S. 374

¹⁹⁸ Lehner, G.: Budgetkonsolidierung prägt Bundesvoranschlag 1996 und 1997, in: WIFO-Monatsbericht 5/96, Wien 1996, S. 375

¹⁹⁹ Lehner, G.: Budgetkonsolidierung prägt Bundesvoranschlag 1996 und 1997, in: WIFO-Monatsbericht 5/96, Wien 1996, S. 375

gabeneinsparungen erfolgten (etwa bei den Finanzschuldzinsen) und andererseits auch Mehreinnahmen bei anderen Komponenten anfielen. Die Ausgabeneinsparungen betrafen großteils die Finanzierungsausgaben. Auf der Einnahmenseite stiegen die Steuereinnahmen überdurchschnittlich. Der Abbau des Defizits erfolgte 1996 zur Hälfte durch Ausgabeneinsparungen und Mehreinnahmen.

In der **Ausgabenstruktur** zeigte sich 1996/1997 jedoch eine merkliche Verschiebung. Die Ausgaben an Transfers und für die Erstellung von Leistungen gewannen an Bedeutung, die Finanzierungsausgaben waren hingegen von der Konsolidierung besonders betroffen.²⁰¹

Während 1996 der Vollzug relativ genau eingehalten wurde, konnten 1997 die Ausgaben leicht unterschritten werden. Allerdings war die Entwicklung der Einnahmen wie der Ausgaben durch die Ausgliederung der ASFINAG stark verzerrt: Diese Maßnahme erhöhte Ausgaben wie Einnahmen. Seit 1997 sind auch die Bundesforste nicht mehr im Budget enthalten.²⁰²

Ein eigenes Einsparungsprogramm betraf den **Personalaufwand** für die Lehrer. Die Entgelte für jene Personen, die in keinem Dienstverhältnis zum Bund stehen (z.B. Lehrbeauftragte) wurden eingeschränkt. Insgesamt stieg die Lohn- und Gehaltssumme des Bundes 1996 und 1997 schwächer als in der Gesamtwirtschaft. Die Bundesbediensteten konnten in diesen beiden Jahren mit keiner realen Einkommenssteigerung rechnen.²⁰³

Die Maßnahmen zur Budgetkonsolidierung spiegeln sich meist in den **Investitionen** deutlich, weil diese Ausgaben großteils nicht durch gesetzliche Verpflichtungen gebunden und damit leichter zu verändern sind. Der Bund trachtete trotz Konsolidierungsbemühungen das Investitionsvolumen 1996 konstant zu halten um die Nachfrage nicht zu sehr zu dämpfen. Real sind die Investitionen dennoch rückläufig.²⁰⁴

²⁰⁰ Lehner, G.: Budgetkonsolidierung prägt Bundesvoranschlag 1996 und 1997, in: WIFO-Monatsbericht 5/96, Wien 1996, S. 376

²⁰¹ Lehner, G.: Bundeshaushalt 1996 spiegelt Konsolidierungsbemühungen wider, in: WIFO-Monatsbericht 5/97, Wien 1997, S. 290

²⁰² Lehner, G.: Bund setzt Konsolidierung fort, in: WIFO-Monatsbericht 5/98, Wien 1998, S. 351

²⁰³ Lehner, G.: Bund setzt Konsolidierung fort, in: WIFO-Monatsbericht 5/98, Wien 1998, S. 354

²⁰⁴ Lehner, G.: Bundeshaushalt 1996 spiegelt Konsolidierungsbemühungen wider, in: WIFO-Monatsbericht 5/97, Wien 1997, S. 292

Personalaufwand für aktive Bedienstete: Der Personalaufwand stieg trotz der angestrebten Einsparungen. Die geplanten Einschränkungen sind nicht realisiert worden; weil im Bereich der öffentlichen Sicherheit zusätzliche Personalaufstockungen notwendig wurden.

Die **Transfers (an private Haushalte)** bildeten den zweiten großen Schwerpunkt der Konsolidierungsmaßnahmen. Die einzelnen Komponenten waren aber recht unterschiedlich betroffen.²⁰⁵

Alterssicherung: Bei den vorzeitigen Pensionsantritten sahen die Konsolidierungsmaßnahmen einen Abschlag von 2 % pro Jahr bei einem Pensionsantritt vor dem 60. Lebensjahr vor.

Weiters wurde der Bundesbeitrag zur Pensionsversicherung spürbar eingeschränkt. Der Bundesbeitrag an den Pensionen sank dadurch auf den geringsten Wert seit 1981. Die Maßnahmen in diesem Bereich lassen sich in drei Gruppen gliedern:²⁰⁶

Für einen Großteil der Pensionisten gab es 1997 keine Erhöhung ihrer Pensionen.

Das System der Frühpensionisten wurde geändert um ihren Anstieg zu bremsen. Die Anrechnung von Schul- und Studienzeiten war nur gegen Nachkauf möglich.

Es wurden zusätzliche Einnahmen für die Pensionsversicherung erschlossen. Dazu zählten die Sozialversicherungspflicht für dienstnehmerähnliche Tätigkeiten (die dann allerdings nicht die erwarteten Mehreinnahmen brachte) und freie Dienstverträge sowie die Anhebung der Beitragssätze in der gewerblichen Pensionsversicherung und der Bauernpensionsversicherung.

Im Rahmen zusätzlicher Finanzierungsmaßnahmen flossen aus der Allgemeinen Unfallversicherungsanstalt und im Rahmen des Arbeitsmarktpolitikförderungsgesetzes Mittel an die Pensionsversicherung.

Familienförderung: Auch beim FLAG zeigte das Sparpaket Auswirkungen: Die Geburtenbeihilfe wurde abgeschafft, es entfiel die Familienbeihilfe für im Ausland lebende Kinder, der Anspruch auf Familienbeihilfe wurde weiters an die Schul- und Studiendauer gekoppelt. Der FLAG (der dadurch wieder einen Überschuss produzieren sollte, um die umfangreichen Vorfinanzierungen durch den Bundeshaushalt wieder auszugleichen) bilanzierte allerdings nicht ausgeglichen. Das lag zum einen daran, dass die Einnahmen aus den Dienstgeberbeiträgen unter den Erwartungen lagen, zum anderen erforderten die Familienbeihilfen mehr Mittel, ebenso wie das Karenzgeld.²⁰⁷

²⁰⁵ Lehner, G.: Budgetkonsolidierung prägt Bundesvoranschlag 1996 und 1997, in: WIFO-Monatsbericht 5/96, Wien 1996, S. 379-380

²⁰⁶ Lehner, G.: Budgetkonsolidierung prägt Bundesvoranschlag 1996 und 1997, in: WIFO-Monatsbericht 5/96, Wien 1996, S. 380

²⁰⁷ Lehner, G.: Bundeshaushalt 1996 spiegelt Konsolidierungsbemühungen wider, in: WIFO-Monatsbericht 5/97, Wien 1997, S. 293

Der Bereich der **Arbeitslosenunterstützung** sah zwar mehr Anspruchsberechtigte vor, trotzdem waren die Zahlungen aber geringer als aufgrund der steigenden Anzahl an Arbeitslosen hätte vermutet werden können.²⁰⁸

Besonders wichtig ist bei den Ausgaben die **Wohnbauförderung**, die bis 1995 aus zweckgebundenen anteiligen Steuereinnahmen an die Länder überwiesen wurde. 1996 erfolgte eine wesentliche Änderung. Die Zuschüsse zur Wohnbauförderung wurden in ihrer Höhe fixiert. Die darüber hinausgehenden Beträge (aufgrund eines höheren Steueraufkommens) wurden als frei verfügbare Bedarfszuweisung an die Länder überwiesen. Der Wegfall der Zweckbindung erleichterte den Ländern das Erreichen der Maastricht-Kriterien.²⁰⁹

Die **Zahlungen an die Landwirtschaft** (AMA + Direktzahlungen) gingen 1996 und 1997 zurück. Der Rückgang ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass 1995 einmalige Zahlungen für Lagerabwertung im Zusammenhang mit dem EU-Beitritt geleistet wurden und die Aufwendungen für den degressiven Preisausgleich von Jahr zu Jahr abnahmen.²¹⁰

Ferner schmälerten die **Zahlungen an den EU-Haushalt** das Nettosteueraufkommen des Bundes. Dazu leisteten allerdings auch die Länder und Gemeinden Beiträge. Ein erheblicher Teil der Ausgaben für die Landwirtschaft werden von der EU mitfinanziert.²¹¹

Die Einnahmen des Bundes waren 1996/1997 ebenfalls von den Maßnahmen zur Budgetkonsolidierung geprägt. Die Steuern sind dabei die wichtigste Finanzierungsquelle. Sie brachten rund 70% der Gesamteinnahmen des Bundes und haben in den letzten Jahren merklich an Bedeutung gewonnen.²¹²

Die **Steuerpolitik** stand 1996 und 1997 ganz im Zeichen der Budgetpolitik. Die Steuern brachten als wichtigste Finanzierungsquelle rund zwei Drittel der Gesamteinnahmen im

²⁰⁸ Lehner, G.: Bundeshaushalt 1996 spiegelt Konsolidierungsbemühungen wider, in: WIFO-Monatsbericht 5/97, Wien 1997, S. 293

²⁰⁹ Lehner, G.: Bundeshaushalt 1996 spiegelt Konsolidierungsbemühungen wider, in: WIFO-Monatsbericht 5/97, Wien 1997, S. 294

²¹⁰ Lehner, G.: Budgetkonsolidierung prägt Bundesvoranschlag 1996 und 1997, in: WIFO-Monatsbericht 5/96, Wien 1996, S. 381-382

²¹¹ Lehner, G.: Budgetkonsolidierung prägt Bundesvoranschlag 1996 und 1997, in: WIFO-Monatsbericht 5/96, Wien 1996, S. 384

²¹² Lehner, G.: Bundeshaushalt 1996 spiegelt Konsolidierungsbemühungen wider, in: WIFO-Monatsbericht 5/97, Wien 1997, S. 296

Bundeshaushalt; ihr Anteil stieg längerfristig wieder. Die einnahmenseitigen Maßnahmen des Sparpakets betrafen ausschließlich die Steuern.²¹³

Die **Steuern** erbrachten 1996 eine Zunahme um 12,4% gegenüber 1995. Die kräftige Zunahme der Steuereinnahmen hatte zwei Ursachen:²¹⁴

Zum einen wurden verschiedene Maßnahmen aus der zweiten Etappe der Steuerreform erst jetzt im Steueraufkommen voll wirksam, weil die Verzögerungen zwischen dem Inkrafttreten einer Maßnahme und ihrer Aufkommenswirksamkeit immer größer werden.

Zum anderen ergaben sich aus den Maßnahmen des Sparpakets bereits 1996 zusätzliche Einnahmen.

Dämpfende Effekte, die das Umsatzsteueraufkommen 1995 stark geschmälert hatten, fielen 1996 wieder weg.

Die Steuerquote (Bruttosteuerquote 1997 auf dem höchsten Stand!) wurde auch von den Änderungen in der Umsatzsteuer beeinflusst. Zusätzliche Umsatzsteuereinnahmen (unechte Befreiung der Krankenanstalten und Sozialeinrichtungen) wurden rückvergütet und sind daher saldenneutral, blähten aber das Budget zusätzlich auf.

Die Steuerquoten müssen aber insgesamt recht vorsichtig beurteilt werden, weil der zeitliche Zusammenhang mehr und mehr verloren geht.²¹⁵

Bei der Berechnung der **Sozialversicherungsbeiträge** (Dienstnehmerbeiträge) wurde die Bemessungsgrundlage verbreitert.²¹⁶

Im **Unternehmensbereich** brachte die Neuregelung der Verlustvorträge Mehreinnahmen. Diese betraf vor allem das Aufkommen an Körperschaftssteuer, in geringerem Maße auch jenes an Einkommenssteuer.²¹⁷

Diese Maßnahmen aus der zweiten Etappe der Steuerreform (Abschaffung der Gewerbesteuer und der Vermögensteuer) stimulierten das Aufkommen an Körperschaftssteuer und Einkommensteuer zusätzlich.²¹⁸

²¹³ Lehner, G.: Bundeshaushalt 1996 spiegelt Konsolidierungsbemühungen wider, in: WIFO-Monatsbericht 5/97, Wien 1997, S. 296

²¹⁴ Lehner, G.: Bundeshaushalt 1996 spiegelt Konsolidierungsbemühungen wider, in: WIFO-Monatsbericht 5/97, Wien 1997, S. 295

²¹⁵ Lehner, G.: Bund setzt Konsolidierung fort, in: WIFO-Monatsbericht 5/98, Wien 1998, S. 360

²¹⁶ Lehner, G.: Budgetkonsolidierung prägt Bundesvoranschlag 1996 und 1997, in: WIFO-Monatsbericht 5/96, Wien 1996, S. 383

²¹⁷ Lehner, G.: Budgetkonsolidierung prägt Bundesvoranschlag 1996 und 1997, in: WIFO-Monatsbericht 5/96, Wien 1996, S. 383

²¹⁸ Lehner, G.: Bund setzt Konsolidierung fort, in: WIFO-Monatsbericht 5/98, Wien 1998, S. 360

Ferner wurde die **Mindestkörperschaftsteuer** von ATS 15.000,-- auf ATS 50.000,-- erhöht. Diese wurden jedoch 1997 vom Verfassungsgerichtshof wieder aufgehoben und müssen daher wieder zurückgezahlt werden. Der Großteil der Maßnahmen im Bereich der Einkommen- und Körperschaftsteuer wirkte nur vorübergehend.²¹⁹

Einige grundsätzliche Neuerungen betrafen die Steuern vom Aufwand und Verbrauch. Neu eingeführt wurde eine **Steuer auf elektrische Energie und Erdgas**. Für die anderen Steuern vom Aufwand und Verbrauch wurden nur geringe Änderungen durchgeführt. So etwa die Abschaffung des Vorsteuerabzugs für „Fiskal-LKW“, die Erhöhung der Tabaksteuer oder die Umstellung der Normverbrauchsabgabe.²²⁰

Die **sonstigen Einnahmen** 1996 sind recht heterogen. Einmalige Einnahmen erzielte der Bund 1997 durch den Verkauf seiner Anteile an der Creditanstalt Bankverein (ATS 17,1 Mrd.).²²¹

Daneben hat auch die Ausgliederung der Post Einfluss auf die sonstigen Einnahmen, weil dieses Unternehmen 1997 erstmalig ganzjährig Abgeltung für den Personalaufwand und die Pensionen zu leisten hatte. Die Einnahmen aus dem Verkauf der CA-Anteile dienten teils zur Finanzierung anderer Beteiligungen (ASFINAG, SCHIG).²²²

1998/1999 wurde möglichst versucht, die Ausgaben und Einnahmen auf dem Niveau von 1997 zu halten. Grundlegende strukturelle Veränderungen wurden nicht mehr durchgeführt.

Österreich übernahm in der 2. Jahreshälfte 1998 die EU-Präsidentschaft.

Die Konsolidierung war 1998 mehr von dauerhaften Effekten geprägt als von Einmaleffekten als im Vorjahr.²²³

Die Budgetrede 1998 (diesmal wieder ein Einfach-Budget) wird vom Bundesminister für Finanzen Rudolf Edlinger am 18. September 1997 gehalten.

²¹⁹ Lehner, G.: Bundeshaushalt 1996 spiegelt Konsolidierungsbemühungen wider, in: WIFO-Monatsbericht 5/97, Wien 1997, S. 296

²²⁰ Lehner, G.: Budgetkonsolidierung prägt Bundesvoranschlag 1996 und 1997, in: WIFO-Monatsbericht 5/96, Wien 1996, S. 384

²²¹ Lehner, G.: Bund setzt Konsolidierung fort, in: WIFO-Monatsbericht 5/98, Wien 1998, S. 361

²²² Lehner, G.: Bund setzt Konsolidierung fort, in: WIFO-Monatsbericht 5/98, Wien 1998, S. 362

²²³ Lehner, G.: Bund schöpft 1998 Defizitquote nicht aus, in: WIFO-Monatsbericht 5/99, Wien 1999, S. 362

Auch die Budgetrede für das Budgetjahr 1999 wurde von Rudolf Edlinger schon am 25. März 1998 gehalten. Da Österreich in der zweiten Jahreshälfte den EU-Vorsitz übernahm, wollte man sich umfangreiche Budgetverhandlungen sparen, die den Beamtenapparat der Ministerien zusätzlich belastet hätte.

Es gab einige kleinere institutionelle Änderungen im Budget:²²⁴

Mit 1998 wurden die ASFINAG sowie einige kleinere Bundesversuchswirtschaften im landwirtschaftlichen Bereich nicht mehr in den Bundeshaushalt integriert. Mit Ausnahme der Bundestheater waren damit 1998 alle Betriebe ausgegliedert.²²⁵

Ab 1998 wurde ein neues Kapitel für jene Finanzierungen eingerichtet, die von der Bundesfinanzierungsagentur für sonstige Rechtsträger (ASFINAG) vorgenommen werden. Die Ausgaben wurden jedoch von den einzelnen Gesellschaften dem Bund ersetzt, so dass sich dieses Kapitel weitgehend saldenneutral gestaltete.

Das Stabilitätsprogramm, das Österreich im November 1998 der Europäischen Union vorlegte, ist mittelfristig (bis 2002) ein Abbau des Budgetabgangs aller öffentlichen Haushalte auf 1,4% des BIP (Bund 1,9%, übrige Haushalte Überschuss von 0,5%) vorgesehen. Diese internationalen Rahmenbedingungen prägten die Budgetpolitik in Österreich.²²⁶

In der Ausgabenstruktur zeichnen sich auch 1998 deutliche Verlagerungen ab:²²⁷

Die **Erstellung öffentlicher Leistungen** verloren im Bundeshaushalt langfristig merklich an Bedeutung (30% des Budgetvolumens). Mitte der 80er Jahre waren es (nicht zuletzt wegen der damals noch integrierten Betriebe Bahn und Post) nahezu 40%. Vor allem die Investitionen spielten eine immer geringere Rolle. Das gilt jedoch nicht nur für den Bundeshaushalt, sondern auch für die anderen Gebietskörperschaften. Aus den öffentlichen Haushalten lassen sich daher Nachfrage- und Beschäftigungseffekte nur unzureichend ableiten. Diese Entwicklung war einerseits auf Ausgliederung zurückzuführen (insbesondere die Ausgliederung von Bahn und Post, aber auch von ASFINAG und Bundesimmobiliengesellschaft aus dem Bundeshaushalt) andererseits verdrängten neue Finanzierungsformen (Leasing), die insbesondere in den Haushalten der Länder und Gemeinden eine wichtige Rolle spielen, die direkten Investitionsausgaben.

²²⁴ Lehner, G.: Der Bundeshaushalt im Konsolidierungsprozeß, in: WIFO-Monatsbericht 1/98, Wien 1998, S. 42

²²⁵ Lehner, G.: Bund schöpft 1998 Defizitquote nicht aus, in: WIFO-Monatsbericht 5/99, Wien 1999, S. 362

²²⁶ Lehner, G.: Bund schöpft 1998 Defizitquote nicht aus, in: WIFO-Monatsbericht 5/99, Wien 1999, S. 361

²²⁷ Lehner, G.: Der Bundeshaushalt im Konsolidierungsprozeß, in: WIFO-Monatsbericht 1/98, Wien 1998, S. 45

Durch diese Verlagerungen lassen sich aus den öffentlichen Haushalten immer weniger unmittelbare Informationen über die Bereitstellung von Infrastruktureinrichtungen gewinnen. Das erschwert auch die Analyse der Nachfragewirkungen öffentlicher Haushalte.

Die Erstellung öffentlicher Leistungen und ihre Finanzierung klaffen daher zunehmend auseinander.²²⁸ Die wichtigste Einzelkomponente für die Erstellung öffentlicher Leistungen sind die Personalausgaben (für aktive Bedienstete). Die Gehaltssteigerungen der öffentlich Bediensteten entsprachen etwa dem Niveau der Gesamtwirtschaft. In einigen Bereichen musste der Personalstand aufgestockt werden.

Die Ausgaben für die Landeslehrer stiegen im Vollzug, dieser Bereich hat eine erhebliche Ausgabendynamik.

Die laufenden Ausgaben für Güter und Leistungen stehen teils in engem Zusammenhang mit Investitionen. Das gilt vor allem für die Instandhaltungen, zunehmend aber auch für die Ausgaben für Mieten und Pachten. Die Aufwendungen für Mieten und Pachten sind hingegen deutlich gestiegen. Dies spiegelte ebenfalls die Verlagerung in der Investitionsfinanzierung wider.

Die **Transferausgaben** blieben weiter hoch, ihr Anteil am Budgetvolumen war 1998 mit 37,5% höher als 1995.²²⁹

Der überwiegende Teil dieser Aufwendungen diente der Finanzierung von Pensionen. Die Ausgaben für die **Alterssicherung** umfassen die Pensionen für die Bundesbediensteten einschließlich der Bahn und Post; sie hatten in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Die Zahl der Pensionisten bei den Landeslehrern stieg sogar noch schneller. Die Zahl der Pensionsneuantritte bei den Bundesbediensteten dürfte sich abgeflacht haben, die der Landeslehrer dynamisierte sich weiter.

Die Bundesbeiträge zur Pensionsversicherung einschließlich der Ausgleichszulagen.

In der **Familienförderung** wirkten sich die Maßnahmen des Strukturanpassungsgesetzes 1996/1997 spürbar aus. Der FLAG wies 1998 einen Überschuss aus, der zur teilweisen Rückzahlung der Vorschüsse des Bundes verwendet wurde und damit den Budgetabgang verringern half.²³⁰

²²⁸ Lehner, G.: Bund schöpft 1998 Defizitquote nicht aus, in: WIFO-Monatsbericht 5/99, Wien 1999, S. 365

²²⁹ Lehner, G.: Der Bundeshaushalt im Konsolidierungsprozeß, in: WIFO-Monatsbericht 1/98, Wien 1998, S. 47

²³⁰ Lehner, G.: Bund schöpft 1998 Defizitquote nicht aus, in: WIFO-Monatsbericht 5/99, Wien 1999, S. 368

Die **Finanzierungsausgaben** gewinnen langfristig weiter an Bedeutung. Sie wurden im Vollzug erheblich überschritten, was großteils auf die Rücklagenzuführungen und auf höhere Transfers an andere Rechtsträger zurückzuführen ist.²³¹

Die Aufwendungen für **Zinszahlungen**: Erstmals wurden 1998 Zinsen für sonstige Finanzierungen verrechnet, die nicht unmittelbar der Budgetfinanzierung dienen.²³²

Die Grenzen zwischen Überweisungen an die **sonstigen Träger öffentlichen Rechts** und Zahlungen an den Unternehmenssektor sind in einigen Fällen fließend. Das gilt insbesondere im Bereich der Landwirtschaft: Ein Teil der Überweisungen des Bundes wird über die AMA abgewickelt, wird aber aufgrund der Postenzuordnung dem öffentlichen Sektor zugerechnet.²³³

Die **Aufwendungen für den Erwerb von Beteiligungen und Wertpapiere** sowie die Darlehensgewährung verlieren langfristig an Bedeutung. Zum einen, weil der Bund als Eigentümer von Unternehmen zunehmend in den Hintergrund tritt und daher keine Kapitalaufstockungen mehr notwendig sind, zum anderen weil die Darlehensgewährungen an Bedeutung verlieren (der Bund zieht sich aus seiner Bankenfunktion zurück).²³⁴

Durch die Umstellung der zeitlichen Verrechnung von **Steuerguthaben** entstand 1998 ein Einmaleffekt an zusätzlichen Einnahmen bei den Steuern.²³⁵

1998 (und 1999) wurde der Anstieg der KöSt und der Einkommenssteuer gebremst, weil die Vorauszahlungen der Jahre 1996 und 1997 die Abschlusszahlungen in den Folgejahren dämpften.²³⁶

Die Steuerquote erhöhte sich deutlich, während die sonstigen Einnahmen an Bedeutung verloren.²³⁷

²³¹ Lehner, G.: Bund schöpft 1998 Defizitquote nicht aus, in: WIFO-Monatsbericht 5/99, Wien 1999, S. 368

²³² Lehner, G.: Bund schöpft 1998 Defizitquote nicht aus, in: WIFO-Monatsbericht 5/99, Wien 1999, S. 368

²³³ Lehner, G.: Bund schöpft 1998 Defizitquote nicht aus, in: WIFO-Monatsbericht 5/99, Wien 1999, S. 369

²³⁴ Lehner, G.: Bund schöpft 1998 Defizitquote nicht aus, in: WIFO-Monatsbericht 5/99, Wien 1999, S. 369

²³⁵ Lehner, G.: Bund setzt Konsolidierung fort, in: WIFO-Monatsbericht 5/98, Wien 1998, S. 360

²³⁶ Lehner, G.: Bund setzt Konsolidierung fort, in: WIFO-Monatsbericht 5/98, Wien 1998, S. 360

²³⁷ Lehner, G.: Bund schöpft 1998 Defizitquote nicht aus, in: WIFO-Monatsbericht 5/99, Wien 1999, S. 366

Das Steueraufkommen ist zum einen noch durch Effekte des Strukturanpassungsgesetzes geprägt, zum anderen aber auch durch zusätzliche Maßnahmen, die seither gesetzt wurden (Änderung der Bausparprämien, Erhöhung der Stempelgebühren, Sistierung der Freibetragsbescheide in der Lohnsteuer, Änderung in der Abfuhr der Versicherungssteuer).

Signifikant sanken insbesondere die Einnahmen aus Besitz und Unternehmung. Sie betraf mehrere Komponenten: Zum einen sind die Überschüsse von früher im Bundeshaushalt integrierten Unternehmen (Post, Bundesforste) weggefallen. Ferner sind die Zahlungen der ÖBB für die Nutzung der Infrastruktur nicht mehr im Bundeshaushalt enthalten, weil sie ab 1998 unmittelbar an die SCHIG (Schieneninfrastruktur-Gesellschaft) geleistet werden. Höhere Gewinnabfuhr der Notenbank kompensierten diesen Wegfall von Einmaleffekten aber weitestgehend, so dass die Einnahmen in dieser Position etwa auf dem Niveau von 1997 lagen.²³⁸

Die **sonstigen Einnahmen** sind stark von Einmaleffekten geprägt und sehr heterogen. Auch die Einnahmen aus öffentlichen Rechten waren stark rückläufig, da insbesondere Konzessionsgebühren (im Fernmeldebereich), die in den Jahren 1996 und 1997 erhebliche Einnahmen brachten, 1998 wegfielen.

Ziele der Budgetkonsolidierung wurden auch 1999 gehalten - allerdings wurde die Forderung nach Steuererleichterungen dringend. Der europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt erforderte zudem in seiner Zielsetzung mittelfristig einen stärkeren Abbau des Defizits.

1999 erfolgte eine erhebliche Umstellung in der Struktur der Finanzschuld, weil die Darstellung jener Kredite, die in Währungen der Euro-Länder aufgenommen wurden, mit den Schillingschulden zusammen als Schulden in heimischer Währung ausgewiesen wird. Lediglich Schulden in Währungen von Nicht-Euro-Ländern gelten nunmehr als Fremdwährungsschulden.²³⁹

Transferzahlungen: gewannen ebenfalls spürbar.

Der Schwerpunkt der Transfers lag auf den Ausgaben für Alterssicherung. Sie prägen zunehmend den Nettoabgang des Bundes. Die Alterssicherung umfasst 3 Bereiche:²⁴⁰

²³⁸ Lehner, G.: Bund schöpft 1998 Defizitquote nicht aus, in: WIFO-Monatsbericht 5/99, Wien 1999, S. 367

²³⁹ Lehner, G.: Mittelfristige Perspektiven der Budgetpolitik, in: WIFO-Monatsbericht 10/00, Wien 2000, S. 606

²⁴⁰ Lehner, G.: Mittelfristige Perspektiven der Budgetpolitik, in: WIFO-Monatsbericht 10/00, Wien 2000, S. 606

- Pensionen der Bundesbediensteten (einschließlich der Landeslehrer): hielten sich oder waren leicht rückläufig; 1999 war eine Aufstockung notwendig. Kräftiger Anstieg, der mit einer Zunahme an Pensionisten erklärbar ist.
- Aufwendungen für die Pensionen der Post und ÖBB: sie stiegen schwächer als die Bundesbediensteten.
- Zahlungen an die Sozialversicherungen (Bundeszuschüsse, Ausgleichszulagen und Überweisungen aus der Arbeitslosenversicherung an den Ausgleichsfonds). Die Pensionsreform drosselte den Bundesbeitrag, 1999 erforderte das aber wieder einen leicht erhöhten Beitrag.

Die Transfers im Rahmen der **Familienförderung** sanken aufgrund des Strukturanpassungsgesetzes (Reduzierung der Familienbeihilfe und Streichung der Geburtenbeihilfe). 1999 werden die Familienbeihilfen angehoben, dazu kam für einkommensschwache Familien ein Mehrkindzuschlag (erste Etappe des Familienpakets - 2000 die zweite).²⁴¹

Transfers an andere Träger öffentlichen Rechts: fast 30% seines Budgets gibt der Bund für Finanzierungen dieser Art aus. Es zeigte sich beim Bund eine gewisse Zurückhaltung.²⁴²

Die wichtigste Komponente dieser Transfers sind die Überweisungen für die Wohnbauförderung. Sie stagnierten.

Ein weiterer maßgeblicher Bereich ist die Finanzierung der Krankenanstalten in die der Bund immer stärker eingebunden ist.

Der Finanzierungsaufwand für Krankenanstalten stieg und wird damit zunehmend zum Problem.

Der Großteil der Zahlungen an die Landwirtschaft hängt mit EU-Programmen zusammen und wurde überwiegend aus dem EU-Budget finanziert und wirkte daher weitgehend saldenneutral.²⁴³

Die erzielten **Mehreinnahmen** 1999 betrafen vor allem Abrechnungsreste in der Sozialversicherung, Einnahmen aus Stückzinsen und Emissionsgewinnen.²⁴⁴

²⁴¹ Lehner, G.: Mittelfristige Perspektiven der Budgetpolitik, in: WIFO-Monatsbericht 10/00, Wien 2000, S. 606

²⁴² Lehner, G.: Mittelfristige Perspektiven der Budgetpolitik, in: WIFO-Monatsbericht 10/00, Wien 2000, S. 606

²⁴³ Lehner, G.: Mittelfristige Perspektiven der Budgetpolitik, in: WIFO-Monatsbericht 10/00, Wien 2000, S. 610-611

²⁴⁴ Lehner, G.: Mittelfristige Perspektiven der Budgetpolitik, in: WIFO-Monatsbericht 10/00, Wien 2000, S. 611

Nach dem EU-Beitritt wurde also ab 1996 ein stärkerer Konsolidierungskurs gefahren. Das wirkt sich auf die oben beschriebenen fiskalischen Maastricht-Kriterien wie folgt aus.

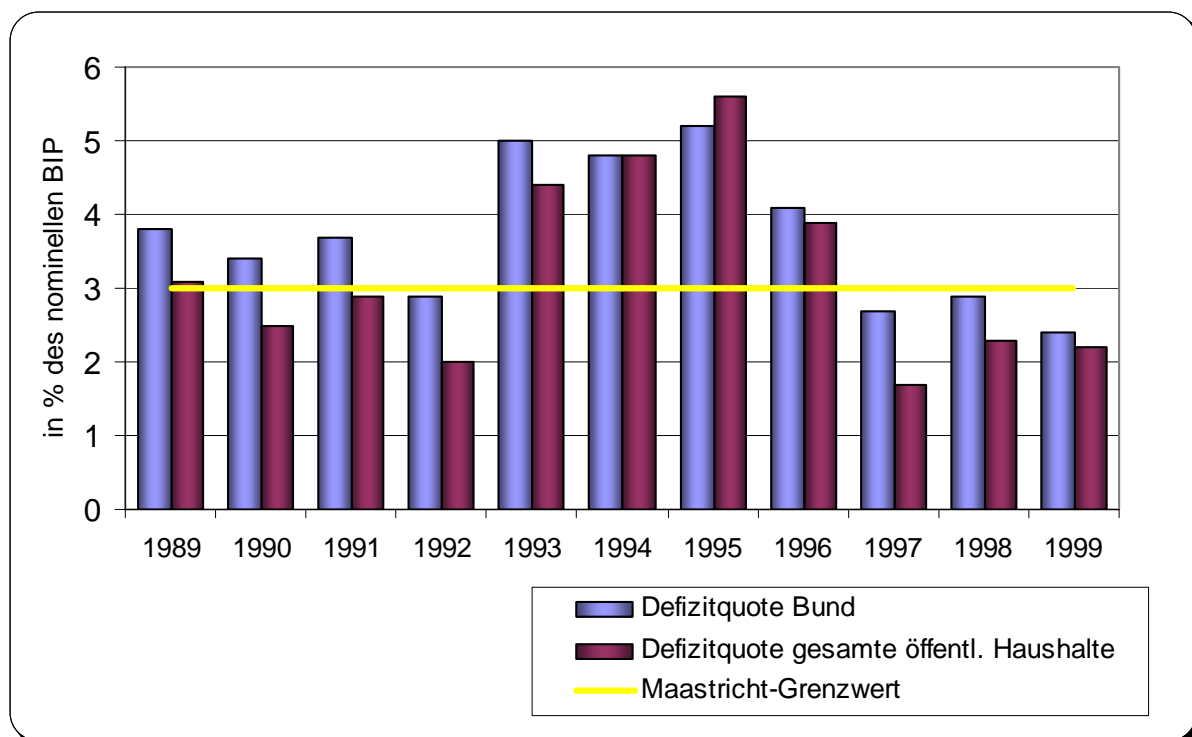


Abbildung 3: Nettodefizit 1989-1999

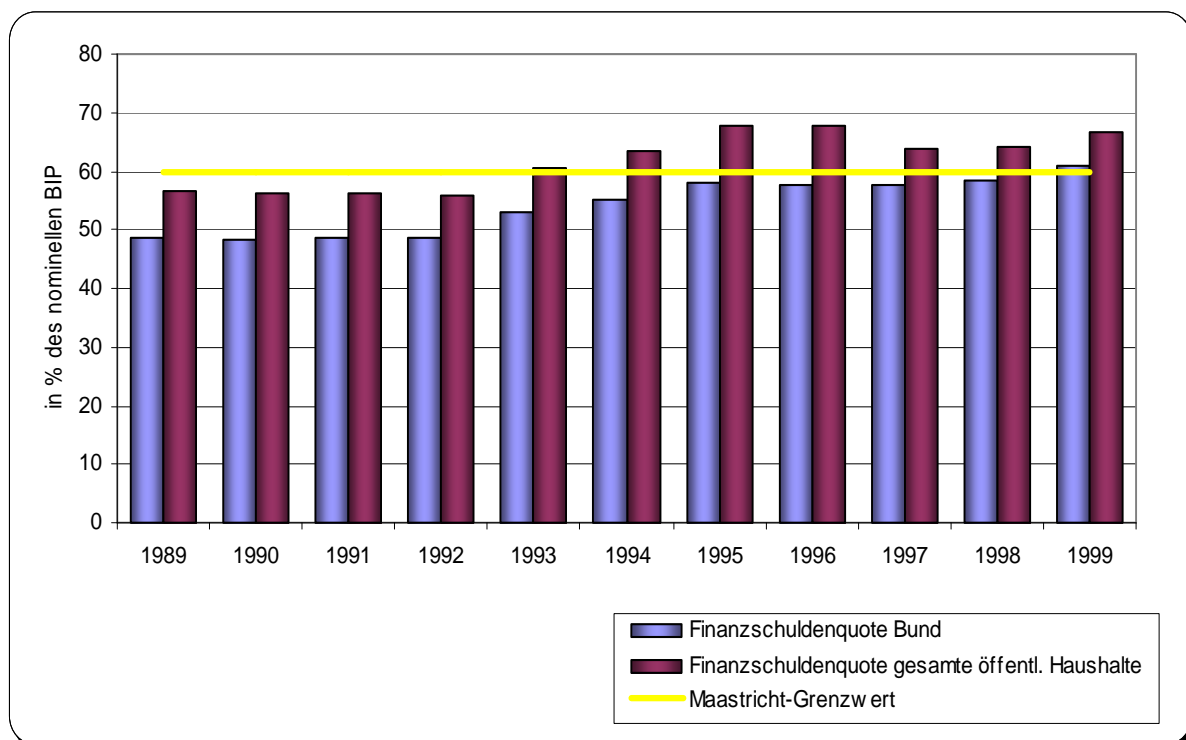


Abbildung 4: Schuldenquote 1989-1999

Das Konsolidierungspaket 1996/97 hat beim Nettodefizit deutlich sichtbare Spuren hinterlassen. Die Schuldenquote zeigte sich jedoch stabiler, ein weiterer Anstieg konnte verhindert werden, jedoch die geforderten 60% wurden weiterhin überschritten.

Die Phase der Maastricht-Budgets ist weiters durch einen Bruch in der Bundesbudgeterstellung gekennzeichnet. Neben dem „äußeren Druck“ der fiskalischen Maastricht-Kriterien, kam der „innere Druck“ durch die Änderungen bei der Budgeterstellung.

Der traditionelle Erstellungsprozess war ein arbeits- und zeitaufwändiger Planungsprozess auf mehreren Ebenen (Beamtenverhandlungen, Ministerverhandlungen) zwischen den einzelnen Fachressorts und dem Bundesministerium für Finanzen (kurz BMF genannt). Der Vorteil dieser Erstellungsart lag im umfangreichen Informationsaustausch und einem damit einhergehenden erhöhten Problembewusstsein beider Verhandlungsseiten. Nachteile lagen in der Zeitaufwändigkeit sowie in der Gefahr, sich in Details zu verlieren.

Seit 1996 kommt ein Top down-approach zur Anwendung, d.h. die Ressorts bekommen Eckwerte vom BMF vorgegeben (Einnahmen- und Ausgabensummen). In besonders sensiblen Bereichen mit allerdings spezifische Angaben, hier prüft das BMF, dass auch keine Unterdotierung stattfindet. Das Ressort teilt darüber hinaus sein Globalbudget auf, das BMF prüft die Plausibilität und genehmigt erforderliche Umschichtungen.

Die Vorteile dieses neuen Ansatzes liegen nun in der Zeitverringerung bei der Budgeterstellung sowie einer neuen Freiheit bei der Mittelverwendung bei den Fachressorts. Die Erfahrungen damit sind unterschiedlich. Budgetierungsmängel bestehen auf Seite der Fachressorts weiter: Tlw. Könnten diese absichtlich herbeigeführt werden, um eine „Nachbesserung“ zu erreichen bzw. ist das BMF gefordert, einen wirksamen Kontroll- und Sanktionsmechanismus durchzusetzen, um budgetäre „Trickserei“ zu vermeiden.²⁴⁵

Dieser Ansatz soll laut Vorstellungen des BMF in weitere Folge durch wirtschaftliche Leistungsindikatoren erweitert und vertieft werden. Mittels haushaltsrechtlicher Flexibilisierungsklausel soll mehr Spielraum und Verantwortung für einzelne Dienststellen bei der Ressourcenverwaltung erzielt werden.

Diese Flexibilisierung wurde bisher als freiwilliges Pilotprojekt geführt und umfasste 2007 Dienststellen aus 8 Ressorts. Das Projekt wurde nach Anhörung des Rechnungshofes in enger Abstimmung der betroffenen Ressorts sowie des BMF gestartet. Die Ergebnisse sind von Seiten des BMF durchwegs positiv ausgefallen, so dass die vereinbarten Leistungen teilweise erheblich übertroffen wurden und deutliche Saldoverbesserungen (Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben) erzielt werden konnten. Die damit befassten Mitarbeiter in den Dienststellen waren nicht nur fachlich und finanziell erfolgreich, sondern

²⁴⁵ Steger, G.: Öffentliches Haushaltswesen/Budgetpolitik, Vorlesung Politikwissenschaft SS 2007, in : http://public.univie.ac.at/fileadmin/user_upload/inst_politikwiss/Upload-Files_LektorInnen/Steger-oeffentliches-Haushaltswesen.ppt

auch motiviert und veränderten ihr Verhalten stark in Richtung Ergebnisorientierung. Weitere Reformperspektiven des BMF gehen noch stärker in diese Richtung.

4.5.3 Target: Close to balance 2000-2002

Die Budgetjahre 1996 – 1999 waren in Österreich durch den mehr oder weniger bemühten Weg nach Erreichung der Maastricht-Kriterien geprägt. Während dieser Periode wurden auf EU-Ebene bereits weitergehende Weichenstellungen gelegt, die in der österreichischen Budgetpolitik ab dem Jahr 2000 seine Auswirkungen zeigen sollte.

Um negative Effekte und mögliche divergierende Konjunkturzyklen innerhalb der WWU zu vermeiden, wurde beim Gipfel in Dublin/Irland 1996 der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt vereinbart und im Juli 1997 in Amsterdam unterschrieben. Mit dem Vertrag von Amsterdam wurde weiters ein Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) beschlossen, der die Bestimmungen über die Sicherstellung solider öffentlicher Finanzen konkretisierte.²⁴⁶

Im Dezember 1997 wurde geprüft, inwieweit ein EU-Land diese Kriterien erfüllt und nach dem Gipfeltreffen in Brüssel wurden am 2. Mai 1998 die elf EU-Länder bekannt gegeben, die ab 1. Jänner 1999 zur WWU gehören. Österreich zählte durch Erreichung der Budgetziele zum ersten Teilnehmerkreis der 3. Stufe der WWU per 1.1.1999.

Im SWP wird jetzt die Einhaltung des mittelfristigen Haushaltszieles eines nahezu ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haushalts gefordert („close to balance“). Als mittelfristig wird nun als „über den Konjunkturkreislauf dauernd“ verstanden. Umfasst also die Länge eines normalen Konjunkturzyklus (in Österreich ca. 7 Jahre).²⁴⁷

In der Verordnung des Europäischen Rates vom 7.7.1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Koordination der Wirtschaftspolitiken, wurde die verschärfte haushaltsrechtliche Überwachung der EURO-Teilnehmerländer festgelegt. Die Vorlage von Programmen über die mittelfristige Haushaltsentwicklung mit dem Ziel nahezu ausgeglichener Haushalte oder eines Überschusses sind zwingend vorgeschrieben. Bei

²⁴⁶ Part, P.: Öffentliche Haushalte in den EU-Staaten, in: Steger, G. (Hrsg.): Öffentliche Haushalte in Österreich, Verlag Österreich, Wien 2002, S. 29

²⁴⁷ Part, Peter, Entwicklung der Definition für das mittelfristige Budgetziel in den Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen, BMF Working Papers 8/2000, Wien, September 2000, S. 11

Verletzung der Haushaltsdisziplin hat der Rat das Recht finanzielle Sanktionen zu verhängen (Art. 11 der Verordnung 1467/97).²⁴⁸

Das zentrale Überwachungsorgan für die Wirtschaftspolitik und für die Entwicklungen in den öffentlichen Haushalten in der EU ist der ECOFIN-Rat (Rat der Wirtschafts- und FinanzministerInnen aller EU-Mitgliedstaaten).

Für den Fall, dass in einem Mitgliedsstaat ein übermäßiges Defizit droht ist im SWP ein genaues mehrstufiges Verfahren vorgesehen, das als Korrekturmaßnahme dient, aber auch einen Abschreckungseffekt haben soll.²⁴⁹

Ein übermäßiges Defizit ist dann eingetroffen, wenn die maximale Defizitobergrenze von 3% des BIP überschritten wird. Beim Treffen in Amsterdam 1997 hat der Europäische Rat jedoch eine Ausnahmeregelung präzisiert, so dass das Überschreiten der 3%-Marke erst dann zu einem Verfahren wegen übermäßigem Defizit führt, wenn der Rückgang des BIP gleichzeitig weniger als 2% beträgt.

Sollte ein EURO-Teilnehmerstaat nicht dazu bereit sein, Maßnahmen zur Beseitigung des übermäßigen Defizits innerhalb der gesetzten Frist einzuleiten, kann der ECOFIN-Rat innerhalb von neun Monaten Sanktionen – auch finanzieller Natur – setzen.²⁵⁰

Ein solches Verfahren wegen übermäßigem Defizits wurde nach den Regeln des SWP erstmals am 26. Juli 2002 gegen Portugal eingeleitet.

Dieser Pakt bindet die Haushaltspolitik der Mitgliedsstaaten an strenge Regeln und sieht zu seiner Einhaltung Instrumente wie zum Beispiel ein Frühwarnsystem, Monitoring und verstärkten gegenseitigen Informationsaustausch vor.

Der SWP wurde unter der Befürchtung der Auswirkungen einer exzessiven Haushaltspolitik mancher Teilnehmerländer entwickelt. Im Zentrum des SWP stehen die Maastricht-Kriterien: Die Schuldenquote (Verhältnis der Staatsschulden zum Bruttoinlandsprodukt) sowie das Haushaltsdefizit (Defizit zum BIP).

Weiters wird das Konzept des „strukturellen Budgetsaldos“ eingeführt, welches auch Eingang in die österreichische Budgetpolitik gefunden hat.

²⁴⁸ Walter, R.; Mayer, H.: Verfassungsrecht, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts, Manz Verlag, Wien 2000, S. 227

²⁴⁹ Bayer, K. (et al.), Aktuelle Herausforderungen für die österreichische Wirtschaftspolitik in der WWU, BMF Working Papers 4/2000, Wien, August 2000, S. 16

²⁵⁰ Part, P.: Öffentliche Haushalte in den EU-Staaten, in: Steger, G. (Hrsg.): Öffentliche Haushalte in Österreich, Verlag Österreich, Wien 2002, S. 34

Hier wird den Teilnehmerländern vorgeschrieben, dass eine Budgetpolitik zu betreiben ist, die gewährleistet, dass in normalen Konjunkturlagen eine Defizitobergrenze von 3% nicht zu überschreiten ist. Es stellt sich daher die Aufgabe, das konjunkturbereinigte („strukturelle“) Defizit abzubauen.²⁵¹

In diesem Konzept werden nun die Konjunkturschwankungen und ihre Auswirkungen auf das Budget (hinsichtlich Einnahmen und Ausgaben) berechnet und aus dem tatsächlichen Haushaltsergebnis herausgefiltert. Danach werden die strukturellen Saldos ermittelt, d.h. der von der Konjunktur unabhängige Teil des Budgetsaldos.

In Österreich wurde der Wert für die Konjunkturereagibilität des Budgets mit 0,3% errechnet²⁵², und ist damit sehr gering. Berechnungen haben außerdem gezeigt, dass das österreichische Budget mit einer geringen Konjunkturabhängigkeit behaftet ist. Das bedeutet aber auch, dass Österreich ein Konjunkturaufschwung bei der Budgetsanierung nicht so viel hilft wie dies z.B. bei anderen Ländern der Fall ist.²⁵³

Jedes Land ist verpflichtet, ein Stabilitätsprogramm (und eine jährliche Aktualisierung) zur mittelfristigen Haushalts- und Wirtschaftspolitik vorzulegen.²⁵⁴

Weiters verlangt die Europäische Union die Festlegung eines mittelfristigen Haushaltsziels, welches so zu wählen ist, dass ein ausreichender Sicherheitsabstand zur Defizitobergrenze besteht, damit normale Konjunkturschwankungen bewältigt werden können.

Dabei ist auf die jeweiligen strukturellen und konjunkturellen Merkmale der Wirtschaft eines Mitgliedsstaates Rücksicht zu nehmen. Je nach Risiko, ein übermäßiges Defizit zu erreichen, müssen die Länder dafür sorgen, dass das strukturelle Defizit entsprechend niedrig ist, bzw. sogar einen Überschuss aufweisen.²⁵⁵

Damit sind Mindestanforderungen definiert worden, das mittelfristige Budgetziel muss über einen konjunkturbereinigten Sicherheitsabstand zur Defizitobergrenze von 3% des BIP verfügen.²⁵⁶

²⁵¹ Part, P.: Öffentliche Finanzen in der Europäischen Union, Working Papers 3/1998 BMF Wien 1998, S. 24 ff

²⁵² D.h. ein Rückgang des BIP um 1% führt zu einem Anstieg des Haushaltsdefizits von 0,3%.

²⁵³ Breuss, F.: Fiskalpolitische Disziplinierung durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt: Österreich auf dem Weg zum Nulldefizit – Eine Modellanalyse, Wien, Juli 2000, S. 11

²⁵⁴ Part, P.: Öffentliche Haushalte in den EU-Staaten, in: Steger, G. (Hrsg.): Öffentliche Haushalte in Österreich, Verlag Österreich, Wien 2002, S. 30

²⁵⁵ Leibfritz, W. (Bearb.): Finanzpolitik im Spannungsfeld des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes, BM für Finanzen, Bonn 2001, S. 4

²⁵⁶ Part, P.: Entwicklung der Definition für das mittelfristige Budgetziel in den Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen, BMF Working Papers 8/2000, Wien, September 2000, S. 9

Den Sicherheitsabstand legt die Kommission für jedes Land individuell fest und passt ihn auch jährlich an.

In ihrem Public Finance Report 2000 hält die Europäische Kommission fest, dass im Allgemeinen ein budgetärer Sicherheitsabstand von 2% des BIP ausreichend sei, um bei einem Konjunkturabschwung die Obergrenze von 3% des BIP nicht zu überschreiten.²⁵⁷

Damit sind die Länder der EU de facto zu einem ausgeglichenen Haushalt verpflichtet.

Die auf europäischer Ebene ausgemachte SWP findet ihren Niederschlag auch in der nationalen Politik.

Daher wurden auch für die österreichischen öffentlichen Haushalte, deren Finanzergebnisse in die Maastricht-Kriterien einfließen, eine entsprechende Vereinbarung ausgehandelt um die Zielerreichung sicherzustellen.

Für den Bund ergab sich damit eine neue Situation. Er hatte einerseits gegenüber der EU für die Defizite der öffentlichen Haushalte die alleinige Verantwortung, andererseits war innerstaatlich ein wesentlicher Teil der öffentlichen Finanzen durch die Zuständigkeit der Länder und Gemeinden der Einflussnahme des Bundes entzogen.

In der Budgetpolitik wurde somit im Innenverhältnis eine effektive Abstimmung der Finanzpolitik der einzelnen Gebietskörperschaften notwendig.

1998 wurde ein Konsultationsmechanismus zwischen Bund, Ländern und Gemeinden gesetzlich vereinbart (BGBl. 99/35). In dieser Vereinbarung einigte man sich über die Einrichtung eines Verfahrensmechanismus zur Erreichung eines gesamtösterreichischen Stabilitätspaktes bis spätestens Ende 1998.

Es besagt, dass Gesetzesentwürfe der Bundesregierung bzw. Landesregierungen den anderen Partnern zur Kenntnis zu bringen sind. Es geht hier vor allem um die Klärung der finanziellen Auswirkungen, bei Interessenskonflikten wäre der Konsultationsmechanismus in Gang zu bringen.

Diese Vereinbarung steht auch unter dem Zwang, die entsprechenden fiskalischen Grenzwerte der WWU zu erreichen und dauernd zu halten bzw. zu verbessern.²⁵⁸

*Novak*²⁵⁹ sieht den Konsultationsmechanismus als Überbleibsel einer ursprünglich größer geplanten Bundesstaatsreform. Im Rahmen des Beitritts zur Europäischen Union 1995

²⁵⁷ Part, P.: Entwicklung der Definition für das mittelfristige Budgetziel in den Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen, BMF Working Papers 8/2000, Wien, September 2000, S. 16

²⁵⁸ Holoubek, M.; Holoubek, I.: Verfassungsrecht, Stand 1.9.2002, 5 Aufl., Verlag Österreich, Wien 2002, S. 325-327

beabsichtigte man die Neuregelung der Länderbeteiligung im Rahmen der Europäischen Union als Schiene für eine Bundesstaatsreform zu benutzen. Dieses Vorhaben scheiterte 1994, nicht zuletzt an der Finanzierungsfrage.

Der gesetzlich beschlossene Pakt vereinbart eine recht weit reichende Koordinierung der Haushaltsführung und legt fest, wie das Nulldefizit zu erreichen ist (wer welche Überschüsse zu leisten hat). Bei Nichterfüllung der entsprechenden Verpflichtungen werden entsprechende Sanktionen in Aussicht gestellt.²⁶⁰

Der österreichische Stabilitätspakt ist – aufgrund der finanzpolitischen Bedeutung – eng mit den jeweiligen Finanzausgleichsabkommen zwischen den Gebietskörperschaften verknüpft.

Der im November 1998 der EU präsentierte österreichische SWP-Plan sah bis 2002 ein Budgetdefizit von 1,4% des BIP vor. Dieser wurde noch im Einklang mit dem SWP der EU gesehen.²⁶¹

Die Regierungsbildung nach den Wahlen im Herbst 1999 hatte sich als äußerst turbulent und schwierig erwiesen, bei der die gewohnte Große Koalition (zumindest in diesem Jahrtausend) nicht mehr zustande kam. Es wurde eine FPÖ-ÖVP-Regierung gebildet, mit Wolfgang Schüssel (ÖVP) als Kanzler.

Das Jahr 2000 wird in Österreich nicht nur als Millenniumsjahr („Y2K“) in die Geschichtsbücher eingehen. Das Verlassen der Tradition der Großen Koalition durch die ÖVP leitete ohne Zweifel eine Wende in der österreichischen Politik ein.

Die erst am 4. Februar 2000 angelobte Bundesregierung (nach den Wahlen im Oktober 1999) schrieb sich vor allem die rigorose Einhaltung der Maastricht-Kriterien der WWU auf die Fahnen. „Nulldefizit“ wurde wohl zum Synonym für die geplanten Maßnahmen.

Die außenpolitischen Turbulenzen im Rahmen der neuen Regierungskonstellation FPÖ-ÖVP bescherten Österreich den mehrtägigen Besuch von drei vom Präsidenten des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte nominierten Persönlichkeiten in Österreich. In

²⁵⁹ Novak, R.: Föderalismus im Gezeitenwechsel in: Akyürek, M. et al.: Verfassung in Zeiten des Wandels. Demokratie - Föderalismus - Rechtsstaatlichkeit. Symposium zum 60. Geburtstag von Heinz Schäffer, Manz Verlag, Wien 2002, S. 115-116.

²⁶⁰ Matzinger, A.: Finanzausgleich, in: Steger, G (Hrsg.): Öffentliche Haushalte in Österreich, Verlag Österreich, Wien 2002, S. 87

ihrem Bericht („Weisenbericht“) urteilten sie über Österreich und ihrer Bundesregierung im Bezugsrahmen „europäischer Werte“.²⁶²

Aufgrund der verspäteten Regierungsbildung übermittelte die Bundesregierung das österreichische Stabilitätsprogramm 2000-2003 erst am 30. März 2000. Die darin ermittelten Budgetziele sind hinsichtlich der Maastricht-Kriterien als unterdurchschnittlich im Vergleich mit anderen EU-Staaten zu bezeichnen.

Bis 2003 wollte man das gesamtstaatliche Budgetdefizit von 2,0% (1999) auf 1,3% des BIP senken, die Schuldenquote sogar erst noch langfristiger bis 2005 auf die erforderlichen 60% gebracht werden.²⁶³

Mit diesem Programm war man rein von den Zahlen her Schlusslicht, sowohl im Vergleich mit den EU-Teilnehmerländern, als auch im gesamten Durchschnitt der EU-Länder.²⁶⁴

Die Antwort kam recht bald: Am 8. Mai 2000 wurde die österreichische Budgetpolitik vom ECOFIN-Rat heftig kritisiert sowie von der EU-Kommission gerügt. Österreich wurde aufgefordert, das Defizit bis 2001 stärker zu senken und sich schleunigst dem postulierten Ziel der 3. Stufe der WWU, ein Budget „close to balance“, zu nähern.²⁶⁵ Das verlangte nach einer Wende in der bisherigen Budgetpolitik. Im neuen österreichischen Stabilitätsprogramm 2000-2004 verpflichtet man sich daher, das öffentliche Defizit bis 2002 auf 0% des BIP zu reduzieren. In den Finanzausgleichsverhandlungen für die Jahre 2001-2004 wurde folglich die Stabilitätsorientierung noch verstärkt.²⁶⁶

Die Budgetrede für das Finanzjahr 2000 wurde unter neuer Regierungskonstellation am 21. März 2000 von Mag. Karl-Heinz Grasser (FPÖ) gehalten.

Mit Mitte Oktober 2000 wurde im Ministerrat das Doppelbudget 2001/2002 beschlossen, im Nationalrat nach entsprechenden Beratungen das Budget 2001 Anfang Dezember 2000 beschlossen.

²⁶¹ Rossmann, B.: Verteilungsaspekte der Wirtschaftspolitik in der Wirtschafts- und Währungsunion - eine Betrachtung aus Arbeitnehmersicht, in: Österreichische Nationalbank: Berichte und Studien 2/2001, Wien 2001, S. 157-173

²⁶² Bundeskanzleramt, Bundespressedienst: Österreichisches Jahrbuch 2000, 72. Folge, Wien 2001, S. 107-109

²⁶³ Bundesministerium für Finanzen: Österreichisches Stabilitätsprogramm 2000 bis 2003, BMF Wien, März 2000

²⁶⁴ EU, Public Finances in EMU-2000, Report of the Directorate General for Economics and Financial Affairs, European Commission, Brussels, May 2000

²⁶⁵ Rossmann, B.: Verteilungsaspekte der Wirtschaftspolitik in der Wirtschafts- und Währungsunion - eine Betrachtung aus Arbeitnehmersicht, in: Österreichische Nationalbank: Berichte und Studien 2/2001, Wien 2001, S. 157-173

²⁶⁶ Matzinger, A.: Konsultationsmechanismus und Österreichischer Stabilitätspakt, BM für Finanzen, Wien 1999 in: <http://www.gemeindebund.at/archiv/konstab.pdf>, S. 26

2001 wurde auch das Jahr in dem das Nulldefizit propagandistisch richtig einschlug.²⁶⁷ Die Regierung wusste die psychologische Komponente zu nutzen, die „keine Schulden mehr“ und „wir können nicht mehr ausgeben als wir einnehmen“ bei vielen Österreichern auslöste.

Dabei werden hier nicht zulässige Analogien zwischen privaten (Haushalts) Schulden und Schulden der öffentlichen Hand erzeugt.

Ein halbes Jahr nach Beschluss des Budgets 2000 wurde bereits am 18. Oktober 2000 der Budgetvoranschlag für das Jahr 2001 vom zuständigen Finanzminister Karl-Heinz Grasser im Parlament mit einer Budgetansprache präsentiert.

In dieser Budgetrede verwendete er auch den abgewandelten Werbespruch „Ein guter Tag beginnt mit einem sanierten Budget“, der die positiven Merkmale eines ausgeglichenen Haushalts entsprechend verkaufen soll.²⁶⁸

Das bereits im Ministerrat 2000 beschlossene Doppelbudget 2001/2002 wurde getrennt beschlossen. Die dafür einleitende Budgetrede für das Budget 2002 hielt Finanzminister Karl-Heinz Grasser am 1. März 2001 im Parlament.

2000 wurde auch eine Steuerreform in Gang gebracht, welche die Steuerpflichtigen bis 2003 entlasten, der Großteil der Steuersenkungen kommt dabei Beziehern niedrigerer Einkommen zugute. Ebenso wurde die Unternehmensbesteuerung verändert, es wurde die Einführung einer fiktiven Verzinsung des Eigenkapitals vorgenommen. Weiters wird die Stärkung der Altersvorsorge durch eine staatliche Förderung von Einzahlungen in eine private Pensionsversicherung erreicht.

Die Einnahmehausfälle aus dieser Steuerreform werden allerdings zeitlich versetzt erst in den nächsten Jahren wirksam. Trotzdem beleben die Maßnahmen die inländische Nachfrage und stärken den privaten Konsum.²⁶⁹

Die Forderungen des Ecofin-Rates nach einer ambitionierteren Budgetpolitik führten ab 2000 zu einem verschärften Konsolidierungskurs. Im Budget 2000-2002 wurde das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts angegeben. Ausgabenseitig umfassten neben Einsparungen im Verwaltungsbereich (insbesondere Personal) auch Maßnahmen, durch die der Bundesbeitrag zur Pensionsversicherung schwächer steigen sollte. Weiters wurde ein Einnahmen-Paket beschlossen: Mitte 2000 wurden Energieabgaben, die motor-

²⁶⁷ Vgl. dazu Gorfer, N.: Das Nulldefizit in Österreich, Dipl.-Arb. Universität Wien, Wien März 2002

²⁶⁸ Stenographisches Protokoll des Österreichischen Parlaments, 40. Sitzung des Nationalrates, XXI. GP, Mi., 18. und Do., 19. Oktober 2000, S. 13

²⁶⁹ Lehner, G.: Überblick über die Maßnahmen der Steuerreform 2000, WIFO-Monatsberichte 7/1999, S. 515-522

bezogene Versicherungssteuer sowie die Tabaksteuer spürbar erhöht. Anfang 2001 folgten dann Maßnahmen im Bereich der einkommensabhängigen Steuern (Lohnsteuer, Einkommenssteuer, Körperschaftssteuer) sowie der Kfz-Steuer und der Erbschaftssteuer.²⁷⁰

2001 wurde als weitere wichtige Maßnahme zur Erreichung der Budgetziele ein österreichischer Stabilitätspakt für die Jahre 2001-2004 abgeschlossen. Hier werden die Länder werden zu einem Budgetüberschuss verpflichtet, die Gemeinden sollen ausgeglichen bilanzieren. Die Länder und Gemeinden können diese Ziele nur erreichen, wenn sie Ausgliederungen nutzen. Die Bestimmungen des ESVG 95 dazu werden allerdings immer restriktiver. Verschiedene Ausgliederungen bzw. Transaktionen an diese ausgegliederten Einheiten werden oft nicht anerkannt.²⁷¹

Bei den Einnahmen wurden im Steuerbereich Konsolidierungsmaßnahmen gesetzt. Mit Jänner 2000 trat die Steuerreform in Kraft, die v.a. eine Einkommens- und Lohnsteuersenkung beinhaltete. Die zweite Etappe wird dann zeitverzögert wirksam und umfasst v.a. familienpolitische und unternehmenspolitische Maßnahmen. Das bewirkt natürlich einen Einnahmefall.²⁷²

Als Gegensteuerung wurden bereits 2000 die Einnahmenbasis verändert: Die Abgabe auf elektrische Energie wurde verdoppelt, die motorbezogene Versicherungssteuer, die Tabaksteuer, die Steuer auf alkoholische Getränke erhöht sowie einzelne Gebühren angehoben. Diese Zusatzeinnahmen waren auch teilweise schon 2000 wirksam.

2001 wird bei den Einnahmen ein umfangreiches Maßnahmenpaket wirksam, das fast ausschließlich auf einkommenssteuerabhängige Steuern ausgerichtet war. Und sowohl Auswirkungen in den privaten Haushalten als auch im Unternehmensbereich gezeigt haben und Mehreinnahmen brachten.²⁷³

2002 trat ein Konjunkturpaket („Konjunkturpaket I) in Kraft, das Steuererleichterungen für Forschung und Ausbildung, aber auch für Investitionen in Gebäude für Betriebsübertragungen, eine Investitionszuwachsprämie. Wegen der Hochwasserkatastrophe vom Sommer 2001 wurden zudem Steuererleichterungen gewährt („Konjunkturpaket II). Die

²⁷⁰ Breuss, F.; Kaniovski, S., Lehner G.: Makroökonomische Evaluierung der Fiskalpolitik 2000-2002, WIFO-Monatsberichte 7/2004, Wien 2004, S. 557

²⁷¹ Breuss, F.; Kaniovski, S., Lehner G.: Makroökonomische Evaluierung der Fiskalpolitik 2000-2002, WIFO-Monatsberichte 7/2004, Wien 2004, S.558

²⁷² Breuss, F.; Kaniovski, S., Lehner G.: Makroökonomische Evaluierung der Fiskalpolitik 2000-2002, WIFO-Monatsberichte 7/2004, Wien 2004, S.558

²⁷³ Breuss, F.; Kaniovski, S., Lehner G.: Makroökonomische Evaluierung der Fiskalpolitik 2000-2002, WIFO-Monatsberichte 7/2004, Wien 2004, S.559

2002 gesetzten Maßnahmen kompensierten insgesamt einen Teil der Effekte der Steuerreform wieder.²⁷⁴

Die Ausgaben sind stark von den Ausgliederungen beeinflusst, ihre Vergleichbarkeit wird daher erschwert.

Als Einsparungsmaßnahme wurde die Zahl der Bediensteten reduziert, der Personalaufwand sank 2000-2002. Der Abbau wurde jedoch durch den Zuwachs der Pro-Kopf-Gehälter gedämpft. Weiters wurde im Bereich der Sozialtransfers der Bundesbeitrag zur Pensionsversicherung reduziert. Flankiert wurde diese Senkung durch einige Maßnahmen, wie Anhebung des Frühpensionsalters und Abschaffung der vorzeitigen Alterspension wegen geminderter Arbeitsfähigkeit bzw. Erwerbsunfähigkeit.²⁷⁵ Insgesamt wurden die Sozialleistungen 2001 und 2002 erheblich gekürzt – nach dem „Familienpaket 2000“.²⁷⁶

Transfers an andere Unternehmen: Hier wurde die Senkung der Subventionen (insbesondere an die ÖBB, diese wurde jedoch wieder durch eine Kapitalaufstockung substituiert) durchgeführt. Jedoch nur in geringem Ausmaß, da diese zumeist mit Kofinanzierungen der EU verbunden sind.²⁷⁷

Die sonstigen Ausgaben sind wie in den vorigen Jahren heterogen. Vor allem die Investitionen des Bundes gehen deutlich zurück. Das hängt größtenteils mit den Ausgliederungen zusammen. Auch beim Sachaufwand wurde gespart, dafür erhöhen sich die Mietzahlungen (an die BIG) spürbar.²⁷⁸

Insgesamt entwickeln sich Einnahmen und Ausgaben des Bundes 2000-2002 sehr unterschiedlich. Während im Jahr 2000 Mehrausgaben zu verzeichnen waren, konnten 2001-2002 Einsparungen bei den Ausgaben verzeichnet werden. Ebenso verursachte die Steuerreform 2000 erhebliche Einnahmefälle, 2001-2002 brachten die steuerlichen Maßnahmen erheblich Mehreinnahmen. Daraus ergibt sich die Schlussfolgerung, dass der Schwerpunkt der Konsolidierung auf der Ausgabenseite lag.²⁷⁹

Grafisch dargestellt wirkten sich die von der Regierung gesetzten Maßnahmen in der Budgetpolitik auf die Maastricht-Kriterien folgendermaßen aus:

²⁷⁴ Breuss, F.; Kaniovski, S., Lehner G.: Makroökonomische Evaluierung der Fiskalpolitik 2000-2002, WIFO-Monatsberichte 7/2004, Wien 2004, S.560

²⁷⁵ Breuss, F.; Kaniovski, S., Lehner G.: Makroökonomische Evaluierung der Fiskalpolitik 2000-2002, WIFO-Monatsberichte 7/2004, Wien 2004, S.561

²⁷⁶ Breuss, F.; Kaniovski, S., Lehner G.: Makroökonomische Evaluierung der Fiskalpolitik 2000-2002, WIFO-Monatsberichte 7/2004, Wien 2004, S.566

²⁷⁷ Breuss, F.; Kaniovski, S., Lehner G.: Makroökonomische Evaluierung der Fiskalpolitik 2000-2002, WIFO-Monatsberichte 7/2004, Wien 2004, S.561

²⁷⁸ Breuss, F.; Kaniovski, S., Lehner G.: Makroökonomische Evaluierung der Fiskalpolitik 2000-2002, WIFO-Monatsberichte 7/2004, Wien 2004, S.561

²⁷⁹ Breuss, F.; Kaniovski, S., Lehner G.: Makroökonomische Evaluierung der Fiskalpolitik 2000-2002, WIFO-Monatsberichte 7/2004, Wien 2004, S.562

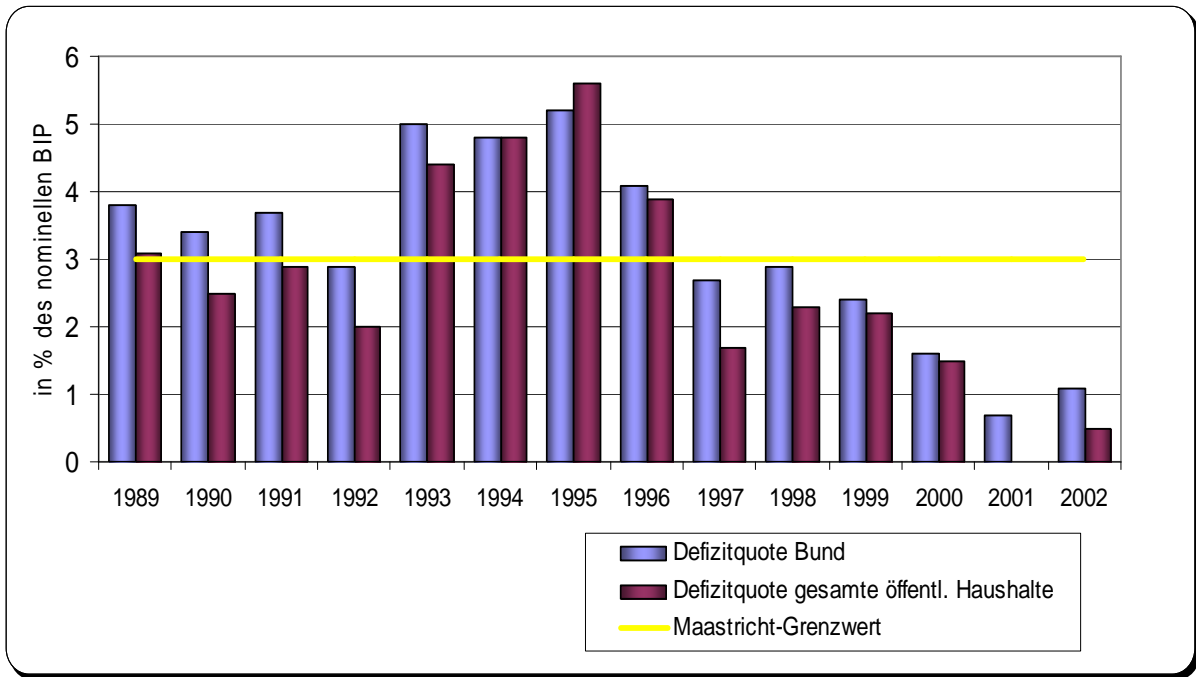


Abbildung 5: Nettodefizit 1989-2002

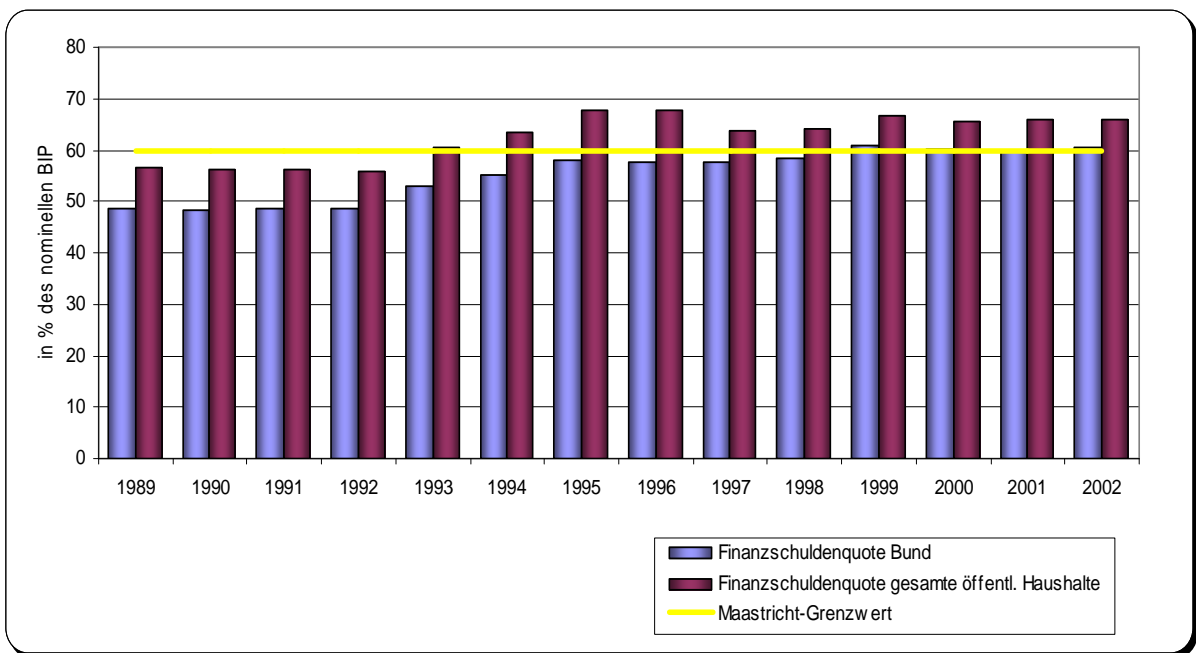


Abbildung 6: Schuldenquote 1989-2002

Das Nettodefizit erfährt nach 1999 durch die gesetzten Maßnahmen wieder einen kräftigen Abschwung und konnte 2001 gesamtsstaatlich ausgeglichen abgeschlossen werden. Ein etwas anderes Bild zeigt sich bei der Schuldenquote. Sie blieb annähernd konstant über den Zeitraum.

4.5.4 Kritik

Die von der EU mit Vehemenz durchgesetzten Maastricht-Kriterien wurden von Wirtschaftswissenschaftler kritisch hinterfragt.²⁸⁰

Kritisiert wurde dabei z.B.:²⁸¹

- Der postulierte Zusammenhang zwischen der Verschuldungspolitik eines Landes und seinem Geld- und Wechselkursregime sei nicht gegeben.
- Die Zahlen für manche willkürlich gewählt erscheinen. Die 3%/60%-Formel der Maastricht-Kriterien funktionieren nur dann, wenn ein nominelles Wachstum des BIP von mind. 5% angenommen wird.
- Die Kriterien nehmen keine Rücksicht auf konjunkturelle Schwankungen oder auf die unterschiedliche Leistungsfähigkeit der Länder (und ihrer Ausgangspunkte in Bezug zu den Kriterien). Gegenmaßnahmen sind erst möglich, wenn eine Rezession schon eingetroffen ist.
- In der 3. Stufe der WWU wurde – aufgrund der einheitlichen Währung – die Geld- und Wechselkurspolitik der Länder aus der Hand gegeben. Sich da noch den strengen Einschränkungen in fiskalpolitischer Hinsicht auch noch zu unterwerfen, scheint keinen Sinn zu ergeben.
- Die mangelnde Flexibilität dieses Systems schränkt die Möglichkeiten der Staaten auch ein, auf konjunkturelle Veränderungen zu reagieren.
- Die Fixierung auf Grenzwerte lässt die Frage nach der Qualität der Leistung oder Nachhaltigkeit der Budgetsanierung nicht zu.

Kritik wird ebenso an den Bemühungen geübt, die Budgetkonsolidierung hauptsächlich ausgabenseitig durchzuführen, weil angenommen wurde, nur diese können nachhaltig sein kann. Ausgabenseitige Einsparungen haben über Kürzungen der Sozialausgaben, der Beschäftigung und der Löhne zu erfolgen, nicht jedoch über eine Erhöhung der Steuern. Diese Annahme folgert ebenso, dass Budgetkonsolidierungen so wachstumsfördernd wirken. An diesen Schlussfolgerungen wird empirisch stark gezweifelt.²⁸²

Die „Maastricht-Kriterien“ haben sich mittlerweile verselbständigt, d.h. die internationalen Kapitalmärkte schätzen das Länderrisiko anhand der Maastricht-Kriterien ein und rea-

²⁸⁰ Weitere fundierte Kritik: BEIGEWUM-Beirat für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen (www.beigewum.at)

²⁸¹ Rossmann, B.: Verteilungsaspekte der Wirtschaftspolitik in der Wirtschafts- und Währungsunion - eine Betrachtung aus Arbeitnehmersicht, in: Österreichische Nationalbank: Berichte und Studien 2/2001, Wien 2001, S. 157-172

²⁸² Rossmann, B.: Verteilungsaspekte der Wirtschaftspolitik in der Wirtschafts- und Währungsunion - eine Betrachtung aus Arbeitnehmersicht, in: Österreichische Nationalbank: Berichte und Studien 2/2001, Wien 2001, S. 157-172

gieren auf unsolide bzw. unglaubwürdige Budgetpolitik mit entsprechenden Risikoauflagen, wodurch die Kosten der öffentlichen Verschuldung steigen.²⁸³

Die Europäische Union zwingt ihre Mitgliedsländer zu fiskalischer Disziplin. Somit ist generell der Spielraum für eine eigenständige Wirtschafts- und Sozialpolitik der Staaten kleiner geworden.²⁸⁴

²⁸³ Krammer, E.: Budget –und Finanzpolitik in Österreich in den neunziger Jahren vor dem Hintergrund des EU-Beitritts unter besonderer Berücksichtigung der öffentlichen Verschuldung, Dipl-Arb. WU-Wien, Juni 2001

²⁸⁴ Vgl. dazu: Leithner, E.: Ist der Handlungsspielraum der Fiskalpolitik in Österreich kleiner geworden?, in: Weigel, W. (Hrsg): Handbuch der österreichischen Finanzpolitik, Manz Verlag, Wien 1986, S. 497 ff

5 Schlussfolgerungen

Aus den oben gezeigten Grafiken bezüglich der Maastricht-Kriterien lassen sich noch andere komprimierte Darstellungsweisen ableiten.

Bei Betrachtung fällt auf, dass beim Kriterium des Nettodefizits mit den gesetzten Maßnahmen entsprechende Veränderungen herbeigeführt werden konnten. Der Verschuldungsgrad der öffentlichen Haushalte sowie des Bundes hingegen blieb relativ konstant über den von der EU geforderten 60%-Grenze.

Der öffentliche Schuldenstand wird laut gängiger Lehrmeinung wesentlich von zwei Faktoren beeinflusst: dem Primärsaldo (Nettodefizit minus Zinsen) sowie dem Verhältnis zwischen dem (nominellen) BIP-Wachstum und der durchschnittlichen Verzinsung der Finanzschuld. Ein Abbau der Schuldenquote setzt voraus, dass entweder ein Primärüberschuss erreicht wird oder die durchschnittliche Verzinsung der Finanzschuld unter der nominellen Wachstumsrate liegt. Die durchschnittliche Verzinsung lag aber praktisch seit Beginn der 90er Jahre (teilweise erheblich) über dem BIP-Wachstum. Von dieser Seite kann also keine Reduzierung des Schuldenstandes durchgeführt werden.

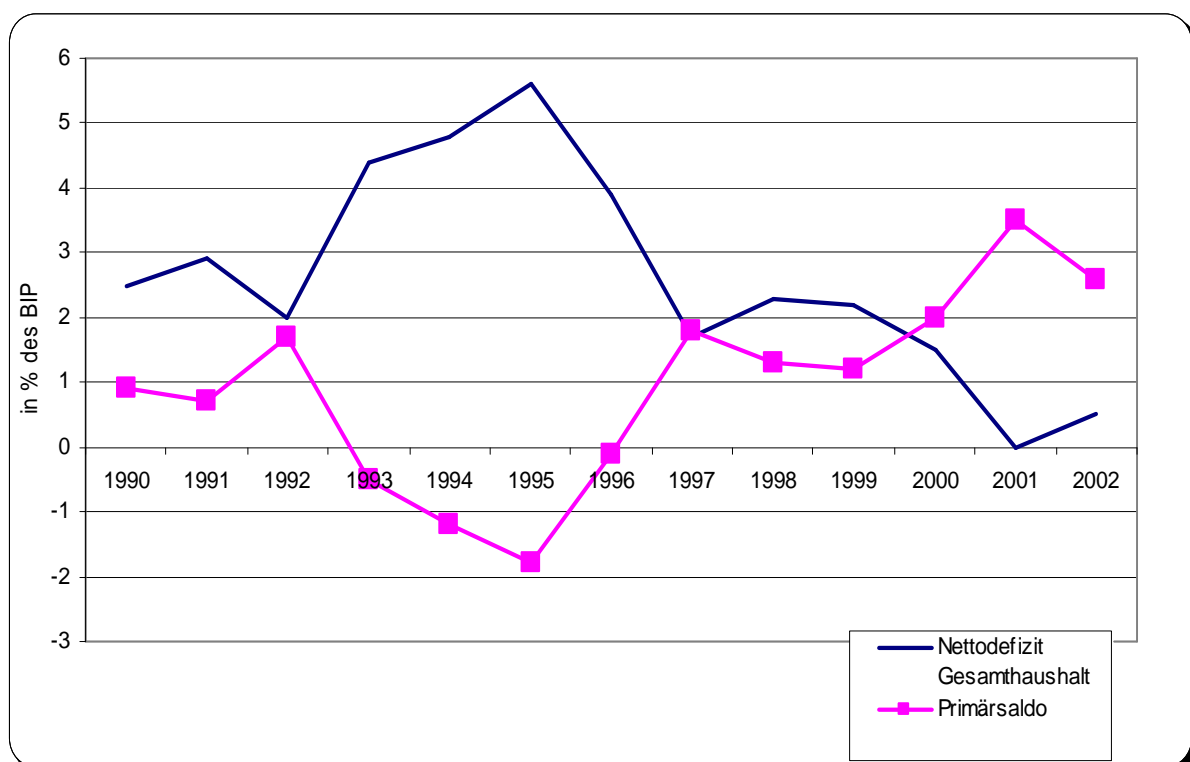


Abbildung 7: Primärsaldo und Nettodefizit 1990-2002

Die fast exakt gegenläufigen Ausprägungen an der Defizitgrenze von ca. 1,8% sind deutlich sichtbar. Die daraus erzielbare Schlussfolgerung ist, dass die Zinszahlungen des

Staates (im Verhältnis zum BIP) für seine Finanzschulden über die Jahre hinweg relativ konstant bleiben.

Weitere interessante Entdeckungen bietet ein Vergleich von zwei folgenden Kenngrößen. Zum einen der Primärsaldo (wie auch oben angeführt), der ja Voraussetzung dafür ist, dass ein Schuldenstand abgebaut werden kann. Im Vergleich mit der Veränderung der Finanzschuldenquote ergibt sich folgendes Bild:

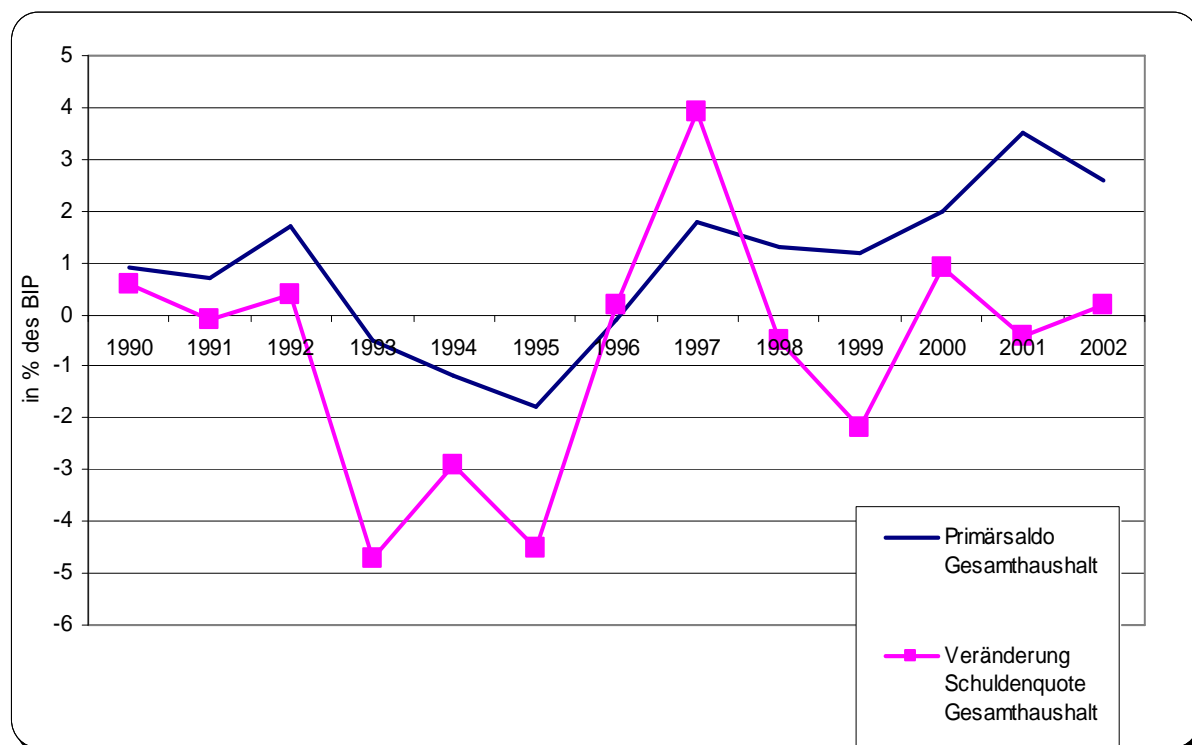


Abbildung 8: Primärsaldo und Veränderung der Schuldenquote Gesamthaushalt

Bis 1997 verläuft der Zusammenhang beider Kenngrößen noch relativ parallel. Ein Primärdefizit verursacht auch eine Verschlechterung der Schuldenquote bzw. ein Primärüberschuss eine Verbesserung. Ab 1997 werden konstant Primärüberschüsse erzielt, auf die Schuldenquote hat das insgesamt gesehen keinen 1:1 Effekt mehr. Als Erklärung müssen daher andere Faktoren eine Rolle spielen, wie z.B. Einmaleffekte durch Ausgliederungen.

Aus beiden Abbildungen geht jedoch eines hervor. Der Einfluss des Nettodefizits auf den Primärsaldo ist deswegen sehr hoch, weil die Zinszahlungen des Staates im Verhältnis zum BIP konstant bleiben. Ein weiterer Zusammenhang zum Abbau der Schuldenquote ist in dieser Stärke nicht festzustellen und wird vermutlich von anderen Faktoren wesentlich beeinflusst.

Zusammenfassend ist auch eine Betrachtung der Einnahmen- und Ausgabenentwicklung des Staates bedeutsam.

Die Abbildung zeigt die Entwicklung der Ausgaben- bzw. Einnahmenquoten, die in % des nominellen BIP ermittelt werden sowie die Wachstumsraten des nominellen BIP.

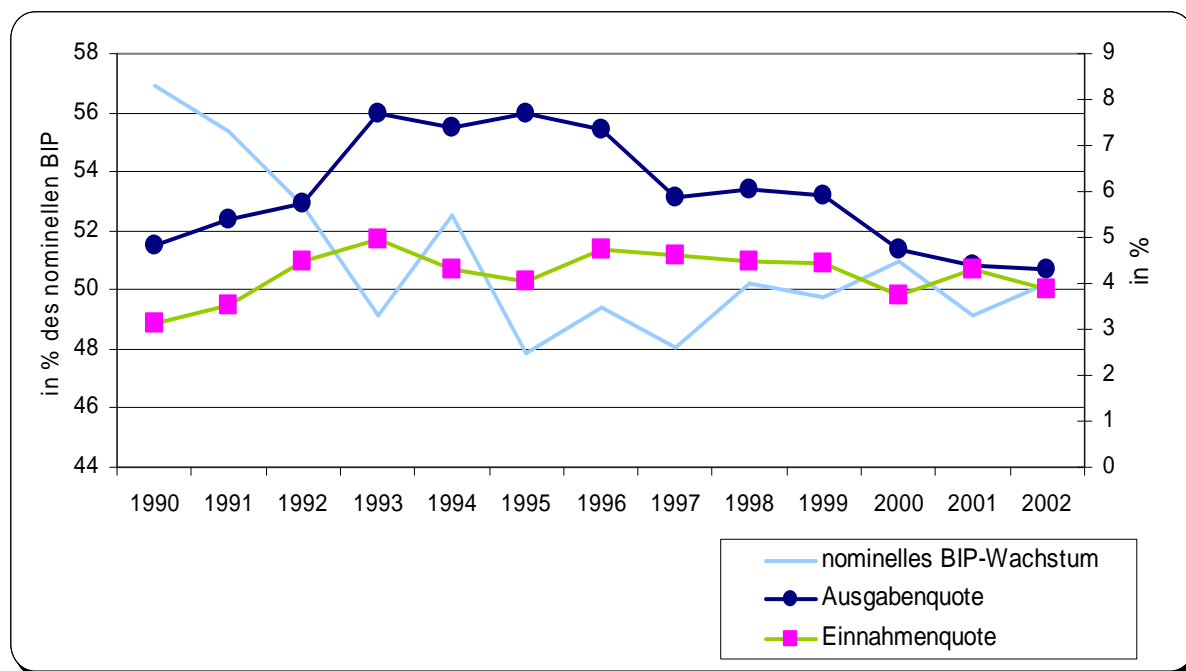


Abbildung 9: Ausgaben- und Einnahmenquoten des Staates

Während 1990-1992 ein weitgehend paralleler Anstieg der Einnahmen- wie der Ausgabenquote verzeichnet wurde, so verschärfte sich mit dem Absinken des BIP-Wachstums das Ausgabeniveau stark. Das Niveau der Einnahmenquote blieb seither relativ stabil. Die Ausgabenquote konnte erst 1997 bzw. 2000 wieder annähernd auf das Niveau von 1990 gebracht werden.

Der „äußere Druck“ der Maastricht-Grenzwerte sorgte für entsprechende äußerliche Anpassung des Staatsbudgets, zumindest was das Nettodefizit betrifft. Die geforderte Schuldenquote des Gesamthaushaltes von 60% wurde in den 90er Jahren jedenfalls deutlich überschritten und damit nie erreicht. Das zeigt gleichzeitig die Kurzfristigkeit im politischen Denken: Das Nettodefizit konnte mit Einmalmaßnahmen unter die geforderte Grenze relativ rasch gebracht werden, ein wirklicher Abbau (auch mit Einmalmaßnahmen) der Gesamtschulden gelang jedoch nicht.

Die hier verwendeten Quoten weisen natürlich gewisse Nachteile auf. Neben den Vorteilen der guten Vergleichbarkeit leidet die Qualität der Rückschlüsse – wie *Lehner* in den WIFO-Monatsberichten immer wieder betont – vor allem unter der zeitlichen Verzögerung

der gesetzten Maßnahmen. Durch Ausgliederungen und Verschiebungen von Aufgaben in unterschiedliche Budgetkapitel ist die Identifizierung eines direkten Ursachen-Wirkungszusammenhangs selbst für Experten erheblich erschwert. Eine grafische Analyse über den dargestellten Zeitraum ist daher mit einigen Unsicherheitsfaktoren behaftet.

Die qualitative Analyse zeigt jedoch mehrere Entwicklungsschienen, die einige weiterführende politikwissenschaftliche Fragestellungen aufzeigen.

Die 90er Jahre zeigen hier eine Entwicklung in der Politik der öffentlichen Haushalte, deren Ende noch gar nicht abzusehen ist. Diese Jahre bringen eine qualitativ andere Ausrichtung der Budgettechniken mit weitreichenden Folgen. Die Ausrichtung auf budgettäre Salden hatte ja bereits vor dem EU-Beitritt entsprechenden Niederschlag in der Budgetpolitik gefunden. Die Konzentration auf fixe Grenzwerte (Maastricht-Kriterien, Nulldefizit) nach außen in Kombination mit Globalbudgets für die einzelnen Ressorts nach innen setzen dann eine Entwicklung in Gange, deren Folgen auch im Hinblick auf ihre parlamentarische Legitimität hin kritisch hinterfragt werden sollte. Budgets der öffentlichen Haushalte leiden generell unter einem Erzeugungs- und Wissensdefizit. Die Legislative hat weder Ressourcen noch Zugang zu den erheblichen Informationen der Exekutive, die heute hinter der Erstellung eines Budgets liegen. Dieses Informationsdefizit wird durch die Veränderungen der letzten Jahrzehnte erheblich verstärkt. Auch die in den 90er Jahren sehr beliebten Ausgliederungen aus dem Budget sind mit der Begründung, dass unternehmerisches Denken zu besseren Ergebnissen führt, durchgeführt worden. Die bisher vorliegenden (sofern überhaupt möglichen) Ergebnisse sind jedoch ernüchternd. Die Aussagekraft des Bundeshaushalts nimmt damit weiter ab und wird in seinem gesamten Wirkungszusammenhang kaum noch erfassbar.

Die Tendenz, ein staatliches Budget wie eine Unternehmensbilanz erstellen zu wollen, bringt Vorteile für die Hereinnahme von künftigen Auswirkungen von Budgets. Die Globalbudgets bis hin zu (wie von Steger beschriebenen) „Projektbudgets“ die rollierend über mehrere Jahre geführt werden, bringen für die betroffenen Mitarbeiter eine zusätzliche Motivation. Allerdings geht hier weiter die legislative Kompetenz des Parlaments verloren. Sicherlich prüft der Rechnungshof auf Effizienz und sinngemäße Verwendung der Gelder. Eine prinzipielle inhaltliche Prüfung findet jedoch nicht statt. Die latente Budgetstarrheit wird somit gefördert. Eine kritische Reflexion dieser „innerexekutiven“ (in Absprache mit dem Rechnungshof) Entwicklung des „New Public Management“ im Verhältnis zur Legislative findet öffentlich nicht statt. Die Bindung des Bundesbudgets an Maastricht-Kriterien „entmachtet“ die Legislative zusätzlich. Auch die öffentliche Darstellung der Exekutive in Bezug zur Budgetgestaltung drückt das wohl am besten aus.

In den Entwicklungsfeldern des New Public Management sind unter Anderem entsprechende Flexibilisierungen hinsichtlich der öffentlichen Budgets enthalten. Diese Aufwei-

chung der Budgetprinzipien geschieht zum Nachteil der Legislative. Jener Kraft, die einen Haushaltsplan erst zu einem gültigen Budget macht. Das herrschende Informationsdefizit wird weiter vertieft. Wo ist hier die Grenze zu ziehen zwischen unzulässiger Flexibilisierung und zulässiger? Wo die Kontrollrechte eines Parlamentes anzusiedeln? Der weiterhin schleichende Informations- und damit Kontrollverlust sollte entsprechend entgegengewirkt werden. Diese Initiative kann nur von der betroffenen Partei kommen, nämlich dem Parlament selbst. Hier wäre ein institutionalisierter und qualitativer Informationszugang und -verarbeitung zu den Möglichkeiten der Exekutive nötig.

Das scheinbar „unternehmerische Denken“ im Bereich eines Staatsbudgets hat oberflächlich Einzug gehalten. Oberflächlich deshalb, weil sich gerade ein/e UnternehmerIn mehr Gedanken über die mittelfristigen und langfristigen Auswirkungen seiner/ihrer Handlungen macht. Investitionen werden genau durchkalkuliert (zumeist vom Kapitalgeber) und Planungsszenarien durchgerechnet. Ein unternehmerisch denkender Mensch setzt einen längeren Rahmen für seine/ihre Geschäfte an und nimmt auch finanziell schlechtere Anfangsjahre für einen späteren Erfolg in Kauf. Diese Anfangsverluste werden – sofern erfolgreich – durch spätere Gewinne wieder ausgeglichen bzw. übertroffen. Bei dieser Betrachtungsweise tun sich einige Fragen auf: Wie unternehmerisch denkend sind die Gestalter der öffentlichen Haushalte? In den öffentlich geführten Debatten wird das als Begründung für z.B. Ausgliederungen, dem Drang zum „Sparen“, etc. immer wieder angeführt, hält es einer realen Prüfung stand?

Eine weiterführende politikwissenschaftliche Beschäftigung mit Budgetsalden geht somit über rein finanztechnische oder mathematische Beobachtungen weit hinaus. Sie führt zu Fragestellungen, die in keiner öffentlich geführten Diskussion vorkommen, aber für alle Staatsbürger wesentlich sind.

6 Zusammenfassung

Diese Arbeit beschäftigt sich mit dem Thema der Bundesbudgetpolitik in den 90er Jahren und darüber hinaus.

Um das Bundesbudget entsprechend einordnen zu können, werden den Begriffen des öffentlichen Sektors sowie der öffentlichen Haushalte je ein Kapitel gewidmet. Zentral für diese Arbeit steht das Kapitel über den österreichischen Bundeshaushalt. Nach den rechtlichen Grundlagen und dem „Kreislauf“ eines Bundesbudgets werden die Ereignisse in den 90er Jahren bis 2002 nachgezeichnet und bewertet. Es wird die Ausgangslage vor dem EU-Beitritt geschildert.

Die Konzentration auf Budgetsalden wurde schon als ein zentrales Thema angesehen, Konsolidierung stand bei der Erstellung der Bundesbudgets mehr oder weniger Pate. Parallel zu den österreichischen Bemühungen fanden auf EU-Ebene zentrale Weichenstellungen für die österreichische Haushaltspolitik statt. Im Vertrag von Maastricht wurde 1991 ein Stufenplan festgelegt, der fixe fiskalische Grenzwerte für die öffentlichen Haushalte verlangt. Mit dem EU-Beitritt 1995 wurden diese auch für die österreichischen öffentlichen Haushalte bindend. Wobei die Ausgangslage im Jahr 1995 genau die gegenteilige Entwicklung anzeigte.

Die Budgetpolitik ab dem Jahr 1996 wies daher gleich mehrere Brüche auf. Zum einen wurde bei der Erstellung des Bundesbudgets ab sofort das Prinzip der Globalbudgets (d.h. jedem Ressort werden Budgets zugeteilt, die dann in gewissen Grad selbständig verteilt werden dürfen) angewandt. Zum anderen erzeugte der EU-Beitritt Österreichs mitten in der 2. Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion den Zwang zur Übernahme der Maastricht-Kriterien.

Die seit 1996 geltenden Globalbudgets sind als Elemente des „New Public Managements“ zu werten. Sie sind ein „Top-down-approach“ und delegieren Verantwortung und nötiges Fachwissen zu finanztechnischen Fragen nach „unten“ an die Ressorts sowie weiter an Fachabteilungen. Das BMF hat hier – lt. *Steger* – noch weiterführende Pläne in Richtung weiterer Flexibilisierung der Budgets (auch rollierend über mehrere Jahre). Eine kritische öffentliche Reflexion dieser Entwicklungen findet nicht statt.

Die geplante Erreichung der Budgetziele wurde durch den politischen Willen der Bundesregierung, im ersten Teilnehmerkreis der WWU per 1.1.1999 dabei zu sein, weiter verschärft. Daher wurde im Budgetjahr 1996/1997 ein groß dimensioniertes (und im Hin-

blick auf die Teilnahme an der WWU erfolgreiches) Konsolidierungspaket geschnürt. Und es rückte das Zusammenspiel der öffentlichen Haushalte wieder in den Mittelpunkt, da sich die Grenzwerte auf alle öffentlichen Haushalte beziehen und eine enge Abstimmung untereinander verlangen. Das Potential einer Bundesstaatsreform in diesem Zusammenhang wurde allerdings nicht ausgeschöpft, sondern auf das Hilfsmittel eines Konsultationsmechanismus sowie eines innerösterreichischen Stabilitätspakts zurückgegriffen. Die Maastricht-Kriterien als fixe Grenzwerte provozieren laut Kritikern ein prozyklisches Verhalten der öffentlichen Haushalte und führen die prinzipielle Idee der öffentlichen Haushalte als Konjunkturausgleichsinstrumentarium ad absurdum.

Während der Umsetzung des großen österreichischen Konsolidierungspakets 1996/1997 werden – diesmal mit österreichischer Beteiligung – 1997 auf EU-Ebene weitere Schritte ganz unter dem Eindruck des EU-Verständnisses einer „ordentlichen Haushaltsführung“ gesetzt. Die Maastricht-Kriterien werden weiter verschärft (auch mit Sanktions- und Kontrollmechanismen versehen) und ein Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) vereinbart, der nun einen ausgeglichenen Haushalt vorsieht, d.h. keine Defizite mehr erlaubt. Der erste Stabilitäts- und Wachstumspakt Österreichs im Jahr 1998 sieht noch kleinere Defizite vor, die Budgetdisziplin lässt in diesen Jahren merklich nach (auch nachdem im Konsolidierungspaket 1996/97 viele Einmaleffekte vorhanden waren). Der im März 2000 in diesem Sinne vorgelegte SWP Österreichs entspricht aber nun nicht mehr den Vorgaben der EU und wird in Richtung „Nulldefizit“ bis 2001 getrimmt. Hier finden die bereits bekannten Instrumentarien aus 1996/1997 wieder Anwendung.

In den Schlussfolgerungen werden weitere Analysen über die beiden Maastricht-Kriterien gezogen. Während das Kriterium des Nettodefizits budgettechnisch entsprechend strapaziert wurde und mit Anstrengungen unter das geforderte Niveau von 3% bzw. dann auf „Nulldefizit“ gebracht werden konnte, zeigt sich die Schuldenquote über die betrachteten Jahre relativ stabil. Ein Abbau ist hier im Gesamthaushalt nur bedingt gelungen. Ein Zusammenhang zwischen Primärüberschüssen (die nur erzielt werden können, wenn das Nettodefizit entsprechend klein gehalten werden kann) und dem laut Lehrmeinung damit möglichen Abbau der (Alt)Schuldenquote kann aufgrund vorliegender Daten ab 1997 nicht direkt hergestellt werden.

Weiters werden weitere, ausbaufähige Erkenntnisse aus dieser Arbeit (Prämisse des wirtschaftlichen Handelns sowie dem Informationsdefizit) identifiziert und mit entsprechenden weiterführenden Fragestellungen unterlegt.

7 Verwendete Literatur

Abele, H. et al.: Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik, Manz Verlag, Wien 1989

Altmann, J.: Wirtschaftspolitik, Uni-TB, 1317: Wirtschaftswissenschaften, Lucius & Lucius, Stuttgart 2000

Arndt, H.: Die Planung als Problem der Marktwirtschaft, in: Schneider, E. (Hrsg.): Rationale Wirtschaftspolitik und Planung in der Wirtschaft von heute, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 45, Duncker & Humblot, Berlin 1967

Bayer, K. (et al.): Aktuelle Herausforderungen für die österreichische Wirtschaftspolitik in der WWU, BMF Working Papers 4/2000, Wien, August 2000

BEIGEWUM - Beirat für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen (www.beigewum.at)

Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen: Europäische Wirtschafts- und Währungsunion – Neue Rahmenbedingungen für die österreichische Wirtschafts- und Finanzpolitik, Nr. 71, Wien 1994.

Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen: Wirtschaftspolitische Handlungsspielräume, Ueberreuter, Wien 1998

Berg, H.: Außenwirtschaftspolitik, in: Bender, D.: Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Band 2, 7. Auflage, Verlag Vahlen, München 1999

Blankart, C.: Demokratie. Öffentliche Finanzen in der Demokratie – Eine Einführung in die Finanzwissenschaft, 4. Auflage, Verlag Vahlen, München 2001,

Breuss, F.: Fiskalpolitische Disziplinierung durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt: Österreich auf dem Weg zum Nulldefizit – Eine Modellanalyse, Wien, Juli 2000

Breuss, F.: Die Wirtschaftspolitische Architektur der WWU, WIFO Monatsberichte 9/2002, Wien 2002

Breuss, F.; Kaniowski, S., Lehner G.: Makroökonomische Evaluierung der Fiskalpolitik 2000-2002, WIFO-Monatsberichte 7/2004, Wien 2004

Bundeskanzleramt, Bundespressedienst: Österreichisches Jahrbuch 2000, 72. Folge, Wien 2001

Bundesministerium für Finanzen: Österreichisches Stabilitätsprogramm 2000 bis 2003, BMF Wien, März 2000

Bundespressedienst (Hrsg.): Österreichisches Jahrbuch 1989, Verlag der Österreichischen Staatsdruckereien, Wien 1990

Bundespressedienst (Hrsg.): Österreichisches Jahrbuch 1990, Verlag der Österreichischen Staatsdruckereien, Wien 1991

Dalfen, Th.: Spielräume nationaler Fiskalpolitik in der Wirtschafts- und Währungsunion, Dipl.-Arb. WU-Wien, Wien Februar 1996

Diagnose und Prognose als wirtschaftswissenschaftliche Methodenprobleme, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Band 25, Berlin 1962

Europäische Union: Public Finances in EMU-2000, Report of the Directorate General for Economics and Financial Affairs, European Commission, Brüssel Mai 2000

Fischer, K.: Theoretische Grundlagen der Konjunkturprognose, Peter Lang Verlag, Frankfurt/M., 1989

Fleischmann, E.: Öffentliche Haushalte in Österreich, in: Steger, G. (Hrsg.): Öffentliche Haushalte in Österreich, Verlag Österreich, Wien 2002

Fleischmann, E.: Die Berechnung des Maastricht-Defizits des Bundes, in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, Heft 1-2/2000, Wien 2000

Funk, B.-C.(Hrsg.): Die Besorgung öffentlicher Aufgaben durch Privatrechtssubjekte, Orac Verlag, Wien 1981

Gantner, M.: Die öffentliche Finanzwirtschaft, in: Abele, H. et al.: Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik, Manz Verlag, Wien 1989

Gantner, M. (Hrsg.): Handbuch des öffentlichen Haushaltswesens, Manz Verlag, Wien 1991

Gantner, M. (Hrsg.): Budgetausgliederungen - Fluch(t) oder Segen? Manz Verlag, Wien 1994

Gerfin, H.: Langfristige Wirtschaftsprognose, Polygraphischer Verlag, Tübingen 1964

Gorfer, N.: Das Nulldefizit in Österreich, Dipl.-Arb. Universität Wien, Wien, März 2002

Heinig, K.: Das Budget, 1. Bd., Die Budgetkontrolle, Tübingen 1949, in: Klein, S.: Das Budget als Instrument rationaler Haushaltsplanung, Dipl.-Arbeit HsfWH, Wien 1972

Hengstschläger, J.: Budgetrechtliche Probleme, in: Funk, B.-C. (Hrsg.): Die Besorgung öffentlicher Aufgaben durch Privatrechtssubjekte, Orac Verlag, Wien 1981

Holoubek, M.; Holoubek, I.: Verfassungsrecht, Stand 1.9.2002, 5 Aufl., Verlag Österreich, Wien 2002

Katterl, A.; Köhler-Töglhofer, W.: Auswirkungen des EU-Beitritts auf die österreichische Budgetpolitik, in: Geldpolitik und Wirtschaft Q 2/2005, OENB Wien 2005

Klein, S.: Das Budget als Instrument rationaler Haushaltsplanung, Dipl.-Arbeit HsfWH, Wien 1972

Kostal, T.: Machtinstrument Finanzausgleich, in: RAUM, österreichische Zeitschrift für Raumplanung und Regionalpolitik, Nr. 32, 12/1998

Krenthaller, C.: Die Finanzplanung des Bundes - Rechtslage und Wirklichkeit, Dipl.-Arbeit WU-Wien, Wien 1998

Krammer, E.: Budget -und Finanzpolitik in Österreich in den neunziger Jahren vor dem Hintergrund des EU-Beitritts unter besonderer Berücksichtigung der öffentlichen Verschuldung, Dipl.-Arb. WU-Wien, Juni 2001

Kropf K.; Leitsmüller, H.; Rossmann, B.: Ausgliederungen aus dem öffentlichen Bereich, in: Rechts- und Sozialwissenschaftliche Schriftenreihe der AK Wien Bd. 21, Wien 2001

Landler, F.: Das österreichische Bildungssystem in Zahlen:Analyse und Computersimulation des Schulsystems und der Qualifikationsstruktur der Bevölkerung, WUV-Universitäts-Verlag, Wien 1997

Lehner, G.: Budgetkonsolidierung - eine mittelfristige Aufgabe, in: WIFO-Monatsberichte 3/92, Wien 1992

Lehner, G.: Bundesvoranschlag 1993 setzt Budgetkonsolidierung fort, in: WIFO-Monatsbericht 12/92, Wien 1992

Lehner, G.: Nettodefizit des Bundes bei 3,3% stabilisiert, in: WIFO-Monatsbericht 4/93, Wien 1993

Lehner, G.: Auswirkungen eines EU-Beitritts auf den öffentlichen Sektor, in: WIFO-Monatsbericht 5/94, Wien 1994

Lehner, G.: Steuerreform und EU-Beitritt prägen den Bundeshaushalt 1994 und 1995, in: WIFO-Monatsbericht 4/95, Wien 1995

Lehner, G.: Budgetkonsolidierung prägt Bundesvoranschlag 1996 und 1997, in: WIFO-Monatsbericht 5/1996, Wien 1996

Lehner, G.: Bundeshaushalt 1996 spiegelt Konsolidierungsmaßnahmen wider, in: WIFO-Monatsbericht 5/1997, Wien 1997

Lehner, G.: Der Bundeshaushalt im Konsolidierungsprozeß, in: WIFO-Monatsbericht 1/1998, Wien 1998

Lehner, G.: Bund setzt Konsolidierung fort, in: WIFO-Monatsbericht 5/1998, Wien 1998

Lehner, G.: Bund schöpft 1998 Defizitquote nicht aus, in: WIFO-Monatsbericht 5/1999, Wien 1999

Lehner, G.: Mittelfristige Perspektiven der Budgetpolitik, in: WIFO-Monatsbericht 10/2000, Wien 2000

Lehner, G.: Der Zeitfaktor im Bundeshaushalt, in: Gantner, M. (Hrsg): Handbuch des öffentlichen Haushaltswesens, Manz Verlag, Wien 1991

Leibfritz, W. (Bearb.): Finanzpolitik im Spannungsfeld des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes, BM für Finanzen, Bonn 2001

Leithner, E.: Ist der Handlungsspielraum der Fiskalpolitik in Österreich kleiner geworden?, in: Weigel, W. (Hrsg): Handbuch der österreichischen Finanzpolitik, Manz Verlag, Wien 1986

Matzinger, A.: Konsultationsmechanismus und Österreichischer Stabilitätspakt, BM für Finanzen, Wien 1999 in: <http://www.gemeindebund.at/archiv/konstab.pdf>

Matzinger, A.: Finanzausgleich, in: Steger, G (Hrsg.): Öffentliche Haushalte in Österreich, Verlag Österreich, Wien 2002

Menz, H.: Systematische Unterschiede zwischen Budgetvoranschlägen und deren Realisierungen. Eine empirische Untersuchung des österreichischen Bundeshaushalts, Dipl.-Arb., Universität Innsbruck, Innsbruck, Jänner 2001

Neck, R., Nowotny, E. und Winckler, G. [Hrsg.]: Grundzüge der Wirtschaftspolitik Österreichs, Manz Verlag, Wien 2001

Neumark, F.: Planung in der öffentlichen Finanzwirtschaft, in: Schneider, E. (Hrsg.): Rationale Wirtschaftspolitik und Planung in der Wirtschaft von heute, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 45, Duncker & Humblot, Berlin 1967

Novak, R.: Föderalismus im Gezeitenwechsel in: Akyürek, M. et al.: Verfassung in Zeiten des Wandels. Demokratie - Föderalismus - Rechtsstaatlichkeit. Symposium zum 60. Geburtstag von Heinz Schäffer, Manz Verlag, Wien 2002

Nowotny, E.: Der öffentliche Sektor, Einführung in die Finanzwissenschaft, Springer Verlag, Berlin 1991

Nowotny, E.: Der öffentliche Sektor, Einführung in die Finanzwissenschaft, Springer Verlag, Berlin 1999

Nowotny, E.; Winckler, G. (Hrsg.): Grundzüge der Wirtschaftspolitik Österreichs, Manz Verlag, Wien 1997

Obermann, G.; Kostal, T.: Öffentliche Aufgabenerfüllung außerhalb des Budget: Budgetausgliederungen versus öffentlich-rechtliche Bundesfonds in Österreich, in: Tiepelmann,

K.; Van der Beek, G. (Hrsg.): Politik der Parafiski - Intermediäre im Balanceakt zwischen Staats- und Bürgernähe, S+W Verlag, Hamburg 1997

Österreichischer Gemeindebund und österreichischer Städtebund: Finanzausgleich 2001, Handbuch für die Praxis, Wien 2001

Part, P.: Öffentliche Haushalte in den EU-Staaten, in: Steger, G. (Hrsg.): Öffentliche Haushalte in Österreich, Verlag Österreich, Wien 2002

Part, P.: Öffentliche Finanzen in der Europäischen Union, Working Papers 3/1998 BMF Wien 1998

Part, P.: Entwicklung der Definition für das mittelfristige Budgetziel in den Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen, BMF Working Papers 8/2000, Wien, September 2000

Pelinka, A.; Rosenberger, S.: Österreichische Politik, WuV Verlag, Wien 2000

Pichler, A.: Bundeshaushaltsrecht: Akteure, Kompetenzen, Prozesse, in: Steger, G. (Hrsg.): Öffentliche Haushalte in Österreich, Verlag Österreich, Wien 2002

Rödler, F.: Bundeshaushaltsrecht, Manz Verlag, Wien 1992

Rossmann, B.: Verteilungsaspekte der Wirtschaftspolitik in der Wirtschafts- und Währungsunion - eine Betrachtung aus Arbeitnehmersicht, in: Österreichische Nationalbank: Berichte und Studien 2/2001, Wien 2001

Rossmann, B.: Ausgliederungen - kein Ersatz für eine Reform des öffentlichen Sektors, in: WISO 3/2001, Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften Linz 2001

Rotter, D.: Mehrjährige öffentliche Finanzplanung, Diss. HSfWH, Wien 1969

Schaffhauser-Linzatti, M.: Ökonomische Konsequenzen der Privatisierung - Eine empirische Analyse der Entwicklung in Österreich, Wiesbaden 2000

Schneider, E. (Hrsg.): Rationale Wirtschaftspolitik und Planung in der Wirtschaft von heute, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 45, Duncker & Humblot, Berlin 1967

Schwab, W.: Der Rechnungshof als Organ der parlamentarischen Finanzkontrolle, in: Schambeck, H. (Hrsg.), Österreichs Parlamentarismus, Duncker & Humblot, Berlin 1986

Senf, P.: Kurzfristige Haushaltsplanung, in: Beckerath, E. von: Handbuch der Finanzwissenschaft, Tübingen 1952

Smekal, C.: Flucht aus dem Budget, Jupiter Verlag, Wien 1977

Statistik Austria: Statistisches Jahrbuch 2000, Wien 2001

Steger, G. (Hrsg.): Öffentliche Haushalte in Österreich, Verlag Österreich, Wien 2002

Steger, G.: Öffentliches Haushaltswesen/Budgetpolitik, Vorlesung Politikwissenschaft SS 2007, in : http://public.univie.ac.at/fileadmin/user_upload/inst_politikwiss/Upload-Files_LektorInnen/Steger-oeffentliches-Haushaltswesen.ppt

Stenographisches Protokoll des Österreichischen Parlaments: 40. Sitzung des Nationalrates, XXI. GP, Mi., 18. und Do., 19. Oktober 2000

Walter, R.; Mayer, H.: Verfassungsrecht, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts, Manz Verlag, Wien 2000

Weigel, W. (Hrsg): Handbuch der österreichischen Finanzpolitik, Manz Verlag, Wien 1986

Zimmermann, H.; Henke, K.-D.: Finanzwissenschaft, Verlag Vahlen, München 2001

Internetquellen:

<http://www.bmf.gv.at/budget/wissen/kreislauf.htm> vom 25.04.01

<http://www.gemeindebund.at/archiv/konstab.pdf>

http://public.univie.ac.at/fileadmin/user_upload/inst_politikwiss/Upload-Files_LektorInnen/Steger-oeffentliches-Haushaltswesen.ppt

www.beigewum.at

LEBENS LAUF

Name	Elisabeth Neuhauser
Matrikelnummer	9403351
Geburtsdatum	2. August 1975
Geburtsort	Wien
Familienstand	ledig
Staatsbürgerschaft	Österreich

Ausbildungsweg:

9/1989 – 6/1994	Handelsakademie Gänserndorf, NÖ; Matura
10/1994 – 10/1997	International BWL an der Universität Wien
10/1997	Studium der Politikwissenschaft mit selbstgewählter Fächerkombination Int. Wirtschaft und Wirtschaftsgeschichte
10/1999 – 1/2000	Erasmus/Sokrates-Stipendium, Auslandsaufenthalt an der Katholieke Universiteit Brabant, Tilburg, Niederlande; Unterrichtssprache Englisch