

Zur Problematik der Staatsfinanzen

Die österreichische Bundesregierung konnte sich im Oktober 1995 nicht auf einen Bundesvoranschlag für 1996 einigen, die Regierungskoalition ist über dieser Frage zerbrochen. Bis zum Beschluß eines Voranschlags durch die nach den Wahlen im Dezember 1995 zu bestellende neue Bundesregierung, der voraussichtlich nicht vor Spätwinter oder Frühjahr 1996 zustande kommen kann, wird ein Budgetprovisorium in Kraft treten.

Ernsthafte politische Probleme stellten sich in jüngster Zeit in den öffentlichen Haushalten einer Reihe westeuropäischer Staaten. Seit Anfang der achtziger Jahre nahm die öffentliche Verschuldung in Westeuropa (laut OECD) von durchschnittlich 41% auf rund 75% (1995) des Brutto-Inlandsproduktes zu. Der Anteil der Zinszahlungen (netto) für öffentliche Schulden stieg, gemessen am BIP, von 2% auf 5%. Die öffentlichen Finanzen Österreichs erscheinen vor diesem Hintergrund vergleichsweise weniger im Ungleichgewicht: Die Verzinsung der Staatsschuld beansprucht im laufenden Jahr etwa 3,5% des BIP. Der Schuldenstand entspricht gemäß den Maastricht-Kriterien 68,5% des BIP.

Öffentliche Schulden können ab einer gewissen Größenordnung, die von der Leistungsfähigkeit und vom Wachstum einer Volkswirtschaft abhängt, die Neuverschuldung beschleunigen¹⁾. Sie bringt nicht nur eine wachsende Beanspruchung der Staatseinnahmen für den Schuldendienst und damit eine Zurückdrängung von anderen, eigentlichen Staatsaufgaben mit sich. Sie kann auch wegen des Gewichtes des Staates als Kreditnehmer auf den Kapitalmärkten das Zinsniveau sowohl für diesen selbst als auch für die übrigen Nachfrager hinauftreiben.

In erster Linie aus diesem Grund haben viele europäische Staaten begonnen, eine konsequente Konsolidierungspolitik zu betreiben²⁾. Diese ist weniger folgenschwer, solange der Verschuldungsgrad von einem längerfristig erträglichen Wert nur geringfügig abweicht. Je weiter die Ungleichgewichte bereits gediehen sind, desto schärfere Maßnahmen sind erforderlich, um die Staatsfinanzen besser ins Gleichgewicht zu bringen. Der Umstand, daß die Mehrzahl der westeuropäischen Regierungen ähnliche Ansätze zur gleichen Zeit verfolgt, erschwert die Konsolidierung, weil diese überwiegende Haltung die Konjunktur dämpft.

Budgetkonsolidierung bedeutet Drosselung der Ausgaben oder, in der Regel eher, des Ausgabenwachstums und/oder Steigerung der Einnahmen. Auf diese Weise wird dem Wirtschaftskreislauf Nachfrage entzogen, was kurzfristige Beschäftigungseinbußen zur Folge haben kann. An-

dererseits ist zu bedenken, daß ein stark verschuldetes Staatswesen wegen des Überhandnehmens der Aufwendungen für den Schuldendienst seine allokativen und stabilisierenden Aufgaben immer weniger wahrnehmen kann, und dies müßte längerfristig Wachstums- und Beschäftigungseinbußen mit sich bringen.

Typischerweise stellt sich die wirtschaftspolitische Entscheidungssituation als Wahl zwischen kurzfristig negativen Beschäftigungs- oder Einkommenseffekten und längerfristigen Einbußen an Wachstums- und Beschäftigungspotential dar. Ein hoher Verschuldungsgrad steigert das Zinsniveau und läßt Steuererhöhungen in der Zukunft erwarten. Dadurch wird die Standortqualität einer Volkswirtschaft beeinträchtigt.

Konsolidierungsbemühungen erscheinen angesichts des Trends zu einem immer höheren Verschuldungsgrad der öffentlichen Haushalte in zahlreichen europäischen Staaten auch ohne die Vorgaben aus dem Vertrag von Maastricht über die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion notwendig.

Darin war u. a. vereinbart worden, daß sich EU-Mitgliedsländer für die Teilnahme an der Europäischen Währungsunion ab 1999 qualifizieren müssen, indem sie Höchstgrenzen der öffentlichen Verschuldung nicht überschreiten dürfen. Diese werden voraussichtlich anhand der Daten für 1997 beurteilt werden.

Mitgliedstaaten, in welchen derzeit der Schuldenstand oder die Neuverschuldung die zulässigen Obergrenzen überschreitet, sind verpflichtet, die exzessiven Schulden oder Defizite bis dahin abzubauen. Die Obergrenzen (fiskalpolitische Maastricht-Kriterien) betragen (entsprechend einheitlichen Definitionen) 60% des BIP für die gesamte Staatsverschuldung und ein Nettodefizit des Gesamtstaates von 3% des BIP. Daraus ergibt sich für die Mehrzahl der EU-Mitgliedsländer mehr oder weniger ausgeprägter Konsolidierungsbedarf.

Österreich gehörte bis einschließlich 1992 der kleinen Gruppe jener Staaten an, die die Maastricht-Kriterien erfüllt hätten. Seit 1993 sind finanzpolitische Entwicklungen

¹⁾ Zu diesen Zusammenhängen siehe Schulmeister, St., 'Zinssatz, Wachstumsrate und Staatsverschuldung', WIFO-Monatsberichte 1995 68(3), S. 165-180.

²⁾ Siehe dazu Marterbauer, M., 'Makroökonomische Rahmenbedingungen der Budgetkonsolidierung in Europa', WIFO-Monatsberichte 1995 68(8), S. 539-551.

eingetreten, die auch in Österreich eine Trendumkehr und Budgetkonsolidierung dringend nahelegen. Dies gilt — wie ausgeführt — auch dann, wenn man nicht die angestrebte Teilnahme an der Europäischen Währungsunion im Auge hat. Die politische Auseinandersetzung betrifft weniger diese Konsequenz als solche, sondern vielmehr die ausgaben- und einnahmensseitigen Instrumente, die das Ziel erreichen lassen würden.

Im Vergleich zu einer Reihe anderer EU-Länder erscheinen die notwendige relative (gemessen am BIP) Verringerung der Staatsschulden sowie die relative und absolute Reduktion des Staatsdefizits in ihrer Größenordnung durchaus bewältigbar, wobei die Priorität auf dem Abbau der Neuverschuldung liegen muß. Allerdings verlief die Passivierung des Staatshaushalts in Österreich in jüngster Zeit rascher als in einigen höher verschuldeten Ländern.

Budgetpolitische Entwicklungstendenzen in jüngster Zeit

Zur Verschlechterung der Budgetlage in Österreich haben Entwicklungen sowohl im Bundeshaushalt als auch in den Länder- und Gemeindehaushalten beigetragen. Auch ohne Berücksichtigung der Maastricht-Kriterien empfiehlt es sich, diese Entwicklungen nicht unabhängig voneinander zu betrachten.

Bundeshaushalt

Der sprunghafte Anstieg der Neuverschuldung des Bundes seit 1993 hat mehrere Ursachen, die teilweise auf die Automatismen der damaligen (milden) Rezession, großteils jedoch auf diskretionäre politische Maßnahmen auf der Ausgaben- wie auf der Einnahmenseite zurückgehen. Im Konjunkturtief 1993 ließen die automatischen Stabilisatoren (Zunahme der Ausgaben in der Arbeitslosenversicherung und für den Beitrag zur Pensionsversicherung, zugleich Einnahmenausfälle) das Defizit im Bundeshaushalt stark steigen, wirkten gleichzeitig aber konjunkturstützend.

Maßnahmen mit erheblichen Konsequenzen für das Bundesbudget umfaßten auf der Ausgabenseite die Einführung des Pflegegeldes und die Anrechnung von Kindererziehungszeiten für die Pensionsansprüche, die sich letztlich in höheren Bundesbeiträgen zur defizitären Pensionsversicherung niederschlugen. Die Inanspruchnahme dieser neuen Sozialprogramme war bei der Beschlußfassung deutlich unterschätzt worden. Auf der Einnahmenseite fielen kurzfristig die zweite Etappe der Steuerreform und die Einführung von Kinderabsetzbeträgen ins Gewicht.

1995 erhöhte der Beitritt zur Europäischen Union sowohl in Form der Zahlungen in den EU-Haushalt (die formal als Schmälerung der Steuereinnahmen ausgewiesen werden) als auch in Form zusätzlicher Ausgaben für Übergangsmaßnahmen zugunsten der Landwirtschaft und einiger an-

derer Wirtschaftsbereiche das Defizit. Auch diese Aufwendungen waren unterschätzt worden.

Das präliminierte Defizit des Bundesvoranschlags 1993 wurde durch die geschilderten Entwicklungen um 34 Mrd. S überschritten; es betrug damit nicht 3,0%, sondern 4,6% des BIP. Für 1994 war eine Rückführung auf 3,6% des BIP (um 18 Mrd. S) vorgesehen. Der Rechnungsabschluß weist hingegen einen Abgang von abermals 4,7% des BIP aus (eine Überschreitung von 24 Mrd. S). Dieses Defizit sollte gemäß dem erst Anfang 1995 vorgelegten Budget im laufenden Jahr absolut stabilisiert und relativ auf 4,3% gesenkt werden. Tatsächlich ist aus heutiger Sicht anzunehmen, daß der Budgetabgang auch in diesem Jahr den Voranschlag überschreiten wird und eine Größenordnung von 120 bis 125 Mrd. S oder 5,1% bis 5,3% des BIP erreichen könnte. Die Hauptursachen dieser Budgetüberschreitung sind zusätzliche Aufwendungen im Sozialbereich, Minder-einnahmen an Steuern und der nicht programmgemäß realisierte Verkauf von Bundesvermögen.

Fehleinschätzungen des Passivierungstrends gehen nur zum kleinen Teil auf zu optimistische Annahmen über die Konjunktur- und Einnahmenentwicklung zurück, zum größeren Teil auf eine Unterschätzung der Ausgabendynamik. Gleichzeitig schlägt sich darin aber wohl auch die nachlassende Gestaltungskraft der Politik der Bundesregierung im Vorfeld und nach den Parlamentswahlen vom Herbst 1994 nieder.

Budgetprovisorium

Nach der Bundesverfassung tritt ein Budgetprovisorium automatisch in Kraft, wenn ein regulärer Bundesvoranschlag vom Parlament nicht rechtzeitig verabschiedet werden konnte. In diesem Provisorium werden die Ausgabenansätze des Vorjahres mit einem Zwölftel monatlich fortgeschrieben. Da der Budgetvollzug 1995 die Ansätze überschritt, würden in den ersten Monaten 1996 im Vergleich zum tatsächlichen Aufwand 1995 geringere Beträge verfügbar sein.

Daraus kann natürlich nicht gefolgert werden, daß der Bundeshaushalt auf diese Weise von selbst konsolidiert würde. Tatsächlich bedeutet die politische Situation, daß notwendige Reformschritte sowohl auf der Ausgaben- als auch gegebenenfalls auf der Einnahmenseite nicht mit Jahresbeginn 1996 in Kraft treten können und daß jedenfalls ein Teil von ihnen auch bei der Beschlußfassung über ein definitives Bundesbudget 1996 nicht mehr rückwirkend auf den Jahresbeginn in Kraft gesetzt werden kann. So bestand im Herbst 1995 u. a. weitgehendes Einvernehmen zwischen den Regierungsparteien über eine Beendigung der Wirksamkeit des Sonderunterstützungsgesetzes. Nunmehr gilt dieses jedenfalls bis zum Inkrafttreten des Bundeshaushalts 1996 weiter.

Umgekehrt könnte das mangels Neuregelung eintretende Auslaufen befristeter gegenwärtiger Gesetze gleichfalls Mehrbelastungen im Bundeshaushalt und in der Wirtschaft mit sich bringen. Diesen Effekten versuchte eine Sondersitzung des Parlaments im November 1995 weitgehend vorzubeugen.

Es muß angenommen werden, daß die Verzögerung der Beschlußfassung über den Bundeshaushalt 1996 auch noch darüber hinaus volkswirtschaftliche Mehrkosten mit sich bringt. Diese sind in der eingeschränkten politischen Handlungsfähigkeit nach dem Rücktritt der Bundesregierung und in Reaktionen auf die anhaltenden Diskussionen über Budgetreformen zu erblicken. Die Ankündigung oder die verlängerte Diskussion bevorstehender Reformen, etwa zu den Bedingungen der Frühpension hat bereits massiv Vorwegnahmen und Ausweichversuche der Bevölkerung und der Wirtschaft ausgelöst und wird solche nach Lage der Dinge weiter stimulieren. Nicht zuletzt ist ein Vertrauensverlust von Anlegern auf dem österreichischen Kapitalmarkt anzunehmen.

Die angedeuteten Effekte können nicht annähernd quantifiziert werden. Ihre Konsequenzen müssen nicht unmittelbar eintreten, sondern könnten erschwerend wirken, wenn verspätet die notwendigen mittelfristigen Budgetreformen dann doch angegangen werden müssen.

Andererseits könnte die politische Auseinandersetzung über das Budget Klärungen über den einzuschlagenden Weg und damit eine zielstrebige Wirtschaftspolitik in den kommenden Jahren begründen.

Gebietskörperschaften und Gesamtstaat

Der Budgetabgang des Gesamtstaates (konsolidierte Summe aller Gebietskörperschaften nach Kriterien der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung) erhöhte sich von 4% des BIP im Jahr 1994 auf voraussichtlich zumindest 5,5% im laufenden Jahr.

Der größere Teil dieser Zunahme 1995 ist also nicht auf den Bundeshaushalt, sondern auf die übrigen Gebietskörperschaften, vor allem die Bundesländer zurückzuführen.

Bis 1994 wiesen die Budgets der übrigen Gebietskörperschaften Überschüsse auf (noch 1994 von 0,7% des BIP). Im Jahr 1995 werden sie jedoch voraussichtlich einen Abgang in der Größenordnung von 0,5% des BIP zu verzeichnen haben. Hauptursache dafür sind die Beiträge der Länder zu den Zahlungen Österreichs an den EU-Haushalt (1995 5,25 Mrd S) und zu den Anpassungshilfen für die Landwirtschaft anlässlich des EU-Beitritts sowie Einnahmeherausfälle im Zusammenhang mit der Umstellung von der Einfuhrumsatzsteuer auf die Erwerbsteuer im Rahmen des neuen Umsatzsteuergesetzes.

Die Budgetprobleme der Länder und auch der anderen öffentlichen Rechtsträger standen bisher zu sehr im Schatten des Bundeshaushalts. In Zukunft wird ihnen viel mehr Aufmerksamkeit zu schenken sein, weil sie nun auch Passivierungstendenzen aufweisen.

Zur Beurteilung der budgetpolitischen Situation unter anderem für die Erfüllung der Maastricht-Kriterien, sind Lage und Entwicklungstendenzen aller öffentlichen Haushalte gemeinsam heranzuziehen. Nicht zuletzt ist dies auch einer der Gesichtspunkte der internationalen Kapitalmärkte bei der Beurteilung öffentlicher Kreditnehmer. Eine solche Betrachtungsweise erscheint schon deshalb logisch, weil selbstverständlich sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite in einem föderalistischen Staatswesen die Situation kommunizierender Gefäße gilt.

Ein Abschieben von Budgetproblemen des Bundes auf die Länder widerspricht nicht nur der Finanzverfassung Österreichs, es würde auch ein Ausweichen vor echten Budgetreformen bedeuten. Dies entbindet die Länder und Gemeinden jedoch nicht davon, Konsolidierungskonzepte für ihren eigenen Bereich zu entwickeln. Unter anderem muß es darum gehen, die Aufgaben der einzelnen Ebenen und die entsprechende Finanzierung besser als bisher aufeinander abzustimmen. Das wachsende Auseinanderklaffen von Aufgabenerfüllung und Finanzierung verleitet zu Ineffizienzen und zur Ausgabenaufblähung.

Konsolidierungs- und Reformbedarf

Budgetkonsolidierung bedeutet nur vordergründig die Rückführung des Haushaltsdefizits auf ein vertretbares Ausmaß. Quantitative Zielvorgaben sollen die Größenordnung der notwendigen Schritte und deren ausreichende Realisierung erkennen lassen. Wesentlicher noch sind meritorische Strukturveränderungen im Bereich der Erbringung und Finanzierung öffentlicher Leistungen einschließlich des (sozialen) Umverteilungssystems. Letztlich sollten die einzelnen budgetwirksamen Maßnahmen die Erhaltung und Sicherung der Qualität des Wirtschaftsstandortes Österreich zum Maßstab nehmen.

Allgemeine Überlegungen

Die österreichische Wirtschaft wurde in den letzten Jahren mit einer fundamentalen Veränderung vor allem ihrer internationalen Rahmenbedingungen konfrontiert. Daraus ergaben sich gleichermaßen außerordentliche Chancen wie Risiken. Die Wirtschaft ist genötigt, auf diese neuen Bedingungen sehr flexibel und innovativ zu reagieren. Dies kann sie nur in ausreichendem Maß, wenn die politischen Zielsetzungen und die Leistungen der öffentlichen Dienste die gleiche Flexibilität und Erneuerungskapazität aufweisen.

Für den Eindruck einer suboptimalen Organisation der öffentlichen Dienste einschließlich der Infrastruktur kann eine Vielzahl von Indikatoren angeführt werden: die relativ hohen Kosten der Hoheitsverwaltung und einer Reihe von öffentlichen Betrieben, die gleichfalls hohen Kosten und teilweise ungenügenden Ergebnisse des Bildungs- und Gesundheitssystems, ein entstehender Rückstand in der Organisation von Schlüsselbereichen der Infrastruktur (z. B. Telekommunikationspolitik), die ungenügende vertikale Umverteilungswirkung von Steuer- und Sozialsystem, teilweise wenig begründbare Anspruchskumulierungen im Sozialsystem und ungerechtfertigte Schlupflöcher im Steuersystem, die ausstehende Liberalisierung in Bereichen, die die österreichische Produktion im internationalen Wettbewerb behindern, sowie die im wesentlichen ungelöste Problematik der Altersversorgung, deren Anforderungen schon in naher Zukunft rasch steigen werden.

Dabei ist nicht zuletzt die Abstimmung von Aufgaben und Finanzierung auf den verschiedenen Ebenen des vertikal

gegliederten Bundesstaates sowie mit privatwirtschaftlich zu organisierenden und zu finanzierenden Diensten neu zu überdenken

Viele der reformbedürftigen Institutionen und Regulierungen spiegeln die mittlerweile gänzlich veränderten Verhältnisse früherer, insbesondere der Nachkriegsjahrzehnte wider. Aus den bisher gültigen Regelungen ergeben sich natürlich Erwartungen und Ansprüche, die nicht ohne weiteres schockartig enttäuscht werden können. Grundlegende Reformen würden deshalb nicht sofort budgetwirksam. Vielmehr wird sich die Budgetentlastung erst über einen längeren Zeitraum voll auswirken, will man nicht schwerwiegende Erschütterungen im politischen System riskieren.

Der Umstand, daß Reformen auf längere Sicht zu beschließen sind, darf nicht dazu verleiten, ihre Konzipierung und politische Beschlußfassung weiter hinauszuschieben. Österreich könnte damit gegenüber Staaten, die durchaus mit ähnlichen Problemen zu kämpfen haben, ins Hintertreffen geraten. Reformmodelle und Reform Erfahrungen der europäischen Partnerländer und anderer Staaten sind vielfach als nützliche Orientierung in der politischen Auseinandersetzung anzusehen.

Mittelfristige Budgetprogramme

Die scheidende Bundesregierung hat nach der Verabschiedung des Bundeshaushalts im Frühjahr 1995 die nach dem Bundeshaushaltsgesetz und nach dem EG-Vertrag erforderlichen mittelfristigen Budgetprogramme vorgelegt. Das Budgetprogramm des Bundes für die Jahre 1995 bis 1998 deckt sich mit den entsprechenden Teilen des Konvergenzprogramms gemäß Art. 109e des EG-Vertrags, doch enthält dieses entsprechend den Maastricht-Kriterien auch Annahmen über die Perspektiven für die Länder- und Gemeindehaushalte.

Die Budgetvorschau 1995-1998, die vor dem Sommer dem Parlament vorgelegt wurde, ist nicht nur aus politischen Gründen überholt. Seither hat sich auch die Einschätzung der mittelfristigen Rahmenbedingungen und des möglichen österreichischen Wirtschaftswachstums reduziert. Heute ist davon auszugehen, daß die Wachstumserwartungen gegenüber den dortigen Annahmen (nominelles Wachstum des BIP 1995/1998 5,5% pro Jahr) um zumindest 0,5 Prozentpunkte pro Jahr zurückgenommen werden müssen. Dies hat weniger mit der geringeren Inflation zu tun als vielmehr mit einer Abschwächung des realen Wachstums. Dementsprechend sind auch vorsichtiger Annahmen über die Beschäftigungslage und die Entwicklung der Arbeitslosigkeit wahrscheinlich.

Zu diesen anspruchsvolleren Vorgaben für die Budgetkonsolidierung kommt nun hinzu, daß die Ausgangssituation ungünstiger ist, als dort angenommen worden war. Dies betrifft nicht sosehr den um etwa 20 Mrd. S erhöhten Abgang im Jahr 1995, der durch den späteren Verkauf von Bundesanteilen an Unternehmen teilweise ausgeglichen werden könnte. Die Verschlechterung geht vielmehr auf die geschilderten Effekte der verspäteten Beschlußfassung über das Bundesbudget 1996 zurück.

Im Vergleich zum jetzt vorliegenden Budget- und zum Konvergenzprogramm kommen also nicht weniger als vier ungünstige Faktoren zusammen: etwas verhaltenere Konjunkturannahmen (die von der Möglichkeit einer Rezession im mittelfristigen Zeitraum absehen), die Überziehungen 1995, die verspätet einsetzenden Reformen sowie die gravierende Verschlechterung im Bereich der Länder- und Gemeindehaushalte. Damit wird die Erreichung der Zielvorgaben erheblich schwieriger als dies noch im Frühjahr 1995 den Anschein hatte.

Aus dem Bestreben, die Maastricht-Kriterien rechtzeitig für die Entscheidung über die Teilnahme an der Europäischen Währungsunion zu erfüllen, resultierte die quantitative Zielvorgabe eines Nettodefizits des Bundeshaushalts von rund 3¼% des BIP im Jahr 1997 und von 2½% im Jahr 1998. Dies würde bedeuten, daß das Nettodefizit des Bundes gegenüber dem Ausgangsstand 1995 (5,1% bis 5,3%) in den kommenden zwei Jahren jeweils um 1% des BIP oder rund 25 Mrd. S geringer sein müßte als jeweils im Vorjahr (zum Vergleich im Budgetprogramm 1995: Haushalt 1996 Senkung um 9,5 Mrd. S, 1997 um 13,2 Mrd. S).

Muß man nun weiters annehmen, daß das Finanzierungsdefizit der Länder und Gemeinden nicht nur im Ausgangsjahr 1995 höher ist, sondern möglicherweise auch noch weiter wächst, so würde die Perspektive für die Gesamtheit der öffentlichen Haushalte in den kommenden Jahren nicht dem vorgezeichneten Konvergenzpfad entsprechen. Es kann hier nicht entschieden werden, ob die zusätzliche Konsolidierung beim Bundes- oder bei den Länder- und Gemeindehaushalten anzusetzen hätte. Jedenfalls erscheinen die oben quantifizierten rechnerischen Absenkungen des Defizits im Bundesbudget 1995 eher als Untergrenze.

Die angeführten Größenordnungen stehen für eine rechnerische Reduktion des Defizits. Tatsächlich würden sich ohne Budgetreformen in den kommenden Jahren wesentlich höhere Abgänge ergeben als 1995. Daher sind in der Budgetpolitik der kommenden Jahre bedeutend größere effektive Konsolidierungsschritte erforderlich, um die angestrebten Ziele zu erreichen. Gegenüber der unveränderten Gesetzeslage, der unveränderten Entwicklung der Ermessensausgaben und unveränderten Praxis des Budgetvollzugs werden sie wohl eine Größenordnung von 1,5% bis 2% des BIP pro Jahr erreichen.

Wirtschaftspolitische Einschätzung der Budgetkonsolidierung

Angesichts solcher Größenordnungen stellt sich mit Recht die Frage, ob der angestrebte Erfolg die unvermeidlich schmerzhaften Konsequenzen einer solchen Politik rechtfertigt.

Es wäre zweifellos oberflächlich, würde man argumentieren, Österreich müsse eben seinen vertraglichen Verpflichtungen aus dem EU-Beitritt genügen. Schon heute läßt sich absehen, daß an der Errichtung der Europäischen Währungsunion nicht alle EU-Länder teilnehmen werden. Großbritannien und Dänemark haben die diesbezüglichen Verpflichtungen 1992 nicht akzeptiert, andere (vor allem die südlichen Mitgliedsländer) weisen eine Bud-

getsituation auf die das rechtzeitige Erreichen der Maastricht-Kriterien (bis Anfang 1998) äußerst unwahrscheinlich macht

Österreich war bis vor kurzem in der ersten Reihe der Kandidaten für die Währungsunion genannt worden. Die an die DM gebundene Währungspolitik, die vergleichsweise mäßig erscheinenden Budgetdefizite bis 1992 und die günstigen gesamtwirtschaftlichen Daten berechtigten zu dieser Annahme

Ein Verfehlen dieser Zielvorgabe würde mehr bedeuten als den möglichen Ausschluß Österreichs aus der ersten Gruppe. Neben den ökonomischen Nachteilen wären auch politisch-psychologische Reaktionen der Bevölkerung zu erwarten. Sofern die Bildung der Währungsunion 1999 zustande kommt und an ihr wichtige Wirtschaftspartner Österreichs (Deutschland, Niederlande, Frankreich) teilnehmen, wäre mit einer Verschlechterung der Standortbedingungen in Österreich zu rechnen: Erschütterungen der stabilitätspolitischen Mechanismen, höhere Finanzierungskosten, Investitionszurückhaltung wegen der Erwartung von Abwertungen und Steuererhöhungen wären die wahrscheinlichen Reaktionen. Diese sind freilich gegen zumindest kurzfristig bedenkliche Konsequenzen harter budgetärer Schnitte abzuwägen.

Es gibt Überlegungen, die ein Hinausschieben des Projekts Währungsunion aus politischen und wirtschaftlichen Gründen nicht ausschließen. Ähnlich Österreich kämpfen einige andere Kandidaten mit erheblichen Budgetproble-

men und müssen nachteilige kurzfristige Konsequenzen der Konsolidierung einkalkulieren

Daraus kann nicht abgeleitet werden, daß die österreichische Budgetpolitik zuwarten kann, bis die Maastricht-Verbindungen möglicherweise revidiert werden. Bis dahin könnte wertvolle Zeit für Reformschritte verstrichen sein, was auf längere Sicht anhaltende Beeinträchtigungen der budgetpolitischen Optionen und der wirtschaftlichen Standortbedingungen erwarten ließe

Das letztlich alles entscheidende Argument für die Notwendigkeit, energische Reformen anzugehen, ist nämlich nicht die rechtzeitige Teilnahme an der Währungsunion, sondern daß sich Österreich das Unterlassen oder Hinausschieben notwendiger Reformen im öffentlichen Sektor nicht leisten kann

Daraus ergibt sich auch, daß die Wirtschaftspolitik der nächsten Bundesregierung sich nicht in oberflächlichen Budgetkorrekturen erschöpfen darf. Vielmehr wird sie, schon um die Budgetziele eher zu erreichen, ein Klima, das Innovationen, Reformen und fairen sozialen Ausgleich mit gesamtwirtschaftlicher Stabilität verbindet, zu schaffen bestrebt sein müssen. In einer hochgradig kompetitiven und mobilen internationalen Umgebung wären sonst aller Voraussicht nach eine relative Verschlechterung der Standortbedingungen und in weiterer Folge nachhaltige Beschäftigungs- und Einkommensverluste auf längere Sicht die Konsequenz

Helmut Kramer, Gerhard Lehner

November 1995

On Austria's Fiscal Problems

Summary

In October of 1995 the Austrian federal government was not able to agree on a budget proposal for 1996; as a result the coalition government broke up and general elections were called for December 1995. A provisional budget will be in effect until the late winter or spring of 1996 when it might be possible for the new government to present a new budget proposal. The budget situation has posed serious political problems in a number of Western European countries. In the OECD

area general government gross debt as a percentage of GDP has risen from 41 percent at the beginning of the 1980s to about 75 percent in 1995. Net interest payments for public debt as a share of GDP rose from 2 percent to 5 percent. Against this background the imbalance regarding Austria's public finances is relatively minor: interest payments for public debt amount to 3.5 percent in 1995; general government gross debt totals 68.5 percent of GDP.