

III - 32 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XIX. GP

**BUNDESMINISTERIUM FÜR FINANZEN**

**ÖSTERREICHISCHES KONVERGENZPROGRAMM**

**gem. Art. 109 e EG-Vertrag**

**MAI 1995**

**BUNDESMINISTERIUM FÜR FINANZEN**

# **ÖSTERREICHISCHES KONVERGENZPROGRAMM**

**gem. Art. 109 e EG-Vertrag**

**MAI 1995**



## INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
<b>Zusammenfassung</b>	<b>3</b>
<b>1. Österreichs Wirtschaft und Wirtschaftspolitik im Konvergenzprozeß</b>	<b>5</b>
1.1 Geld- und Währungspolitik	5
1.2 Budgetäre Entwicklungen	8
<b>2. Wirtschaftspolitik in der gegenwärtigen Legislaturperiode</b>	<b>12</b>
2.1 Geld- und Wechselkurspolitik	12
2.2 Budgetpolitik	12
2.3 Strukturpolitik	18
<b>3. Voraussichtliche Entwicklungen</b>	<b>19</b>
3.1 Wirtschaftliche Rahmenbedingungen 1995 - 1998	19
3.2 Öffentliche Haushalte	20
3.3 Sensitivitätsanalyse	21
<b>4. Zusammenfassung und Ausblick</b>	<b>22</b>

## ANHANG

<b>Anhang 1: Maßnahmen des Bundes 1995</b>	<b>23</b>
<b>Anhang 2: Maßnahmen des Bundes 1996 - 1998</b>	<b>25</b>
<b>Anhang 3: Quantitative Auswirkungen des Konsolidierungs- pakets 1995 und 1996</b>	<b>27</b>

### Zusammenfassung

Österreich ist mit 1. Jänner 1995 der Europäischen Union beigetreten. Dieser Schritt finalisiert den Prozeß der ökonomischen und institutionellen Annäherung Österreichs an die Union, die seit dem Abschluß der Freihandelsverträge 1972 stetig vertieft worden ist. Österreich wird nachhaltig den Prozeß einer weiteren Vertiefung der Union unterstützen.

**Österreich legt hiemit sein Konvergenzprogramm gem. Art. 109 e EG-Vertrag vor, das eines der Elemente auf dem Weg zur Erreichung der dritten Stufe der WWU darstellt. Die Notwendigkeit der Vorlage des Konvergenzprogrammes ergibt sich aus den gestiegenen budgetären Belastungen der jüngsten Vergangenheit, die ein Überschreiten der Referenzwerte für das laufende Defizit der öffentlichen Haushalte, aber auch des Schuldenstandes mit sich gebracht haben.**

Für einen neu beigetretenen Mitgliedstaat ist es zweckmäßig, kurz auf die **vergangenen Entwicklungen** einzugehen, die den derzeitigen Stand der Konvergenz determiniert haben. Es wird dargestellt, mit welchem policy-mix Österreich zu einem der **stabilsten Länder Europas** geworden ist, mit stabiler **Währung**, niedriger **Inflation** und **Arbeitslosigkeit**, sowie niedrigen **Nominalzinsen**. Weiters wird die Entwicklung der **öffentlichen Haushalte** dargestellt, sowie die wesentlichen wirtschaftspolitischen Leitlinien, die diese Entwicklung geprägt haben.

Zusammenfassend kann hiezu festgehalten werden, daß die **mittelfristigen Zielwerte für das öffentliche Defizit** stets unter jenen der Konvergenzkriterien gelegen sind, aber gleichzeitig nicht auf den Einsatz des Budgets als Konjunkturinstrument verzichtet wurde. Dies hat dazu beigetragen, daß gerade nach dem letzten Konjunkturabschwung die Referenzwerte für Defizit und Schuldenstand überschritten worden sind. Das von der österreichischen Bundesregierung nicht zuletzt deswegen beschlossene mehrjährige Budgetprogramm operationalisiert die Konsolidierungsziele auch nach einzelnen Maßnahmenkategorien. Dies soll eine **Rückführung des öffentlichen Defizites auf unter 3% des BIP** bis 1997 ermöglichen. Diese gebilligten Maßnahmen bilden den Kern des österreichischen Konvergenzprogrammes

Gleichzeitig hat für die öffentlichen Haushalte die Finanzierung des Beitrittes vor allem in den ersten zwei Jahren dazu geführt, daß ein ausnahmsweises und vorübergehendes Überschreiten der Referenzwerte für das Defizit für 1995 und 1996 erfolgen wird, aber das Verhältnis auch in der Nähe des Referenzwertes bleibt.

Das vorliegende Konvergenzprogramm ist wie folgt strukturiert:

**Abschnitt 1** stellt Österreichs Wirtschaft im ökonomischen Konvergenzprozeß vor dem Beitritt dar,

**Abschnitt 2** beschreibt die Wirtschaftspolitik in der laufenden Legislaturperiode inklusive der von der Bundesregierung beschlossenen Maßnahmen zur Sicherung der Erreichung der fiskalischen Konvergenz.

**Abschnitt 3** gibt einen Überblick über die voraussichtlichen quantitativen Entwicklungen.

**Abschnitt 4** gibt eine Zusammenfassung und einen Ausblick.

Im **Anhang** ist eine detailliertere Darstellung des Budgetprogrammes enthalten.

## 1. Österreichs Wirtschaft und Wirtschaftspolitik im Konvergenzprozeß

### 1.1 Geld- und Währungspolitik

Österreich gehört seit Jahrzehnten zu den wirtschaftlich und sozial stabilsten Ländern Europas. Dies ist unter anderem auf einen wirtschaftspolitischen Ansatz zurückzuführen, der auf Basis eines breiten gesellschaftlichen Konsenses zur **Stabilisierung von Erwartungen** beigetragen hat.

Einer der Eckpfeiler hiervon ist die der Preisstabilität verpflichtete Wechselkurspolitik, deren inflationsdämmende Wirkung durch eine entsprechende Lohnpolitik der Sozialpartner abgesichert wird. Dies wird im Rahmen des konsensualen Entscheidungsfindungsmodells der österreichischen Sozialpartnerschaft erreicht, indem an der internationalen Wettbewerbsfähigkeit orientierte Lohnabschlüsse im exponierten Sektor mit Lohn- und Preisdisziplin im geschützten Sektor einhergehen. Der Konsens über die Stabilität der funktionalen Einkommensverteilung verstetigt diese Einkommenspolitik.

Niedrige Preissteigerungsraten und stabile Erwartungswerte für den Außenwert des österreichischen Schillings wiederum haben zu einem im europäischen Durchschnitt niedrigen Nominalzinsniveau geführt.

### Währungsstabilität

Seit den späten siebziger Jahren orientiert sich der Außenwert des Schilling an der DM, wobei der Wechselkurs mit einem Devisenmittelkurs zwischen 7,01 und 7,04 ÖS pro DM seit 1981 praktisch konstant war. Der Schilling war im Gefolge der Währungsturbulenzen der letzten Jahre faktisch keinen spekulativen Attacken ausgesetzt.

Das Zwischenziel der - nominellen - Wechselkursstabilität wurde ursprünglich als Mittel zur Eindämmung des Preisauftriebes eingesetzt, da die Anbindung an die DM eine fast kontinuierliche nominelle und reale Aufwertung des Schillings bewirkt hat. Gleichzeitig erleichtert es die Planung für den exponierten Sektor. Mit zunehmender Liberalisierung der Finanzmärkte hat auch die Stabilisierung von Erwartungen zunehmend an Bedeutung gewonnen.

Die österreichische Geldpolitik ordnet sich diesem Wechselkursziel unter. Die Österreichische Nationalbank beeinflusst über Offenmarktoperationen und der Diskont- bzw. Lombardpolitik die Zinssätze auf dem Geldmarkt in einer das Wechselkursziel abstützenden Weise.

Seit 9. Jänner 1995 ist Österreich Mitglied des ERM; bereits vorher, am 1. Jänner 1995, war Österreich dem EWS beigetreten. Bereits am 4. November 1991 waren die letzten rechtlichen Beschränkungen des Kapitalverkehrs aufgehoben worden.

### Preisstabilität

Österreich gehört bezüglich der Preisentwicklungen traditionell zu den stabilsten Ländern Europas. In Hinblick auf die Wechselkursanbindung bedeutsam ist auch, daß das kumulierte Inflationsdifferential zu Deutschland laufend zurückging und schließlich negativ wurde. Hatte es, gemessen am BIP-Deflator, in der ersten Hälfte der achtziger Jahre noch 5,8% betragen, fiel es in der zweiten Hälfte auf 2,8% und betrug minus 0,8% zwischen 1990 und 1993.

Seit 1994 jedoch ist der Stabilitätsvorsprung wieder verloren gegangen. Diese Entwicklung ist insofern paradox, als 1994 der EWR in Kraft trat. Eine volle Erklärung der Entwicklung steht noch aus, doch dürften auch Meßprobleme eine Rolle spielen. Hier wird es zu vermehrten Anstrengungen kommen müssen. Die Abschaffung der Binnengrenzen dürfte sich graduell in einem steigenden Wettbewerbsdruck und niedrigeren Preisen im Einzelhandel niederschlagen und über sinkende Margen oder Produktivitätssteigerungen erreicht werden. Die Preissenkungen im Nahrungsmittelbereich durch die Übernahme der GAP zu Jahresbeginn dämpften den Anstieg des gesamtwirtschaftlichen Preisniveaus nur leicht.

**Tabelle 1<sup>(1)(2)</sup>**

#### **Inflationsraten 1988 - 1995**

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Österreich	1,4	2,7	3,1	3,5	3,8	3,6	3,0	2,7
Deutschland	1,3	2,9	2,6	3,7	4,6	3,9	2,6	2,3
EG	3,7	4,8	4,6	5,3	4,6	3,8	3,0	3,2

(1) Auf eine Darstellung der Preisentwicklungen im Vergleich zu den drei preisstabilsten EU-Mitgliedstaaten wird hier angesichts der noch ungelösten statistischen Probleme verzichtet.

(2) Inflationsrate gemessen am VPI; 1995: Schätzwerte (Deutschland und EG Deflator des privaten Konsums). Quelle: OECD Economic Outlook Nr. 56; für 1995; Wirtschaftliche Vorausschätzungen der Europäischen Kommission; WIFO-Prognose 03/95

### Zinsniveau

Das Zinsniveau in Österreich orientiert sich infolge der Wechselkursbindung an die DM am bundesdeutschen Niveau. Bis in die späten achtziger Jahre lagen die Nominalzinsen etwas über den vergleichbaren deutschen Sätzen, was teilweise die Enge des österreichischen Marktes widerspiegelte. Ab 1989 war dieses Differential verschwunden, bzw. zeitweise sogar negativ. Dies reflektiert unter anderem die zu Beginn der neunziger Jahre vollständig erfolgte Liberalisierung des Kapitalverkehrs, sowie die Glaubwürdigkeit der das Wechselkursziel unterstützenden internen Politiken.

**Tabelle 2<sup>(3)</sup>**  
**Ausgewählte langfristige Zinssätze**

	1993	1994
Dänemark	7,3	7,8
Deutschland	6,5	7,0
Frankreich	6,8	7,2
Luxemburg	6,9	6,4
Österreich	6,8	7,0

<sup>(3)</sup> Quelle: EWI-Jahresbericht 1994; für Österreich: Statistisches Monatsheft der OeNB 3/95, Sekundärmarktrenditen Bundesanleihen mit 9 bis 10 Jahren Laufzeit

### Arbeitsmarkt

Österreich war in der Vergangenheit in der Vermeidung hoher Arbeitslosenzahlen überdurchschnittlich erfolgreich. Einer der Gründe hierfür dürfte in der Verstetigung von Konjunkturausschlägen liegen, womit unter anderem Hysteresis-Effekte auf dem Arbeitsmarkt vermieden werden konnten. Dahinter steht einerseits eine überdurchschnittlich hohe Reallohnflexibilität, die Konjunkturerinbrüche und Schillingaufwertung zumindest teilweise abfedern konnte. Doch wurde auch der Bundeshaushalt zur Verstetigung eingesetzt.

Während die Arbeitslosenquote in einheitlicher Definition 1980 noch bei 1,6% lag (EU-12: 6,4%), stieg sie bis 1984 auf 3,8% an (EU-12: 10,7%), und bewegte sich bis 1992 zwischen 3 und 4%. Die Rate lag im April 1995 bei 4,5%, und wird in Österreich als besorgniserregend hoch betrachtet. Zum Teil ist dieser Anstieg Ausdruck von Problemen in der Qualifikationsstruktur und dem Anreizsystem. Weiters wird durch einen im internationalen Vergleich sehr frühen Antritt der Pension ein Finanzierungsdruck auf die öffentlichen Haushalte ausgeübt. Auch die Partizipationsrate von Frauen ist relativ niedrig.



## 1.2 Budgetäre Entwicklungen

Die Budgetpolitik des Bundes war bis in die erste Hälfte der siebziger Jahre darauf ausgerichtet, Budgetdefizite unabhängig vom Verlauf des Konjunkturzyklus zu vermeiden. Mit dem ersten Ölschock gewann das Ziel einer Stabilisierung von Beschäftigung und Einkommen an Bedeutung. Seit den frühen achtziger Jahren waren erhöhte Konsolidierungsanstrengungen erforderlich, doch wurden in der Regel zumindest die automatischen Stabilisatoren eingesetzt.

Ein wichtiger Grund für die Verknappung der Budgetspielräume gegen Ende der siebziger Jahre war, daß sich die bis dahin gültige Relation zwischen Wachstumsraten und Zinsen umkehrte. Gleichzeitig hat sich dadurch die private Ertragsrate auf Sachinvestitionen verschlechtert.

Die zwei Ziele der österreichischen Budgetpolitik wurden operationell miteinander in Einklang gebracht, indem einerseits die automatischen Stabilisatoren voll wirksam werden konnten, und diskretionäre Maßnahmen gesetzt wurden, um größere Schocks zu dämpfen. Bei Erreichen gewisser Schwellenwerte wiederum wurde der Konsolidierung erste Priorität eingeräumt, so etwa 1986/87, 1990 und 1994/95.

Die Konsolidierungsziele für den Bund entsprachen umgelegt auf den gesamten öffentlichen Sektor regelmäßig stringenteren Werten als die Konvergenzkriterien gem. EG-Vertrag. Die Länder und Gemeinden budgetieren einzelwirtschaftlich, dh. unabhängig vom Konjunkturverlauf. Das System des (föderalen) Finanzausgleiches zwischen Bund, Ländern und Gemeinden legt im wesentlichen nur die Einnahmenverteilung fest. Bezüglich der Ausgabenverantwortlichkeit operieren die Gebietskörperschaften unabhängig voneinander. Traditionell haben vor allem die Bundesländer Finanzierungsüberschüsse zu verzeichnen, während der Bund ein Defizit aufweist, sodaß bei unveränderten Salden der anderen Gebietskörperschaften (inkl. der Sozialversicherungsträger) das Defizit der öffentlichen Haushalte um etwa 0,5 Prozentpunkte unter jenem des Bundes liegt.

Die Gebarung der Sozialversicherungsträger (Pensionsversicherung, Arbeitslosenunterstützung, Unfall- und Krankenversicherung) ist weitgehend ausgeglichen, da der Bund die Abgänge von Pensionsversicherung und Arbeitslosenunterstützung abdeckt, bzw. Beiträge angepaßt werden. Konsolidierungsziele für den Bund werden zu Beginn von Legislaturperioden festgelegt (1986/87; 1990; 1994/95).

In Einklang mit der Strategie einer Konsolidierung des Bundeshaushaltes wurde Mitte der achtziger Jahre ein Zielwert für das Nettodefizit der öffentlichen Haushalte von 2,5% des BIP festgelegt. Die Zielwerte der Konsolidierungsvorhaben sowohl der letzten als auch der laufenden Legislaturperiode von 3% des BIP entsprechen aufgrund der Überschüsse der Bundesländer (s. oben) diesem Prinzip.

Strukturelle Herausforderungen an zukünftige Budgets sind vor allem durch folgende Faktoren gegeben: veränderte makroökonomische Konstellationen (Zinsen/Wachstumsrate; Arbeitslosenrate); neue Problemfelder (Umwelt, neue Armut); Finanzierung künftiger Pensionsverpflichtungen; starre Ausgabenstrukturen; Sicherung der sozialen Standards ohne finanzielle Überforderung. Gleichzeitig ist die Notwendigkeit zu Steuerreformen und Steuersenkungen in den letzten Jahren stetig gewachsen, da diese Faktoren im internationalen Standortwettbewerb eine zunehmende Rolle spielen.

Tabelle 3

## Schuldenentwicklungen 1986 - 1994

## Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungsträger

Öffentliche Brutto-Verschuldung									
(nach den Konzepten der VGR)									
(Jahresende, in Mrd ÖS)									
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994 (1)
Bundessektor	669,7	755,7	814,0	872,2	938,8	1020,3	1082,9	1213,6	1319,1
Länder ohne Wien	42,4	43,3	43,0	40,0	39,5	38,8	39,5	40,0	44,0
Gemeinden	69,3	71,3	75,2	72,4	72,3	72,7	72,3	75,9	85,4
SV-Träger	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Staat insgesamt	781,4	870,2	932,3	984,6	1050,6	1131,7	1194,6	1329,6	1448,5
in % des BIP	54,9	58,7	59,5	58,9	58,3	58,7	58,4	62,8	64,6
BIP	1422,5	1481,4	1566,4	1672,9	1801,3	1928,3	2046,1	2117,8	2243,0

1) vorläufig

**Tabelle 4**  
**Defizitentwicklungen 1986 - 1994**  
**Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungsträger**

<b>Öffentliches Haushaltsdefizit (1)</b>									
(nach den Maastricht-Kriterien)									
(in Mrd ÖS)									
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994(2)
Bundessektor	-64,4	-73,6	-66,4	-57,8	-55,4	-67,9	-54,7	-102,9	-104,5
Länder ohne Wien	12,9	12,0	15,4	11,0	14,3	17,2	15,9	15,6	14,0
Gemeinden mit Wien	3,1	2,0	6,1	5,3	5,6	2,2	4,5	-2,7	0,0
SV-Träger lt VGR	-5,4	-3,8	-4,7	-4,9	-3,4	-2,5	-6,1	3,2	0,5
Statistische Differenz	1,3	0,2	1,9	-0,4	0,2	3,8	-1,1	0,4	0,0
Öffentlicher Sektor insgesamt (lt VGR)	-52,6	-63,2	-47,7	-46,8	-38,7	-47,2	-41,6	-87,4	-90,0
in % des BIP	-3,7	-4,3	-3,0	-2,8	-2,2	-2,4	-2,0	-4,1	-4,0
BIP	1422,5	1481,4	1566,4	1672,9	1801,3	1928,3	2046,1	2117,8	2243,0

1) - : Defizit; + : Überschuß

2) vorläufig

#### Die Bundeshaushalte 1992 bis 1994

Die rezenten Jahre waren, so wie auch international, von überdurchschnittlichen Prognosefehlern in den Herbstprognosen, die die Basis für die Erstellung des Bundesvoranschlages bilden, gekennzeichnet gewesen. 1992 und 1993 waren die Prognosen um jeweils 1,5% des BIP zu optimistisch, 1994 um

1,8% zu pessimistisch. Das Budget 1994 war unter der Annahme eines realen Wachstums von 1,5%, einer Inflationsrate von 2,8% (VPI), sowie keiner weiteren Abnahme der Beschäftigung (+0,2%) - aber einer weiteren Zunahme der Arbeitslosenrate - erstellt worden.

1993 wurde der zyklische Effekt auf das Budget voll wirksam, nach einer nur geringen Auswirkung 1992. Weiters wurden die Steuereinnahmen um 7 Mrd. ÖS aufgrund eines höchstgerichtlichen Erkenntnisses verringert. Die Gesamtsteuereinnahmen waren um 17 Mrd. ÖS niedriger als veranschlagt; es kam zu Ausgabenüberschreitungen in Höhe von netto 8 Mrd. ÖS, vor allem durch erhöhte Zahlungen im Bereich der Arbeitslosenversicherung, sowie durch die Einführung eines zweiten Karenzjahres. Die Lohnerhöhungen im öffentlichen Sektor waren aufgrund des Prognosefehlers eindeutig zu hoch. In Summe führten diese Effekte zu einem Defizit der öffentlichen Haushalte in Höhe von 3,4% des BIP und von 4,7% des BIP für den Bundeshaushalt.

Das Nettodefizit des Bundes für 1994 war, auf administrativer Basis, mit 80,7 Mrd. ÖS (3.7% des BIP) veranschlagt. Da sich der Konjunkturaufschwung während der ersten Monate des Jahres noch nicht als verfestigt abzeichnete, kam es anfangs zu einer prozyklischen Budgetgebarung. Darüber hinaus wurden wesentliche Einnahmeausfälle aus der Steuerreform 1994 verzeichnet, sowie darüber hinausgehend Überschätzungen der neuen Steuerelastizitäten bzw. -aufkommen. Das Defizit in administrativer Rechnung fiel mit 104 Mrd. ÖS oder 4.7% des BIP deutlich höher als geplant aus.

Diese Entwicklungen, die sich im wesentlichen aus den Auswirkungen der Konjunkturabschwächung der letzten Jahre ergaben, führten zu der Notwendigkeit, ein neues Konsolidierungsprogramm in Angriff zu nehmen. Dieses stellt, aufgrund der zeitlichen Koinzidenz, auch die Basis für das österreichische Konvergenzprogramm dar und wird unter Punkt 2.2 dieses Berichtes dargestellt.

Als wesentliche Erschwernis für eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in den kommenden Jahren kommt, im Vergleich zu vergangenen Entwicklungen, die Belastung aus Beiträgen an den EU-Haushalt hinzu. Diese sind ohne Übergangsfrist ab 1. Jänner 1995 zu leisten; weiters sind aufgrund der übergangslosen Übernahme der GAP signifikante Ausgleichsbeiträge an die Landwirtschaft auch aus dem nationalen Budget zu leisten. Diese zusätzlichen Ausgaben werden das Budget 1995 mit etwa 50 Mrd. ÖS, also mehr als 2% des BIP, belasten. Ab 1996 wird die zusätzliche Belastung auf etwa 1% des BIP absinken. Weiters ist als saldenverschlechternd zu berücksichtigen, daß in den ersten zwei Jahren aufgrund des strukturellen Anpassungsbedarfes die Leistungen aus der Arbeitslosenunterstützung ansteigen werden.

## **2. Wirtschaftspolitik in der gegenwärtigen Legislaturperiode**

### 2.1 Geld- und Wechselkurspolitik

In der mit Herbst 1994 begonnenen Legislaturperiode werden die bisherigen Ziele und Instrumente der Geld- und Wechselkurspolitik unverändert weitergeführt werden, auch unbeschadet rezenter Wechselkursentwicklungen. Der dadurch induzierte Stabilitätsimport durch verbilligte Vorleistungen hat sich noch nicht voll auf das inländische Preisniveau durchgeschlagen, wobei vorliegende Daten darauf hinweisen, daß ausländische Exporteure die Abwertungen zumindest teilweise zu einer Erhöhung der Margen verwendet haben, und nicht zur Gänze zur Erzielung von Marktanteilsgewinnen.

Unbeschadet dieser Entwicklungen wird die heimische Wirtschaftspolitik stärker potentiell inflationäre Gefahren zu kontrollieren haben. Da dies im Wege der Geldpolitik nicht möglich ist, liegt die Hauptverantwortung hierfür im Bereich der Strukturpolitik, inklusive der Wettbewerbspolitik.

Es wird davon ausgegangen, daß die bisherigen Lohngleichungen ihre Gültigkeit beibehalten, wobei die Lohnbildung im geschützten Sektor - insbesondere der staatlichen Verwaltung - stärkere makroökonomische Verantwortung zeigen sollte als in den vergangenen Jahren.

Von den öffentlichen Haushalten sollten weitestgehend preisneutrale Tendenzen ausgehen; allenfalls könnte eine Ausnahme hievon die im Arbeitsübereinkommen der Bundesregierung in Aussicht genommene Ökologisierung des Steuersystems bilden.

Zu dem Kriterium der Einhaltung der normalen Bandbreiten des Wechselkursmechanismus des Europäischen Währungssystems wird die Erklärung der Republik Österreich zu Artikel 109 g des EG-Vertrages in der Schlußakte des Beitrittsvertrages in Erinnerung gerufen, derzufolge "Österreich weiterhin den Schilling stabil halten (wird) und auf diese Weise zur Verwirklichung der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion beitragen (wird)."

### 2.2 Budgetpolitik

Erklärtes und prioritäres Ziel der österreichischen Wirtschaftspolitik ist es, ab Eintritt in die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion daran teilzunehmen. Da Defizit und Bruttoverschuldung Österreichs derzeit über der im Unionsvertrag festgelegten Obergrenze liegen, wird Österreich nachhaltige Anstrengungen unternehmen, um diese Werte frühestmöglich zurückzuführen. Damit wird die langjährige österreichische Politik fortgeführt, das Defizit der öffentlichen Haushalte unter der im Unionsvertrag festgelegten Obergrenze zu halten und in Perioden günstiger Konjunkturlage der Wiedergewinnung des budgetären Handlungsspielraumes Vorrang einzuräumen. Die im Unionsvertrag

festgelegten fiskalischen Referenzwerte gelten für die öffentlichen Haushalte insgesamt, sodaß auch die Gebarung der übrigen öffentlichen Körperschaften von Belang ist.

### 2.2.1 Bundeshaushalt

Die Bundesregierung hat die Konsolidierung des Bundeshaushalts zu einem zentralen Anliegen dieser Legislaturperiode gemacht. Ziel ist, das Nettodefizit des Bundes bis Ende 1997 wieder unter 3% des Bruttoinlandsproduktes abzusenken und die Schuldenquote rasch wieder zurückzuführen. Dies würde bei gegebenen Finanzierungssalden der Länder und Gemeinden einem Finanzierungsdefizit für den öffentlichen Sektor von rund 2 1/2% des Bruttoinlandsprodukts entsprechen.

Das bedeutet im Durchschnitt der Vierjahresperiode eine Absenkung um jeweils mehr als einen halben Prozentpunkt. Mit dieser Festlegung sollen zügige Konsolidierungsfortschritte sichergestellt werden, ohne schockartige wirtschaftliche Auswirkungen hervorzurufen.

Mit diesem Konsolidierungspfad kann die Finanzschuldenquote des Bundes stabilisiert werden. Durch Privatisierungen soll die Senkung der Schuldenquote unterstützt werden.

Die Rückführung des Bundesdefizits soll vor allem über die Ausgabenseite erreicht werden. Die Defizite in einigen Teilhaushalten sollen beseitigt und die Dynamik der Ausgaben gebremst werden. Das Wachstum der Gesamtausgaben soll in dieser Legislaturperiode mit rund 3 1/2% im Jahresdurchschnitt deutlich unter jenem des nominellen Bruttoinlandsprodukts, für das im Durchschnitt ein Zuwachs von 5 1/2% erwartet wird, liegen.

Mit diesem Programm soll vermieden werden, daß ein wachsender Anteil der Einnahmen des Bundes zur Bedienung des Schuldendienstes herangezogen werden muß und damit zulasten von öffentlichen Investitionen und wichtigen Dienstleistungen geht.

Weiters ist es Ziel der Bundesregierung, die Abgabenquote des Bundes stabil zu halten. Mittelfristige Konstanz der Abgabenquote bedeutet allerdings nicht, daß zweckmäßig oder erforderlich erscheinende Änderungen am bestehenden Steuersystem unterbleiben sollen.

Im Sinne einer umfassenden und ausgewogenen Budgetkonsolidierung werden alle Ausgabenpositionen auf Einsparungsmöglichkeiten geprüft werden. Insbesondere bedarf es auch bei den gesetzlich vorgegebenen Ausgabenblöcken einer systematischen und laufenden Überprüfung ihrer Zweckmäßigkeit und Angemessenheit. Nur so kann der Bundeshaushalt seiner wirtschafts- und gesellschaftsgestaltenden Aufgabe gerecht werden. Reformmaßnahmen werden sich insbesondere an folgende Überlegungen orientieren:



- Generell wird geprüft werden, ob die bestehenden Ausgabenprogramme die kostenwirksamste Art und Weise zur Verwirklichung der staatlichen Zielsetzungen darstellen.
- Weiters wird die Lastenverteilung zwischen öffentlichem und privatem Sektor sowie innerhalb des öffentlichen Sektors überdacht werden. Bei den öffentlichen Leistungen wird überprüft werden, inwieweit ihre Erbringung neu organisiert werden soll bzw. inwieweit eine Übertragung auf andere öffentliche oder private Träger eine wirtschaftlichere Wahrnehmung wahrscheinlich macht.
- Angesichts des in der Zwischenzeit sehr hohen Standards an Infrastruktur wird der öffentliche Investitionsaufwand künftig selektiver gestaltet werden.

Diese Strategie soll in die Jahresbudgets 1995 bis 1998 wie folgt umgesetzt werden:

- Alle größeren Ausgabenkategorien (z.B. Personalaufwand, Pensionen, sonstiger Sozialaufwand, Förderungsausgaben, Verwaltungsausgaben und Investitionen) werden in die Konsolidierungsstrategie einbezogen werden.
- Ein generell restriktives Ausgabenverhalten wird durch strukturelle Reformen ergänzt, die im Sozialbereich auf eine Verschiebung von Transferausgaben hin zu Förderungen der Erwerbstätigkeit abzielen. Hierbei werden Steuern und Transferausgaben in ihrer Gesamtheit betrachtet.
- Durch die Vorgabe von Ausgabenplafonds für die einzelnen Ressorts bzw. Budgetkapitel wird die Ressourcenallokation verbessert werden. Damit soll auch die dispositive Flexibilität erhöht und so die Qualität öffentlicher Leistungen verbessert werden.
- Ausgliederungen marktnaher Tätigkeiten werden dazu beitragen, die öffentlichen Anbieter dieser Dienstleistungen einem Wettbewerbsdruck auszusetzen, um gleichzeitig Qualität der Leistung und Kostendisziplin zu erhöhen.
- Benützergebühren werden zu einer verursachergerechten Wegekostenbelastung beitragen und damit die Nutzung öffentlicher Infrastrukturen rationeller gestalten.
- Bei Finanzierung und Abwicklung von Infrastrukturinvestitionen wird die Rolle des privaten Sektors gestärkt werden.

Als Instrument der Verbesserung der Budgetsteuerung wurden ein mehrjähriges Budgetprogramm und ein Budgetbericht eingerichtet. Mit diesen Instrumenten, deren Einführung der Nationalrat Mitte 1994 per 1995 beschlossen hat, steht der Bundesregierung erstmals auch ein stärker bindendes Instrument

für eine mittelfristig orientierte Budgetpolitik zur Verfügung. Das Budgetprogramm, das nun erstmals für die laufende Legislaturperiode Anwendung findet, dient als Grundlage für die Planung, Umsetzung und Kontrolle der im Regierungsprogramm festgelegten Vorhaben und Budgetziele. Damit soll die Konsolidierung erleichtert werden.

Die Einhaltung von Regierungsprogramm und Budgetrahmen wird durch den Aufbau eines aussagekräftigen Berichtswesens, von Kostenrechnungssystemen und von Leistungsindikatoren für alle Dienststellen abgestützt werden.

Um die Qualität der Dienstleistungen des öffentlichen Sektors zu heben und gleichzeitig Einsparungspotentiale im Personalbereich auszuschöpfen, werden die Bereiche Personalbedarfsplanung, Personaleinsatzplanung, Personalentwicklung sowie Controlling verstärkt werden.

#### Bundesbudget 1995

Der Bundesvoranschlag 1995 stellt einen wichtigen ersten Konsolidierungsschritt dar. Er enthält Konsolidierungsmaßnahmen, welche den Bundeshaushalt nachhaltig mit rund 1% des BIP jährlich entlasten. Eine genauere Darstellung der Maßnahmen im einzelnen erfolgt in Anhang 1.

Wichtigste Maßnahmen sind Einsparungen im öffentlichen Dienst, bei der Familienförderung, der Arbeitslosenversicherung, der Altersvorsorge und bei den Subventionen. Einnahmenseitig wurde der erste Schritt in Richtung einer Energieabgabe gesetzt. Weiters wurde der von den Beamten zu leistende Pensionsbeitrag angehoben. Aufgrund dieser Maßnahmen werden die Ausgaben 1995 deutlich langsamer als das BIP wachsen (ca 3% im Vergleich zu 5,8%), während die Steuerquote leicht sinken wird. Das Nettodefizit des Bundes soll in administrativer Rechnung rund 102,2 Mrd S oder rund 4,3% des BIP betragen.

#### Bundesbudgets 1996 - 1998

Gemäß dem von der Bundesregierung beschlossenen Budgetprogramm des Bundes für diese Legislaturperiode sollen die Ausgaben 1996-1998 nur um rund 3<sup>1</sup>/<sub>2</sub>%, also deutlich weniger als die gesamtwirtschaftliche Produktion steigen, wobei für die einzelnen Ressorts bindende jährliche Ausgabenplafonds festgelegt wurden. Das Budgetprogramm sieht eine schrittweise Absenkung des administrativen Nettodefizits des Bundes bis 1998 auf 2,7% des BIP vor. Der wichtigste Beitrag soll von globalen Ausgabenreduktionen kommen. Das Schwergewicht soll auf einer Verringerung der Personal-, Sach- und Förderausgaben liegen. Daneben sollen Reformmaßnahmen vorgenommen werden, um die Ausgabendynamik nachhaltig zu dämpfen und die Qualität der Ausgaben zu verbessern. Eine Darstellung im einzelnen erfolgt in Anhang 2.

Wichtigstes Vorhaben im Bereich der Steuerpolitik ist die schrittweise Einführung der Energieabgabe. Mit der angestrebten Ökologisierung des Steuersystems wird zugleich eine Verschiebung der steuerlichen Belastung des Faktors Arbeit hin zu anderen Ressourcen angestrebt. Daneben gilt weiterhin folgende allgemeine Orientierung:

- Weitere Verbesserung der Attraktivität Österreichs als Wirtschaftsstandort
- Verwaltungsvereinfachung und weitere Verstärkung der Effizienz der Steuereinhebung
- Verbreiterung der Bemessungsgrundlage bei gleichzeitiger Senkung des Steuertarifs

### 2.2.2 Länder und Gemeinden

Die Konstellation der Finanzlage der Gebietskörperschaften ist im internationalen Vergleich ungewöhnlich: Der Bund verzeichnet regelmäßig Defizite, während Länder und Gemeinden insgesamt in administrativer Rechnung über die Zeit annähernd ausgeglichene Budgets aufweisen. Beim Finanzierungssaldo in der Definition der VGR ("Net-Lending") weisen die Länder sogar einen Einnahmenüberschuß auf, der in der Vergangenheit zwischen  $1\frac{1}{2}\%$  und 1% des BIP lag. Dieser Überschuß ergibt sich großteils aus Darlehensgewährungen im Rahmen der Wohnbauförderung. Die Länder haben 1993 Wohnbaudarlehen (netto) in Höhe von 15,3 Mrd S oder 0,7% des BIP gewährt. Diese Darlehen werden aus Anteilen an Steuereinnahmen finanziert, sind also Finanzforderungen und verbessern somit den Finanzierungssaldo.

Das Ungleichgewicht der Finanzierungssalden bringt jedoch nicht ein unterschiedliches Sparverhalten zum Ausdruck, sondern Ungleichgewichte in den gesellschaftlichen Ansprüchen und der Verteilung von finanziellen Mitteln. Angesichts der geringen Landesgröße sind die Ausgaben in wesentlich stärkerem Maße beim Bund konzentriert als in großen föderativen Staaten. Ebenfalls der geringen Landesgröße entsprechend erfolgt die Einnahmenerhebung eines großen Teils der den Ländern und Gemeinden zufließenden Steuereinnahmen durch den Bund. Weiters überweist der Bund den Ländern und Gemeinden Zweckzuschüsse (1994: 77,8 Mrd.S). Ziel des Bundes ist daher, das Prinzip gemeinsamer Kostenverantwortung, wie es dem Prinzip eines kooperativen Bundesstaates entspricht, auch im finanzwirtschaftlichen Bereich stärker zum Tragen kommen zu lassen. Dazu sind neue Regeln für eine verbesserte Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften erforderlich, die garantieren, daß die Ausgaben grundsätzlich nicht rascher steigen als die Einnahmen und daß Kostensteigerungen nicht zu Lasten eines unbeteiligten Partners gehen. Dieses erstgenannte Prinzip soll sich auf alle Leistungsbereiche beziehen, insbesondere auch auf den Gesundheitsbereich und das Schulwesen.

Diese Grundsätze fanden bereits in den Finanzausgleichsgesprächen 1994 Eingang. So leisten die Länder und Gemeinden 1995 zu den Beitragszahlungen an die EU zusammen einen Anteil von

10 Mrd.S. Im Bereich der landwirtschaftlichen Förderungen wurde die bereits im Europaabkommen der Regierungsparteien festgelegte Kostenteilung von 60% Bund und 40% Länder bestätigt.

Im bevorstehenden Finanzausgleich 1995 stellt die Reform der Finanzierung der Krankenanstalten einen Schwerpunkt dar. Durch eine Neuordnung des Vergütungssystems sollen die Ausgaben wirksam begrenzt werden. Zwischen den Anstaltserhaltern wurde in Aussicht genommen, daß in den nächsten Jahren von der bisherigen reinen Verlustabdeckung auf ein leistungsorientiertes Finanzierungssystem übergegangen werden soll.

Die dauerhafte Konsolidierung der öffentlichen Haushalte wird von allen Ebenen auch weiterhin erhebliche Anstrengungen erfordern. Bund, Länder und Gemeinden haben sich daher im Übereinkommen vom 5. Mai 1995 geeinigt, alle Einsparungspotentiale, insbesondere bei den Personalausgaben und Sachausgaben, konsequent zur Konsolidierung zu nutzen. Im Ergebnis sollen Bund, Länder und Gemeinden 1996 bis 1998 den Ausgabenanstieg durch strikte Haushaltsdisziplin möglichst unter dem Anstieg der Einnahmen halten und somit den Finanzierungssaldo bis 1998 auf 2 1/2% des BIP zurückführen.

### 2.2.3 Sozialversicherung und Wohlfahrtsstaat

Dem System der sozialen Sicherheit kommt eine wichtige gesellschaftspolitische und ökonomische Aufgabe zu. Die Herausforderung liegt darin, es voll funktionsfähig zu halten und gleichzeitig den beobachteten Ausgabenanstieg deutlich zurückzuführen.

Im Bereich der Pensionsversicherung wird der Verschlechterung der Relation Aktive zu Pensionisten durch eine Erhöhung des faktischen Pensionseintrittsalters entgegengewirkt. So soll die Erwerbstätigkeit älterer Arbeitnehmer gefördert und die Gesundheitsvorsorge verbessert werden. Daneben sollen die Defizite bei jenen Pensionssicherungssystemen deutlich gesenkt werden, wo die individuellen Deckungsquoten unterdurchschnittlich sind, wie bei den Selbständigen und Landwirten. Auch die Pensionsreform im öffentlichen Dienst soll fortgesetzt werden.

Im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik soll der Integration und Reintegration Arbeitsloser besonderes Augenmerk geschenkt werden. Die neue - ausgelagerte und organisatorisch verselbständigte - Arbeitsmarktorganisation bietet dafür eine gute Grundlage.

Im Gesundheitsbereich wird angesichts der Kostenentwicklung verstärkt auf Kostenbewußtsein bei allen Beteiligten, vor allem bei den Leistungsanbietern, hingewirkt werden. Einkommenszuwächse der Leistungsanbieter im Gesundheitsbereich sollen sich im Einklang mit der Leistungsfähigkeit der Versicherten entwickeln. Im Krankenanstaltenwesen soll das leistungsbezogene Abrechnungssystem zur

Kostendämpfung beitragen. Dabei soll vom System der Tagsatzfinanzierung und der Abgangsdeckung zur Finanzierung von Fallpauschalen übergegangen werden.

### 2.3 Strukturpolitik

Mit dem Inkrafttreten des EWR mit 1. Jänner 1994 sowie dem EU-Beitritt mit Anfang dieses Jahres sind tiefgreifende strukturpolitische Impulse einhergegangen. Die Anpassungsschritte an die im Einheitlichen Markt gegebenen Rahmenbedingungen sind nicht, wie in den langjährigen Mitgliedstaaten graduell, sondern in zwei kurz aufeinander folgenden Schritten erfolgt. Der erste Schritt umfaßte insbesondere die Finanzdienstleistungen, die technischen Standards und Normen im weitesten Sinn, das Wettbewerbsrecht inklusive Beschaffungswesen sowie generell den freien Warenverkehr, mit Ausnahme der Grenzkontrollen und der Übernahme der Gemeinsamen Handelspolitik gegenüber Drittstaaten. Der zweite Schritt erfolgte mit dem EU-Beitritt und umfaßte u.a. die Gemeinsame Agrarpolitik, die Gemeinsame Handelspolitik und die Regionalpolitik.

Dieser Prozeß stellt einen großangelegten Liberalisierungsschub dar, der noch mehrere Jahre Anpassungsprozesse auslösen wird.

Gleichzeitig löste die Systemtransformation in Osteuropa einen strukturellen Anpassungsprozeß in Westeuropa aus, von dem Österreich als unmittelbarer Anrainerstaat besonders betroffen ist. Die österreichische Wirtschaftspolitik unterstützte diesen Prozeß durch eine weitestgehend liberale Außenhandelspolitik und federte die Anpassungen im Inland ab.

Einzelne strukturpolitische Maßnahmen gehen über die bloße Umsetzung von EU-Recht hinaus. So sieht das Regierungsübereinkommen der Koalitionspartner vor, daß auf dem Arbeitsmarkt eine Reihe von Maßnahmen gesetzt werden, die flexibilitätssteigernd wirken und gleichzeitig die Anreize für die Inanspruchnahme gewisser Leistungen des Wohlfahrtsstaates reduzieren. So sollen die Möglichkeiten für Teilzeitarbeit verbessert werden. Zu den Maßnahmen, die den Arbeitsmarkt betreffen, kann auch die Ökologisierung des Steuersystems gerechnet werden, die mittelfristig eine Senkung der Besteuerung des Faktors Arbeit ermöglichen soll. Schließlich wird auch von einer Liberalisierung der Öffnungszeiten von Geschäften eine entsprechende Flexibilisierung erhofft.

### 3. Voraussichtliche Entwicklungen

#### 3.1 Wirtschaftliche Rahmenbedingungen 1995 bis 1998

Die mittelfristigen Vorausschätzungen internationaler Institutionen wie OECD und Internationaler Währungsfonds sowie auch der Europäischen Kommission zeichnen ein günstiges Bild des wirtschaftlichen Umfelds auf mittlere Sicht. Die Liberalisierung vieler Märkte durch zahlreiche in jüngerer Zeit geschlossene Abkommen sollten die reale Nachfrage beleben und u.a. ein größeres Investitionsprogramm, insbesondere auch in Europa, in Gang setzen. Zusätzlich wurden in Europa Initiativen in Zusammenhang mit dem "Weißbuch über Wachstum, Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit" gesetzt. Maßnahmen der wirtschaftlichen Integration umfassen zunehmend benachbarte Regionen im Osten und Süden des Kontinents. Die Währungsentwicklungen des Frühjahrs 1995 dürften allerdings zumindest vorübergehend etwas dämpfend wirken.

Österreich wird durch den Beitritt zur Europäischen Union verstärkt von der Dynamik in Europa profitieren, einerseits durch den Wegfall von Hindernissen des Wirtschaftsverkehrs, andererseits durch die Freisetzung von Wachstumspotentialen im Wege der Erneuerung der Wirtschaftsstruktur.

Der private Konsum, der aufgrund der ausgleichenden Wirkung der Sparquote traditionell das gleichmäßigste Wachstum aufweist, sollte in der Prognoseperiode stärker als die verfügbaren Einkommen wachsen. Dies deshalb, weil einerseits noch gewisse Verzögerungseffekte der Rezession 1993 und der Steuerreform 1994 nachwirken. Allerdings dämpft gleichzeitig die Budgetkonsolidierung die Dynamik der realen Einkommensentwicklung.

Die Investitionen sollten sich im Zuge der guten Exportnachfrage und der Umstellung der Wohnbauförderung günstig entwickeln.

Das Wirtschaftswachstum wird die Beschäftigung steigern und sollte, trotz eines gewissen Angebotsdrucks, ausreichen, die Arbeitslosigkeit zumindest zu stabilisieren.

Die Inflation sollte auch unter Einrechnung steuerlicher Maßnahmen 3 % nicht überschreiten, da die heimischen Kostenkomponenten keinen wesentlichen Druck ausüben sollen.



**Tabelle 5**  
**Gesamtwirtschaftliche Entwicklung 1995 bis 1998**

	durchschnittliche Veränderung pro Jahr in %
Bruttoinlandsprodukt, nominell	5,5
Bruttoinlandsprodukt, real	2,5
Verbraucherpreise	2,5
Lohnsumme je Beschäftigten	4,0
Unselbständig Beschäftigte	0,6
Arbeitslosenrate (absolut)	
- in % der Unselbständigen	6,5
- in % der Erwerbspersonen	4,2
Warenexporte, nominell	8,9
Warenimporte, nominell	7,8
Zinssatz, langfristig (absolut)	7,0

Quelle: Mittelfristige Wirtschaftsprognose des WIFO von April 1995.

### 3.2 Öffentliche Haushalte

Für den öffentlichen Sektor insgesamt wird derzeit für 1995 in Abgrenzung der Europäischen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ein Finanzierungsdefizit von rund 108 Mrd S oder rund 4,5 % des BIP erwartet. Die Schuldenquote wird 1995 noch geringfügig ansteigen und 65,5% des BIP betragen.

Geschwindigkeit und das Ausmaß der Konsolidierung in den kommenden Jahren hängen auch wesentlich davon ab, daß Bund, Länder und Gemeinden mittelfristig eine nachhaltige Konsolidierungsstrategie verfolgen. Die Pensionsversicherungsträger weisen infolge der 100%igen Ausfallhaftung durch den Bund keine Defizite aus. Im Zusammenhang mit einem erwarteten nominellen Wirtschaftswachstum von 5 1/2% würde dies ausreichen, um das Defizit aller öffentlichen Haushalte bis 1997 auf unter 3% und 1998 auf etwa 2 1/2% zu senken. Damit kann die öffentliche Bruttoverschuldung in Relation zum BIP auf dem derzeitigen Niveau gehalten und im Verein mit den geplanten anderen Maßnahmen dem Konvergenzwert von 60% des BIP angenähert werden.

Im einzelnen soll durch das Budgetprogramm, bzw. das Konvergenzprogramm folgende Entwicklung (in % des BIP) erreicht werden:

	1995	1996	1997	1998
<b>Öffentliches Finanzierungsdefizit</b>	<b>4<sup>1/2</sup></b>	<b>3<sup>3/4</sup></b>	<b>3</b>	<b>2<sup>1/2</sup></b>
davon				
Bundessektor	4 <sup>3/4</sup>	4	3 <sup>1/4</sup>	2 <sup>3/4</sup>
Länder und Gemeinden	-1/4	-1/4	-1/4	-1/4
SV-Träger	0	0	0	0
 <b>Öffentliche Verschuldungsquote</b>	 <b>65<sup>1/2</sup></b>	 <b>65<sup>1/2</sup></b>	 <b>65</b>	 <b>64<sup>3/4</sup></b>
davon				
Bundessektor	60	60	59 <sup>3/4</sup>	59 <sup>1/2</sup>
Länder und Gemeinden	5 <sup>1/2</sup>	5 <sup>1/2</sup>	5 <sup>1/4</sup>	5 <sup>1/4</sup>
SV-Träger	0	0	0	0

### 3.3 Sensitivitätsanalyse

#### 3.3.1 Vorbemerkung: Konjunkturelle Effekte auf die öffentlichen Haushalte

Der Budgetsaldo des öffentlichen Sektors reagiert im selben Jahr nur mäßig auf die Konjunktur. Auf der Ausgabenseite sind Zinsen und Investitionen nur wenig konjunkturreagibel und bestimmte Sozialausgaben (z.B. die Pensionsanpassung) werden nur verzögert der wirtschaftlichen Entwicklung angepaßt. Auf der Einnahmenseite zeigen die direkten Steuern eine hohe Sensitivität, doch reagieren auch sie verzögert. Die indirekten Steuern haben eine BIP-Elastizität von bis zu 0,95. Insgesamt liegt die Elastizität auf die Veränderung der Outputlücke bei etwa 0,5, dh. daß sich der Budgetsaldo um 0,5 Prozentpunkte des BIP verbessert, wenn sich die Outputlücke um 1 Prozentpunkt verringert.

#### 3.3.2 Budgetsalden in den drei Szenarien

Es werden im folgenden drei Wachstumsszenarien zugrundegelegt: Ein Hauptszenario und zwei Alternativrechnungen. Nur der öffentliche Konsum, die öffentlichen Investitionen sowie ein Großteil der Transfers werden als vom Wachstum unabhängig angesetzt. Das obere Szenario geht insbesondere am Anfang der Periode von höheren Exporten aus, die sich in eine stärkeren Zunahme der Investitionen, privatem Konsum und der Beschäftigung übersetzen. Das untere Szenario geht hingegen von schwächeren Exporten mit einer entsprechend geringeren Zunahme von Konsum, Investitionen und Beschäftigung aus. Die Ergebnisse werden in Tabelle 6 dargestellt.

**Tabelle 6**  
**Wirtschaftswachstum und Nettokreditaufnahme des öffentlichen Sektors 1995-98**

	1995	1996	1997	1998
	in %			
	<b>HAUPTSZENARIO</b>			
BIP-Wachstum, real	2,9	2,7	2,5	2,2
Nettokreditaufnahme in % des BIP	4,4	3,8	3,1	2,6
	<b>OBERES SZENARIO</b>			
BIP-Wachstum, real	3,4	2,9	2,7	2,5
Nettokreditaufnahme in % des BIP	4,3	3,5	2,8	2,2
	<b>UNTERES SZENARIO</b>			
BIP-Wachstum, real	2,2	2,2	1,9	1,5
Nettokreditaufnahme in % des BIP	4,6	4,1	3,7	3,4

#### 4. Zusammenfassung und Ausblick

Im vorliegenden Konvergenzprogramm werden die beschlossenen und geplanten Maßnahmen dargestellt, deren Durchführung die **Rückführung des Defizites** und des **Schuldenstandes** der öffentlichen Haushalte sicherstellen soll.

Durch **Konsolidierungsmaßnahmen**, deren Hauptgewicht auf der Ausgabenseite liegt, soll das Finanzierungsdefizit der öffentlichen Haushalte bereits 1997 den Konvergenzwert erreichen. Wie die Sensitivitätsanalysen zeigen, hängt der Zeitpunkt auch wesentlich vom internationalen Umfeld ab, das eine bedeutende Determinante für eine kleine offene Volkswirtschaft wie Österreich ist.

Die budgetäre Situation Österreichs in den Jahren 1995 und 1996 ist dadurch gekennzeichnet, daß der EU-Beitritt einen starken exogenen Schock auf die öffentlichen Haushalte darstellt. Das Finanzierungsdefizit wird damit in diesen Jahren den Referenzwert von 3 % des BIP ausnahmsweise überschreiten, bleibt aber auch in der Nähe dieses Referenzwertes.

## **ANHANG: Darstellung der Einzelmaßnahmen des Budgetprogrammes**

### **Anhang 1: Maßnahmen des Bundes 1995**

Um das Wachstum des Personalaufwands zu dämpfen, sollen freiwerdende Stellen nur teilweise nachbesetzt werden. 1995 sollen rund 1.300 Planstellen eingespart werden. Als Richtgröße für die weiteren Jahre wurde eine jährliche Einsparung um 1% vereinbart. Das Ausmaß der bezahlten Überstunden, Zulagen etc wurde um 10% gekürzt. Begünstigungen bei Pensionsübertritt wurden abgeschafft. Der Pensionsbeitrag der Aktiven und Beamten in Ruhestand wurde um 1,5%-Punkte erhöht. Begünstigungen im Unterrichtsbereich wurden gestrichen. Das geltende Gehaltsabkommen wurde um drei Monate, d.h. bis 31. März 1996, verlängert. Diese Maßnahmen traten per 1. Mai 1995 in Kraft und werden den Bundeshaushalt jährlich um 7,4 Mrd.S entlasten. Durch eine neue Regelung der Frühpensionierungen soll weiters das faktische Pensionsantrittsalter bei den Beamten angehoben werden. Diese Personalmaßnahmen sollen bei allen Gebietskörperschaften sowie im öffentlichen Sektor insgesamt gesetzt werden.

Die monatlichen Familienbeihilfen wurden um 100 S je Kind zurückgenommen. Die Heimfahrtbeihilfe wurde gestrichen. Ferner werden nun Selbstbehalte für Schülerfreifahrten und Schulbücher eingehoben. Diese Maßnahmen entlasten den Familienlastenausgleichsfonds jährlich um 2,8 Mrd.S.

Auch im Bereich der Arbeitslosenversicherung wurden sozial verträgliche Budgetentlastungen beschlossen. Der Zugang zum erhöhten Karenzgeld wurde an eine Reihe von zusätzlichen Bedingungen geknüpft. Die Inanspruchnahme von Familienzuschlag und Sonderunterstützungen wurde eingeschränkt. Die Arbeitslosengelder für besser Verdienende wurden herabgesetzt. Die Gemeinden werden in die Finanzierung der Sondernotstandshilfe stärker eingebunden. Schließlich wurde der Beitrag zum Insolvenz-Ausfallgeldfonds auf 0,5% angehoben. Durch diese Maßnahmen wird der Bundeshaushalt ab 1996 jährlich um rund 4 Mrd.S entlastet, davon 3,5 Mrd.S Arbeitsmarktverwaltung und 0,5 Mrd.S IAG Beitrag.

Im Bereich der gesetzlichen Sozialversicherung lag der Schwerpunkt auf Maßnahmen, die den Eigenfinanzierungsanteil der Selbständigen und Bauern erhöhen werden. Die Ausfallhaftung des Bundes wurde mit 100% festgesetzt.

Weiters wurden die Wegfallsbestimmungen bei vorzeitigen Alterspensionen verschärft, d.h. die Frühpension fällt bei Ausübung einer versicherungspflichtigen Erwerbstätigkeit weg. Schließlich wurde der Bundesbeitrag zur Unfallversicherung der Bauern verringert. Durch diese Maßnahmen sind Einsparungen im Bundeshaushalt von 1,5 Mrd.S pro Jahr zu erwarten.

Mit den Ländern und Gemeinden wurde vereinbart, daß sie 5,25 Mrd.S bzw. 4,75 Mrd.S als Anteil an den Beitragszahlungen Österreichs an die EU leisten. Die Gemeinden erhielten durch die Senkung des Investitionsfreibetrages in der Höhe von 3,8 Mrd.S eine Refinanzierungsmöglichkeit. Ferner werden die permanenten, d.h. nicht nur in den Anfangsjahren gegebenen, Förderungen für die Landwirtschaft von Bund und Ländern im Verhältnis 60:40 getragen.

Ferner werden die Länder stärker in die Verantwortung der Schulgesetzgebung eingebunden. Bei allen Gesetzen oder Verordnungen des Bundes und der Länder im Bereich des Unterrichtswesens, die zu Änderungen der Kosten und der Kostenstruktur führen, bedarf es nunmehr des Einvernehmens zwischen Bund und Ländern. Weiters wird der Bund ab 1996 den Ländern nur mehr 90% der Kosten der Landeslehrer ersetzen, wobei gleichzeitig die Finanzausstattung der Länder um 10% der im Jahr 1995 anfallenden Kosten für Landeslehrer in Form von Finanzzuweisungen erhöht wird. Diese Finanzzuweisungen werden mit der Steigerung der Ertragsanteile der Länder indexiert sein. Durch diese Regelung werden die Länder in die Finanzierung der Landeslehrer eingebunden, sind jedoch nur dann belastet, wenn sich die Kosten für die Landeslehrer rascher entwickeln als die Ertragsanteile.

Im steuerlichen Bereich wurden die Sätze der Mineralölsteuer angehoben und die Sonderabgabe auf Erdöl in die Mineralölsteuer einbezogen. Die Sätze für Benzine wurden um 1,10 S/l, für Dieselöl um 60g/l, für Flüssiggastreibstoffe um 1,00S/kg und für alle Heizöle um 30g/l bzw kg erhöht. Weiters wird nun Flüssiggas für Heizzwecke, das bisher von der Steuer befreit war, mit 30g/l besteuert. Diese Maßnahmen sind mit einem steuerlichen Mehraufkommen von 5,5 Mrd.S pro Jahr verbunden. Sie sind auch als erster Schritt zur Verwirklichung des im Regierungsprogramm vorgesehenen Zieles der Ökologisierung des Steuersystems anzusehen.

Auch diese Maßnahmen traten mit 1. Mai 1995 in Kraft. Insgesamt soll der Bundeshaushalt 1995 durch diese Maßnahmen um rund 15 Mrd.S und in den Folgejahren um rund 21 Mrd.S jährlich entlastet werden.

## Anhang 2: Maßnahmen des Bundes in den Jahren 1996-1998

Wichtigste Neuerung auf der Ausgabenseite ist die Entwicklung von Budgetplafonds.

Der Aktivitätsaufwand des Bundes soll in den Jahren 1996-1998 nur um 3 1/2% jährlich steigen bzw. um 4% pro Kopf. Dies erfordert Maßnahmen beim Personaleinsatz, beim Dienstrecht, bei den Mehrdienstleistungen und bei den jährlichen Gehaltsanpassungen. Die Planstellen sollen jährlich um etwa 1% gesenkt werden. Dies soll primär über strukturierte Aufnahmebeschränkungen und durch kritische Evaluierung von Leistungen und Aufgaben der einzelnen Ressorts erreicht werden. Neue Vorhaben sollen nur dann realisiert werden können, wenn die personellen Mehrerfordernisse durch Umschichtungen abgedeckt werden können.

Der Pensionsaufwand im öffentlichen Dienst weist eine sehr starke Dynamik auf. Zur Senkung der Nettoersatzrate der Beamtenpension sind bereits im Strukturanpassungsgesetz 1995 Maßnahmen beschlossen worden. Da Beamte teilweise früher in Pension gehen als Angestellte, soll mit weiteren Schritten das faktische Pensionsantrittsalter angehoben werden. Die ärztliche Begutachtung vor Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit soll vereinheitlicht und die Pensionsentscheidung soll zentralisiert werden. Weiters sollen Begünstigungen bei Pensionen wegen Erwerbsunfähigkeit neu geregelt und schließlich Dienstunfähigkeiten auf Reaktivierungsmöglichkeiten überprüft werden.

Bei den Subventionen wird der Bund die für Investitionsförderungsmaßnahmen bereitgestellten Mittel weitgehend zur Kofinanzierung der in Aussicht gestellten EU-Förderungen einsetzen. Allgemeine Investitionsförderungsmaßnahmen sollten im Laufe der Legislaturperiode weitgehend auf von der EU-mitfinanzierte Programme eingeschränkt werden. Förderungsprogramme und -schwerpunkte werden nur befristet eingerichtet und ihre Verlängerung von einer Evaluierung abhängig gemacht werden. Zweckbindungen von öffentlichen Einnahmen für bestimmte Förderungen sind in Zukunft nicht mehr vorgesehen.

Die bereits in der letzten Legislaturperiode (1990-1994) vereinbarten und begonnenen Ausgliederungen sollen fortgeführt werden. Insbesondere sollen folgende Ausgliederungen realisiert werden:

- Post- und Telegraphenverwaltung
- Bundesforste
- Bundessporthome
- Land- und forstwirtschaftliche Bundes- und Versuchsanstalten
- Wildbach- und Lawinenverbauung sowie
- Bundesforschungs- und Versuchsanstalt Arsenal



Ziel der Budgetausgliederung und Überführung in eine privat-rechtliche Rechtsform ist, durch Effizienzsteigerungen in der Aufgabendurchführung zum Abbau des strukturellen Budgetdefizits beizutragen.

Die Rolle des Staates als Unternehmer und Kapitalgeber soll durch Privatisierungen im Banken- und Industriebereich sowie durch Veräußerung weiterer Bundesbeteiligungen reduziert werden. Die Bundesanteile an der Bank Austria und der Creditanstalt sollen zur Gänze aufgegeben werden.

Ein weiteres Ziel der Bundesregierung ist es, aus fiskalischer und verkehrspolitischer Sicht kurzfristig ein System für eine verursachungsgerechte Kostenanlastung des Straßenverkehrs zu entwickeln, das durch die Übernahme des Gemeinschaftsrechtes eine systemische Verschlechterung erfahren hat. Die Lücken im hochrangigen Straßennetz werden entsprechend der Bedarfs- und Bauprogramme geschlossen. Die Projekte werden durch privatwirtschaftliche Finanzierungsmodelle ohne zusätzliche Budgetbelastung realisiert (Konzessionsmodelle). Dazu wird ein entsprechendes Infrastrukturfinanzierungsgesetz ausgearbeitet, das ein flächendeckendes, fahrleistungsabhängiges, ökologisch ausgestaltetes Mautsystem (road-pricing) in Abstimmung mit der EU vorsieht.

Die Förderungsausgaben des Bundes sollen zurückgenommen werden.

Die Ausgaben für den laufenden Verwaltungsaufwand sollen gesenkt werden.

Bei der Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen sollen verstärkt private Finanzierungsquellen erschlossen werden, die weder zu einer Belastung laufender noch künftiger Budgets führen.

Familienbeihilfen und Kinderabsetzbeträge sollen nicht valorisiert werden. Beim Pflegegeld sollen Kostenreduzierungen durch Leistungsnachweise oder andere Einsparungen erzielt werden. Die im Strukturanpassungsgesetz 1995 beschlossenen Einschränkungen im Arbeitslosenversicherungsrecht haben dazu beigetragen, daß die Arbeitsmarktpolitik 1995 wieder ausgeglichen budgetieren kann. Ein entscheidender Ansatzpunkt für weitere Reformmaßnahmen besteht in einer Absenkung der Saisonarbeitslosigkeit, die seit Jahren im Steigen begriffen ist. Eine Überführung in Dauerbeschäftigungsverhältnisse würde zu beträchtlichen Einsparungen in der Arbeitslosenversicherung führen. Im Bereich der Pensionsversicherung gilt es, verstärkte Anreize zu höherer Erwerbsbeteiligung zu setzen.

Im Steuerbereich soll vor allem die Mineralölsteuer auf Gas und Strom, die derzeit steuerfrei sind, ausgeweitet werden.

### Anhang 3: Quantitative Auswirkungen des Konsolidierungspakets 1995 und 1996

#### Budgetäre Wirkungen des Konsolidierungspakets 1995

(in Mio S, Effekte gegenüber 1994)

	1995	1996
<b>Ausgabenseitige Maßnahmen</b>		
<b>Nachhaltige Einsparungen</b>		
<b>Öffentlicher Dienst</b>		
Kürzungen bei der Haushaltszulage	200	300
Beschränkung der Halbanrechnung bei Vorzeiten	30	70
Reduzierung des Fahrtkostenzuschusses	10	20
Reduzierung des Todesfallbeitrages	60	120
Wegfall der Rundungsbestimmungen im Pensionsrecht	10	20
Verlängerung des gelt. Gehaltsabkommens um 3 Monate	0	1300
Wegfall der Rundungsbestimmungen bei den Landeslehrern	67	200
Wegfall der Begünstigung für Abendschullehrer	102	305
Reform der Mehrdienstleistungsvergütungen im Lehrerbereich	167	500
Wegfall der Bildungzulage	33	100
Planstelleneinsparungen	700	1400
Kürzungen der Nebengebühren	500	500
Kürzung der Belohnungen um 50 %	250	500
Summe	2129	5335
<b>Arbeitslosenversicherung</b>		
Verschärfung des Einkommensbegriffes	48	127
Ersatz des erhöhten Karenzurlaubgeldes durch einen Zuschuß	0	835
Beteiligung der Gemeinden an der Sondernotstandshilfe	510	500
Einsparungen bei der Notstandshilfe	81	225
Tarifanpassung Arbeitslosengeld	85	254
Einschränkungen beim Familienzuschlag	63	185
Einsparungen bei der Saisonarbeitslosigkeit	325	1300
Einsparungen bei der Bergbau-Sonderunterstützung	71	142
Summe	1183	3568
<b>Sozialversicherung</b>		
Verschärfung der Wegfallbestimmungen bei vorzeit.	0	80
Alterspensionen		
Verringerung der Ausfallhaftung des Bundes	476	500
Verringerung des Bundesbeitragswes in der UV der Bauern	150	150
Summe	626	730

**Familienlastenausgleichsfonds**

Verminderung der Familienbeihilfensätze	1400	2000
Einsparung Schülerfreifahrt	18	45
Streichen der Heimfahrtsbeihilfe	0	430
Summe	1418	2475
Nachhaltige Einsparungen	5356	12108

**Einmalige Einsparungen****Öffentlicher Dienst**

Verschiebung der Auszahlung der Jubiläumszuwendung	400	0
Einmalige Einsparungen	400	0
<b>Ausgabenseitige Maßnahmen</b>	<b>5756</b>	<b>12108</b>

**Einnahmenseitige Maßnahmen****Nachhaltige Einsparungen****Öffentlicher Dienst**

Erhöhung des Pensionsbeitrages	1425	2100
Arbeitslosenversicherung		
Anhebung des IAG-Zuschlages	100	350
Pensionsversicherung		
Erhöhung des Finanzierungsanteils bei Bauern und Selbständigen	1100	1350
Familienlastenausgleichsfonds		
Selbstbehalt bei Schul-Freifahrten und Schulbüchern	320	320
Steuerliche Maßnahmen		
Erhöhung der Mineralölsteuer	5500	5500
<b>Einnahmenseitige Maßnahmen</b>	<b>8445</b>	<b>9620</b>

<b>Summe der ausgaben- und einnahmenseitigen Maßnahmen</b>	<b>14201</b>	<b>21728</b>
--	--------------	--------------



