

Christian Dirninger · Jürgen Nautz
Engelbert Theurl · Theresia Theurl

Zwischen Markt und Staat

Geschichte und Perspektiven der Ordnungspolitik
in der Zweiten Republik

BÖHLAU VERLAG WIEN · KÖLN · WEIMAR

Die Erstellung der Studie wurde durch den Jubiläumsfonds der Oesterreichischen Nationalbank ermöglicht.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-205-77479-2

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdruckes, der Entnahme von Abbildungen, der Funksendung, der Wiedergabe auf fotomechanischem oder ähnlichem Wege, der Wiedergabe im Internet und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten.

© 2007 by Böhlau Verlag Ges.m.b.H. und Co.KG, Wien · Köln · Weimar
<http://www.boehlau.at>
<http://www.boehlau.de>

Gedruckt auf umweltfreundlichem, chlor- und säurefreiem Papier.

Druck: prime rate, 1047 Budapest

Gedruckt in Ungarn

Inhalt

Theresia Theurl · Engelbert Theurl

GESCHICHTE UND PERSPEKTIVEN DER WIRTSCHAFTSORDNUNG IN ÖSTERREICH – EINE EINFÜHRUNG

1. Zielsetzung und Vorgangsweise	11
2. Wirtschaftsordnung und Neue Institutionenökonomik	16
2.1 Ökonomische Funktionen der Wirtschaftsordnung	16
2.2 Wirtschaftsordnung und Wirtschaftstheorie	19
2.3 Alte Ordnungsökonomik	22
2.4 Neue Ordnungsökonomik	26
2.4.1 Fragestellungen und Analyseschwerpunkte	27
2.4.2 Spielregeln für Interaktionen	28
2.4.3 Bedeutung von Institutionen informeller Natur	29
2.4.4 Transaktionen und die Möglichkeiten ihrer Beherrschung	35
2.4.5 Struktur durch Institutionenhierarchien	39
2.4.6 Wandel von Ordnungen im Rahmen der Neuen Institutionenökonomik	42
2.4.7 Schlussfolgerungen für die Analyse der österreichischen Wirtschaftsordnung	47
3. Ausgewählte Bereiche der österreichischen Wirtschaftsordnung	49
3.1 Allgemeine Anmerkungen	49
3.2 Die ausgewählten Bereiche	50
3.2.1 Die Wettbewerbsordnung	50
3.2.2 Die Ordnung von Geld und Währung	52
3.2.3 Die ordnungspolitische Dimension der Finanzpolitik	54
3.2.4 Die Ordnung des Gesundheitswesens	58
4. Literatur	60

Jürgen Nautz

WETTBEWERBSPOLITIK

1. Ordnungspolitischer Neuanfang nach dem Zweiten Weltkrieg	65
2. Die Rolle des Wettbewerbs in den österreichischen Parteiprogrammen	68

3. Ordnungspolitische Entwicklungen in der österreichischen Politik	74
3.1 Abbau der kriegswirtschaftlichen Bewirtschaftungsmaßnahmen	78
3.2 Eine Momentaufnahme: »Versuch einer Ordnungspolitischen Standortbestimmung durch Praktiker der gewerblichen Wirtschaft«	82
3.3 Gemeinwirtschaft oder Privatwirtschaft?	86
3.4 Die Rückkehr zum protektionistischen Gewerberecht	91
3.5 Kartellrecht als Schutz vor Wettbewerb	94
3.6 Eine erste Zwischenbilanz	97
4. Wirtschaftliche und politische Neuorientierungen	99
4.1 Der EU-Beitritt als Motor des Wandels	105
4.2 Reprivatisierung	109
4.3 Mehr Wettbewerb im Gewerbe	113
4.4 Die Europäisierung des österreichischen Kartellrechts	114
5. Sozialpartnerschaft	115
6. Schlussbemerkungen	117
7. Literatur	124

Theresia Theurl

DIE ORDNUNG VON GELD UND WÄHRUNG

1. Problemstellung und Vorgangsweise	135
2. Funktionen und Inhalte der monetären Ordnung	142
2.1 Die Bedeutung der monetären Ordnung	143
2.2 Die Inhalte und Funktionen der monetären Ordnung	144
3. Monetäre Ordnung als Gegenstand ökonomischer Theorien	148
3.1 Nicht-monetäre ökonomische Zugänge	148
3.2 Ordnungspolitische Elemente in der monetären Theorie	149
3.2.1 Monetäre Mikrotheorie	150
3.2.2 Monetäre Makrotheorie	153
3.2.3 Theorie der monetären Politik	154
3.2.4 Institutionen in der Theorie der monetären Politik	155
3.3 Die monetäre Ordnung in der traditionellen Ordnungstheorie	158
4. Institutionenökonomische Analyse der monetären Ordnung	162
4.1 Vorteile und Grenzen des institutionenökonomischen Ansatzes	163
4.2 Monetäre Institutionen als Untersuchungsobjekt	165
4.3 Institutionenökonomische Analyseschwerpunkte der monetären Ordnung Österreichs	169
5. Die österreichische Währungsordnung zwischen den Weltkriegen	171

5.1 Die Desintegration der monetären Ordnung und die Stabilisierung der Währung nach dem Ersten Weltkrieg	173
5.2 Die neue monetäre Ordnung: Neue Notenbank und neue Währung . . .	179
5.3 Monetäre Ordnung als Voraussetzung für internationale Kreditwürdigkeit	183
5.4 Die Politik der monetären Dominanz	188
5.5 Der kriegsbedingte Wandel der monetären Ordnung im März 1938	194
5.6 Antworten auf die sieben institutionenökonomischen Fragen	195
6. Die monetäre Rekonstruktion nach dem Zweiten Weltkrieg	202
6.1 Währungsreform in Etappen	202
6.2 Stabilisierung und Wiederaufbau	206
6.3 Antworten auf die sieben institutionenökonomischen Fragen	211
7. Alimentierende Ablaufpolitik vor dem Hintergrund der internationalen Währungsordnung von Bretton Woods	215
7.1 Realwirtschaftliche Dominanz	217
7.2 Zunehmende Bedeutung der internationalen Währungsordnung	224
7.3 Antworten auf die sieben institutionenökonomischen Fragen	232
8. Hartwährungspolitik und D-Mark-Bindung	236
8.1 Reform der internationalen Währungsordnung	237
8.2 Der österreichische Weg zwischen dem Ende des internationalen Festkurssystems von Bretton Woods und der Gründung des Europäischen Währungssystems	238
8.3 Der österreichische Weg von der Gründung des Europäischen Währungssystems bis zur Integration Österreichs in die Europäische Union	249
8.4 Antworten auf die sieben institutionenökonomischen Fragen	260
9. Die Gemeinsame Ordnung der Europäischen Währungsunion	267
9.1 Formelle Integration in das Europäische Währungssystem	268
9.2 Die gemeinsame monetäre Ordnung	270
9.3 Antworten auf die sieben institutionenökonomischen Fragen	275
10. Perspektiven der monetären Ordnung	278
Literatur	280

Christian Dirninger

ZUM WANDEL IN DER ORDNUNGSPOLITISCHEN DIMENSION DER FINANZPOLITIK

1. Ausgangspunkte – Perspektiven – Periodisierung	289
2. Die ordnungspolitische Formierung der Finanzpolitik in der Phase der Rekonstruktion und Stabilisierung (1945 bis Anfang der 1950er Jahre)	303
2.1 Die Entwicklung bis zur Stabilisierung (1945–1951/52)	305

2.2 Ordnungspolitische Akzente der Finanzpolitik in der Stabilisierungsphase	312
3. Die ordnungspolitische Positionierung der Finanzpolitik im Rahmen der Wachstumspolitik des »Raab-Kamitz-Kurses« in den 1950er Jahren	319
3.1 Tendenzen in Theorie und Praxis	319
3.2 Ansatzpunkte der ordnungspolitischen Dimension der Finanzpolitik in der wirtschaftspolitischen Realität der 1950er Jahre	326
3.3 Übergang in die 1960er Jahre	338
4. Die ordnungspolitische Wende zur »Globalsteuerung« in den 1960er Jahren .	340
4.1 Anspruch und Realität	340
4.2 Die wirtschaftspolitische Paralisierung der Finanzpolitik bis in die Mitte der 1960er Jahre	344
4.3. Strategische Orientierung der Finanzpolitik auf »Globalsteuerung« . . .	349
5. Phase der »aktiven« Finanzpolitik. Ende der 1960er und 1970er Jahre	369
5.1 Umfassender wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Steuerungsanspruch der Finanzpolitik in Form eines flexiblen »policy mix«	369
5.2 Die Entwicklung bis 1974/75	376
5.3 Antizyklische Krisenpolitik in der Mitte der 1970er Jahre	381
5.4 Strategiekonflikte in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre	387
6. Der sukzessive Wandel in der ordnungspolitischen Dimension der Finanzpolitik in den 1980er und 1990er Jahren	403
6.1 Ordnungspolitisches Übergangs- und Umbruchsszenario in der Krise des »Austrokeynesianismus«	405
6.2 Schrittweise ordnungspolitische Transformation der Finanzpolitik ab Mitte der 1980er Jahre	418
7. Dimensionen der ordnungspolitischen Transformation in der Finanzpolitik in der »Wende«	434
6. Literatur	441

Engelbert Theurl

DIE ORDNUNG DES GESUNDHEITSWESENS

1. Die Problemstellung	451
2. Neue Institutionenökonomik und Gesundheitssystemforschung	456
3. Wichtige Elemente der Governancestrukturen des österreichischen Gesundheitswesens	459
4. Die Veränderung der Governancestrukturen im österreichischen Gesundheitswesen	463
4.1 Makroökonomische Aspekte der Entwicklung des österreichischen Gesundheitswesens	463

4.1.1	Ausgabenentwicklung, Ausgaben- und Finanzierungsstruktur	463
4.1.2	Indikatoren zur makroökonomischen Effizienz des österreichischen Gesundheitssystems	468
4.1.3	Zur Verteilungsgerechtigkeit des österreichischen Gesundheitssystems	476
4.2	Organisation und Finanzierung der stationären Gesundheitsversorgung .	482
4.2.1	Die Governancestrukturen im Krankenanstaltengesetz 1957	482
4.2.2	Die Reformphase 1974–1996	484
4.2.3	Die Krankenhausfinanzierungsreform 1997	493
4.2.4	Die Reformgesetze 2005/2006	509
4.2.5	Das Regierungsprogramm der SPÖ/ÖVP-Koalition 2007	511
4.3	Organisation und Finanzierung der ambulanten Gesundheitsversorgung .	512
4.3.1	Die grundlegenden Governancestrukturen in der ambulanten Gesundheitsversorgung	512
4.3.2	Wichtige Entwicklungsschritte der Governancestrukturen im ambulanten Sektor	520
4.3.3	Ökonomische Analyse ausgewählter Dimensionen der Governancestrukturen im ambulanten Sektor	523
4.3.3.1	Mechanismen zur Bewältigung des Problems der angebotsinduzierten Nachfrage	523
4.3.3.1.1	Das ökonomische Grundproblem	523
4.3.3.1.2	Die Governancestrukturen im österreichischen Gesundheitswesen und das Problem der angebotsinduzierten Nachfrage	532
4.3.3.2	Eine ökonomische Einschätzung des Wahlarztsystems . . .	536
5.	Resümee und Ausblick	543
6.	Literatur	545
PERSONENREGISTER		553
AUTORENVERZEICHNIS		557

Christian Dirninger

Zum Wandel in der ordnungspolitischen Dimension der Finanzpolitik

I. AUSGANGSPUNKTE – PERSPEKTIVEN – PERIODISIERUNG

Die institutionelle und funktionelle Gestaltung der staatlichen Finanzpolitik ist ohne Zweifel ein wesentlicher Faktor in der ordnungspolitischen Formierung eines Staatswesens. Das kann die finanzgeschichtliche Forschung immer wieder für verschiedene Entwicklungsphasen und -typen »moderner« Staatlichkeit zeigen.¹ Die Finanzpolitik ist dabei sicherlich nicht der alleinig bestimmende Faktor, hat aber andererseits doch wesentlichen Einfluss auf die grundlegenden Dimensionen des volkswirtschaftlichen Entwicklungsprozesses in dessen konjunktureller Wachstumsdynamik und der Verteilung der Wertschöpfung in der Gesellschaft. Insofern damit direkt und indirekt lenkende und steuernde Effekte auf Marktconstellationen, Eigentumsverhältnisse, Investitions- und Nachfrageverhalten sowie Einkommens- und Vermögensverteilung verbunden sind, hat Finanzpolitik sicherlich eine spezifische ordnungspolitische Dimension. Einige wesentliche Komponenten davon im Rahmen einer historischen Prozessanalyse im Bereich der »Realverfassung« der Wirtschaftsordnung und des wirtschaftspolitischen Systems der Zweiten Republik etwas näher zu beleuchten, ist Anliegen dieses Beitrages. Dieser kann sich bei diesem Vorhaben auf eine breite und differenzierte Literatur zur österreichischen Finanzpolitik stützen.²

Wenn von ordnungspolitischer Dimension der Finanzpolitik und deren Wandel die Rede ist, dann ist von bestimmten Institutionen bzw. von bestimmten Kategorien und Kriterien des Einflusses der Finanzpolitik als konstituierendes und gestaltendes Element der Wirtschafts- und Gesellschaftsentwicklung und damit von der Bedeutung der Institutionen des finanzpolitischen Systems für die Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung die Rede. Dies ausgehend von der Annahme einer umfassenden ordnungspolitischen Prägekraft der Finanzpolitik und ihrer Institutionen als zentrales politisches Handlungsfeld mit hohem Interventionspotenzial. In diesem Sinne gilt einmal mehr das oft zitierte Diktum Josef A. Schumpeters »Die Finanzen sind einer der besten Angriffspunkte der Untersuchung des sozialen Gebildes, besonders, aber nicht ausschließlich

1 Sylla/Tilly/Tortella 1999

2 U.a.: Theurl/Winner/Sausgruber 2002; Smekal/Gantner 1983; Weigel/Leithner/Windisch (Hg.) 1986; Andrae 1970; Tálós 1981; Matis/Stiefel (Hg.) 1997; Butschek 2004.

des politischen ... Sowohl in der ursächlichen Bedeutung – insofern als staatsfinanzielle Vorgänge ein wichtiges Element des Ursachenkomplexes jeder Veränderung sind – als auch in ihrer symptomatischen Bedeutung – insofern als alles, was geschieht, sich in der Finanzwirtschaft abdrückt.«³

Als ein zentrales Kriterium der ordnungspolitischen Dimension der Finanzpolitik erscheint somit die jeweils durch die finanzwirtschaftlichen Institutionen gegebene bzw. von den in diesen tätigen Akteuren intendierte steuernde Einflussnahme seitens des Staates auf marktwirtschaftliche Zusammenhänge und Abläufe. Dabei kann grundsätzlich von der Dichotomie einer »Finanzierungsfunktion« und einer »wirtschafts- und sozialpolitischen Steuerungsfunktion« ausgegangen werden. Unter der »Finanzierungsfunktion« wäre im Grunde die Aufbringung der für die Bestreitung der Ausgaben nötigen Finanzmittel zu verstehen. Demgegenüber meint die »wirtschafts- und sozialpolitische Steuerungsfunktion« den expliziten Anspruch einer allokativen, distributiven und wachstumsorientierten Intervention in die volkswirtschaftlichen Entwicklungszusammenhänge. Dabei ist davon auszugehen, dass die »Finanzierungsfunktion« tendenziell einnahmenorientiert ist, indem sie von der Zielsetzung her primär die Möglichkeiten der Einnahmengenerierung im Auge hat und von deren prinzipieller Begrenztheit aus eine mögliche Beschränkung des Ausgabenvolumens intendiert. Mit Letzterem ist eine unmittelbare Verknüpfung mit einer monetaristischen Orientierung der Finanzpolitik gegeben.

Die »wirtschafts- und sozialpolitische Steuerungsfunktion« ist demgegenüber als tendenziell ausgabenorientiert zu verstehen, indem ihre Zielprioritäten in der Beeinflussung von gesamtwirtschaftlichen Parametern und Stromgrößen nicht nur durch normative Regulierung, sondern durch effektive, also konkret staatsfinanzielle Angebots- und Nachfragemassnahmen liegen. Darauf bezogen erscheint als das für die historische Prozessanalyse maßgebliche ordnungspolitische Kriterium die finanzpolitische Intention, Konzeption und Strategie in Richtung Interventionismus bzw. Antiinterventionismus.

Die Gewichtung dieser beiden Funktionen in der konkreten, und damit im Sinne einer kontextualen Einbindung »historischen« Gestaltung von Finanzpolitik bewegte und entfaltete sich seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges im »westlichen« Europa im Rahmen eines sich bis in die 1970er Jahre hinein funktionell und institutionell ausdifferenzierenden ordnungspolitischen Mainstreams eines wirtschaftspolitischen Interventionismus, dem letztendlich das begriffliche Etikett »Keynesianismus« zugeeignet wurde, zunächst in die Richtung einer Bedeutungszunahme der »wirtschafts- und sozialpolitischen Steuerungsfunktion«. Ab Mitte der 1970er Jahre, und deutlich verstärkt ab den beginnenden 1980er Jahren wendete sich der Mainstream in Richtung eines Rückbaues des wirtschaftspolitischen Interventionismus und einer Priorität monetärer Stabilität, wofür letztlich das begriffliche Etikett »Monetarismus« üblich

3 Schumpeter 1976, 332

wurde. Im Zuge dessen bewegte sich die funktionelle und institutionelle Ausrichtung von Finanzpolitik auf einem Kurs der Restriktion und damit in die Richtung einer relativen Bedeutungszunahme der vorhin gekennzeichneten »Finanzierungsfunktion«. Indem damit ein tendenzieller Rückzug des Staates in seiner Bedeutung für die volkswirtschaftlichen Entwicklungszusammenhänge verbunden ist, wurde die Finanzpolitik zu einem wesentlichen Faktor einer ordnungspolitischen Konstellation, die in der Folge immer mehr mit den Begriffen »Deregulierung«, »Privatisierung« und »Neoliberalismus« bezeichnet wurde und wird.

Dass in jüngster Zeit im wirtschaftspolitischen Diskurs in Europa, insbesondere bezogen auf das Beschäftigungsproblem, in wachsender Zahl Kommentare, Stellungnahmen und Forderungen in Richtung einer stärker antizyklischen, interventionistischen Ausrichtung der Finanzpolitik, meist in Verbindung mit einer Kritik an einer zu starren Handhabung und Interpretation der Maastricht-Kriterien bzw. des Wachstums- und Stabilitätspaktes zu registrieren sind, weist auf eine mögliche neuerliche Wende im ordnungspolitischen Mainstream hin. Auffallend ist, dass dieser Diskurs in Österreich vergleichsweise schwach ist.

Entlang dieser Tendenzen des ordnungspolitischen Mainstreams konkretisierte sich die ordnungspolitische Dimension der Finanzpolitik im historischen Entwicklungsprozess in der Konstellation und Gewichtung sowie in der Kombination der beiden genannten funktionalen Alternativen in der jeweiligen Gestaltung und Handhabung bzw. den entsprechenden Veränderungen der finanzpolitisch relevanten Institutionen. Darauf bezogen soll im Folgenden versucht werden, für die österreichische Finanzpolitik einen groben Überblick zu skizzieren und daraus eine Periodisierung in näher zu betrachtende Entwicklungsphasen abzuleiten.

Die im Jahr 2000 aus einer FPÖ-ÖVP-Koalition gebildete Bundesregierung hat als einen ihrer programmatischen Eckpunkte den Budgetausgleich und Verschuldungsabbau, verknüpft mit einer umfassenden Privatisierungspolitik, auf ihre Fahnen geschrieben. In der medialen Öffentlichkeit haben sich dabei, gemäß den programmatischen Bemühungen der Koalition, die Begriffe »Nulldefizit« und »Schlanker Staat« etabliert. Verbunden damit war eine explizite Absage an eine interventionistisch-antizyklisch konzipierte Finanzpolitik. Als solche wurde die seit den 1970er Jahren unter SPÖ-Führung betriebene Finanzpolitik generalisierend als »Verschuldungspolitik« qualifiziert, von der es sich nunmehr konsequent zu verabschieden gelte. Im September 2001 hieß es im Konjunkturprogramm der Regierung: »Vorbei sind die Zeiten des sinnlosen wirtschaftspolitischen Aktionismus keynesianischer Prägung.«⁴ Damit klinkte man sich in offensiver Weise in den seit den 1980er Jahren verstärkten internationalen ordnungspolitischen Trend einer primär monetaristisch konzipierten Finanzpolitik ein. Zum einen wurde dabei die von konservativer Seite seit spätestens Mitte der 1980er Jahre – damals

4 Zitiert nach: Rossmann 2005, 524

noch aus der Position des Juniorpartners der von der SPÖ geführten Großen Koalition – vorgetragene antiinterventionistische finanzpolitische Programmatik nunmehr in eine regierungspolitische Leitlinie mit dem Anspruch einer konsequenten und zügigen Reformpolitik umgesetzt.

Zum anderen bot sich dafür mit den restriktiven finanzpolitischen Kriterien des Europäischen Wachstums- und Stabilitätspaktes, mit dem der Budgetausgleich als oberstes finanzpolitisches Prinzip festgeschrieben wurde, ein passender Referenzrahmen an, der dieser finanzpolitischen Strategie von außen her den Charakter einer notwendigen Stabilisierungsmaßnahme verlieh.

Davon wurde als handlungsleitendes Prinzip auf allen Ebenen des finanzpolitischen Systems das Prinzip der »Einsparung« abgeleitet, das gewissermaßen zum primären Erfolgskriterium finanzpolitischen Handelns wurde. Dieser leitmotivische Charakter des »Sparens« erscheint eingebettet in eine generelle, in gewisser Weise moralisierende Aufwertung des Sparens in allen Lebensbereichen.⁵ Demgegenüber gerieten konjunktur- und beschäftigungspolitische Zielsetzungen der Finanzpolitik in den Hintergrund und damit auch der wirtschafts- und sozialpolitische Steuerungsanspruch der Finanzpolitik. Inhaltlich durchaus überzeugend werden immer wieder Parallelen bzw. Analogien dieser auf monetärer Stabilitätspräferenz begründeten Sparpolitik zu der in der Zwischenkriegszeit bestandenen restriktiven Linie der Finanzpolitik thematisiert.⁶

In einer »historischen« Perspektive kann die dergestalt im Übergang vom 20. ins 21. Jahrhundert zweifelsohne feststellbare ordnungspolitische Wende in der österreichischen Finanzpolitik als ein jüngster Abschnitt in einem sich seit dem Beginn der Zweiten Republik vollziehenden spezifischen Entfaltungs- und Wandlungsprozess der ordnungspolitischen Dimension der Finanzpolitik gesehen werden.

Die grundsätzliche Tendenz dieses spezifischen Entfaltungs- und Wandlungsprozesses besteht zunächst in einem sich programmatisch und institutionell vollziehenden Auf- und Ausbau eines interventionistischen gesamtwirtschaftlichen Gestaltungsanspruches der Finanzpolitik, der in den 1970er Jahren seinen Höhepunkt bzw. seine stärkste Ausdifferenzierung erreicht hatte. Im Verlauf der 1980er und 1990er Jahre kam es dann zu einer zunehmenden Relativierung dieses umfassenden wirtschaftspolitischen Gestaltungsanspruches der Finanzpolitik. Dies im Grunde in Form einer Mischung aus dem Versuch, die interventionistisch-antizyklische Ausrichtung in eingeschränkter Form weiterzuführen und aus dem Bemühen um fiskalische Konsolidierung.

Diese Mischung erwies sich als immer schwieriger gestaltbar und in ihrer beiderseitigen Effizienz sichtlich abnehmend. Dies erscheint im Wesentlichen darin begründet, dass der auf den finanzpolitisch verantwortlichen Akteuren lastende ambivalente

5 Ronald Barazon brachte das in einem Leitartikel in den Salzburger Nachrichten 8./9. November 2003 unter dem Titel »Der Götze Sparen« auf die entscheidenden Punkte.

6 In sehr differenzierter Weise bei: Bachinger/Bauer 2001

Druck zwischen der aus politischen Gründen als notwendig erachteten Bedienung von Ansprüchen und Interessen auf der Ausgabenseite und der zu einem wesentlichen Teil ebenso aus politischen Gründen wachsenden Notwendigkeit der budgetären Konsolidierung auf der Einnahmenseite im Verlauf dieser beiden Jahrzehnte immer größer wurde. Im Zuge dessen zeichneten sich ab der Mitte der 1980er Jahre ein Übergewicht der fiskalischen Komponente der Finanzpolitik und ein zunehmender Verlust ihrer wirtschaftspolitischen Gestaltungskraft ab.

Mit der politischen Wende 1999/2000 wurde dieser ambivalente Druck insofern wesentlich reduziert, als dem fiskalischen Konsolidierungsziel absolute Priorität eingeräumt und der interventionistisch-antizyklische Gestaltungsanspruch weitgehend aufgegeben wurde. Dies vor allem dadurch, dass, ausgehend von einer prononciert neoliberalen Konzeption und Programmatik der Wirtschaftspolitik, alle wirtschafts-, sozial- und finanzpolitischen Maßnahmen unter ein Primat des »Einsparungs-Zieles« gestellt und damit ausgabenseitige Ansprüche politisch reduziert und einnahmensteigernde Maßnahmen rechtfertigbar wurden. Hilfreich war dabei ohne Zweifel eine generelle, auch medial stark forcierte und sich damit geradezu zu einem dogmatischen Wert entwickelnde Präferenz der »Einsparung« an sich, im Zuge derer die Frage der »öffentlichen Güter« bzw. der »öffentlichen« Infrastruktur deutlich in den Hintergrund gerückt und unter einer Revitalisierung des Begriffes der »Civil Society« zunehmend private Verantwortlichkeit und damit auch Kostentragung eingefordert wurde. In diese Richtung geht auch die in jüngster Zeit verstärkte Debatte über »Social Corporate Responsibility« privater Unternehmungen.⁷

Diese für die Zweite Republik skizzierte grundsätzliche Tendenz des spezifischen Entfaltungs- und Wandlungsprozesses der ordnungspolitischen Dimension der Finanzpolitik erscheint in einer langfristigen historischen Perspektive in einen säkularen Spannungsbogen eingebunden.⁸ Dieser zieht sich im Grunde von der in der Folge der großen Krise des Liberalismus 1873 im ausgehenden 19. Jahrhundert Platz greifenden »Durchstaatlichung« der Wirtschafts- und Sozialpolitik bis hin zu deren im ausgehenden 20. Jahrhundert beobachtbaren tendenziellen »Entstaatlichung«. Das hat natürlich seinen starken Niederschlag in der Finanzpolitik, nicht nur in deren struktureller und quantitativer Dimension, sondern gerade auch in deren ordnungspolitischer Dimension gefunden.

Überblickt man die Geschichte der österreichischen Finanzpolitik seit dem späten 19. Jahrhundert, so ist jedoch keine »lineare«, sondern eine »unterbrochene« Tradition des finanzpolitischen Interventionismus festzustellen. Einer interventionistischen

7 Brix 1998; Köppl/Neureiter (Hg.) 2004.

8 Eine umfassende und differenzierte Gesamtschau des langfristigen ordnungspolitischen Entwicklungspfadens bietet: Nautz 2001. Die langfristige ordnungspolitische Perspektive wird auch thematisiert bei: Matis/Stiefel (Hg.) 1997.

Orientierung im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts bzw. zur Jahrhundertwende folgt ein extrem hoher Interventionsgrad in der Kriegswirtschaft und in der unmittelbaren Nachkriegszeit. Daran schließt sich eine zunehmend antiinterventionistische, von monetaristischen Prinzipien geprägte Orientierung der österreichischen Finanzpolitik in der Zwischenkriegszeit, insbesondere in der Zeit der Weltwirtschaftskrise bzw. der 1930er Jahre.⁹ Von Bedeutung erscheint hier, dass es im Hintergrund eine keynesianisch bzw. präkeynesianische finanzpolitische Konzeption der Sozialdemokratie gab, die jedoch durch die politischen Verhältnisse seit 1933/34 völlig unterdrückt und ausgegrenzt war.¹⁰

In diesem Zusammenhang ist es wichtig zu beachten, dass die finanzpolitisch antiinterventionistische bzw. restriktive Position der Christlich-Sozialen nicht Teil einer generell liberalistischen Orientierung war, sondern eher eine Ausnahme im Rahmen einer der staatlichen Regulierung – etwa zum Schutz des gewerblichen Mittelstandes oder der Landwirtschaft – hohen Stellenwert beimessenden ordnungspolitischen Programmatik und Praxis. Zudem war aber auch die finanzpolitische Restriktion kein unumstrittenes Dogma, wenn man beispielsweise an die prononciert antizyklischen Anstrengungen des Salzburger Landeshauptmannes Franz Rehrl in den 1930er Jahren denkt.¹¹ Nach dem »Anschluss« kam es zur politischen Instrumentalisierung der Finanzpolitik des NS-Regimes mit stark interventionistischem Charakter.¹²

Von ihrer Rekonstruktion in der Nachkriegszeit bis in die 1980er Jahre ist ein grundsätzlich interventionistischer Charakter der Finanzpolitik als Element einer sozialpartnerschaftlich-korporatistischen-etatistischen Grundstruktur der österreichischen Wirtschaftsordnung zu konstatieren.¹³ Im Verlauf der 1980er und 1990er Jahre vollzog sich dann aber ein Wandel in Richtung einer tendenziellen Auflösung dieser Grundstruktur. Es findet, wie bereits erwähnt, eine Umorientierung der Finanzpolitik in Richtung Antiinterventionismus statt, die zunächst primär durch das »Diktat der leeren Kassen« und ab 2000 wesentlich auch durch die »konservative Wende« in der Politik bestimmt wird.

Dieser in Österreich sich im Verlauf der späteren 1980er Jahre durchzusetzen beginnende Paradigmenwechsel erscheint im OECD-Vergleich verzögert. Dort setzte dieser eigentlich schon bald nach der Wirtschaftskrise von 1974/75 ein. In Österreich kam es hier im Gegenteil noch einmal zu einer spezifischen Intensivierung des Interventionismus, der in der Folge mit dem Begriff »Austrokeynesianismus« versehen wurde.¹⁴

9 Kernbauer 1995, Weber, F. 1995, März/Weber 1984, Matzl 1985, Senft 2002

10 Weber, F. 1990

11 Horner 1975

12 Butschek 1978, Dirninger 1990

13 Butschek 2004

14 Weber/Venus (Hg.) 1993, Nowotny 1986, Dirninger (Hg.) 1994, Kriechbaumer 2004

Einen sicherlich nicht unwesentlichen Faktor stellte ab den 1990er Jahren der vom EU-Beitritt ausgegangene Anpassungsdruck dar, der die bereits vorhandenen latenten Auflösungsprozesse der tradierten spezifischen ordnungspolitischen Konstellation des interventionistischen Korporatismus und damit auch des finanzpolitischen Interventionismus durch die in den »Maastricht-Kriterien« vorgegebenen fiskalischen Grenzen und Prioritäten verstärkte.¹⁵ Zugleich ist eine Konsequenz der sich im Rahmen der Europäischen Union vollziehenden institutionellen Integrationsprozesse, dass der nationale Handlungsspielraum, so wie in anderen Bereichen, auch in der Finanzpolitik gegenüber der supranationalen Ebene einschränkt wurde.¹⁶ Eine wesentliche institutionelle Konstante seit dem späten 19. Jahrhundert ist die föderalistische Struktur der österreichischen Finanzpolitik, die natürlich auch in deren ordnungspolitischer Dimension zum Tragen kam. Dies sowohl in der struktur- und konjunkturpolitischen Komponente als auch hinsichtlich fiskalischer Konsolidierungsstrategien.¹⁷

Für die konkrete Betrachtung der institutionellen Gestaltung bzw. des institutionellen Wandels der ordnungspolitischen Dimension der Finanzpolitik wird von drei dafür relevant erscheinenden Zusammenhängen ausgegangen:

Erstens davon, dass die Gestaltung von finanzpolitischen Institutionen jeweils in den Kontext des politischen Systems, dessen formellen und informellen Funktionsmechanismen, dessen endogenen Beharrungstendenzen sowie exogener Wirkungsfaktoren eingebunden ist. Davon sind entsprechend der Unvollständigkeit von Regelsystemen und dem in der Institutionenökonomie formulierten Prinzipal-Agent-Modell die Ermessens- und damit Gestaltungsspielräume der finanzpolitischen Akteure bestimmt. Wieweit nun diese konkret erkannt und genutzt wurden, ist Teil eines spezifischen »personalen« Elementes der Finanzpolitik, worin die Bestimmung der Abläufe durch einzelne exponierte Handlungsträger zum Ausdruck kommt. In besonderer Weise lässt sich das an den Finanzministern, gleichsam als »Leitfiguren« des jeweiligen ordnungspolitischen Entwicklungszustandes des finanzpolitischen Systems, festmachen.¹⁸ So lässt sich in diesem Sinne aufgrund der vergleichsweise langen Dauer der Amtsausübung etwa ein »System Kamitz«, ein »System Androsch«, ein »System Lacina« und wohl auch ein »System Grasser« unterscheiden.

Zweitens ist davon auszugehen, dass die Finanzpolitik und deren Gestaltung durchgehend ein zentraler Bestandteil des allgemeinen ordnungspolitischen Diskurses ist, wobei von Bedeutung ist, inwieweit und in welcher Weise die finanzpolitische Wil-

15 Rossmann 2005

16 Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen 73/1998: Wirtschaftspolitische Handlungsspielräume

17 Diese wurde an anderer Stelle ausführlicher dargestellt und wird daher hier nicht weiter behandelt. Dirninger 2003

18 Zur zentralen Position des Finanzministers bzw. des Finanzministeriums im wirtschafts- und finanzpolitischen System: Kittel 2002

lensbildungs- und Entscheidungsabläufe sowie die Umsetzung und Durchsetzung der konkreten finanzpolitischen Maßnahmen mit diesem ordnungspolitischen Diskurs in Zusammenhang stehen und von diesem bestimmt werden. Im Grunde können drei Ebenen des ordnungspolitischen Diskurses unterschieden werden. Zunächst die Ebene der politischen Institutionen, insbesondere hinsichtlich der expliziten und impliziten programmatischen Konzeptionen der Finanzpolitik. Weiters die Ebene der Medien im Zusammenhang mit der Kommunikation ordnungspolitischer Prinzipien und Werte und den daraus resultierenden ordnungspolitischen Haltungen in der Gesellschaft. Sodann die Ebene der Wissenschaft hinsichtlich der im Bereich der institutionalisierten Wirtschafts- und Sozialwissenschaft in Bezug auf die Rolle und Funktion der Finanzpolitik entwickelten und formulierten ordnungspolitischen Konzeptionen.

Drittens ist davon auszugehen, dass die institutionelle Ausformung und damit die ordnungspolitische Dimension der Finanzpolitik in ihrer konkreten Entwicklung stark durch einen externen Anpassungsdruck bedingt sind. Dieser lässt sich als das jeweilige wirtschafts- und finanzpolitische Anforderungspotenzial interpretieren. Diesem stehen die jeweiligen Institutionen, Handlungsspielräume und potenziellen Handlungsalternativen der Finanzpolitik gegenüber. Als Ansatzpunkt für die Analyse ergibt sich daraus, dass eben die Veränderungen des wirtschafts- und finanzpolitischen Anforderungspotenzials im Rahmen des hier zu betrachtenden historischen Entwicklungsprozesses das entscheidende Kriterium für die institutionelle Gestaltung der ordnungspolitischen Dimension der Finanzpolitik bzw. deren Wandel sind. Und damit sind diese Veränderungen zugleich auch das wesentliche Periodisierungskriterium der historiographischen Darstellung in Entwicklungsphasen.

So ist der Zeitraum vom Ende des Zweiten Weltkrieges und des NS-Regimes bis Anfang der 1950er Jahre von den Anforderungen zur Rekonstruktion der »Finanzverfassung« als ein Kernbereich der Rekonstruktion der Wirtschaftsordnung insgesamt sowie von den Anforderungen der Herstellung einer materiellen und monetären Stabilisierung geprägt. Daran schließt sich mit den 1950er bis in den Beginn der 1960er Jahre eine Phase der institutionellen Grundorientierung der Finanzpolitik auf eine vom »Wiederaufbau« bestimmte Wachstumspolitik als wesentliches Element der Etablierung einer ausgeprägt korporatistischen Wirtschaftsordnung. Dabei kann davon ausgegangen werden, dass in der Rekonstruktions- und Stabilisierungsphase bis Anfang der 1950er Jahre und dann im Zuge der so genannten »Stabilisierungsaktion« in der ersten Hälfte der 1950er Jahre jene grundlegenden ordnungspolitischen Entscheidungen getroffen und damit auch jene formellen und informellen Institutionen etabliert wurden, in denen die Finanzpolitik in den folgenden drei Jahrzehnten agierte und durch die die ordnungspolitische Dimension der Finanzpolitik längerfristig bestimmt war.

Die in diesen drei Jahrzehnten eingetretenen Veränderungen erscheinen im Lichte dessen als Variationen eines spezifischen ordnungspolitischen Grundmusters. Dabei

ist dessen Wandel letztendlich wiederum durch die jeweiligen Veränderungen von Anforderungspotenzialen und Rahmenbedingungen bewirkt. So ergaben sich, ausgehend von den die österreichische Volkswirtschaft ab den frühen 1960er Jahren kennzeichnenden Strukturproblemen im Zuge des Endes des langfristigen »Wiederaufbau-Aufschwunges«, in der zweiten Hälfte der 1960er Jahre neue konjunktur- und strukturpolitische Anforderungspotenziale und infolgedessen auch eine Neuorientierung der Finanzpolitik als wirtschaftspolitisches Instrumentarium mit einer deutlichen Hinwendung zum Handlungsmuster der keynesianischen »Globalsteuerung«.

In der Fortsetzung von in der zweiten Hälfte der 1960er Jahre entwickelten Ansätzen wurde angesichts tief greifender Veränderungen und Destabilisierungen der allgemeinen wirtschaftlichen und währungsmäßigen Rahmenbedingungen in den 1970er Jahren bis zum Beginn der 1980er Jahre ein expliziter und umfassender wirtschaftspolitischer und auch gesellschaftspolitischer »Globalsteuerungsanspruch« der Finanzpolitik im Zeichen des »Austrokeynesianismus« bzw. eines finanz- und währungspolitisch kombinierten »Policy-mix« etabliert und damit, wie weiter oben bereits erwähnt, der Höhepunkt des längerfristigen interventionistischen Entwicklungstrends erreicht. Innerhalb dieser Phase der »aktiven Finanzpolitik« lassen sich wiederum zwei Abschnitte insofern unterscheiden, als nach einer ausgeprägt antizyklischen Gestaltung der Finanzpolitik in der ersten Hälfte bzw. zur Mitte des Jahrzehnts in dessen zweiter Hälfte innerhalb der Regierung ein die politische Landschaft insgesamt immer stärker beherrschender Strategiekonflikt zwischen einer primär von beschäftigungs- und sozialpolitisch motivierten Beibehaltung des budgetären Expansionskurses einerseits und einer im Sinne keynesianischer Antizyklizität und wirtschaftsstruktureller Ziele als notwendig erachteten budgetären Restriktion andererseits ausbrach.

Mit dem Beginn der 1980er Jahre bzw. in deren Verlauf löste sich die explizite und exponierte steuerungs- und interventionsorientierte Positionierung der Finanzpolitik sukzessive zugunsten einer zunehmenden Konzentration auf fiskalische Ziele auf. Dabei ist es im Zeichen einer deutlichen Verschlechterung der konjunkturellen Situation, dem Verlust der Vollbeschäftigung und erheblicher Strukturprobleme in der ersten Hälfte der 1980er Jahre zu einer Krise des »Austrokeynesianismus« bzw. des finanzpolitischen Interventionismus und damit des seinerzeit in der Rekonstruktions- und Stabilisierungsphase etablierten finanzpolitisch relevanten Institutionensystems an sich gekommen.

Parallel und in Folge bewirkte der Niederschlag der sich im Lichte von »Thatcherismus« und »Reaganomics« sowie »Monetarismus« in der »westlichen« Welt ausbreitenden »konservativen Wende« in der wirtschaftspolitischen Orientierung eine Intensivierung der ordnungspolitischen Debatte unter dem Motto »Weniger Staat – mehr Markt« und in diesem Zusammenhang auch den Beginn der Privatisierungspolitik. In diesem Rahmen befand sich die Finanzpolitik in einem immer komplizierter handhabbaren Spannungsfeld zwischen einem von entsprechenden tradierten Erwar-

tungshaltungen hinsichtlich der Lösungskompetenz der Wirtschafts- und Finanzpolitik getragenen »aktiven« Gestaltungsanspruch einerseits und einer aus der budgetären Defizitlage immer stärker erzwungenen fiskalischen Defensive sowie einem im wirtschaftspolitischen Diskurs immer stärker werdenden monetaristischen Mainstream andererseits. Im Zeichen dieses Spannungsfeldes erscheint die Finanzpolitik ab der Mitte der 1980er Jahre von einem eher kurzfristig reaktiven Pragmatismus geprägt, begleitet durch eine beharrliche Tendenz wachsender Staatsverschuldung ohne antizyklischen Charakter bzw. mit zunehmend prozyklischer Tendenz.

Dabei kamen in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre und im Verlauf der 1990er Jahre insbesondere zwei wesentliche Faktoren als Determinanten für die Gestaltung der ordnungspolitischen Dimension der Finanzpolitik zum Tragen. Erstens das Aufbrechen wesentlicher Strukturprobleme innerhalb der österreichischen Volkswirtschaft, in besonders starkem und verdichteten Ausmaß im Zuge der Konjunkturkrise 1993/95. Zweitens durch die Vorbereitung und den Vollzug des Beitrittes Österreichs zur Europäischen Union und die damit verbundenen veränderten wirtschafts- und finanzpolitischen Handlungsparameter, insbesondere die »Maastricht-Kriterien«. Kennzeichen dieser Phase ist es schließlich auch, dass sich hier die mit dem Regierungswechsel 1999/2000 eintretende, weiter oben angesprochene grundsätzliche ordnungspolitische Wende in vielen Punkten anbahnte. In diesem Sinne wird in der 2000 von Anton Pelinka und Sieglinde Rosenberger vorgelegten Darstellung der österreichischen Politik diagnostiziert: »Der Austrokeynesianismus als Leitfaden für die Wirtschafts- und Sozialpolitik gehört seit der Krise und der folgenden Privatisierung der Verstaatlichten [Industrie (C.D.)] der Vergangenheit an. Seit dem EU-Beitritt (1. 1. 1995) hat die österreichische Politik ihre regulatorischen, interventionistischen Eingriffe abgebaut, ohne jedoch bereits einen marktradikalen Kurs zu steuern. Budgetsanierung und Verbesserung des Wirtschaftsstandortes Österreich durch ein Mehr an Flexibilisierung und Deregulierung der Märkte wurden zur Maxime der Wirtschaftspolitik der Bundesregierungen der 90er Jahre. Die schrittweise Privatisierung des gemeinwirtschaftlichen Sektors und sozialstaatliche Umbauoptionen auf der Basis von Eigenvorsorge identifizieren eine gewandelte Rolle der Politik und deren Anpassung an Globalisierungstrends.«¹⁹

Versuche, den Einfluss der staatlichen Finanzpolitik quantitativ zu erfassen, gibt es immer wieder, etwa in Form von am BIP gemessenen Steuer- oder Staatsausgabenquoten. Bei aller Einschränkung der Aussagekraft lassen sich daraus jedenfalls grundsätzliche Tendenzen erkennen, in denen auch die angeführten Entwicklungsphasen gewissen Ausdruck finden. So etwa in der von Michael Getzner und Reinhard Neck dargestellten Entwicklung der Bundesausgaben in Relation zum BIP.²⁰ Dabei wird bis Mitte der 1950er Jahre ein Anstieg dieser Bundesausgabenquote auf etwa 30 % festge-

¹⁹ Pelinka 2000, 40

²⁰ Getzner/Neck 2002

stellt, die dann in den 1960er Jahren auf rund 27 % zurückging. In den 1970er Jahren kam sie dann wieder an die 30 %-Marke heran und wuchs im Verlauf der 1980er Jahre auf ein Niveau von rund 35 %, auf dem sie bisher im Wesentlichen blieb. Derartige Gesamtgrößen sind aber für die Einschätzung der Qualität der ordnungspolitischen Dimension der Finanzpolitik nur beschränkt aussagekräftig und ersetzen keineswegs den analytischen Einblick in die institutionellen Ausformungen und Wandlungen des finanzpolitischen Handelns.

Versucht man nun die vorhin angeführten Entwicklungsphasen unter dem Aspekt der Verankerung der ordnungspolitischen Konzeption und Handhabung der Finanzpolitik im politischen System zu überblicken und geht man dabei von einer in der Ersten Republik bestandenen ordnungspolitischen Frontstellung zwischen einer fiskalisch-monetaristisch ausgerichteten christlich-sozialen Position und einer austromarxistischen bzw. interventionistisch-keynesianischen Position der Sozialdemokratie aus, dann ergibt sich folgender leitmotivischer Entwicklungszusammenhang:

In der Nachkriegszeit ist es unter den Bedingungen und Anforderungen der wirtschaftlichen bzw. wirtschaftspolitischen Rekonstruktion und Stabilisierung zur Formierung der ordnungspolitischen Positionen und zugleich zu einem ordnungspolitischen Kompromiss gekommen, wobei der von der Marshallplan-Administration bzw. dem US-Besatzungsregime in diese Richtung ausgegangene Druck eine nicht unwesentliche Rolle gespielt hat. Im Rahmen der konjunkturellen Wachstumsdynamik und Wachstumspolitik der 1950er Jahre folgte die Institutionalisierung dieses ordnungspolitischen Kompromisses im Rahmen des von Großer Koalition und Sozialpartnerschaft dominierten korporatistisch-interventionistischen wirtschaftspolitischen Systems. In den 1960er Jahren kam es dann im Lichte der volkswirtschaftlichen Strukturprobleme und des Wandels des allgemeinen Konjunkturklimas zum Aufbrechen des ordnungspolitischen Kompromisses der Nachkriegs- und Wiederaufbauzeit, was auch im Auseinanderbrechen der Großen Koalition politischen Niederschlag gefunden hat. Am Ende der 1960er und im Verlauf der 1970er Jahre bildeten sich vor dem Hintergrund sich in wesentlichen Bereichen stark und rasch verändernder Rahmenbedingungen für die Entwicklung der österreichischen Volkswirtschaft spezifische ordnungspolitische Profilierungen hinsichtlich einer »aktiven Finanzpolitik« heraus, die, zunächst noch in der Zeit der ÖVP-Alleinregierung und sodann in der Zeit der SPÖ-Alleinregierung, auf der politischen Bühne einander in oppositioneller Weise gegenüberstanden, in der Sache aber, zumindest zunächst, durchaus auch Kongruenzen aufwiesen. Angesichts der Verschlechterung der konjunkturellen Entwicklungs- und Rahmenbedingungen und angesichts daraus resultierender nachhaltiger Struktur- und Beschäftigungsprobleme trat in der ersten Hälfte der 1980er Jahre ein sich gerade im finanzpolitischen Bereich intensivierender ordnungspolitischer Konflikt an die Oberfläche des vom Wechsel von der SPÖ-Alleinregierung zur Kleinen Koalition (SPÖ-FPÖ) gekennzeichneten politischen Systems.

Ab Mitte der 1980er Jahre setzte dann schrittweise eine ordnungspolitische Wende mit sukzessiver Zunahme der antiinterventionistisch, fiskalisch-monetaristischen Ausrichtung der Finanzpolitik ein, von der die Finanzpolitik der nunmehrigen Großen Koalition bis zum Ende der 1990er Jahre zunehmend geprägt wurde. Ab 2000 vollendete die neue Kleine Koalition (ÖVP-FPÖ) durch eine prononciert monetaristische und angebotsorientierte Konzeption und Praxis der Finanzpolitik diese Wende im Sinne des »neoliberalen« ordnungspolitischen Mainstreams, wobei von oppositioneller Seite keine grundsätzliche ordnungspolitische Alternative entwickelt und angeboten wurde.

In zugespitzter Weise kann davon gesprochen werden, dass Finanzpolitik nunmehr hauptsächlich auf Budgetpolitik reduziert erscheint. Diese begriffliche Differenzierung ist für das Thema der ordnungspolitischen Dimension der Finanzpolitik insofern von Bedeutung, als darin das ambivalente Verhältnis von »Finanzierungsfunktion« und »wirtschafts- und finanzpolitischer Steuerungsfunktion« zum Tragen kommt. Dabei ist »Budgetpolitik« als Gestaltung des Staatshaushaltes deutlich enger zu verstehen als »Finanzpolitik«, worunter die Handhabung und Steuerung eines wesentlichen Teiles des gesamtwirtschaftlichen Finanzierungssystems, innerhalb dessen das zentralstaatliche Budget nur ein – wenn auch gewichtiges Element – ist, verstanden werden kann.

Im Sinne dessen erscheint bei der Betrachtung der Entwicklung der ordnungspolitischen Dimension der Finanzpolitik über die angeführten Phasen hinweg die Berücksichtigung der funktionalen Verflechtung der Finanzpolitik mit anderen Institutionensystemen wesentlich. Dabei sind insbesondere drei Zusammenhänge von vorrangiger Bedeutung.

Das ist erstens das komplementäre Verhältnis des »öffentlichen« Teiles (öffentliche Haushalte) mit dem »privatwirtschaftlichen« bzw. »privatrechtlichen« Teil (Geld- und Kreditwirtschaft) des volkswirtschaftlichen Finanzierungssystems. Dies, indem die staatliche Finanzwirtschaft bzw. Finanzpolitik als der öffentlich-rechtliche Teil des gesamtwirtschaftlichen Finanzierungssystems zu sehen ist, dem der von der institutionellen Geld- und Kreditwirtschaft getragene privatrechtliche bzw. privatwirtschaftliche Finanzierungsbereich gegenübersteht. Damit kommt in spezifischer Weise das vielfältige Beziehungsgeflecht zwischen der staatlichen Finanzpolitik und dem Geld- und Kreditsektor ins analytische Blickfeld. Dies ist für die ordnungspolitische Dimension der Finanzpolitik in zweierlei Hinsicht von Belang.²¹ Erstens in institutioneller Hinsicht, indem wesentliche Rahmenbedingungen für die Entwicklung der Geschäftstätigkeit der Geld- und Kreditwirtschaft im Kompetenzbereich der Finanzpolitik bzw. speziell des Finanzministeriums normativ formuliert und effektiv gestaltet und damit unmittelbar ordnungspolitische Akzente gesetzt werden. Zweitens in funktioneller Hinsicht, indem zum einen ein nicht unwesentlicher Teil der Staatsfinanzierung, insbesondere des Staatskredits, über die Institutionen der Geld- und Kreditwirtschaft

21 Dazu im europäischen Vergleich: Sylla/Tilly/Tortella (Hg.) 1999

abgewickelt wird, und zum anderen, indem die privatwirtschaftliche Finanzierungstätigkeit und -kapazität der geld- und kreditwirtschaftlichen Institutionen immer wieder in unterschiedlicher Weise in die Finanzierung öffentlicher Agenden mit einbezogen wird. Dies reicht beispielsweise von der Finanzierung öffentlicher Investitionen über die diversen Formen der Wirtschaftsförderung bis hin zu Public-Privat-Partnership-Modellen.

In der jeweiligen konkreten Gestaltung dieser institutionellen und funktionellen Zusammenhänge im Entwicklungsverlauf liegt eine wesentliche Komponente der ordnungspolitischen Dimension der Finanzpolitik. Diese manifestiert sich konkret in einer gleichsam komplementären Steuerung des öffentlichen und des privatwirtschaftlichen Finanzierungsbereiches. Deren Gestaltung bzw. Veränderung erscheint als ein wesentliches ordnungspolitisches Kriterium der Finanzpolitik. Diese steht dabei wiederum in enger Verbindung mit der Notenbankpolitik. Grundsätzlich sind drei »Wege« der gestaltenden Einflussnahme des Finanzministeriums auf die Geld- und Kreditwirtschaft gegeben. Erstens im Bereich der Geldveranlagung, was vor allem die gesamtwirtschaftliche Sparquote betrifft. Zweitens im Bereich der Geldverwendung, wobei insbesondere die Kreditlenkung von Bedeutung ist. Drittens im Zusammenhang von Staatskredit und Geld- und Kreditwirtschaft.

Im Rahmen der vorhin dargelegten Periodisierung lassen sich zumindest drei wesentliche Entwicklungsphasen erkennen. Erstens – als Teil des in der Rekonstruktions- und Stabilisierungsphase etablierten Institutionengefüges – eine relativ stark fragmentierte Struktur der Geld- und Kreditwirtschaft in unterschiedliche Sektoren mit jeweils dominierenden spezifischen Geschäftsfeldern und starker, vom Finanzministerium wesentlich mitgestalteter Marktregulierung durch »Ordnungspolitische Vereinbarungen«, »Habenzinsabkommen«, »Zweigstellenabkommen« und dergleichen mehr bis in die späten 1960er Jahre bzw. bis in die 1970er Jahre hinein. Zweitens ein Wandel in Richtung einer Marktliberalisierung und Etablierung des Universalbank-Systems im Verlauf der 1970er Jahre, im Zuge derer diese Marktregulierungen unter führender Mitwirkung des Finanzministeriums abgebaut wurden. Institutioneller Ausdruck dafür sind etwa ein neues Kreditwesengesetz, ein diesem angepasstes neues Sparkassengesetz und eine entsprechende Reform des Genossenschaftsgesetzes. Parallel dazu ist die Verstärkung einer kooperativen Strategie des Zusammenwirkens zwischen den öffentlichen Haushalten und der in der Eigentümer- bzw. Haftungsstruktur in wesentlichen Teilen nach wie vor sehr staatsnahen Geld- und Kreditwirtschaft zu erkennen.

Drittens eine ab der Mitte der 1980er Jahre einsetzende und sich in den 1990er Jahren deutlich verstärkende Tendenz der »Privatisierung« der Geld- und Kreditwirtschaft, im Zuge derer im Wege von Fusionen auch tradierte Sektorgrenzen, etwa zwischen dem Sparkassen- und dem Bankensektor, überschritten wurden und zugleich die enge funktionale Kooperation des öffentlichen und privatwirtschaftlichen Finanzierungsbereiches sichtlich gelockert wurde.

Alle drei Phasen lassen sich durchaus als Widerspiegelung der politischen Konstellation in einem zentralen Bereich der Wirtschaftsordnung, nämlich des gesamtwirtschaftlichen Finanzierungssystems, interpretieren. Dabei ist der Wandel in der Struktur des Geld- und Kreditapparates unter folgenden vier Aspekten zu betrachten. Erstens unter dem Aspekt von dessen Funktion als Finanzierungsinstitution für den öffentlichen Finanzierungsbedarf einerseits und den privaten Finanzierungsbedarf andererseits. Zweitens unter dem Aspekt von dessen Funktion als wesentliche Institution zur Generierung der volkswirtschaftlichen Sparquote. Drittens unter dem Aspekt der Bedeutung des Staatskredits als wesentliche Veranlagungsstelle für institutionelle Anleger (Banken, Versicherungen etc.). Und viertens – bezogen auf die drei bisher genannten Aspekte – unter dem Aspekt der Steuerung durch das Finanzministerium, in Kooperation mit Notenbank. So wurde etwa in den 1960er und 1970er Jahren die Gestaltung des Geld- und Kreditapparates als wesentlicher komplementärer Aktionsbereich im Rahmen aktiver, wirtschaftspolitisch gestaltender Finanzpolitik gesehen. Es wurden das öffentliche Finanzierungssystem einerseits und das private Finanzierungssystem andererseits als zwei komplementäre Teile eines volkswirtschaftlichen Finanzierungssystems betrachtet und in der wirtschaftspolitischen Steuerung seitens des Finanzministeriums in dieser Weise gehandhabt.

Dieser Zusammenhang brach ab Mitte der 1980er Jahre auseinander. Der öffentliche Finanzierungsbereich einerseits und der private Finanzierungsbereich andererseits wurden nunmehr zusehends stärker von »genuinen Eigeninteressen« bestimmt. Der öffentliche Finanzierungsbereich primär vom Prinzip der »Einsparung« und der private Finanzierungsbereich vom Prinzip der »Marktorientierung« und »Privatisierung«.²²

Ein zweiter ordnungspolitisch relevanter, funktionaler Verflechtungszusammenhang der Finanzpolitik ist jener mit dem parafiskalischen sozialpolitischen Institutionensystem. Ausgehend von einem vergleichsweise hohen Stellenwert der Sozialausgaben und damit einem vergleichsweise hohen Stellenwert der sozialpolitischen Funktion in der ordnungspolitischen Dimension der Finanzpolitik, ergab sich hier im Verlauf der Entwicklung eine zunehmende Beanspruchung des öffentlichen Haushaltes für die Finanzierung des sozialen Sicherungssystems. Ein wesentlicher Aspekt liegt in diesem Zusammenhang sicherlich auch in einer seit den Nachkriegsjahren etablierten direkten und indirekten Einbindung staatlicher Finanzpolitik in die Daseinsvorsorge. Dabei ist seit den späten 1980er Jahren eine wachsende Verlagerung der Verantwortlichkeit aus dem staatlichen in den privaten Leistungsbereich erkennbar.²³

Der dritte ordnungspolitisch besonders relevante funktionale Verflechtungszusammenhang der Finanzpolitik liegt in einer starken funktionalen Koppelung der Budgetpolitik mit der sozialpartnerschaftlichen Tarifpolitik im Sinne einer volkswirtschaftlichen Allokations-, Distributions- und Stabilisierungsstrategie. Dies ermög-

22 Eigner 1999

23 Oldies 2001; Tálos 2005

lichte beispielsweise immer wieder eine Kompensation, Substitution oder Ergänzung finanzpolitischer Steuerung durch die Tarifpolitik bzw. die sozialpartnerschaftlichen Vereinbarungen insgesamt. Als Grundtendenz ist auch hier die Ablöse einer von der Rekonstruktionsphase bis in die 1980er Jahre reichenden engen Koppelung durch eine zunehmende Entkoppelung zu beobachten.²⁴ Ist dieser funktionale Zusammenhang von der Rekonstruktions- und Stabilisierungsphase der Nachkriegszeit ausgehend bis in den »Austrokeynesianismus« zu einem tragenden Element des wirtschaftspolitischen Systems geworden, so trat hier ab der Mitte der 1980er Jahre ein nachhaltiger Wandel ein. Dies, indem sich dieser in den verschiedenen Phasen seit 1945 aufgebaute funktionelle Konnex in zunehmendem Maße zu lockern begann. Es kam gleichsam zu einer tendenziellen Entkoppelung der sozialpartnerschaftlichen Tarifpolitik und der Budgetpolitik. Dies hat auch eine Entsprechung in der so genannten schleichenden Krise der Sozialpartnerschaft, die dann ab den 1990er Jahren konstatiert wurde.

2. DIE ORDNUNGSPOLITISCHE FORMIERUNG DER FINANZPOLITIK IN DER PHASE DER REKONSTRUKTION UND STABILISIERUNG (1945 BIS ANFANG DER 1950ER JAHRE)

Die für die Entfaltung der ordnungspolitischen Dimension der Finanzpolitik wesentliche Bedeutung dieser Phase liegt vor allem darin, dass sich im Zuge der Rekonstruktion der »Realverfassung« des Finanzsystems ein ordnungspolitischer Kompromiss ergeben hat, von dem die Entwicklung in den folgenden zwei bis drei Jahrzehnten ausging. Dabei war die Rekonstruktion der Wirtschaftsordnung in ihrer Gesamtheit und der Finanzordnung im Speziellen im Grunde durch drei Orientierungsebenen bestimmt, auf die Hans Seidel in seiner ausführlichen Darstellung der Wirtschaftspolitik der Nachkriegszeit verweist.²⁵

Das waren erstens die wirtschafts- und finanzpolitischen Erfahrungen aus der Zwischenkriegszeit und der Zeit der Weltwirtschaftskrise sowie deren Folgen in den dreißiger Jahren, die zum einen eine vorrangige Orientierung der Finanzpolitik auf die Beschäftigungsentwicklung und zum anderen einen pragmatischen Kompromiss zwischen den ideologischen Traditionen der beiden Großparteien, Austro-Marxismus, katholischer Soziallehre und marktliberaler Konzepte der »österreichischen Schule der Nationalökonomie« nahelegten.

Das waren zweitens die ordnungspolitischen Leitlinien und Handlungsmuster der »westlichen« Wirtschafts- und Währungsordnung, wie sie in der Konferenz von Bretton Woods (1944) für die Nachkriegszeit festgelegt und in Abgrenzung zum Modell

24 Tálos (Hg.) 1993

25 Seidel 2005, 79 ff.

der sowjetischen Zentralverwaltungswirtschaft ordnungstheoretisch formuliert und diskutiert sowie im Rahmen der OEEC bzw. OECD in unterschiedlicher Weise konkret umgesetzt worden war.²⁶ Hieraus ergab sich eine in ihren wesentlichen Elementen interventionistische Konzeption von Finanzpolitik im Rahmen eines auf Stabilisierung ausgerichteten geld- und währungspolitischen Rahmens.

Und das waren drittens die in der unmittelbaren Nachkriegszeit bestandenen akuten wirtschafts- und finanzpolitischen Herausforderungen, die oft rasche konkrete Entscheidungen verlangten und ordnungspolitische Fragen eher in den Hintergrund treten ließen und damit keynesianische Wirtschafts- und Finanzpolitik im eigentlichen Sinn noch nicht zuließen. Vielmehr mussten für eine solche zunächst die institutionellen und materiellen Voraussetzungen geschaffen werden.

Seidel verweist auch darauf, dass der in jenen Jahren sehr pragmatisch gestalteten und kurzfristig orientierten Wirtschafts- und Finanzpolitik eine umfassendere wirtschaftstheoretische bzw. wirtschaftswissenschaftliche Basis und Fundierung weitgehend fehlte. Das noch vorhandene Expertenwissen stammte größtenteils aus der Zwischenkriegszeit bzw. bestanden durch Emigration einerseits und Berufsverbote für politisch Belastete andererseits erhebliche Defizite. Strategische Aktivitäten fanden allenfalls im Rahmen der von Vorgaben von OEEC bzw. ERP erforderlichen Erhebungs- und Planungsarbeiten Platz.²⁷

Ein institutionelles Hauptelement dieser Erhebungs- und Planungsaktivitäten war zunächst das »Ministerium für Vermögenssicherung und Wirtschaftsplanung«. Nach dessen Auflösung 1949 wurden die verstaatlichte Industrie und die Elektrizitätswirtschaft in dem neu errichteten »Ministerium für Verkehr und verstaatlichte Unternehmen« verwaltungsmäßig zusammengefasst. Dieses Ministerium hatte formell zwar keine umfassenden Planungs- und Lenkungs Kompetenzen mehr, wurde aber unter der Führung von Karl Waldbrunner de facto zu einer eminent wichtigen Schaltstelle der Wirtschaftspolitik und damit auch zu einem starken Bestimmungsfaktor für die Finanzpolitik.²⁸

Wesentlichen Einfluss auf die Gestaltung der Wirtschafts- und Finanzpolitik hinsichtlich der konkreten Maßnahmen, aber auch hinsichtlich der darin implizierten ordnungspolitischen Akzentsetzungen, die über die unmittelbare Rekonstruktions- und Stabilisierungsphase hinaus wirksam blieben und als solche gewisse institutionelle Pfadabhängigkeiten für die folgenden Entwicklungsphasen entstehen ließen, hatte die Marshallplan-Administration. Nicht zuletzt in Zusammenhang damit lässt sich die Phase der Rekonstruktion in zwei Abschnitte gliedern. Erstens in die Entwicklung bis zur Stabilisierung und dann in die Zeit der Stabilisierung selbst.²⁹

26 Eichengreen 1996, 132 ff.; Wee van der 1984, 317 ff., Aschinger 1977

27 Seidel 2005, 61 f.

28 Androsch/Pelinka/Zollinger (Hg.) 2006

29 Die konkrete budgetpolitische Entwicklung ist zusammengestellt bei: Weber/Zogelmann 1962

2.1 DIE ENTWICKLUNG BIS ZUR STABILISIERUNG (1945–1951/52)

Die Rekonstruktion der Finanzordnung bzw. des finanzpolitischen Institutionengefüges in der unmittelbaren Nachkriegszeit war in hohem Maße durch das in jenen Jahren gegebene spezifische wirtschaftspolitische Anforderungsprofil bestimmt. Dieses war höchst komplex. So ging es im Wesentlichen um die Bewältigung der unmittelbaren Versorgungsprobleme, die Herstellung von Geldwert- und Währungsstabilität, die Etablierung einer grundsätzlich marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung, die Schaffung einer entsprechenden volkswirtschaftlichen Kapitalbasis, die Herstellung einer funktionsfähigen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Infrastruktur und die Anbindung an das westliche internationale Wirtschafts- und Währungssystem, das sich auf der Basis des Abkommens von Bretton Woods entwickelte.

Dieses wirtschaftspolitische Anforderungsprofil bedingte gleichsam per se einen hochgradigen wirtschafts- und finanzpolitischen Interventionismus. In seiner konkreten Ausgestaltung war dieser von zwei das gesamte ökonomische System und damit auch das wirtschafts- und finanzpolitische Institutionengefüge wesentlich beeinflussenden Parametern determiniert.

Das war zum einen – von sehr niedrigem Niveau ausgehend – ein starker Wachstumsdruck, verzeichnete doch das reale BIP in den Jahren 1947 bis 1951 durchwegs zweistellige Zuwachsraten. Und das war zum anderen der sukzessive Übergang vom Bewirtschaftungssystem in ein grundsätzlich marktwirtschaftliches System, der in einem komplexen Zusammenspiel von Lenkungsmechanismen und Liberalisierungsmaßnahmen zu gestalten war, wofür der Begriff des »Gradualismus« geprägt wurde.³⁰

Aus beiden Parametern erwuchs, zusätzlich zu dem aus der NS-Finanzpolitik geerbten Geldüberhang, ein beträchtlicher Inflationsdruck, der der finanzpolitischen Gestaltung, speziell auf der Ausgabenseite, a priori enge monetaristische Grenzen setzte, was im Rahmen der Maßnahmen der Währungsreform und danach im Zuge der »paktierten Inflation«, deren Kernelemente die von 1947 bis 1951 zustande gekommenen fünf Lohn- und Preisabkommen waren, in spezifischer Weise zum Tragen kam.³¹

Waren die finanzpolitischen Handlungsspielräume von da her wesentlich eingeschränkt, so waren sie es ebenso vom verfügbaren Finanzvolumen bzw. dessen Aufbringung und Verwendung her.³² Die ausgabenseitige Belastung mit hohen Besatzungskosten und mit Nahrungsmittelsubventionen war dabei ebenso ein maßgeblicher Faktor wie auf der Einnahmenseite die fehlende Steuerleistung der unter sowjetischer Verwaltung stehenden Betriebe, die infolge ihres exterritorialen Status, von wenigen Ausnahmen abgesehen, keine Steuern an den österreichischen Fiskus entrichteten.

30 Seidel 2005, 33, 63 f., Butschek 1985, 65 ff.

31 Nemschak 1955

32 Gratz 1949, 293 ff.; Weber/Zogelmann 1962, 6 ff.

Eine ganz entscheidende Rolle für die konkrete Gestaltung der Finanzpolitik spielte die große Abhängigkeit von ERP-Mitteln. War doch der Marshallplan, angesichts des weitgehenden Fehlens einer entsprechenden inländischen Sparquote, eine unverzichtbare Ressourcen- und Kapitalquelle von existenzieller Bedeutung für den notwendigen Aufbau einer volkswirtschaftlichen Kapitalbasis und die (Wieder-)Herstellung einer entsprechenden Infrastruktur. In Verbindung damit war der Marshallplan in vielfacher Hinsicht ein sehr maßgeblicher Faktor der Einbindung Österreichs in das »westliche« Wirtschaftssystem bzw. in die »westliche« Wirtschaftsordnung.³³

Jedenfalls leitete sich aus dieser Abhängigkeit ein wesentlicher Teil des erwähnten hochgradigen steuernden Einflusses der US-amerikanischen Marshallplan-Administration auf die finanzpolitischen Maßnahmen und damit letztendlich auch auf die ordnungspolitische Akzentuierung der österreichischen Finanzpolitik ab. Dabei war das von der ECA (European Cooperation Administration) vorgegebene Strategiemuster maßgeblich von den Prinzipien des Zahlungsbilanzausgleichs und der Geldwertstabilität geprägt. Diese waren wesentliche Bestimmungsfaktoren in den Konsultationsverfahren, in denen der Bedarf an Auslandshilfe zu begründen war, und infolge derer die Verwendung der zur Verfügung gestellten Mittel zu erfolgen hatte. Im Grunde waren es drei Zielkategorien, die für die ablauf- und ordnungspolitische Gestaltung der österreichischen Finanzpolitik in jener Zeit bestimmend wurden. Erstens die Eindämmung des latent anwachsenden Budgetdefizits, zweitens eine im Interesse der Zahlungsbilanz notwendig erscheinende Reduzierung der Grundstofflastigkeit der Investitionspolitik und drittens, insbesondere am Beginn der 1950er Jahre bzw. in der Endphase des Marshallplans, eine konsequente monetäre Stabilisierungspolitik.

Geht man nun von dem komplexen wirtschaftspolitischen Anforderungsprofil und dem vorgegebenen eingeschränkten finanzpolitischen Handlungsrahmen der Nachkriegsjahre aus, so lassen sich mehrere Spannungsfelder identifizieren, die für die konkrete Formierung der ordnungspolitischen Dimension der Finanzpolitik von besonderer Relevanz erscheinen.

Ein derartiges Spannungsfeld lag ohne Zweifel zwischen einem hohen Investitionsbedarf in Rohstoffbasis, Betriebs- und Infrastruktur sowie einem hohen Subventionsbedarf einerseits und der notwendigen Budgetstabilisierung andererseits. Der ordnungspolitisch relevante Aspekt ergab sich aus der spezifischen Akzentuierung des Verhältnisses von allokativer und distributiver Investitions- und Subventionstätigkeit auf der einen Seite und dem erforderlichen Budgetausgleich auf der anderen Seite.

Kriegsschäden und Demontagen hatten erhebliche Beeinträchtigungen im produktiven Kapitalstock bewirkt, die es im Wege entsprechender Investitionen zu schließen galt. Das für die ordnungspolitische Dimension der Finanzpolitik maßgebliche Krite-

33 Zehn Jahre ERP in Österreich 1948/1958. Wirtschaftshilfe im Dienste der Völkerverständigung, Wien 1958, Mähr 1989, Hofbauer 1992

rium lag dabei in der Art und Weise, wie dieser insgesamt sehr hohe Investitionsbedarf in einer Kombination aus öffentlicher Investitionstätigkeit, Förderung privater Investition und Auslandshilfe, insbesondere aus den Counterpartmitteln, zu finanzieren war. Letzteren kam infolge der geringen eigenen finanziellen Spielräume und des angesichts einer noch sehr geringen volkswirtschaftlichen Sparquote in der ersten Nachkriegszeit gegebenen großen Kapitalmangels ganz erhebliche Bedeutung zu.

Damit wurde zum einen die öffentliche Investitionstätigkeit wesentlich alimentiert, wie dies etwa aus den großen Investitionsvolumina in der verstaatlichten Elektrizitätswirtschaft und in der verstaatlichten Industrie ersichtlich ist.³⁴ Zum anderen wurde über das Counterpartsystem (ERP-Fonds) ein in die Privatwirtschaft wirkendes Investitionsförderungs- und damit Allokationsinstrument von maßgeblicher Bedeutung bereitgestellt, das finanzpolitisch aber nur eingeschränkt disponibel war.

Ein die Finanzpolitik mindestens ebenso wie die Investitionsfinanzierung forderndes Problem war die Finanzierung des unter den Bedingungen der Mangelwirtschaft besonders dringlichen Subventionsbedarfes. In besonderem Ausmaß betraf dies die Subventionierung von Lebensmitteln bzw. landwirtschaftlichen Produkten. Für die Finanzierung von derartigen Preisstützungen waren angesichts der geringen Spielräume in den öffentlichen Haushalten sowie der sehr restriktiven Haltung der Notenbank wiederum die aus der Auslandshilfe (UNRRA, ERP) verfügbaren Mittel von vorrangiger Bedeutung.³⁵

Aus diesem Spannungsfeld zwischen stark beschränktem eigenem Finanzierungsspielraum einerseits und notwendiger Investitions- und Subventionsfinanzierung ergaben sich also maßgebliche Einflüsse der ERP-Administration auf die ordnungspolitische Gestaltung der Finanzpolitik. Ein entscheidender konkreter Ansatzpunkt dafür waren die Freigabe bzw. die Vorgaben für die Verwendung und den Einsatz der Counterpartmittel. Im Zusammenhang damit wurde mit den von der Bundesregierung zu erstellenden Investitionsprogrammen ein starkes Planungselement im finanzpolitischen System ebenso etabliert wie ein wirksames allokatives Steuerungselement.

Wesentlich war nun, dass jedoch nicht die gesamten Erlöse aus dem Verkauf von Hilfsgütern für Investitionsfinanzierung verfügbar gemacht wurden, sondern ein Teil davon als Instrument einer stabilitätsorientierten Steuerung des Budgets und in Zusammenhang damit des Geld- und Währungssystems einzusetzen war, indem damit eine ersatzlose Abbuchung von Bundesschulden an die Notenbank erfolgte sowie die Subventionsvergabe maßgeblich gesteuert wurde.³⁶

Indem die Counterpartmittel alles andere als ein frei verfügbares Finanzierungspotenzial darstellten, gingen somit über Investitions- und Subventionsfinanzierung und

34 Seidel 2005, 45.

35 Etwa 60% der Subventionen stammten aus der Auslandshilfe, nicht ganz ein Drittel wurde vom Bund und der Rest von der Notenbank finanziert. Seidel 2005, 235 f.

36 Seidel 2005, 312 ff.

stabilitätsorientierte Maßnahmen ordnungspolitisch disziplinierende Effekte auf die Finanzpolitik aus, die sich entsprechenden Begehrlichkeiten aus den verschiedenen Ressorts gegenüber sah. Grundlagen für den Einsatz von Finanzierungsmitteln und damit die erwähnte ordnungspolitische Disziplinierung und Konditionierung der Finanzpolitik waren die von der Bundesregierung vorgelegten Programme und die von einem Verhältnis von Priorität für investive Ausgaben einerseits und Geldwertstabilität und damit Budgetkonsolidierung andererseits geprägten Leitlinien der Freigabepolitik der ECA.

Außerhalb dieser Freigaben von Counterpartmitteln war der Spielraum im Bundesbudget für Investitionen sehr eng, da die ECA immer wieder auf einen ausgeglichenen Finanzhaushalt drängte und somit weitere Investitionsausgaben primär aus Steuereinnahmen sowie aus budgetären Einsparungsmaßnahmen zu decken waren. Die Möglichkeit der Finanzierung von Bundesinvestitionen über den Kapitalmarkt, also im Wege von Anleihen, gab es in nennenswertem Ausmaß erst nach der Stabilisierung 1952/53.

Bis dahin blieb ein direkter strukturpolitischer Lenkungseffekt der ECA über die Investitionsfinanzierung wirksam. Durch eine starke Dotierung der Bundesbetriebe, der verstaatlichten Industrie und Elektrizitätswirtschaft aus dem ERP sowie durch eine gewisse Präferenz für die Finalgüterindustrie. Dabei war, wie erwähnt, insbesondere die Entlastung der Zahlungsbilanz ein vorrangiges Ziel. In diesem Zusammenhang wurde etwa im Zuge des Investitionsprogramms 1950/52 eine stärkere Berücksichtigung der exportorientierten Branchen, insbesondere der Eisenverarbeitung und der Textilindustrie, eingefordert.³⁷

Ein zweites Spannungsfeld, das für die konkrete Formierung der ordnungspolitischen Dimension der Finanzpolitik von besonderer Relevanz erscheint, lag im Rahmen der Maßnahmen zur Herstellung von Geldwert- und Währungsstabilität im Verhältnis des öffentlichen Teiles zum privatwirtschaftlichen Teil des gesamtwirtschaftlichen Finanzierungssystems, wobei sich bekanntlich ein wesentlicher Teil des Letzteren infolge des ersten Verstaatlichungsgesetzes in staatlichem Eigentum befand. In ordnungspolitischer Hinsicht kommt dabei das Verhältnis von Staatskredit und Geldwertstabilität ebenso zum Tragen wie der steuernde und kontrollierende Einfluss der institutionalisierten staatlichen Finanzpolitik auf die Geld- und Kreditwirtschaft, insbesondere hinsichtlich deren Liquidität.³⁸ Der maßgebliche normative Rahmen dafür ergab sich aus den Währungsgesetzen, dem Notenbankgesetz, dem Kreditlenkungsgesetz, dem von nationalsozialistischem Gedankengut befreiten Kreditwesengesetz (KWG) und den Vorgaben der Marshallplan-Administration.

Hinsichtlich des Verhältnisses von Staatskredit und Geldwertstabilität bestand sowohl von Seite der Notenbank wie von Seite der Marshallplan-Administration eine deutlich negative Bewertung einer Ausdehnung des Staatskredits, da darin primär ein inflations-

37 Seidel 2005, 327

38 Matis 2001, Horner 1965

treibender und viel weniger ein wachstumsfördernder Effekt geortet wurde. Von da her wurden entsprechende Tendenzen im Budget immer wieder eingebremst. Besonders deutlich war dies anlässlich des Budgets 1949, in dem infolge stark steigender Ausgabenerfordernisse bei Gehältern im sozialpolitischen Bereich und bei den Investitionen ein vergleichsweise großes Defizit zu erwarten war, der Fall.³⁹ Insofern ergab sich eine eindeutige Präferenz einer fiskalisch-monetaristischen Handhabung des Staatskredits.

Dieser Präferenz waren aber durch spezielle Finanzierungsanforderungen deutliche Grenzen gesetzt. Erhebliche Bedeutung hatte dabei die Tatsache, dass die Besatzungskosten, mangels Alternative, im wesentlichen Teil durch staatliche Kreditnahme bei der Notenbank finanziert werden mussten. Um dem dabei gegebenen inflatorischen Effekt entgegenzuwirken wurden vom Bund ab Herbst 1946 auf dem Geldmarkt kurzfristige Schatzscheine begeben.⁴⁰ Der Großteil davon wurde von den heimischen Geld- und Kreditinstituten gezeichnet, die damit ihre, wegen der noch geringen Kreditnachfrage überschüssigen liquiden Mittel kurzfristig veranlagen konnten. Als dann ab 1948 die Kreditnachfrage anzuziehen begann, wurden diese Veranlagungen wieder aufgelöst. Insofern hatte der Staatskredit dabei in spezifischer Weise als Veranlagungsort fungiert. Es ist dies eine Funktion, die in der Folge in verschiedener Weise zunehmende Bedeutung haben sollte und insofern auch eine relevante Komponente in der weiteren Entwicklung der ordnungspolitischen Dimension der Finanzpolitik darstellte.

In gewisser Weise stand dieser Zusammenhang in Verbindung mit einer weit reichenden Steuerung der Liquidität des Bankensystems durch das Finanzministerium. Unter diese fiel etwa die Freigabe von nach dem »Schillinggesetz« bestehenden Sperrkonten bei anderen Kreditunternehmungen. Hier agierte das Finanzministerium in Abstimmung mit der Notenbank, die über Freigaben von bei ihr bestehenden Sperrkonten entschied. Da derartige Freigaben durchaus häufig erfolgten, handelte es sich um ein nicht unwesentliches geldpolitisches Steuerungsinstrument.

In Verbindung mit der ordnungspolitisch bedeutsamen Liquiditätssteuerung standen lenkende Maßnahmen der Finanzpolitik zur Konsolidierung der Bilanzen der Geld- und Kreditwirtschaft nach dem Währungsschutzgesetz. So wurden die nach dessen Bestimmungen den Kontoinhabern bei den Geld- und Kreditinstituten entzogenen Einlagen zunächst auf ein Sonderkonto des Bundes übertragen. Über dieses Sonderkonto disponierte das Finanzministerium jeweils in spezifischen Anordnungen. Ende 1947 und Anfang 1948 wurde auf diese Weise ein Teil davon in gesperrte Giroguthaben bei der Notenbank transferiert und damit Forderungen der Notenbank an den Bundesschatz kompensiert. 1951 wurden dann die noch verbliebenen Sonderguthaben des Bundes zur Konsolidierung der Bankbilanzen eingesetzt.⁴¹

39 Weber/Zogelmann 1962, 9 f.

40 Seidel 2005, 139, Weber/Zogelmann 1962, 7 f.

41 Seidel 2005, 161.

Ein Ansatzpunkt für ein weiteres, für die ordnungspolitische Dimension der Finanzpolitik relevant werdendes Spannungsfeld lag in der Rekonstruktion des institutionellen Systems der sozialen Sicherheit, speziell in der Alimentierung der Sozialversicherung durch den Bund. Nach Überleitung entsprechender reichsrechtlicher Bestimmungen übernahm der Bund nach Kriegsende in Form von Vorschüssen und Krediten den Abgang der Sozialversicherungsträger. Ab 1949 wurde die Pensionsversicherung mit einem Bundesbeitrag in Höhe von 25 % des Rentenaufwandes auf eine tragfähige Basis gestellt.⁴²

Ein wesentliches Spannungsfeld mit spezifischer Relevanz für die konkrete Formierung der ordnungspolitischen Dimension der Finanzpolitik in der ersten Nachkriegszeit, in dem eine besondere Verbindung der Finanzpolitik zum System der Sozialpartnerschaft zum Tragen kam, lag im Rahmen der »paktierten Inflation«.⁴³ Diese wurde, wie erwähnt, vor allem in den von 1947 bis 1951 unter Beteiligung von Sozialpartnern, Nationalbank und Bundesregierung zustande gekommenen fünf Lohn-Preis-Abkommen institutionalisiert. Mit diesem auf einem Elitenkonsens basierenden Verfahren wurde versucht, den nach dem Währungsschutzgesetz 1947 weiter gegebenen Inflationsdruck unter Kontrolle zu bringen, was aber zunehmend weniger gelang. Für die Finanzpolitik ergab sich dabei ein gewisser Spielraum für eine Aufweichung des strikten Budgetkonsolidierungskurses. Dies, obwohl von amerikanischer Seite weiterhin auf ein ausgeglichenes Budget gedrängt wurde.

Konkrete Angelpunkte der Finanzpolitik lagen dabei im Bereich der Subventionen der Agrarprodukte, im Bereich der Tarifgestaltung für Leistungen von öffentlichen Versorgungsbetrieben und im Bereich der Steuerpolitik. So waren beabsichtigte Senkungen der Agrarsubventionen, Anhebung der Tarife oder Steuererhöhungen, insbesondere im Bereich der indirekten Steuern, wesentliche Anlassfaktoren für Preisniveausteigerungen und entsprechende Lohnanpassungen.⁴⁴

In ordnungspolitischer Hinsicht spielte in diesem Zusammenhang die distributive Komponente des Steuersystems eine Rolle. Hier ergibt sich der Eindruck, dass dem Steuersystem in dieser Phase, jedenfalls was die so genannte »funktionale Einkommensverteilung« zwischen Besitz- und Lohneinkommen betrifft, aber auch innerhalb der Lohneinkommen, nur eine eingeschränkte Redistributionsfunktion zukam. So war die im Bundshaushalt 1945 ursprünglich vorgesehene Vermögensabgabe nicht realisiert worden. Zins- bzw. Kapitaleinkommen kamen bis Ende 1947 aufgrund des »Zinshemmungsgesetzes«, aufgrund dessen weder Einlagenzinsen gezahlt noch Dividenden ausgeschüttet werden durften, praktisch nicht zustande und blieben auch danach durch die weit unter der Inflationsrate liegenden Zinssätze und den weiterhin bestehenden

42 Weber/Zogelmann 1962, S. 126f., Tálos 1981, 304ff.

43 Matis 2001, 156ff.

44 Seidel 2005, 267ff.

Mietenstopp relativ gering. Die im Währungsschutzgesetz beschlossenen Abgaben vom Vermögen und vom Vermögenszuwachs »dienten ausschließlich dem Lastenausgleich zwischen den Besitzern von Geldvermögen und Realvermögen«.45

Insgesamt war das Steuersystem bis zur Stabilisierung dadurch gekennzeichnet, dass das 1938 eingeführte reichsdeutsche System mit einem »steuerlichen Weitergeltungsgesetz«, unter Eliminierung des nationalsozialistischen Gedankengutes, zunächst beibehalten und durch jährliche »Steueränderungsgesetze«, insbesondere ein Einkommensteuergesetz und ein Umsatzsteuergesetz, sukzessive umgestaltet wurde.46

Dabei hat sich im Verlauf der Jahre bis zur Stabilisierung im Rahmen des gesteuerten Inflationsszenarios das Verhältnis im Steueraufkommen zwischen Einkommensteuer und Umsatzsteuer immer mehr zugunsten der Umsatzsteuer verschoben. So wurde etwa die Einkommensteuersenkung 1949 durch eine Erhöhung der Umsatzsteuersätze kompensiert.

In der Unternehmensbesteuerung wurde durch die Schaffung einer erhöhten Abschreibung und eine steuerliche Schonung reinvestierter Gewinne eine den Inflationsbedingungen angepasste Strategie der Investitionsförderung verfolgt, die eine Bevorzugung der Selbstfinanzierung implizierte.47

Im Bereich der Lohneinkommen bzw. der unselbstständigen Einkommen lag der Hauptteil der distributiven Effekte nach dem Abbau des aus der Kriegswirtschaft zunächst weitergeführten Lohnstopps und der Beseitigung der zentral regulierten Lohnanpassung durch die im Sozialministerium angesiedelte Zentrallohnkommission ab 1947, auf der Basis des nunmehr bestehenden Kollektivvertragsgesetzes bei den Tarifpartnern bzw. den Sozialpartnern.

Redistributive Elemente der Finanzpolitik ergaben sich in den Ansätzen zur Institutionalisierung eines Familienlastenausgleiches in der Form von Beihilfen, die an die linearen Ernährungsbeihilfen für Angehörige unselbstständig Erwerbstätiger sowie für Empfänger von Sozialleistungen anknüpften. Im Zusammenhang damit wurde gemäß dem Kinderbeihilfengesetz 1949 ein vom Finanzministerium verwalteter Ausgleichsfonds für Kinderbeihilfen eingerichtet.48

Das Spannungsfeld zwischen faktierter Inflation und Budgetausgleich wurde spätestens mit dem 5. Preis-Lohn-Abkommen 1951 politisch in einem Ausmaß virulent und konfliktträchtig, dass eine umfassende budgetäre Sanierungsanstrengung unvermeidlich erschien. Maßgeblicher finanzpolitischer Handlungsdruck entstand nicht zuletzt daraus, dass nunmehr die Möglichkeit der Inanspruchnahme von Counterpартmitteln für Subventionsfinanzierung völlig wegfiel und die im Rahmen der Abkommen erzielbaren

45 Seidel 2005, 137

46 Weber/Zogelmann 1962, 81

47 Weber/Zogelmann 1962, 98, 102 f.

48 Weber/Zogelmann 1962, 123

Steuer- und Tariferhöhungen nicht mehr zur Abdeckung der, unter anderem durch die Gehaltsnachziehungen im öffentlichen Dienst bedingten Mehrbelastungen im Bundeshaushalt ausreichen. Die nunmehr einzuleitenden budgetären Sanierungsmaßnahmen sorgten in der Koalition für beträchtliches Konfliktpotenzial, das auch wesentliche ordnungspolitische Aspekte beinhaltete.

2.2 ORDNUNGSPOLITISCHE AKZENTE DER FINANZPOLITIK IN DER STABILISIERUNGSPHASE

Die weitgehende Ineffizienz der Praxis der Preis-Lohn-Abkommen gegenüber der zunehmenden Inflation sowie der absehbare Wegfall der Zufuhr an ERP-Mitteln und der daraus folgenden laufenden finanziellen Alimentierung der österreichischen Wirtschaft waren zwei gewichtige Faktoren, die 1951/52 beträchtlichen Handlungsdruck und damit in Zusammenhang beträchtliches ordnungspolitisches Diskussions- und auch Konfliktpotenzial im wirtschafts- und finanzpolitischen System generell und in der Regierungskoalition speziell erzeugten.

Es hatte sich ein schwerpunktmäßig auf drei Bereiche konzentriertes Anforderungspotenzial ergeben. Erstens eine nachhaltige Beendigung der Nachkriegsinflation, zweitens die Schaffung einer stabilen finanziellen und währungsmäßigen Basis für ein von ausländischer Hilfe unabhängiges wirtschaftliches Wachstum und drittens die Sanierung bzw. Stabilisierung des Staatshaushaltes. Dazu gab es in allen drei Punkten massiven äußeren Druck auf eine rasche und zugleich dauerhafte Lösung seitens der US-Administration und der Europäischen Zahlungsunion (EZU), wo die Bereitschaft, Österreich weiterhin eine Sonderstellung zuzugestehen, endete.

Es kann wohl mit Recht davon ausgegangen werden, dass ohne diesen äußeren Druck die Stabilisierungspolitik und damit auch deren ordnungspolitische Implikationen etwas anders ausgesehen hätten, als sie sich tatsächlich ergaben. Jedenfalls wurde im Zuge der Stabilisierungspolitik hinsichtlich der Finanzpolitik eine ordnungspolitische Konstellation institutionalisiert, die für die weitere Entwicklung bis in die 1960er Jahre hinein bestimmend blieb und die als solche einen ordnungspolitischen Kompromiss innerhalb der Regierungskoalition darstellte.

Da am Beginn der 1950er Jahre weder von Regierungsseite noch von Seite der Sozialpartner eine rigorose, im Grunde deflatorische Stabilisierungslinie für politisch opportun erachtet wurde, wurde zunächst noch versucht, mit Hinweisen auf die existenzielle Gefährdung der österreichischen Wirtschaft, bei den Amerikanern eine Freigabe der noch ausstehenden ERP-Mittel zu erreichen und mittelfristig einen schrittweisen Abbau von Inflation und Leistungsbilanzdefizit anzustreben, also die Wirtschaft gleichsam in die Stabilität hineinwachsen zu lassen. Gegenüber dieser schrittweisen Strategie wurde von der Marshallplan-Administration bzw. deren Nachfolgerin, der MSA (Mu-

tual Security Agency), und in der Folge auch von der EZU eine rasche Stabilisierungsstrategie eingefordert und letztlich auch durchgesetzt.⁴⁹

Es bestand die Einschätzung, dass die wirtschaftlichen Probleme Österreichs zu einem wesentlichen Teil durch eine mangelnde Stabilitätsorientierung der Wirtschafts- und Finanzpolitik prolongiert werden würden. In diesem Sinne war im Zusammenhang mit einer 1951 zusätzlich notwendig werdenden Dotierung Österreichs zur Abdeckung des Außenhandelsdefizits aus dem Clearingsystem der EZU die österreichische Wirtschaftspolitik kritisch evaluiert und eine konsequente Antiinflationspolitik, eine wirkungsvolle Kontrolle der grenzüberschreitenden Handels- und Zahlungsströme und eine die gesamtwirtschaftlichen Investitions- und Nachfrageströme lenkende quantitative und qualitative Kreditkontrolle eingefordert worden. Die zentrale Stoßrichtung zielte auf eine Eindämmung der die heimischen Produktionskapazitäten übersteigende Binnen- nachfrage, also letztendlich auf eine deflatorische, monetaristische Strategie.

Im Sinne dieser Kritik wurden im Zusammenwirken von Finanzministerium und Nationalbank mittels Erhöhung der Bankrate, Verschärfung der Kreditkontrolle und Kürzung des Rediskonts der Notenbank die monetären Bremsen angezogen. Die von Finanzminister Eugen Margaretha im Ministerrat vertretene Ansicht, dass damit Forderungen der EZU erfüllt wären, erwies sich als nicht gerechtfertigt.⁵⁰ Ein von der Regierung bzw. dem damals bestehenden »Wirtschaftsdirektorium« im Dezember 1951 zur Inflationseindämmung und Leistungsbilanzstabilisierung ausgearbeitetes Maßnahmenpaket wurde von der MSA als nicht ausreichend erachtet.⁵¹ Neben einer weiteren Verschärfung der Kreditrestriktion wurde von der US-Sonderkommission insbesondere der glaubhafte Nachweis eines raschen Ausgleiches des Bundeshaushaltes ohne Einbeziehung der noch ausstehenden Counterpartmittel eingefordert und deren Freigabe davon abhängig gemacht.

Um die Freigabe der noch ausstehenden 500 Mio. S. Counterpartmittel nicht zu gefährden, wurde diesen Forderungen insofern entsprochen, als die Bankrate weiter erhöht und der Rediskontplafonds und das kommerzielle Kreditvolumen auf dem Stand von Mitte 1952 fixiert sowie seitens der Bundesregierung eine verbindliche Erklärung abgegeben wurde, den Bundeshaushalt ohne Einberechnung der Counterpartmittel auszugleichen.⁵²

Dieser auf diese Weise im Jahr 1952 wesentlich auf äußeren Druck eingeschlagene monetaristische Kurs mit offensichtlich deflatorischem Charakter stellte eine besonders

49 Heissenberger 1961, 19ff.

50 Seidel 2005, 490

51 Das Wirtschaftsdirektorium war ein aus Regierungsmitgliedern und Repräsentanten der Interessenvertretungen in der Endphase der Preis-Lohn-Abkommen gebildetes wirtschaftspolitisches Lenkungsgremium, das die seit 1947 bestandene »Wirtschaftskommission« ablöste. Butschek 2004, 45.

52 Seidel 2005, 492

hohe Herausforderung für die bestehende Große Koalition unter Bundeskanzler Figl dar, weil die Arbeitslosigkeit wegen kurzfristiger Schwäche der Konjunktur und wegen wirksam werdender Stabilisierungseffekte deutlich anstieg. Insbesondere darauf bezogen, führte der fiskalische und monetäre Stabilisierungskurs auch zu einem beträchtlichen ordnungspolitischen Konfliktpotenzial in der Großen Koalition und in der Folge aber auch zu dem oben erwähnten ordnungspolitischen Kompromiss.

Die Ausgangspunkte dafür lagen einigermaßen weit auseinander. Noch bevor er das Amt des Finanzministers am 23. 1. 1952 antrat, hatte Reinhard Kamitz in seiner Funktion als wirtschaftspolitischer Referent der Bundeswirtschaftskammer 1951 ein wirtschafts- und finanzpolitisches Konzept mit dem Titel »Marktkonforme, widerspruchsfreie Wirtschaftspolitik als Voraussetzung der privatwirtschaftlichen Gesellschaftsform« erarbeitet,⁵³ dem unter Bezugnahme auf die Theorien von F.A. von Hayek und Ludwig Mises eine prononcierte ordnungspolitische Ausrichtung im Sinne des Ordoliberalismus zugrunde lag und in dem er einen strikten antiinterventionistischen Stabilisierungskurs favorisierte.

Demgegenüber sahen SPÖ und ÖGB vor allem das Problem des durch monetäre und fiskalische Restriktion in einer schwachen Konjunkturphase, wie sie 1952 gegeben war, bedingten Anstieges der Arbeitslosigkeit und leiteten daraus, in Erinnerung an die 1930er Jahre, entsprechende Vorbehalte gegen einen deflatorischen Kurs und die Notwendigkeit einer beschäftigungspolitisch ausgerichteten interventionistischen Gegensteuerung keynesianischer Prägung ab.

Waren damit auf der einen Seite in längerfristiger Sicht zwei in wesentlichen Punkten unterschiedliche ordnungspolitische Positionen in Bezug auf die Finanzpolitik angelegt, so zwang die unmittelbare Situation für die wirtschafts- und finanzpolitische Praxis in kurzfristiger Sicht zu einem pragmatischen Kompromiss. Dass dieser aber alles andere als leicht war, zeigt sich darin, dass diese Frage zu einer wesentlichen Ursache des Endes der bestehenden Koalition und der Neuwahlen im Herbst 1952 wurde.

In den Auseinandersetzungen ging es nicht um die Stabilisierung an sich. Diese war als notwendiger Schritt im Grunde unbestritten. Es ging um die inhaltliche Gestaltung dieses Kurses. Kamitz, der sich auf die Forderungen der Amerikaner und der EZU nach einer strikten Stabilitätspolitik stützen konnte und der dann in der ab Jänner 1952 übernommenen Position als Finanzminister mit der Rückendeckung von Julius Raab in eine wirtschaftspolitische Führungsrolle hineinwuchs, hatte in dem erwähnten Strategiepapier (1951) eine prononciert liberalistische Position aufgebaut. Demnach sollte die wirtschaftliche Entwicklung primär durch ein steuerlich entlastetes Unternehmertum, möglichst wenig regulierte marktwirtschaftliche Mechanismen und Preisbildungen sowie eine deutliche Einschränkung wirtschaftspolitischer Ermessensentscheidungen und auch korporatistischer (sozialpartnerschaftlicher) Regulierungen bestimmt werden.

53 Diwok/Koller, 103 ff.

Eine derart prononcierte Position, die im Grunde an neoliberale Konzeptionen des ausgehenden 20. und beginnenden 21. Jahrhunderts erinnert, war unter den damaligen Umständen auch in der ÖVP und in weiten Teilen der Wirtschaft, die dadurch bestehende Schutzmechanismen, Marktaufteilungen und Förderungsmöglichkeiten gefährdet sehen konnten, nicht mehrheitsfähig. Und natürlich in keiner Weise beim sozialistischen Koalitionspartner. Dort rief vor allem die bei einem derartigen Kurs von »mehr Markt – weniger Staat« zu erwartende Kürzung der öffentlichen Investitionen, die durch eine restriktive Zinspolitik (weitere Erhöhung der Bankrate) zu erwartende Nachfragedämpfung sowie die durch einen dezidiert marktwirtschaftlichen Kurs implizierte Infragestellung der verstaatlichten Wirtschaft Widerstand hervor.

Insoweit war, abgesehen von den von den USA und der EZU gestellten Bedingungen, eine Annäherung der Positionen, also die Findung eines ordnungspolitischen Kompromisses, angesichts der objektiven Anforderung, eine wirksame Stabilisierung als Ausgangsbasis einer tragfähigen eigenständigen volkswirtschaftlichen Entwicklung zustande zu bringen, eine politisch zu bewerkstellende Notwendigkeit.

Die Stabilisierungsaktion selbst bestand im Wesentlichen aus einer durch die Handelskammerorganisation organisierten, befristeten absoluten Preissenkung und einem parallel dazu vom ÖGB bewirkten Lohnstillstand, flankiert von über Kreditlenkung und Zinspolitik bewirkten erheblichen Kreditrestriktionen und starken Ausgabenkürzungen im Staatshaushalt.⁵⁴ Die Wirkung der Stabilisierungsaktion war deutlich spürbar. Sehr rasch herrschten stabile Preise vor. Hatte die Inflationsrate 1951 im Jahresdurchschnitt fast 28 % betragen, so ging sie 1952 auf 17 % zurück. 1953 trat ein absoluter Preisrückgang von im Jahresdurchschnitt – 5,4 % ein. Das Preisniveau von 1952 wurde erst 1956 wieder überschritten. Zugleich aber trat die erwartete kurzfristige Wachstums- und Beschäftigungskrise ein. Das reale Bruttoinlandsprodukt stagnierte 1952 und die Arbeitslosenrate stieg 1953 auf einen Höchststand von 8,8 % im Jahresdurchschnitt.

Der erste wesentliche Schritt war im Bereich der Preisgestaltung erfolgt. Ab Oktober 1951 wurde von der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft über mehrere Monate hinweg eine Preissenkungsaktion organisiert.⁵⁵ Dies ermöglichte dem ÖGB, ausgehend von einem mit der Bundeskammer abgeschlossenen Stillhalteabkommen, Lohnforderungen von Ende 1951 bis ins Frühjahr 1953 zurückzustellen. Für die Finanzpolitik ergab sich ein gewisses Dilemma insofern, als die Preis- und Lohnsenkungsstrategie auch eine restriktive Tarifgestaltung und Steuerpolitik erforderte. Andererseits aber erforderte der Defizitabbau im Budget derartige Erhöhungen. Gleichmaßen stand dem Erfordernis einer Eindämmung der Ausgaben ein weiterhin hoher Subventionsbedarf, insbesondere im landwirtschaftlichen Sektor, zur Verhinderung einer Verteuerung von Nahrungsmitteln gegenüber. Die Situation wurde dadurch verschärft, das infolge der Konjunkturschwäche ein geringeres Auf-

54 Butschek (1985), 109 ff.

55 Seidel 2005, 499 ff.

kommen an Steuern und Tarifeinnahmen sowie zusätzliche Belastungen, etwa im Bereich der Arbeitslosenunterstützung und anderer sozialer Zwecke, zu erwarten waren.

Es ergab sich somit ein klassischer wirtschaftspolitischer Zielkonflikt, mit dem eine grundsätzliche ordnungspolitische Frage im Hinblick auf die Rolle der Finanzpolitik verknüpft war, da in diesem Zusammenhang auch in besonderer Weise die gesellschaftlich stabilisierende Wirkung bzw. Aufgabenstellung der Finanzpolitik zum Tragen kam. Dies zum einen bezüglich der Tarifgestaltung im Bereich der öffentlichen Güter und zum anderen hinsichtlich der Preisgestaltung für lebenswichtige Güter.

Hinsichtlich der Agrar- bzw. Nahrungsmittelsubventionen zeichnete sich insofern eine für die ordnungspolitische Dimension der Finanzpolitik in langfristiger Perspektive relevante Entwicklung ab, als die Subventionen nunmehr zu einem dauerhaften Element der Einkommensgestaltung im Landwirtschaftssektor zu werden begannen. »In den ersten Nachkriegsjahren waren Subventionen als temporäre Maßnahme (und mit schlechtem Gewissen) gewährt worden, weil die Weltpreise für Agrarprodukte knappheitsbedingt über den heimischen amtlich geregelten Preisen gelegen waren. Inzwischen waren jedoch die Weltmarktpreise gesunken. Nunmehr wurden den heimischen Landwirten über dem Weltmarkt liegende Preise zugestanden und die Differenz durch Subventionen gedeckt. Aus den temporären Konsumentensubventionen der Nachkriegszeit wurden dauernde Produzentensubventionen.«⁵⁶

Angesichts dieser Verhältnisse sah das im Herbst 1951 von Finanzminister Eugen Margaretha (9. 11. 1949–23. 1. 1952) vorgelegte Budget für 1952 im Sinne des anzustrebenden Haushaltsausgleichs beträchtliche Erhöhungen der Tarife und indirekten Steuern vor, die jedoch bis zum Eintreten der für Mitte 1952 erwarteten Stabilisierungseffekte der sozialpartnerschaftlich akkordierten Preis-Lohn-Senkung hinausgeschoben werden sollten. Zugleich waren entsprechende Subventionen für Preisstützungen in der Landwirtschaft bzw. bei den Nahrungsmitteln vorgesehen. Die damit gegebenen Ausgabenzuwächse sollten insbesondere durch eine Reduktion bei den Investitionsausgaben kompensiert werden. Und dort – im Verhältnis von öffentlichen Investitionen und Budgetausgleich – lag einer der wesentlichen ordnungspolitischen Konfliktbereiche in der Koalition, die letztlich im Herbst 1952 zu Neuwahlen führten. So wurde auf sozialistischer Seite den öffentlichen Investitionen nicht nur infrastrukturelle Bedeutung, sondern darüber hinaus ein wesentlicher gesellschaftspolitischer Stellenwert beigemessen und damit in Zusammenhang das Interesse an der Sicherung politischer Einflussmöglichkeit verbunden. Demgegenüber stand die Präferenz in der ÖVP zur Eindämmung der öffentlichen Investitionen und einer stärkeren Verlagerung der staatlichen Förderung auf den Bereich der konsumnahen Produktion und für eine schrittweise Reduzierung der Steuerbelastung.⁵⁷

⁵⁶ Seidel 2005, 503

⁵⁷ Weber/Zogelmann 1962, 11 f.

Angesichts des bestehenden Handlungsdrucks kam es nach etlichen Kontroversen im Ministerrat mit einem bis Mai 1953 befristeten Budgetprovisorium zu einer Kompromisslösung, wobei auch eine spezifische funktionelle bzw. instrumentelle Kombination von Finanzpolitik und (verstaatlichter) Geld- und Kreditwirtschaft entscheidenden Anteil hatte. Sowohl die geplanten Investitionskürzungen als auch die beabsichtigten Erhöhungen von Tarifen und indirekten Steuern wurden reduziert. Nachdem sich die Hoffnungen, das damit entstehende Defizit von etwa ½ Mrd. S zu einem Großteil aus der Freigabe von Counterpartmitteln abdecken zu können als unrealistisch erwiesen, wurde ein Ausweg in einer mit der Geld- und Kreditwirtschaft koordinierten Finanzmarktoperation beschritten.

Insbesondere zur Abdeckung von Finanzierungslücken bei Bahn und Post wurden vom Bund 6 %ige Schatzscheine ausgegeben, die von den Großbanken und der Kontrollbank unter der Bedingung übernommen wurden, dass diese an vorrangiger Stelle in die Liquiditätsreserve eingerechnet werden konnten und in sechs Vierteljahresraten getilgt würden. Es war dies eine Ausnahmeregelung, bei der die Notenbank ein hohes Maß an Flexibilität an den Tag legen musste, da derartige Schatzscheine an sich nicht eskontfähig und damit eigentlich auch nicht für die Liquiditätssicherung geeignet waren.

Jedenfalls ist hier wieder jene für die Rekonstruktions- und Stabilisierungsphase sowie die Entwicklung in den folgenden Jahrzehnten typische und für die ordnungspolitische Dimension der Finanzpolitik konstitutive funktionelle Koppelung von Finanzierungsbedarf des Staatshaushaltes und Veranlagungsbedarf der Geld- und Kreditwirtschaft erkennbar.

Ebenfalls eine Konflikt- und in der Folge eine Kompromissmaterie bestand in der Zinspolitik insofern, als der im Zuge der Stabilisierung nötigen weiteren Erhöhung der Bankrate, also dem für das gesamte Zinsgefüge maßgeblichen Zinssatz, zu dem die Notenbank Handelswechsel eskontierte, von den sozialistischen Mitgliedern des Generalrates der OeNB zunächst keine Zustimmung erteilt wurde.⁵⁸ Dazu kam es erst nach massivem Druck der EZU und von US-Stellen. Dabei wurde aber durchgesetzt, dass im Interesse der Investitionen und der Finanzierung des Budgets die Zinssätze für Aufbaukredite und Bundesschatzscheine unverändert belassen wurden. Eine wesentliche Intention dabei war die Vermeidung der Verteuerung von Infrastrukturinvestitionen und damit eine Beeinträchtigung von deren Beschäftigungseffekten.

Ein bedeutender Teil des Stabilisierungspaketes, in dem das Finanzministerium ab dem Frühjahr 1951 in Zusammenwirken mit der Nationalbank bzw. mit der Geld- und Kreditwirtschaft (Bankenverband) gesamtwirtschaftliche Steuerungsfunktion ausübte, waren die Kreditkontrollabkommen, die zum einen ein wesentliches Instrument der für

58 Seidel 2005, 506 f.

die Stabilisierung erforderlichen Geldmengenbegrenzung darstellten und mit denen andererseits auch Allokationseffekte verbunden waren.⁵⁹ Wilhelm Weber fasst im Rückblick auf die maßgebliche Funktion der institutionalisierten Finanzpolitik im Bereich der Kreditlenkung zusammen: »In dieser Stabilisierungsperiode von 1951 bis 1953 fiel die Hauptlast des Stabilisierens der Geld- und Kreditpolitik zu, überwiegend allerdings unter Führung des Finanzministeriums.«⁶⁰

Da ein Großteil der Importe im Kreditweg finanziert wurde, hatten die Kreditkontrollabkommen auch eine sehr deutliche Wirkung auf die Lenkung der Außenwirtschaft bzw. die Gestaltung der Zahlungsbilanz. Hier bestand ja im Rahmen der Stabilisierungsaktion ein kurzfristiger Konsolidierungsbedarf, was auf eine Drosselung der Importe und daraus resultierender innerer Preissteigerungseffekte hinauslief. Dies führte auch dazu, dass eine an sich erforderliche Korrektur der Wechselkurse bis Frühjahr 1953 aufgeschoben und ein Teil der Importverteuerungen durch zeitlich begrenzte Subventionen der Notenbank aufgefangen wurde.⁶¹ Die Exportfinanzierung hingegen war aus Zahlungsbilanzgründen von der Kreditbeschränkung ausgenommen.

Generell erscheint die »Stabilisierungsaktion« in zweifacher Weise für die weitere Entwicklung der ordnungspolitischen Dimension der Finanzpolitik von wesentlicher Bedeutung. Zum einen dahingehend, dass – im Grunde in Fortsetzung der in den Preis-Lohn-Abkommen eingespielten Praxis – die Rolle der Finanzpolitik als Element in einem, im Kern aus der sozialpartnerschaftlichen Preis- und Lohngestaltung, der im Wesentlichen von der Notenbank in Abstimmung mit dem Finanzministerium durchgeführten Zinsgestaltung und Kreditlenkung sowie der funktionellen Verflechtung der Budgetpolitik mit der Geld- und Kreditwirtschaft bestehenden wirtschaftspolitischen Koordinations- und Kooperationsmechanismus institutionalisiert wurde und dem Finanzministerium innerhalb dieses wirtschaftspolitischen Koordinations- und Kooperationsmechanismus eine zentrale wirtschaftspolitische Steuerungsfunktion zugewachsen ist. Davon ausgehend, liegt ein entscheidendes Kriterium für die konkrete Entwicklung der ordnungspolitischen Dimension der Finanzpolitik in den weiteren Entwicklungsphasen darin, wieweit die Finanzpolitik bzw. der Finanzminister diese Steuerungsfunktion jeweils interpretiert und konkret wahrgenommen hat.

Zum anderen standen hinter dem kurzfristigen Erfolg der Stabilisierungsaktion in einigen wesentlichen Punkten, insbesondere in der Frage der öffentlichen Investition und in verteilungspolitischer Hinsicht, unterschiedliche ordnungspolitische Positionierungen der Koalitionsparteien, die zunächst einen wesentlichen Teil einer letztlich nicht

59 Krasensky 1961, 169, Scheithauser 1970, 149f., Eigner 1999, 102–112

60 Weber/Zogelmann 1962, 52.

61 Seidel 2001, 521f.

mehr auflösbaren Konfliktlage in der Regierungskoalition ausgemacht hatten und damit, wie erwähnt, mit ein Grund für die Neuwahlen im Herbst 1952 geworden waren. Dabei hatte sich eine wesentliche Verschärfung der Konfliktlage dadurch ergeben, dass sich zu diesem Zeitpunkt die Konjunktur kurzfristig deutlich abgeschwächt hatte und damit die Frage einer antizyklischen finanz- und geldpolitischen Gegensteuerung im Raum stand, die aber mit dem fiskalischen und monetären Stabilisierungs- und Konsolidierungsziel in Widerspruch stand und damit Gegenstand konfliktreicher Auseinandersetzungen in der Koalition geworden war.

Zugleich musste aber, ausgehend von diesen unterschiedlichen Positionen, ein ordnungspolitischer Kompromiss in inhaltlicher Hinsicht gefunden werden, der einerseits kurzfristig den Erfolg der Stabilisierungsaktion ermöglichen sollten, und andererseits im Rahmen des angesprochenen institutionellen Koordinations- und Kooperationsmechanismus ein wesentlicher Ausgangspunkt für die Rolle und Gestaltung der Finanzpolitik im nachhaltigen Wachstumsprozess des folgenden Jahrzehnts werden sollte.

Der in diesem Sinne ab 1953 für die wirtschafts- und finanzpolitische Praxis der 1950er bis Anfang der 1960er Jahre maßgeblich gewordene pragmatische ordnungspolitische Kompromiss bestand in einer Verknüpfung einer wachstumsorientierten, primär angebotsseitigen und vorwiegend allokativen sowie auf Budgetausgleich orientierten Budgetpolitik, in deren Rahmen der öffentlichen Investitionstätigkeit weiterhin ein wesentlicher Stellenwert eingeräumt wurde, mit einer hauptsächlich über Tarif- und Sozialpartnerschaft gesteuerten Verteilungspolitik sowie mit der Beibehaltung eines hohen Staatsanteils in zentralen Bereichen der Wirtschaftsstruktur, also der Industrie, dem Bankensystem und der E-Wirtschaft.

Begünstigend für diesen ordnungspolitischen Kompromiss wirkte das allgemeine starke Wachstumsklima der 1950er Jahre und der damit verbundene rasche Abbau der Arbeitslosigkeit bis hin zur Erreichung der Vollbeschäftigung zu Beginn der 1960er Jahre. Insofern war in dieser Zeit eine Priorität der monetären Stabilisierung und fiskalischen Konsolidierung in der Budgetpolitik politisch durchaus konsens- bzw. kompromissfähig. Dies sollte sich dann in den 1960er Jahren ändern.

3. DIE ORDNUNGSPOLITISCHE POSITIONIERUNG DER FINANZPOLITIK IM RAHMEN DER WACHSTUMSPOLITIK DES »RAAB-KAMITZ-KURSES« IN DEN 1950ER JAHREN

3.1 TENDENZEN IN THEORIE UND PRAXIS

Der auf der Basis eines kurzfristigen ordnungspolitischen Kompromisses erzielte Erfolg der Stabilisierungsaktion fand internationale Anerkennung, etwa durch die Bank für internationalen Zahlungsausgleich in Basel (BIZ), die den Erfolg der österreichischen

Stabilisierungspolitik als exemplarisch bezeichnete, sowie in einem 1953 von den USA angeregten Expertengutachten.⁶²

Ausgehend von den in der Stabilisierung geschaffenen Verhältnissen kam es mittel- und längerfristig zu einer instrumentellen Grundorientierung der Finanzpolitik im Rahmen der Dominanz der vom Wiederaufbau bestimmten Wachstumspolitik und der Etablierung einer korporativen Wirtschaftsordnung. Innerhalb dieser wurde das Finanzministerium bzw. der Finanzminister in der Person von Reinhard Kamitz (23. 1. 1952–17. 6. 1960) zu einer zentralen Schaltstelle der Wirtschaftspolitik, wobei eine spezielle Form einer wirtschaftspolitischen Steuerungsfunktion der Finanzpolitik etabliert wurde.

Wilhelm Weber stellte im Zuge seiner ausführlichen Analyse der Finanzpolitik dieser Zeit am Beginn der 1960er Jahre rückblickend fest, dass der Finanzminister Kamitz, ähnlich wie in der Bundesrepublik Deutschland der Wirtschaftsminister Ludwig Erhard, »den Kurs der Wirtschaftspolitik geradezu verkörpert, wenn auch nicht im gleichen Maß bestimmt« hat und dass »rein sachlich gesehen der Finanzminister im Wege des Budgets (des Finanzbudgets und von dort aus abgeschwächt auch das Nationalbudget) die wirtschaftliche Schlüsselgewalt innehat«.⁶³

Diese sich im Verlauf der 1950er Jahre herausbildende ausgeprägte wirtschaftspolitische Steuerungsfunktion der Finanzpolitik entsprach durchaus dem sich im Übergang von den 1950er in die 1960er Jahre in der Wirtschaftswissenschaft durchsetzenden Mainstream, in dem der finanzpolitischen Steuerung und Gestaltung gesamtwirtschaftlicher Entwicklungszusammenhänge eine prominente Stellung und davon ausgehend dem öffentlichen Haushalt eine gesonderte institutionelle Qualität beigemessen wurde.⁶⁴ In diesem Sinne heißt es bei Wilhelm Weber: »Diese beherrschende Stellung in der Wirtschaftsablaufpolitik haben dem Finanzminister eigentlich erst die modernen Fiscal Economics gegeben, und zwar durch die Erkenntnis der wirtschaftsgestaltenden Kraft finanzpolitischer Einsätze. Der öffentliche Haushalt (besser: die öffentlichen Haushalte) ist heute nicht lediglich einer unter vielen gleichen Haushalten in der Volkswirtschaft, er ist quantitativ ein besonderer (im Sinne des sogenannten Wagnerschen Gesetzes) und qualitativ, vermittels seiner Steuerungsfunktion, ein ungleicher.«⁶⁵

In dieser wirtschaftspolitischen Konzeption der Finanzpolitik wurde in besonderer Weise der Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte eine aktive instrumentale Bedeutung beigemessen, die auf das in den 1960er Jahren den wirtschafts- und finanztheo-

⁶² Seidel 2005, 519

⁶³ Weber/Zogelmann 1962, 6

⁶⁴ Es entwickelte sich die Theorie der Finanzpolitik als eigener Bereich innerhalb der ökonomischen Theorie. Musgrave 1959

⁶⁵ Weber/Zogelmann 1962, 6. Das »Wagnersche Gesetz« beschreibt eine tendenzielle Ausdehnung der Staatstätigkeit und damit verbunden ein Anwachsen öffentlicher Haushalte und der Staatsquote am Sozialprodukt. Timm 1961

retischen Diskurs aber auch die finanzpolitische Praxis beherrschende Konzept der »Globalsteuerung«, also die Beeinflussung und Steuerung volkswirtschaftlicher Gesamtgrößen, hinleitete. Das inkludierte auch eine entsprechende Bewertung des Staatskredits im Hinblick auf dessen instrumentelle Bedeutung im Rahmen antizyklischer Strategien.

Ebenso hatte sich in der Theorie ein auf die gesamtwirtschaftliche Steuerung bezogenes finanzpolitisches Zielsystem etabliert, in dessen Koordinaten sich die konkrete Gestaltung der österreichischen Finanzpolitik der 1950er Jahre durchaus einordnen lässt. Darauf bezieht sich Wilhelm Weber, wenn er schreibt: »Als wirtschaftspolitische Gesamtziele nennt man in der modernen Diskussion gewöhnlich jene der Vollbeschäftigung, der Geldwertstabilität und des Zahlungsbilanzausgleiches; um den Charakter dieses auf wenig exakter Basis einer Kunstlehre sich bewegenden, generellen Argumentierens zu betonen, spricht man gerne vom Magischen Dreieck. Ihm stellen noch gewagtere Überlegungen ein Magisches Fünfeck zur Seite, das zusätzlich die Gesamtziele stetigen Wirtschaftswachstums und gerechter Einkommensverteilung einschließt.«⁶⁶

Insgesamt kann davon ausgegangen werden, dass sich die ordnungspolitische Dimension der österreichischen Finanzpolitik im Verlauf der 1950er Jahre auf diesen theoretischen Mainstream zu bewegte, dabei aber ein spezifisches institutionelles Verlaufsmuster angenommen hat. Und zwar ausgehend von den sich zur Ingangsetzung und Erhaltung eines nachhaltig tragenden volkswirtschaftlichen Wachstums stellenden konkreten Anforderungen sowie vor dem Hintergrund der negativen Erfahrungen einer in Bezug auf wirtschaftspolitische Gestaltung weitgehend zurückhaltenden Finanzpolitik der Zwischenkriegszeit.

Dieses spezifische institutionelle Verlaufsmuster der ordnungspolitischen Dimension der österreichischen Finanzpolitik war grundsätzlich dadurch bestimmt, dass die Finanzpolitik zu einem zentralen Faktor einer wachstumspolitischen Strategie wurde, innerhalb derer aber eine gewisse Wandlung von einer zunächst deutlichen Dominanz der Angebotsorientierung der Maßnahmen und der budgetären Restriktion in der ersten Hälfte und in der Mitte des Jahrzehnts hin zu einer Verstärkung nachfrageorientierter Komponenten und budgetärer Expansion im letzten Drittel eingetreten ist. Dabei ist zwar das in der Stabilisierung etablierte fiskalische Prinzip des Haushaltsausgleichs durchwegs als Leitlinie erhalten geblieben, wurde aber ab Mitte der 1950er Jahre mit konjunkturpolitischen Akzenten variiert. Diesbezüglich findet sich in der Literatur eine Gliederung der Budgetpolitik in drei Phasen.⁶⁷

Und zwar in eine von 1952 bis 1954/55 reichende Phase der »Stabilisierung«, in der es primär um eine nachhaltige Abkehr von der latenten budgetären Defizitlage der Nachkriegsjahre und innerhalb dessen um die institutionellen Voraussetzungen für öf-

66 Weber/Zogelmann 1962, 3

67 Diwok/Koller 1977, 139, Nussbaumer 1970, 221

fentliche Investitionstätigkeit, steuerliche Entlastung und Investitionsförderung ging. Danach in eine von 1954/55 bis 1957/58 andauernde Phase der »Konsolidierung«, in der, unter anderem durch die Folgekosten des Staatsvertrages und Infrastrukturerfordernisse, wachsende Ausgabenbelastungen in einem einnahmenseitig mitwachsenden Staatshaushalt zu bewältigen waren. Und schließlich in eine die Zeit von 1957/58 bis 1960/61 umfassende Phase der »Expansion«, in der in einer antizyklischen Reaktion auf konjunkturelle Schwächeerscheinungen der Ausgabenrahmen und damit der budgetäre Finanzierungsrahmen über den gegebenen Einnahmenrahmen, also in den defizitären Bereich, ausgedehnt wurde.

Im Verlauf dieser drei Phasen wurde auf der Ebene der ordnungspolitischen »Re-alverfassung« eine spezifische Form von »aktiver« Finanzpolitik entwickelt, deren vorrangige Parameter erstens das bestehende Anforderungsprofil für eine wirksame Wachstumspolitik, zweitens das bis in die frühen 1950er Jahre entwickelte finanzpolitische Institutionengefüge und drittens die ordnungspolitischen Dispositionen der Koalitionsparteien waren.

Diese ordnungspolitischen Dispositionen waren insbesondere durch grundsätzliche, prinzipielle, wenn man so will, ideologische Unterschiede im Stellenwert von öffentlicher Investitionstätigkeit, verstaatlichter Wirtschaft bzw. »Gemeinwirtschaft« und Umverteilungspolitik auf der einen Seite sowie einen pragmatischen Kompromiss hinsichtlich der konkreten Maßnahmen im Rahmen einer korporatistisch-interventionistischen Variante der »Sozialen Marktwirtschaft« auf der anderen Seite gekennzeichnet. Hans Seidl sieht dies als wesentlichen Teil eines graduellen Wandels der Wirtschaftsordnung, in dem sowohl langfristige Prägungen korporatistischer Marktregulierung als auch kurz- und mittelfristig gestaltete Kompromisse zum Tragen kamen.⁶⁸

Insofern kann für die 1950er Jahre eine Institutionalisierung des in den Nachkriegsjahren angebahnten ordnungspolitischen Kompromisses beobachtet werden. Die Ausgangspunkte, von denen dabei aufeinander zugegangen werden musste, waren auf Seite der ÖVP, im Wesentlichen basierend auf dem im vorigen Kapitel erwähnten Kamitz'schen Konzept, die Determinierung der Staatsausgaben durch das Einnahmenaufkommen sowie eine Priorität der allokativen Angebotsförderung gegenüber Nachfragelenkung und Umverteilung im Rahmen eines Primates des Marktes und des privatwirtschaftlichen unternehmerischen Handelns gegenüber staatswirtschaftlichen Elementen. Auf Seite der SPÖ gab es eine Präferenz für die Anpassung der Staatseinnahmen an die Ausgaben, also für eine ausgabenorientierte Budgetgestaltung mit einem hohen Stellenwert der öffentlichen Aufgabenstellung bei der Befriedigung und damit Finanzierung von Kollektivbedürfnissen, einer vorrangigen Bedeutung der Umverteilungspolitik sowie einer signifikanten gesamtwirtschaftlichen Relevanz öffentlicher Investitionstätigkeit. Letzteres wurde im Sinne einer »aktiven« Konjunktur- und Be-

68 Seidel 2005, 71.

schäftigungspolitik, insbesondere auch von der Arbeitnehmervertretung, eingefordert, wohingegen in einer restriktiven Budgetgestaltung ein Element einer gefährlichen und damit zu verhindernden deflationistischen Entwicklung gesehen wurde.⁶⁹

Kamitz lehnte eine in dieser Weise expansive Finanzpolitik grundsätzlich ab, ging aber andererseits in der Praxis in einem Mix aus angebots- und nachfrageorientierten Maßnahmen durchaus auch in die Richtung einer, wie dies Felix Butschek ausdrückt, »kompensatorischen Finanzpolitik keynesianischer Prägung«. ⁷⁰ Nicht zuletzt darin kommt eine wesentliche Komponente des für die Finanzpolitik der 1950er Jahre kennzeichnenden ordnungspolitischen Kompromisses zum Ausdruck.

Die konkrete Umsetzung dieses Kompromisses wurde vor allem wegen der vielfältigen funktionellen und institutionellen Verflechtung der Finanzpolitik mit der Geld- und Kreditwirtschaft bzw. dem Bankensystem sowie mit dem sozialpartnerschaftlichen System innerhalb des in der Nachkriegszeit etablierten wirtschaftspolitischen Institutionensets ermöglicht. Dass dabei die informelle Kooperationsfähigkeit der leitenden Akteure, also der Elitenkonsens, eine zentrale Rolle spielte, war für Wilhelm Weber in der rückblickenden Beobachtung am Beginn der 1960er Jahre völlig klar. Etwas verklaustriert formulierte er in einer Zeit, in der dieses Vernetzungssystem seiner Hochblüte zusteuerte, hinsichtlich des Verhältnisses von Finanzpolitik und Geldwirtschaft: »Die erforderliche integrative Koordinierung im ganzen wie im einzelnen zu garantieren, reichen die an sich gewiß notwendigen institutionellen Sicherungen (normierte Stellung von Finanzressort, Notenbank und Bankensystem zueinander sowie deren Organisation insbesondere) nicht aus, und es kommt auch nicht auf die (verfassungs)rechtliche Kompetenzverteilung faktisch ohne weiteres an; letztlich ausschlaggebend ist vielmehr die tatsächliche Ausfüllung der Funktionen durch konzentrierte Handhabung der eingeräumten Zuständigkeiten bei deren extensivster Interpretation, nicht zuletzt für sachliche Ingerenz und persönliche Position der Chefs der sogenannten ökonomischen Ressorts.«⁷¹ Analoges gilt für die funktionelle und institutionelle Kombination der Finanzpolitik mit dem sozialpartnerschaftlichen Bereich, wo letztendlich in Weiterführung der Koordinationsmechanismen der Lohn-Preis-Abkommen und der Stabilisierung mit der 1957 eingerichteten »Paritätischen Kommission für Preis- und Lohnfragen«, in der, so wie in dem bis 1954 bestandenen »Wirtschaftsdirektorium«, auch der Finanzminister vertreten war, eine Institution des wirtschafts- und sozialpolitischen Interessenausgleichs geschaffen wurde, in den die finanzpolitischen Entscheidungen und Maßnahmen konsensual eingebettet werden konnten. Aus der zeitgenössischen Sicht erschien für Wilhelm Weber die finanzpolitische Zielerreichung »dadurch nicht unwesentlich erleichtert, und zwar materiell wie personell, dass eine ausgesprochene

69 Diwok/Koller 1977, 148f., Butschek 2004, 40

70 Butschek 2004, 37

71 Weber/Zogelmann 1962, 6

Verbandwirtschaft vorliegt, welche den außerparlamentarischen – und in quasi-ständischer Manier teilweise selbst den parlamentarischen – Raum beherrscht. Das ist für die finanzpolitische Willensbildung ebenso wichtig wie für die politische Durchsetzbarkeit und administrative Durchsetzung finanzieller Maßnahmen im Rahmen der Ablaufpolitik mit ihren wenig sachgerechten Einzelkompromissen.«⁷² In inhaltlicher Hinsicht entwickelte sich innerhalb dieses Institutionensets eine gewisse Form der »Arbeitsteilung«, die es der Finanzpolitik bzw. dem Finanzminister ermöglichte, in der Budgetpolitik den wachstumspolitischen Kurs im Sinne der oben angeführten drei Phasen und die damit verbundene ordnungspolitische Ausrichtung zu verfolgen.

Das Anforderungsprofil, womit dieser wirtschafts- und finanzpolitische Koordinationsmechanismus im Verlauf der 1950er Jahre konfrontiert war, bestand im Kern im Aufbau volkswirtschaftlicher Kapazitäten im Bereich des Realkapitals und der Infrastruktur. Sodann in der Beschäftigung bestehender Kapazitäten im Bereich des vorhandenen Arbeitskräftepotenzials, also dem Abbau der Arbeitslosigkeit und der Erreichung der Vollbeschäftigung. Weiters im Aufbau einer investitionsorientierten monetären Kapitalbasis sowie einer Ankurbelung der Binnennachfrage und des Exportes. Und schließlich in der dauerhaften Gewährleistung der am Beginn des Jahrzehnts geschaffenen monetären Stabilität.

Die angesprochene »Arbeitsteilung« lag im Grunde darin, dass die Umverteilung weitgehend in den sozialpartnerschaftlichen Tarifkonsens ausgelagert wurde und das Verhältnis von Ausgabenintensiver Förderungs- und Investitionspolitik einerseits und monetärer Stabilität andererseits einer Koordination der Entscheidungen und Maßnahmen im Finanzministerium und in der Notenbank anheimgestellt war, wobei bei Letzterer wiederum die Sozialpartner über ihre Positionen im Generalrat entscheidende Mitsprache hatten.

In einer besonderen Weise kam dies gleich am Beginn zum Tragen. Die nicht zuletzt durch die drastischen monetären Stabilisierungsmaßnahmen mit verursachte kritische Konjunktur- und Beschäftigungslage 1952/53 forderte kräftige Wachstumsimpulse. Der für eine entsprechende budgetäre Expansion nötige effektive und politische Spielraum war nicht wirklich gegeben, ohne dass die erreichte Stabilität gleich wieder gefährdet worden wäre. Obwohl beide Großparteien im Wahlkampf im Winter 1952/53 eine aktive Beschäftigungspolitik mittels öffentlicher Investitionen versprochen hatten, blieb das Budget 1953 ausgesprochen restriktiv.⁷³ Demgegenüber bestanden von Arbeitnehmerseite, insbesondere von Seite des Österreichischen Gewerkschaftsbundes, drängende Forderungen nach beschäftigungswirksamer Ausweitung der Investitionen in der Infrastruktur, in der verstaatlichten Industrie und der Elektrizitätswirtschaft.⁷⁴

72 Weber/Zogelmann 1962, 4., Pütz 1966, Tàlos (Hg.) 1993

73 Seidel 2005, 510

74 Förderungsprogramm des ÖGB 1952; Brusatti/Gutkas/Weinzierl 1970, 69

Noch in der Endphase des Wahlkampfes und in der Zeit der schwierigen und langwierigen Regierungsbildung wurde die von Seite der Budgetpolitik nicht mögliche antizyklische Akzentsetzung, gleichsam kompensatorisch, durch eine zweimalige Diskontsatzsenkung der Notenbank zustande gebracht.⁷⁵ Diese gegenüber einer restriktiven Finanz- bzw. Budgetpolitik in antizyklischer Hinsicht kompensatorische Rolle der Notenbank kam auch in außenwirtschaftlicher Hinsicht bezüglich einer die Leistungsbilanz verbessernden Exportförderung zum Tragen. Und zwar durch die Ende April 1953 durchgeführte Vereinheitlichung der Wechselkurse auf dem Niveau von 1 \$ gleich 26 Schilling, womit eine exportbegünstigende Abwertung von etwa 18 % verbunden war. Indem damit auch die Exportbedingungen für die verstaatlichte Industrie verbessert wurden, konnte trotz der von Arbeitnehmerseite vorgebrachten Bedenken hinsichtlich möglicher inländischer Preissteigerungseffekte diesem Schritt im Generalrat der Nationalbank von sozialistischer Seite zugestimmt werden.⁷⁶

Nach der mit der Bildung der neuen Regierung eingetretenen relativen Beruhigung der politischen Landschaft konnte die Finanzpolitik bzw. der Finanzminister in die von Wilhelm Weber konstatierte Führungsrolle in der Gestaltung der Wachstumspolitik hineinwachsen. Dabei kam es zu keiner explizit antizyklischen Ausrichtung der Budgetpolitik, aber auch nicht zur konsequenten Vermeidung einer solchen. Hier sei nochmals auf die oben angeführte 3-Phasen-Gliederung verwiesen. So wurde, als es 1958/59 nach den überaus hohen Wachstumsraten des Sozialprodukts in der Mitte der 1950er Jahre erstmals zu einer spürbaren Konjunkturabschwächung kam, die bis dahin vor allem angebotsseitig forcierte wachstumspolitische Strategie durch eine kurzfristig über defizitfinanzierte Ausgabenerhöhungen konjunkturpolitische Gegensteuerung verlängert. Zum einen lassen sich dabei ansatzweise jene keynesianischen Grundsätze erkennen, die in den späteren Entwicklungsphasen bis hin zum »Austro-Keynesianismus« der 1970er Jahre weiter entfaltet und ausdifferenziert wurden. Andererseits aber wurde diese konjunkturpolitisch motivierte Ausgabenerweiterung im Übergang in die 1960er Jahre bzw. am Ende der Finanzministerschaft von Kamitz, rasch zu einer politischen Konfliktsmaterie, nicht nur zwischen den Koalitionsparteien, sondern auch innerhalb der ÖVP. Hinsichtlich der ordnungspolitischen Dimension der Finanzpolitik ging es dabei vorrangig um deren Rückführung auf das budgetpolitische Primat des Haushaltsausgleichs.

Dies war auch jene Rolle, die der Finanzpolitik in der nachträglichen Charakterisierung der Wirtschaftspolitik der 1950er Jahre als angebotsorientierte Wachstums-, Investitions- und Kapitalmarktpolitik unter der Bezeichnung »Raab-Kamitz-Kurs« häufig zugewiesen wurde.⁷⁷ In diesem Sinne wurde der »Raab-Kamitz-Kurs« von der ÖVP in der Folge als ordnungspolitischer Leitbegriff in Analogie zur in der BRD etab-

75 Seidel 2005, 511

76 Seidel 2005, 512

77 Diwok/Koller 1977, Theurl, Th. 1988

lierten und eng mit dem Namen Ludwig Erhards verbundenen »Sozialen Marktwirtschaft« und damit als ein prinzipiell marktwirtschaftliches Gegenkonzept zu staatswirtschaftlichen und vor allem finanzpolitisch interventionistischen Ordnungskonzepten der SPÖ positioniert.⁷⁸ Die langfristige Reichweite der programmatischen Funktion dieses Begriffes, der inzwischen fest etablierter Teil der österreichischen Wirtschaftsgeschichtsschreibung geworden ist, wird beispielsweise darin erkennbar, dass in der ordnungspolitischen Debatte der 1980er Jahre in programmatischer Analogie zum »Raab-Kamitz-Kurs« ein »Schüssel-Ditz-Kurs«, u.a. in Abgrenzung zur Finanzpolitik des sozialdemokratischen Finanzministers, propagiert wurde.

In der historischen Betrachtung scheinen für die Entwicklung in den 1950er Jahren in diesem Zusammenhang zwei Punkte in relativierender Weise relevant. Zum einen ergab die volkswirtschaftliche Wachstumsdynamik der 1950er Jahre ein positives volkswirtschaftliches Verteilungspotenzial. Das heißt, in distributiver Hinsicht bestand die Möglichkeit der konfliktarmen Verteilung des Zuwachses und einer Diffusion der Wohlstandsmehrung. Zum anderen erscheint die mit »Raab-Kamitz-Kurs« bezeichnete wirtschafts- und finanzpolitische Linie in wesentlichen Teilen, insbesondere auch hinsichtlich der Finanz- bzw. Budgetpolitik, eigentlich als Realisierung des pragmatischen ordnungspolitischen Kompromisses der Koalitionsparteien und hat damit auch einen sozialistischen Anteil, der, abgesehen von der Rolle der Führung des ÖGB, insbesondere mit dem Namen Karl Waldbrunner, der in der Zeit von 1949 bis 1962 als Bundesminister für Verkehr und verstaatlichte Betriebe und dann als Bundesminister für Verkehr und Elektrizitätswirtschaft wesentlichen Einfluss auf die Gestaltung der Wirtschaftspolitik und damit auch auf die Gestaltung des ordnungspolitischen Kompromisses in der Finanzpolitik hatte, verbunden ist.⁷⁹

3.2 ANSATZPUNKTE DER ORDNUNGSPOLITISCHEN DIMENSION DER FINANZPOLITIK IN DER WIRTSCHAFTSPOLITISCHEN REALITÄT DER 1950ER JAHRE

Für die konkrete Gestaltung der ordnungspolitischen Dimension der Finanzpolitik im Sinne des angesprochenen pragmatischen ordnungspolitischen Kompromisses erscheinen insbesondere vier Ansatzpunkte der Wachstumspolitik im »Raab-Kamitz-Kurs« relevant. Es sind dies die Investitionspolitik, der Aufbau einer volkswirtschaftlichen Sparquote, die Institutionalisierung und Mobilisierung des Kapitalmarktes und die Positionierung der verstaatlichten Wirtschaft.

In der historischen Betrachtung des »Raab-Kamitz-Kurses« erscheint die Investitionspolitik in langfristiger Hinsicht als ein Kernelement der Wachstumspolitik im Rah-

⁷⁸ Butschek 2004, 36

⁷⁹ Androsch/Pelinka/Zollinger (Hg.) 2006

men einer grundsätzlich auf Haushaltsausgleich orientierten Budgetpolitik.⁸⁰ Innerhalb dieses als grundsätzliches Leitmotiv der Finanzpolitik durchwegs wirksam bleibenden fiskalischen Prinzips wurde die Investitionspolitik aber in kurzfristiger Hinsicht auch zu einem Instrument der »wirtschaftspolitischen Steuerungsfunktion« der Finanzwirtschaft. Dabei erscheint der vom Prinzip des Haushaltsausgleichs vorgegebene ordnungspolitische Rahmen aber dann überschritten, wenn die Bundesinvestitionen auch bei sinkendem Einnahmenrahmen ausgeweitet wurden. Dies war bei der erwähnten kurzfristigen antizyklischen Strategie 1958/59 der Fall, was eben auch entsprechende ordnungspolitische Konfliktlagen und Orientierungsfragen nach sich zog.

Der finanzwirtschaftlich relevante ordnungspolitische Kompromiss der 1950er Jahre im Bereich der Investitionspolitik bestand im Grunde in der Gestaltung des Verhältnisses von öffentlicher bzw. staatlicher Investitionstätigkeit einerseits und der finanziellen Förderung privatwirtschaftlicher Investitionstätigkeit andererseits sowie in einem flexiblen, im Grunde konjunkturreagiblen Einsatz dieser beiden Bereiche im Rahmen einer prinzipiellen Orientierung auf den Haushaltsausgleich. Infolge der günstigen budgetären Effekte des allgemeinen Wachstums bestanden dafür in der Mitte des Jahrzehnts jedenfalls gute Bedingungen. Hans Seidl fasst zusammen: »Die Wirtschaft erhielt die von ihr angestrebten Steuersenkungen und die Sozialisten die von ihnen geforderten öffentlichen Investitionen.«⁸¹ Angesichts der Konjunkturschwäche 1958 war dies dann schon bedeutend schwieriger.

Innerhalb eines grundsätzlichen Konsenses hinsichtlich der Bedeutung der Zunahme der Investitionsquote für wirtschaftliches Wachstum und Beschäftigung gab es gewisse Unterschiede in Bezug auf die Wege dorthin. So strebte Kamitz das Wachstumsziel vorrangig mit »unmittelbar produktiven Investitionen«, also der Förderung privatwirtschaftlicher Investitionstätigkeit, an, während Waldbrunner dies primär mit Infrastruktur-Investitionen, also im Wege der öffentlichen Investitionstätigkeit, gewährleistet sah.

Die Gewichtung der beiden Bereiche war letztendlich Ergebnis einer Kompromissfindung durch politische Verhandlungen, »wobei jeder Partner extreme Positionen einnehmen konnte, weil er wusste, dass die entgegengesetzte Position vom anderen Partner vertreten wird.«⁸² Von dieser dergestalt kompromissorientierten Handhabung der Investitionspolitik war denn auch letztendlich die institutionelle Gestaltung der Investitionspolitik bestimmt.

Im Bereich der öffentlichen bzw. staatlichen Investitionstätigkeit war diesbezüglich vor allem das 1954 von der Regierung beschlossene 10-jährige Investitionsprogramm von Bedeutung, das vor allem auf Initiative des sozialistischen Koalitionspartners, insbesondere Karl Waldbrunner, und dessen Interesse an einer maßgeblichen Rolle der

80 Diwok/Koller 1977, 120ff.

81 Seidel 2005, 524

82 Seidel 2005, 525

öffentlichen Investitionstätigkeit in der Wachstums- und Beschäftigungsentwicklung zustande kam. Schwerpunkte dieses Investitionsprogramms, bei dem man sich auf eine gewisse Priorität in der Budgeterstellung einigte, waren der Autobahnbau Wien–Salzburg, die Elektrifizierung der Bundesbahn, Streckenverbesserungen, Erweiterungen und Modernisierung der baulichen Anlagen und des Fahrparks sowie der Ausbau des Post- und Telegraphenwesens.

Ein Teil der öffentlichen Infrastrukturinvestitionen wurde über zweckgebundene Steuern finanziert, so die Mineralölsteuer für den Straßenbau und die Wohnbauförderungsbeiträge für den Wohnbau.⁸³ War die Zweckbindung von Steuern ein im Grunde dem fiskalischen Prinzip des ausgeglichenen Haushaltes zuordenbare institutionelle Komponente des öffentlichen Finanzierungssystems, so war dies gleichermaßen die im Zuge der Erstellung des Budgets 1954 zum Zweck der öffentlichen Investitionsfinanzierung erfolgte Einrichtung eines »außerordentlichen Haushaltes«.

Die deutlich spürbare Verengung des Ermessensspielraumes im Staatshaushalt infolge des relativen Wachstums gesetzlich gebundener Ausgabenverpflichtungen ließ ohne Aufgabe dieses Prinzips eine Investitionsfinanzierung in dem notwendigen Ausmaß nicht zu. Somit wurde mit dem »außerordentlichen Haushalt« gleichsam ein Instrument zur Auslagerung dieses wirtschaftspolitisch überaus bedeutsamen Finanzierungserfordernisses aus der ordentlichen Gebarung, der die laufenden Ausgaben oblagen und die dementsprechend ausgeglichen zu gestalten war, geschaffen.⁸⁴ Die Finanzierung dieses außerordentlichen Haushaltes erfolgte im Anleiheweg zu einem Teil am im Aufbau befindlichen inländischen Kapitalmarkt, zu einem nicht geringen Teil im Ausland, was auch immer wieder kritisiert wurde.⁸⁵

Indem die öffentlichen Investitionen mit einem über 50 % liegenden Anteil am gesamten Investitionsvolumen⁸⁶ erhebliche Bedeutung für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung hatten, war auch die konjunkturpolitische Relevanz ihrer Dimensionierung ein Parameter der finanzpolitischen Gestaltung. Insofern wurde die Umsetzung des Investitionsprogrammes bzw. die Gestaltung des außerordentlichen Haushaltes im »Raab-Kamitz-Kurs« in gewissem Ausmaß auch als konjunkturpolitisches Instrument gehandhabt.⁸⁷ Dies aber in kurzfristiger Manier, indem bis 1957 innerhalb der budgetierten Volumina flexibel verausgabt wurde und angesichts der Konjunkturschwäche 1958 in diesem und in den folgenden beiden Jahren die tatsächlichen Investitionsausgaben die im jeweiligen Budget vorgesehenen Größenordnungen überschritten.⁸⁸

83 Seidel 2005, 46

84 Weber/Zogelmann 1962, 12 f.

85 Weber/Zogelmann 1962, 46, Diwok/Koller 1977, 61 f.

86 Weber/Zogelmann 1962, 58

87 Diwok/Koller 1977, 138 f.

88 Diwok/Koller 1977, 122

In den Jahren des starken Wachstums in der Mitte der 1950er Jahre ging es in umgekehrter Richtung vor allem darum, die starken konjunkturellen Auftriebskräfte zu dämpfen, um Überhitzungserscheinungen zu vermeiden. Angesichts des unter anderem durch das Nachziehen der Gehälter und Valorisierung der Renten im öffentlichen Dienst sowie durch die Nachfolgekosten des Staatsvertrages bedingten allgemeinen Wachstums der laufenden Staatsausgaben war eine Reduzierung der Investitionsausgaben die einzig wirksame Möglichkeit, konjunkturellem Überdruck finanzpolitisch zu begegnen und zugleich ein das Prinzip des Haushaltsausgleichs gefährdendes Anwachsen der Ausgaben einzubremsen. So wurde für 1956 das langfristige Investitionsprogramm auf 62 % des ursprünglich vorgesehenen Jahresbetrages gekürzt.⁸⁹ Für 1957 wurde angesichts des nachlassenden konjunkturellen Druckes der budgetäre Investitionsrahmen wieder etwas ausgeweitet. »Der Rückgang der Investitionen im Jahre 1956 war so auffallend, dass man dieser Entwicklung entgegenwirken musste.«⁹⁰ Im Zusammenhang damit wurde im Sinne einer dem Prinzip des Haushaltsausgleichs dienlichen Ausgabenkontrolle als institutionelles Novum ein so genanntes »Eventualbudget« eingeführt, das die Ausgabenpielräume des Finanzministers hinsichtlich der Verwendung eventueller Einnahmenezuwächse einschränkte.⁹¹

Generell zeichnete sich aber ein Problem insofern ab, als der weitergehende tendenzielle Anstieg der laufenden bzw. gebundenen Ausgaben, hinter denen auch wachsende Ausgabenwünsche der verschiedenen Ressorts standen, eine Zunahme in den Investitionsausgaben nur zuließ, wenn eine Ausweitung des Defizits in Kauf genommen wurde. Und damit war man bei der Frage der Anwendung einer Deficit-spending-Strategie, die eben angesichts der Konjunkturschwäche 1958 akut wurde.⁹² Anders als in den Jahren zuvor gab es für den Finanzminister nun aber nicht mehr die Möglichkeit, infolge wachsender Einnahmenerfolge nachträgliche Ausgabenerweiterungen vornehmen zu können. Im Gegensatz zu bisher blieben nun die Einnahmen hinter den Erwartungen.⁹³

Nachdem sich die Erwartungen, dass über die mit Jänner 1958 wirksam gewordene Steuersenkung Investitions- und Nachfrageimpulse auslösen und daraus höhere Steuererträge lukriert werden könnten, als unrealistisch erwiesen, wurde nun, wie bereits erwähnt, im Bereich der Investitionsausgaben und mittels deficit-spending antizyklisch auf die Konjunkturschwäche mit einer deutlichen Ausgabensteigerung reagiert.⁹⁴ Parallel dazu führte die durch den steigenden Ausgabendruck gegebene Gefährdung des fiskalischen Prinzips des Haushaltsausgleiches wiederum zu Reaktionen im finanzwirt-

89 Weber/Zogelmann 1962, 14 f.

90 Weber/Zogelmann 1962, 16

91 Weber/Zogelmann 1962, 16

92 Heissenberger 1961, 52 ff.

93 Weber/Zogelmann 1962, 16

94 Weber/Zogelmann 1962, 18

schaftlichen Institutionensystem im Zuge des Budgets für 1959. Dabei kam wieder die bereits in der Nachkriegszeit angelegte funktionelle Verbindung der Finanzpolitik mit der Kreditwirtschaft zum Tragen. So wurde ein Teil der Ausgaben für die Subventionierung des Brotgetreidepreises außerbudgetär durch unter Bundesgarantie gestellte Kredite gedeckt und es wurde in der Investitionsförderung des Bundes sukzessive von der bisherigen Form der unmittelbaren Bereitstellung günstiger Darlehen auf die Gewährung von Zinszuschüssen zu kommerziellen Krediten übergegangen. In beiden Fällen wurde eine Entlastung des ordentlichen Haushaltes mit einer indirekten bzw. partiellen Auslagerung staatlicher Förderungsfinanzierung in den kreditwirtschaftlichen Bereich bewerkstelligt.

Diese für eine unter dem Primat des Haushaltsausgleichs konzipierte und umgesetzte Finanzpolitik charakteristische Methode der Auslagerung aus dem eigentlichen Staatshaushalt und damit dessen fiskalische Entlastung ist in späteren Entwicklungsphasen in zunehmender und unterschiedlicher Form anzutreffen. Wilhelm Weber stellte fest, dass mit derartigen partiellen Auslagerungen dennoch expansive finanzpolitische Wirkungen erzielbar waren, da auf diese Weise »mit relativ bescheidenen Budgetmitteln doch ein erhebliches Ausgabevolumen induziert wurde. Danach muß der Haushalt 1959 grundsätzlich – absolut betrachtet – für nicht viel weniger expansiv als der des Jahres 1958 angesehen werden.«⁹⁵

Da für 1960 wieder eine spürbare Verbesserung der konjunkturellen Lage und der Beschäftigungsentwicklung zu erwarten war, stand wiederum eine budgetäre Reduktion und innerhalb dieser eine solche bei den Investitionsausgaben an. So wurde 1960, wie dies Wilhelm Weber ausdrückte, eine »Wende zum wenigstens konjunkturneutralen Budget« vollzogen, in dem das in den Vorjahren zustande gekommene Defizit, nicht zuletzt durch eine deutliche Reduktion der Investitionsausgaben, insbesondere bei den Bundesbahnen, reduziert wurde.⁹⁶

Andererseits wurde aber deutlich, dass der latent wachsende laufende Ausgabendruck einer kurzfristigen antizyklischen Handhabung des Budgets generell und der Investitionsausgaben speziell sehr enge Grenzen setzte, die letztendlich auch politisch und damit in Zusammenhang für die ordnungspolitische Dimension der Finanzpolitik virulent wurden. Die für deren weitere Entwicklung relevante Frage war daher eher jene, wie nun ein sowohl einnahmenseitig als ausgabenseitig grundsätzlich wachsendes Budgetvolumen zu handhaben sei und welche wirtschaftspolitische Gestaltungsfunktion ihm dabei insgesamt und speziell hinsichtlich der öffentlichen Investitionstätigkeit zukommen sollte.

Im Übergang in die 1960er Jahre ging die Antwort zunächst deutlich in die Richtung einer Rückführung auf das fiskalische Prinzip des Haushaltsausgleichs und einen Abbau

95 Weber/Zogelmann 1962, 19

96 Weber/Zogelmann 1962, 19

der wirtschaftspolitischen Steuerungsfunktion. Im Zusammenhang damit wurde angesichts des in den vorangegangenen Jahren der antizyklischen Ausgabenenerweiterung zustande gekommenen Defizits die Staatsschuld zu einem zentralen Kriterium auf allen Ebenen des auf die Finanzpolitik bezogenen ordnungspolitischen Diskurses. Dies sollte sich in späteren Entwicklungsphasen ab den 1980er Jahren verstärken, wobei dann in Zeiten sich intensivierender politischer Konkurrenz die Frage der Staatsverschuldung oft in undifferenzierter Weise populistisch verkürzt wurde, wenn man etwa an meist nicht mehr hinterfragte Schlagwortkonstruktionen wie »Verschuldungskeynesianismus« denkt.

Jedenfalls wurde diese ordnungspolitische Kardinalfrage damals zum ersten Mal in dieser Weise virulent, indem sich etwa Finanzminister Kamitz angesichts der vergleichsweise hohen Budgetdefizite 1958 und 1959 mit einer nicht zuletzt auch von der Nationalbank geteilten Kritik, eine die Stabilität gefährdende Verschuldungspolitik betrieben zu haben, konfrontiert sah.⁹⁷

Kamitz reagierte, basierend auf den Erfahrungen der vergangenen Jahre, auf diese Kritik mit dem Hinweis, dass die Vorstellung, dass in guten Konjunkturzeiten Rücklagen gebildet werden, die in konjunkturschwachen Zeiten eingesetzt werden könnten, angesichts des latenten Wachstums laufender Ausgaben unrealistisch sei und insofern eine kurzfristig defizitfinanzierte Gegensteuerung die realistische Alternative sei. Für diese postulierte er aber eine strikte antizyklische Limitierung, die im Grunde auf ein Konzept des »Haushaltsausgleichs über den Konjunkturzyklus« hinauslief, eine Formel, die in jüngster Zeit im finanzpolitischen Diskurs wieder des Öfteren zu hören und zu lesen ist. Die realistische Alternative einer konjunkturpolitischen Instrumentalisierung des Staatshaushaltes bestand nach Kamitz »... in der Finanzierung von erhöhten Ausgaben in Krisenzeiten im Wege von Krediten, deren Rückzahlung allerdings in den Konjunkturjahren vorgesehen werden muß, wenn man ein unerträgliches Ansteigen der Verschuldung verhindern will. Da auch im öffentlichen Haushalt so wie im privaten Haushalt die Verschuldungsmöglichkeit in den jährlich zu erwartenden Einnahmen und ihren zum Teil gesetzlich festgelegten Verwendungsarten ihre Grenze findet, ist es klar, dass eine solche Politik nur aufrechterhalten werden kann, wenn man ihre Vorteile nicht nur in Zeiten der Krise genießt, sondern wenn man darüber hinaus auch entschlossen ist, in Zeiten der Konjunktur die notwendigen Opfer zu bringen. Nur wenn man bereit ist, sich in allen Konjunkturphasen den Notwendigkeiten entsprechend zu verhalten, kann eine sogenannte »aktive« oder »antizyklische« Konjunkturpolitik überhaupt empfohlen werden. Sollte sich herausstellen, dass es unmöglich ist, Defizite in der Hochkonjunktur abzubauen, dann könnte auch die Übernahme eines Defizits in der Krise nicht vertreten werden, da die Aufrechterhaltung der Währungsstabilität bei einem ständig defizitären Haushalt unmöglich ist.«⁹⁸

97 Weber/Zogelmann 1962, 34 u. 54f., Migsch 1958, Theurl 1988, 327

98 In Budgetrede Okt. 1959: Zitiert nach: Diwok/Koller 1977, 141

In langfristiger Perspektive ist hinsichtlich der ordnungspolitischen Dimension der Finanzpolitik relevant, dass hier das seit der Stabilisierung institutionalisierte Prinzip des Haushaltsausgleichs im Sinne der »Finanzierungsfunktion« des Budgets mit einer diesem gleichsam angepassten oder untergeordneten antizyklischen Strategie im Sinne der »wirtschaftspolitischen Funktion« des Budgets verknüpft wurde. In kurzfristiger Hinsicht ist in den Ausführungen von Kamitz sehr deutlich die Kritik an den laufend steigenden Ausgabewünschen der verschiedenen Ressorts zu erkennen, die für ihn das Leben als Finanzminister zusehends schwieriger gestalteten, andererseits aber auch ein Vorbote des Überganges von der Wiederaufbaugesellschaft in die Wohlstandsgesellschaft waren, der im Verlauf der 1960er Jahre einige neue Akzentuierungen der ordnungspolitischen Dimension der Finanzpolitik bringen sollte.

Die Förderung privatwirtschaftlicher Investitionstätigkeit hatte ihre hauptsächliche institutionelle Verankerung im Steuersystem. In diesem Bereich ist nach der Stabilisierung die in der zweiten Hälfte der 1940er Jahre begonnene »Austrifizierung« mit einer Reihe von Gesetzen weitgehend abgeschlossen worden, in den die zunächst provisorisch übergeleiteten Reichsgesetze durch österreichische Gesetze ersetzt wurden.⁹⁹ Dabei war es ein finanzpolitisches Ziel, zu einer Vereinheitlichung und Vereinfachung des Abgabensystems und Abgabenrechts zu kommen,¹⁰⁰ ein Vorhaben, dem man sich nur in sehr eingeschränktem Maße annähern konnte und das eigentlich ein dauerhaftes, immer wieder beklagtes, aber nicht beseitigtes finanzpolitisches Desiderat bleiben sollte.

In wirtschaftspolitischer Hinsicht wurde das Steuersystem vorrangig als wachstumspolitisches Instrumentarium im Wege entsprechender Entlastungseffekte institutionalisiert. Auf diese Weise wirkte es hinsichtlich der Konjunktur tendenziell prozyklisch. So ist etwa »selbst in Zeiten der Konjunkturüberhitzung keine Beschränkung der Konsumneigung durch neue Verbrauchssteuern oder durch Steigerung der Einkommensteuer der kleineren und mittleren Einkommen erfolgt. Ja, in einem Konjunkturjahr wie 1955 wurde die Einkommensteuer sogar gesenkt!«¹⁰¹

Institutionell wurde das Steuersystem vor allem auf die Einkommens- und Lohnsteuer einerseits und die Umsatzsteuer andererseits gestützt, während die Bedeutung anderer Verbrauchssteuern tendenziell rückläufig war.¹⁰² Hatte vor der Stabilisierung eine Senkung bei der Einkommensteuer, wie dies 1949 im Ausmaß von 20 % der Fall

⁹⁹ Versicherungssteuergesetz 1953, Einkommensteuergesetz 1953, Gewerbesteuergesetz 1953, Vermögensteuergesetz 1954, Zollgesetz 1955, Grunderwerbsteuergesetz 1955, Erbschafts- und Schenkungssteuergesetz 1955, Bewertungsgesetz 1955, Grundsteuergesetz 1955, Biersteuergesetz 1956, Umsatzsteuergesetz 1959. Das Mineralölsteuergesetz war schon durch das Bundesgesetz vom 18. 5. 1949 und die Mineralölsteuerdurchführungsverordnung 1949 formell austrifiziert worden.

¹⁰⁰ Theurl 1988, 326

¹⁰¹ Weber/Zogelmann 1962, 97, Diwok/Koller 1977, 113 ff.

¹⁰² Weber/Zogelmann 1962, 99

gewesen war, noch durch eine Erhöhung der Umsatzsteuer kompensiert werden müssen, war dies danach, angesichts der auch auf der Einnahmenseite des Staatshaushaltes zu Buche schlagenden allgemeinen Wachstumsdynamik, nicht mehr erforderlich. Dass im Vergleich zur Zeit vor 1938 der Anteil der direkten Steuern am gesamten Aufkommen an öffentlichen Abgaben deutlich höher war als jener der indirekten Steuern, ist eine Folge der Beibehaltung der durch die Übernahme des reichsdeutschen Steuersystems nach 1938 zustande gekommenen Verlagerung des Schwergewichts in diesen Bereich mit einer stark progressiven Einkommen- und Lohnsteuer, der Körperschafts- und der Gewerbesteuer. Nach der Stabilisierung ist zwar der Anteil der indirekten Steuern, speziell der Umsatzsteuer, wieder relativ angewachsen, was aber an der grundsätzlichen Verteilung keine nachhaltige Veränderung nach sich gezogen hat.

Diese tendenzielle Zunahme der indirekten Steuern, bei denen es im Wege der Preisbildung zu einer Überwälzung vom formellen Steuerzahler (Produzent bzw. Verkäufer) auf den Verbraucher als effektivem Steuerzahler kam, ergab einen gewissen Umverteilungseffekt von »unten« nach »oben«. Dies insofern, als eine Steuererhöhung in diesem Bereich bei kleineren Einkommen, von denen ein relativ höherer Anteil für Konsumzwecke zur Verwendung kam, als dies bei höheren Einkommen der Fall war, vergleichsweise stärkere Auswirkungen hatte. Das war durchaus bekannt. So bemerkte Wilhelm Weber zu diesem »Trend zu den indirekten Steuern« am Beginn der 1960er Jahre: »Er ist sozialpolitisch – trotz der Grenzen des Regressionseffektes und der Überwälzungs- bzw. Inzidenzunsicherheit – nicht unbedenklich.«¹⁰³ In dieselbe Richtung wirkten die Erhöhungen der Sozialversicherungsbeiträge. Die mehrmaligen Tarifsenkungen bei der Einkommensteuer begünstigten die mittleren und höheren Einkommensstufen relativ stärker. Hans Seidel stellt fest: »Die höheren Einkommen stiegen dadurch netto um 10 % bis 12 %, die der durchschnittlichen Arbeiterlöhne nur um 2 ½ %.«¹⁰⁴

Das Fehlen einer prononciert redistributiven Ausrichtung im Steuersystem wurde wohl auch dadurch begünstigt, dass zum einen durch den allgemeinen Einkommensanstieg und zum anderen durch die sozialpartnerschaftliche Preis-, Lohn- und Tarifgestaltung die verteilungspolitischen Verhältnisse eher entspannt wurden. In diesem Zusammenhang kann die vom ÖGB in dieser Zeit verfolgte stabilitätsorientierte Lohnpolitik zweifelsohne als wesentliche Ergänzung des »Raab-Kamitz-Kurses« im distributiven Funktionsbereich gesehen werden. Der dabei primär entscheidende Faktor lag darin, dass der Gewerkschaftsbund seit der Stabilisierung konsequent eine produktivitätsorientierte Lohnpolitik betrieb. Er schöpfte damit nicht das gesamte Machtpotenzial des Monopolanbieters am Arbeitsmarkt aus, erhielt dafür aber die Möglichkeit, auf die Preisgestaltung relevanten Einfluss zu nehmen. Daraus ergab sich zwar durchaus ein gewisser Lohnverzicht, andererseits aber die Gewährleistung einer stabilen Reallohn-

103 Weber/Zogelmann 1962, 100, Seidel 2005, 563

104 Seidel 2005, 561

entwicklung. In diesem Sinne war die gewerkschaftliche Lohnpolitik unmittelbar an die Wachstumspolitik geknüpft bzw. Teil davon.¹⁰⁵

Die primär wachstumspolitisch motivierte Senkung der Einkommensteuer erfolgte bekanntlich in drei Etappen in den Jahren 1954, 1955 und 1958, in denen, ähnlich wie im Ausfuhrförderungsgesetz 1953 und im Schillingseröffnungsbilanzgesetz 1955, mehrere investitionsfördernde Elemente, speziell im Bereich der Abschreibungsmöglichkeiten, enthalten waren.¹⁰⁶ Von gewisser Bedeutung hinsichtlich des ordnungspolitischen Kompromisses erscheint, dass es dabei zu einer relativen Begünstigung größerer Unternehmungen gekommen ist, die gerade auch im Bereich der verstaatlichten Unternehmungen, etwa in der Elektrizitätswirtschaft, zum Tragen kamen. Hans Seidl fasst das in dieser Institution der steuerlichen Förderung gelegene beträchtliche Kompromisspotenzial sehr präzise zusammen: »Das System der vorzeitigen Abschreibungen blieb auf lange Sicht das wichtigste Instrument der Investitionsförderung, weil es in die »politische Landschaft« passte. Hohe Abschreibungsmöglichkeiten begünstigten kapitalintensive Produktionszweige, zu denen insbesondere die verstaatlichten Unternehmungen zählten. Es war daher nicht nur die »Privatwirtschaft«, sondern auch die »Gemeinwirtschaft«, die von dieser Maßnahme profitierte. Die Zustimmung der Gewerkschaften konnte gewonnen werden, weil mit der Steuerbegünstigung ein »Investitionszwang« verbunden war. Und materielle Investitionen erschienen damals als der Schlüssel für Wirtschaftswachstum. Die Steuerersparnis konnte von den Unternehmern nicht für private Konsumzwecke oder spekulative Lagerhaltung verwendet werden.«¹⁰⁷

Dem stand eine immer wieder, insbesondere von der gewerblichen Interessenvertretung erhobene Forderung einer Verstärkung einer mittelstandpolitischen Akzentuierung des Steuersystems gegenüber.¹⁰⁸ Auch hier scheint wieder, wenn man sich spätere steuerpolitische Diskussionen in Erinnerung ruft, ein ordnungspolitischer Dauerbrenner etabliert worden zu sein.

Eine indirekt verteilungspolitische und damit verbundene gesellschaftspolitische Komponente hatte die Steuerpolitik im Bereich der Sparförderung insofern als dem Sparen als Teil der individuellen Daseinsvorsorge ebenso wie der vorsorglichen Konsumfinanzierung wesentliche Bedeutung beigemessen wurde.¹⁰⁹ Indem höherwertige Sparformen stärker begünstigt wurden, während die normale Verzinsung von Spareinlagen im Durchschnitt die Teuerungsrate abdeckte, ergab sich daraus, ähnlich wie bei den indirekten Steuern, ein gewisser Umverteilungseffekt nach »oben«.¹¹⁰

105 Marin 1982

106 Diwok/Koller 1977, 113 ff.

107 Seidel 2005, 562

108 Weber/Zogelmann 1962, 107.

109 Energieanleihegesetz 1953, Sparbegünstigungsgesetz 1953, Einkommensteuergesetz 1954; Diwok/Koller 1977, 109 f.

110 Seidel 2005, 57 f. u. 558

In volkswirtschaftlicher Hinsicht lag die primäre Funktion der Sparförderung im Rahmen der Wachstumspolitik im Aufbau einer volkswirtschaftlichen Sparquote, was, wie bereits im vorigen Kapitel angesprochen, durch den Wegfall externer Kapitalzufuhr aus dem Marshallplan eine dringliche Bedingung für Investition und damit Wachstum war. Die Rahmenbedingungen waren insofern günstig, als die Stabilisierung die Sparneigung rasch wachsen ließ und das Anwachsen der durchschnittlichen Einkommen die Sparfähigkeit erhöhte.

Indem unter die Begünstigung höherwertiger Sparformen insbesondere auch die Zeichnung von staatlichen Anleihen fiel, wurde im Rahmen der Finanzpolitik eine Verbindung der steuerlichen Sparförderung zur öffentlichen Investitionsfinanzierung und zur Kapitalmarktentwicklung institutionalisiert. Und zwar wiederum dem Primat des Haushaltsausgleiches untergeordnet, indem die Rendite der steuerbegünstigten festverzinslichen staatlichen Anleihen unter der Wachstumsrate des realen BIP blieb. »Die öffentliche Hand konnte mit Hilfe von Anleihen Infrastruktur-Investitionen finanzieren, ohne den laufenden Haushalt mit Zinszahlungen zu überlasten.«¹¹¹

Die Kapitalmarktentwicklung bekam ihre institutionelle Verankerung vor allem mit den so genannten Kapitalmarktgesetzen des Jahres 1955.¹¹² Die für die ordnungspolitische Dimension der Finanzpolitik relevanten Aspekte lagen dabei insbesondere im Einfluss des Finanzministeriums auf das Bankensystem, im Bereich der Kreditlenkung und in der dominanten Position des Staatskredits am heimischen Kapitalmarkt.

Gegenüber der Notenbank wurde das Verhältnis im Sinne von deren relativer Unabhängigkeit, einer weitestgehenden Reduzierung der Kreditvergabe an den Staat und einer Einbindung »in das von den politischen Parteien und den Sozialpartnern geschaffene Netzwerk der Wirtschaftspolitik« gestaltet.¹¹³ Hierbei war das Verhältnis zwischen Finanzministerium und Notenbank eine zentrale Achse. In ordnungspolitischer Hinsicht erscheint dabei insbesondere die Regulierung der Finanzmärkte von Bedeutung, wobei das Finanzministerium im Wege der formellen Sanktionierung von zwischen den sektoralen Verbänden der Geld- und Kreditwirtschaft ausgehandelten Zweigstellen- und Habenzinsabkommen, aber auch durch Mitwirkung bei deren Inhalt eine starke Steuerungsposition in dem auf diese Weise weitgehend reglementierten und segmentierten Markt innehatte. Ebenso ein wichtiger Ansatzpunkt wirtschaftspolitischer Steuerungskompetenz für das Finanzministerium bot die Devisenbewirtschaftung bzw. das Devisengesetz. Daraus leitete sich auch in der späteren Entwicklung, etwa im Rahmen der »Hartwährungspolitik« in den 1970er Jahren, ein währungspolitischer Steuerungsanspruch der Finanzpolitik bzw. des Finanzministers ab.

111 Seidel 2005, 558

112 Schillingsseröffnungsbilanzgesetz, Verstaatlichungsentschädigungsgesetz, Wertpapierbereinigungsgesetz, Rekonstruktionsgesetz, Versicherungswiederaufbaugesetz, Nationalbankgesetz. Theurl 1988, 334; Diwok/Koller 1977, 124 ff.; Heissenberger 1961, 28 ff.

113 Seidel 2005, 548; Siehe den Beitrag von Th. Theurl in diesem Band.

In Fortsetzung der in der unmittelbaren Nachkriegszeit gegebenen Verhältnisse hatte die bis 1962 weiter bestandene Kreditlenkungscommission und innerhalb dieser das Finanzministerium einen wesentlichen Steuerungseinfluss auf das gesamtwirtschaftliche Finanzierungssystem.¹¹⁴ Insbesondere ging es im Rahmen der Wachstumspolitik um die Vergabe der ERP-Kredite und von Betriebsmittelkrediten für ehemalige USIA-Betriebe. Hierbei trat ein ordnungspolitisches Konfliktpotenzial insofern zu Tage, als von sozialistischer Seite im Wege dieses wesentlichen Finanzierungsbereiches die Etablierung einer planwirtschaftlichen Lenkung des Kreditmarktes intendiert war. Dem in einem internationalen Gutachten enthaltenen Vorschlag der Errichtung einer privatwirtschaftlich organisierten Investitionsbank, die eine wesentliche Lenkungsfunktion im Kapitalmarkt übernehmen sollte, wurde nicht gefolgt. Vielmehr kam einmal mehr der pragmatische ordnungspolitische Kompromiss zum Tragen, indem zwischen den Ministern Kamitz und Waldbrunner Konsens darüber hergestellt wurde, am bisherigen Kreditlenkungsmodus im Prinzip festzuhalten.¹¹⁵

Ein, eng damit in Zusammenhang stehender weiterer, im Bereich der Kapitalmarktentwicklung ordnungspolitisch sehr wesentlicher Punkt, der über die 1950er Jahre hinausweist, ist die vor allem im Wege der bereits angesprochenen staatlichen Investitionsfinanzierung zustande gekommene dominierende Position des Staatskredites am Kapitalmarkt, wozu die steuerliche Begünstigung derartiger Investitionsanleihen, Energieanleihen usw. in besonderer Weise beitrug.¹¹⁶ Dies wurde dadurch verstärkt, dass im Zuge einer Abänderung des Bundesfinanzgesetzes 1958 der Finanzminister ermächtigt wurde, zur Bedeckung von Investitionserfordernissen des Bundes »Kreditoperationen jeglicher Art« durchzuführen. Auf diese Weise wurden der Finanzierungsspielraum des Bundes und damit dessen beherrschende Stellung auf den heimischen Finanzmärkten auch auf den kurzfristigen Bereich, etwa Bundesschatzscheine, ausgeweitet.¹¹⁷

Indem ein nicht geringer Teil der lang- und kurzfristigen Staatstitel von Bankinstituten zur Veranlagung ihre wachsenden Einlagen und von sonstigen institutionellen Anlegern, wie etwa Versicherungsanstalten im Rahmen von deren Veranlagungstätigkeit, gezeichnet wurde, wurde auch hier wiederum im Zuge der Wiederaufbau- und Wachstumsfinanzierung der 1950er Jahre eine spezifische funktionelle Verflechtung von Finanzpolitik und Geld- und Kreditwirtschaft institutionalisiert, die für die Wirtschaftsordnung weit über diese Zeit hinaus prägend bleiben sollte. Eine gewisse Verstärkung hatte sich dadurch ergeben, dass am Ende der 1950er Jahre die Auslandsverschuldung des Bundes weitestgehend reduziert wurde und damit eine noch stärkere Konzentration auf den heimischen Kapitalmarkt zustande kam.

114 Nussbaumer 1970

115 Seidel 2005, 553

116 Seidel, 555 f.; Weber/Zogelmann 1962, 36 f.

117 Weber/Zogelmann 1962, 40

In dieser Zeit wurden auch zwei für die ordnungspolitische Dimension des Staatskredits relevante Problempotenziale erkennbar, die in der Folge immer wieder eine bestimmende Rolle spielen sollten. Das war zum einen ein gewisser Zielkonflikt in der Koordination von Finanzpolitik und Geld- bzw. Kreditpolitik, indem 1958/59 die aus konjunkturpolitischen Gründen expansiv ausgelegte Budgetpolitik mit einer aus monetären Stabilitätsgründen restriktiv orientierten Kreditpolitik gekoppelt werden sollte.¹¹⁸ Und das war zum anderen das so genannte »crowding out Syndrom«, womit jene damals bereits deutlich spürbare Situation bezeichnet wird, dass die starke staatliche Kapitalnachfrage infolge ihrer relativ günstigen Konditionen die aus dem allgemeinen Wirtschaftswachstum resultierende, wachsende private Kapitalnachfrage konkurrenzierte bzw. partiell aus dem Markt drängte. Indem damit der Effekt einer nachhaltigen Stärkung des Staatsanteils und einer Behinderung der Zunahme des privaten Sektors in der Volkswirtschaft verbunden war, liegt die ordnungspolitische Relevanz dieser Verhältnisse auf der Hand. In diesem Sinne wurde diese Frage dann auch zu einem wesentlichen Thema des ordnungspolitischen Diskurses der nächsten zwei bis drei Jahrzehnte.

Die gerade in diesem Bereich sehr starke Pfadabhängigkeit der in den 1950er Jahren geschaffenen institutionellen Verhältnisse fasst Hans Seidel folgendermaßen zusammen: »Der Wertpapiermarkt beschränkte sich praktisch auf die Emissionen der öffentlichen Hand (einschließlich der Elektrizitätswirtschaft) und der Kreditunternehmen. Die Wirtschaft finanzierte sich aus einbehaltenen Erträgen und mit Hilfe kurzfristiger Bankkredite. Diese Finanzierungsstruktur wurde durch die steuerliche Begünstigung der Selbstfinanzierung und durch die Subventionierung von nicht-titrierten Krediten (Sonderkreditaktionen) gefördert. Noch in den siebziger Jahren bewegte sich die Diskussion über direkte oder indirekte Investitionsförderung in diesem Finanzierungskorsett.«¹¹⁹ Und es ist letztendlich auch ein wesentliches Indiz für die starke Positionierung der Finanzpolitik in diesem Bereich des gesamtwirtschaftlichen Finanzierungssystems, dass dann die wesentlichen Veränderungen in den 1970er Jahren vorrangig vom Finanzministerium ausgegangen sind.

Eng in Verbindung mit der Kapitalmarktentwicklung stand ein weiterer wesentlicher Ansatzpunkt für die Gestaltung der ordnungspolitischen Dimension der Finanzpolitik in den 1950er Jahren. Es war dies die verstaatlichte Wirtschaft. Ohne diesen Komplex hier näher behandeln zu wollen, sollen nur zwei dafür relevant erscheinende Aspekte angesprochen werden.¹²⁰ Das war erstens eine erhebliche Realsubvention anderer, nachgelagerter Wirtschaftssektoren. Und zwar dadurch, dass die überwiegend im Grundstoff- und Investitionsgüterbereich angesiedelte Produktion der verstaatlich-

118 Weber/Zogelmann 1962, 47

119 Seidel 2005, 553

120 Siehe den Beitrag von J. Nautz in diesem Band.

ten Industrie zu deutlich unter dem Weltmarktpreisniveau gelegenen Preisen an diese abgegeben wurde. So wurden etwa die Produkte der Eisen schaffenden Industrie bis zu 40 % unter dem westeuropäischen Niveau abgegeben, was insbesondere der Maschinenbauindustrie Vorteile brachte. Ähnliches war im Bereich der Kohle der Fall.¹²¹ Daraus wiederum resultierte eine deutliche Begünstigung dieser Sektoren auf den Auslandsmärkten. Trotz dieser Realsubventionsfunktion erwies sich in dieser Zeit die verstaatlichte Industrie durchaus als staatswirtschaftlicher Aktivposten, indem ihre Investitionsfinanzierung, basierend auf einer hohen Eigenkapitalquote, vorwiegend im Wege der Selbstfinanzierung erfolgte und dem Staat aus den Gewinnen Einnahmen in Form von Dividenden zuflossen.

Und das ist zweitens die Tatsache, dass von dem in der unmittelbaren Nachkriegszeit zur Verstaatlichung gefundenen Konsens im Bereich der Bankwirtschaft in einem ersten Schritt in Richtung marktwirtschaftlicher Organisationsformen abgegangen wurde, indem 1957 und 1958 auf Initiative von Finanzminister Kamitz Volksaktien der verstaatlichten Großbanken zu sehr niedrigen Ausgabekursen verkauft wurden. Es wurden damit mehrere Ziele verfolgt. In unmittelbar fiskalischer Hinsicht sollten die Erlöse der budgetären Entlastung bei der Valorisierung der Beamtengehälter dienen. Darüber hinaus waren sie als Beitrag zum Aufbau des inländischen Kapitalmarktes konzipiert. Des Weiteren war damit eine verteilungspolitische Intention im Wege einer breiteren Streuung der Vermögensbildung verbunden.¹²²

3.3 ÜBERGANG IN DIE 1960ER JAHRE

Am Ende der 1950er Jahre bzw. im Übergang in die 1960er Jahre wurde die reale Entwicklung der ordnungspolitischen Dimension der Finanzpolitik sehr deutlich von der Frage der konjunkturpolitischen Steuerungsfunktion des Budgets und damit in Verbindung von der Frage der Staatsschuld bestimmt. Neben der damit in Zusammenhang gegebenen akuten koalitionären Konfliktlage, in der der pragmatische Kompromiss deutliche Risse zeigte, was speziell auch in den Neuwahlen 1959 zum Ausdruck kam, sind damit auch wesentliche Perspektiven für die konkrete Gestaltung der ordnungspolitischen Dimension der Finanzpolitik im Verlauf der 1960er Jahre verbunden.

Eine kurzfristige Folge war eine prononciert fiskalische Akzentsetzung in der Budgetpolitik, die Eduard Heilingsetzer, der Reinhard Kamitz im Amt des Finanzministers folgte (17. 6. 1960–11. 4. 1961), mit großer Mühe und gegen viele Widerstände 1960/61 umzusetzen suchte. Ein haushaltspolitisch und auch konjunkturpolitisch an sich anstehender restriktiverer Kurs der Budgetgestaltung war politisch äußerst schwie-

¹²¹ Weber, F. 1986

¹²² Theurl 1988, 327

rig, einerseits wegen eines wachsenden Ausgabendrucks der verschiedenen Ressorts, unter anderem im Bereich der Sozialversicherung, des Schulbau- und Unterrichtswesens, den Finanzierungserfordernissen des »Grünen Planes« in der Agrarpolitik und Bezügesteigerungen bei den Bundesbediensteten, und andererseits wegen im Laufenden befindlicher großer Infrastrukturprojekte, die der Fertigstellung harnten.¹²³

Generell zeichneten sich hier auch neue Entwicklungsparameter und Herausforderungen für die Finanzpolitik als zentrales wirtschaftspolitisches Funktionselement ab. Sie bekam es nunmehr mit einem wachsenden allgemeinen Ausgabendruck zu tun, der, wie bereits erwähnt, zu einem nicht geringen Teil aus dem Übergang aus der Wachstumsgesellschaft in die Wohlstandsgesellschaft und deren ausgabenintensivem institutionellem Ausbau resultierte.

Im Zusammenhang damit schien der in der wachstumspolitischen Ausrichtung des »Raab-Kamitz-Kurses« beharrlich verfolgte Grundsatz, keine Steuererhöhungen vorzunehmen, sondern steuerlich zu entlasten, nicht mehr durchhaltbar. Demgemäß waren im Budget 1961 Erhöhungen und Neueinführungen im steuerlichen Bereich vorgesehen. Dass dies hauptsächlich im Bereich der indirekten Verbrauchssteuern (Mineralölsteuer, Tabaksteuer, Branntweinsteuer und Sektsteuer) erfolgte, demgegenüber aber eine Erhöhung der Körperschaftssteuer vermieden wurde, ging in die Richtung einer Fortsetzung der angebotsorientierten Ausrichtung der Steuerpolitik, verstärkte aber zugleich dessen entnivellierende verteilungspolitische Effekte.¹²⁴

Mit der Zurückhaltung gegenüber den Ausgabewünschen der Ressorts kam Finanzminister Heilingsetzer in die Rolle des fiskalischen Kassenwartes, als der er sich, aus dem Beamtenapparat kommend, in erster Linie wohl auch sah.

So führte die Budgetfrage denn auch zu einer ernsten Regierungskrise, im Zuge derer der Bundespräsident ein Rücktrittsangebot der Bundesregierung nicht annahm und aus der mit einem von allen Seiten wenig geliebten Kompromiss kurzfristig und notdürftig ein Ausweg gefunden wurde. Dieser bestand im Grunde aus einer Vorausbekämpfung der folgenden Haushalte, wobei unter anderem die Rentenreform, die auf eine Herabsetzung des Rentenalters abzielte und deren zu erwartende Kosten einen Hauptgrund der Koalitionskrise gebildet hatten, auf drei Etappen gestreckt wurde. Vom Finanzminister vorgesehene weitreichende Ausgabenbindungen wurden eingeschränkt und ein Teil der Investitionsaufwände in einen eigenen Schulbautenfonds aus dem Bundeshaushalt ausgelagert, wodurch, wie Wilhelm Weber feststellt, »letzterer (nur) optisch entlastet wurde«.¹²⁵

Insgesamt war die Finanzpolitik im Übergang in die 1960er Jahre in wesentlichen Teilen von einem fiskalischen Einsparungskurs und sich daran knüpfenden grundsätz-

123 Weber/Zogelmann 1962, 73

124 Weber/Zogelmann 1962, 75

125 Weber/Zogelmann 1962, 76

lichen ordnungspolitischen Auseinandersetzungen geprägt, im Zuge derer der Finanzminister und die wirtschaftspolitische Steuerungsfunktion der Finanzpolitik in die Defensive gerieten. Diese Situation setzte sich im Grunde in dem von den Finanzministern Josef Klaus (11. 4. 1961–27. 3. 1963) und Franz Korinek (27. 3. 1963–2. 4. 1964) verfolgten fiskalischen Konsolidierungskurs im Rahmen einer wirtschaftlich und politisch tendenziell stagnativen Situation fort. Insofern scheint auch der die Wachstumspolitik des »Raab-Kamitz-Kurses« kennzeichnende pragmatische ordnungspolitische Kompromiss an sein Ende gekommen zu sein. Mittel- und längerfristig zeichnete sich somit das Erfordernis einer Neuorientierung und Neupositionierung der Rolle der Finanzpolitik als wesentliches Steuerungszentrum der wirtschaftlichen Entwicklung ab. Dies im Sinne des am Beginn dieses Kapitels angesprochenen, sich in jener Zeit etablierenden wirtschafts- und finanztheoretischen Mainstreams, innerhalb dessen der Finanzpolitik eine vorrangige Rolle als Schaltstelle der wirtschaftspolitischen »Globalsteuerung« zukam, die dann mit allen Konsequenzen in den 1970er Jahren zur vollen Entfaltung kommen sollte.

4. DIE ORDNUNGSPOLITISCHE WENDE ZUR »GLOBALSTEUERUNG« IN DEN 1960ER JAHREN

4.1 ANSPRUCH UND REALITÄT

Grundsätzlich war am Beginn der 1960er Jahre infolge eines gewachsenen Staatsanteils an der Volkswirtschaft ein maßgebliches gesamtwirtschaftliches Steuerungspotenzial der öffentlichen Finanzwirtschaft, also der Finanzpolitik, gegeben. Der in dem von Anton Tautscher 1961 herausgegebenen Handbuch der Wirtschaftspolitik erstellte Entwicklungs-Befund macht dies deutlich: »Vor allem ist der öffentliche Sektor infolge der direkten und indirekten Verstaatlichung, der Expansion der Kommunalwirtschaft, der Kredit- und Anleihepolitik derartig angewachsen, dass er heute [1961], wenn man dazu noch die allgemeine Wirtschafts- und Sozialpolitik des Staates in Betracht zieht, umfangreicher ist, als in irgendeinem anderen westlichen Staat – ja, man wird die österreichische Wirtschaftsordnung von heute gar nicht mehr als privatwirtschaftlich bezeichnen können, sondern als ein Mischsystem aus privatwirtschaftlichen, verbandswirtschaftlichen und staatswirtschaftlichen Elementen.«¹²⁶ Daraus leitete sich die Konzeption einer zentralen gesamtwirtschaftlichen Steuerungsfunktion der staatlichen Finanzwirtschaft ab, wenn es heißt: »Die Politik der Ausgaben und der Einnahmen untersteht der sozial- und wirtschaftspolitischen Zwecksetzung des Staates.«¹²⁷

126 Tautscher 1961, 44

127 Tautscher 1961, 58

Und diese finanzpolitische Steuerungsfunktion wurde in der wissenschaftlichen Analyse auch entsprechend spezifiziert und damit auch in gewisser Weise ein erweitertes funktionelles Anforderungsprofil formuliert. So wurde neben die Finanzierungsfunktion explizit eine konjunkturpolitische Steuerungsfunktion gestellt. »Neben der Deckung des stark anwachsenden öffentlichen Finanzbedarfes kommt heute [1961] dem Staatshaushalt auch die Aufgabe zu, die Konjunktur zu beeinflussen.«¹²⁸ Diese konjunkturpolitische Steuerungsfunktion wurde insbesondere auf das wirtschafts- und gesellschaftspolitische Ziel der dauerhaften Sicherung der in jener Zeit erreichten Vollbeschäftigung bezogen. »Über die Notwendigkeit der Arbeitsbeschaffungspolitik wuchs der Staat in die Aufgabe der Konjunkturpolitik hinein. So kam es, dass der Staat der Garant der Vollbeschäftigung für die Arbeit und für die Vollnutzung der Kapitalanlagen wurde.«¹²⁹ In instrumenteller Hinsicht wurde eine klassische, nachfrageorientierte antizyklische Konzeption des Deficit-spending als State of the Art postuliert, und zwar in Kombination von Finanz- und Geldpolitik. »Wenn ein Konjunkturrückgang ... angezeigt wird, dann muss die öffentliche Wirtschaft die volkswirtschaftlich fehlende Nachfrage in der Form der verstärkten öffentlichen Investitionsstätigkeit ergänzen ... In gleicher Weise müssen die Diskont-, die Offenmarkt- und die Mindestreservpolitik der Notenbank entsprechend eingesetzt werden, denn die Notenbank ist ja zur Unterstützung der Wirtschaftspolitik der Regierung verhalten ... Im Gegengleich muss bei einer Konjunkturüberhitzung und inflatorischen Tendenz die öffentliche Wirtschaft die Investitionsausgaben so weit als möglich drosseln und die Steuereingänge zu verstärken versuchen, um das vermehrte Steueraufkommen zu horten.«¹³⁰

In Verbindung mit der konjunktur- und beschäftigungspolitischen Steuerungsfunktion wurde die strukturpolitische Lenkungsfunktion gesehen, womit der Staat »durch die Strukturpolitik Ordnungsträger der Volkswirtschaft« werde.¹³¹ Über die konjunktur- und strukturpolitische Dimension hinaus wurde dem Staat schließlich eine »zentrale Stellung in der Sozialwirtschaft« mit entsprechenden finanzpolitischen Konsequenzen als »Hauptträger der Sozialpolitik«¹³² beigemessen.

Die, jedenfalls auf der wissenschaftlichen Diskursebene, dergestalt interventionistisch und wirtschafts- und sozialpolitisch steuernd konzipierte Finanzpolitik wurde im Verlauf der 1960er Jahre mit fünf wesentlichen Anforderungen konfrontiert, die die konkrete Formierung ihrer ordnungspolitischen Dimension im Verlauf des Jahrzehnts in unterschiedlicher Weise prägten.

128 Tautscher 1961, 40

129 Tautscher 1961, 58

130 Tautscher 1961, 60

131 Tautscher 1961, 57

132 Tautscher 1961, 57 f.

Das war erstens in der ersten Hälfte der 1960er Jahre eine im Vergleich zu den 1950er Jahren deutlich zugenommene Staatsverschuldung, was entsprechende fiskalische Restriktionsschritte gemäß dem auf der politischen Ebene weiterhin dominanten Prinzip des Haushaltsausgleiches nach sich zog. »Der Staatshaushalt schloss 1958 mit einem damals als gigantisch empfundenem Defizit von 5,4 Milliarden Schilling ab; von einem »ausgeglichenen Budget« – einst Herzstück der Kamitz'schen Finanzpolitik bezeichnet – konnte längst nicht mehr die Rede sein; dies war um so bedenklicher, als man der Bevölkerung seit Jahren erklärt hatte, jede Abweichung von dieser Linie müsste die Stabilität des Schillings gefährden.«¹³³

Das war zweitens – über das gesamte Jahrzehnt hinweg – das nicht zuletzt aus der inzwischen erreichten Vollbeschäftigung resultierende Phänomen der »schleichenden« Inflation mit der latenten Gefahr einer akuten Beschleunigung, was ebenfalls einen restriktiven finanz- und geldpolitischen Kurs notwendig erscheinen ließ.¹³⁴ Das war drittens ein sich ebenfalls über das Jahrzehnt hinweg als Folge des Wandels der »Wiederaufbaugesellschaft« zur »Wohlstandsgesellschaft« verstärkender budgetärer Ausgabendruck. Das war viertens ein bereits am Beginn des Jahrzehnts deutlich spürbarer und sich in der Folge verstärkender strukturpolitischer Handlungsbedarf angesichts der sich infolge der gegenüber der Wiederaufbauzeit in wesentlichen Bereichen geänderten gesamtwirtschaftlichen Wachstumskonstellation immer deutlicher zeigenden Strukturprobleme in der österreichischen Volkswirtschaft.

Und das waren fünftens in der zweiten Hälfte der 1960er Jahre, im Vergleich zur bisherigen Entwicklung, markante konjunkturelle Wechsellagen mit einer deutlichen Konjunkturschwäche 1966/67 und danach einer wieder rasch ansteigenden konjunkturellen Dynamik am Ende des Jahrzehnts und im Übergang in die 1970er Jahre. Angesichts dieser Verhältnisse ging die Entwicklung in die Richtung einer prononciert antizyklischen Gestaltung der Budgetpolitik. Und zwar in beide Richtungen. Zunächst in Form ausgabenseitiger Expansion und dann, ab 1968, in Form vor allem einnahmenseitiger Restriktion.

Vor dem Hintergrund dieses komplexen wirtschaftspolitischen Anforderungspotenzials lassen sich im Verlauf der 1960er Jahre hinsichtlich der Entwicklung der ordnungspolitischen Dimension der Finanzpolitik zwei Phasen unterscheiden. Bis in die Mitte des Jahrzehnts war die Finanzpolitik von den Bemühungen um den Haushaltsausgleich dominiert. Zugleich erzeugten die wachsenden volkswirtschaftlichen Strukturprobleme und zunehmenden wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Interessenkonflikte sowie ein weiter wachsender Trend zum Anstieg der Staatsausgaben infolge wachsender Ausgabenwünsche der Ressorts gegenüber den 1950er Jahren deutlich veränderte Anforderungen an die Finanzpolitik. Und zwar primär von der Ausgabenseite her. Parallel

¹³³ Matis 2001, 235

¹³⁴ Die Inflationsrate bewegte sich von etwa 2 % am Beginn des Jahrzehnts auf über 4 %. Matis 2001, 234f.

dazu ist in zunehmendem Maße die Vorstellung einer ausgabenorientierten, auf volkswirtschaftliche »Globalziele« ausgerichteten wirtschafts- und sozialpolitisch steuernden Finanzpolitik auch in die österreichischen Diskurse, sowohl auf der Ebene der Wissenschaft als auch auf der Ebene der Medien und der politischen Willensbildung, eingedrungen und ist sukzessive in der Finanzpolitik gestaltungswirksam geworden.

Diese Entwicklungstendenzen erzeugten wesentliche Spannungen, die das bereits im Übergang von den 1950er Jahren erkennbare Aufbrechen des ordnungspolitischen Kompromisses der Nachkriegs- und Wiederaufbauzeit nachhaltig beschleunigten und aus denen heraus ein zunehmender Druck in Richtung einer grundsätzlichen Veränderung der Konzeption und Praxis der Finanzpolitik erwuchs. Von diesen Veränderungen war die Entwicklung ab der Mitte der 1960er Jahre gekennzeichnet, indem auf der politischen Ebene wesentliche Weichenstellungen hin zu einer ordnungspolitischen Positionierung der Finanzpolitik als institutionelles Zentrum einer volkswirtschaftlichen »Globalsteuerung« und innerhalb dieser einer konjunkturpolitischen »Feinsteuerung« erfolgten, an die dann die Finanzpolitik der 1970er Jahre anknüpfte und diese zu einer umfassenden wirtschaftspolitischen Steuerungskompetenz der Finanzpolitik ausbaute.

Beschleunigend für diese Weichenstellungen wirkte hier zweifelsohne die Konjunkturschwäche 1966/67, die, obwohl schwächer als etwa in der BRD, nicht zuletzt aus beschäftigungspolitischen Gründen, doch auf eine antizyklische Gegenstrategie nach dem Muster von 1958/59 drängte, und daraus erwuchs wiederum Druck auf die ordnungspolitische Konzeption der Finanzpolitik in diese Richtung. Analog wie nach 1958/59, aber noch deutlich intensiver, kam es dann in der Folge zu erheblichen politischen Konfliktlagen bei dem Versuch, angesichts wieder steigender Konjunktur die budgetäre Expansion einnahmenseitig wieder zurückzudrehen.

Im Grunde lassen sich über diese beiden Phasen hinweg zwei, die konkrete Formierung der ordnungspolitischen Dimension der Finanzpolitik vorrangig bestimmende institutionelle Grundfragen erkennen, auf die es aber zu keinen endgültigen Antworten gekommen ist. Das war zum einen die Frage der Höhe und Funktion der Staatsverschuldung in Bezug auf die Wirtschaftsentwicklung in konjunktureller und struktureller Hinsicht. Und das war zum anderen die Frage einer Anpassung des in seinen Hauptelementen aus der Wiederaufbauzeit stammenden Steuersystems an die neuen Entwicklungen, also ein immer wieder erhobener »Ruf nach einer großen Steuerreform«, wobei etwa die Neuregelung der Familienbesteuerung eine Frage von besonderer gesellschaftspolitischer Brisanz war, für die bis zu den 1970er Jahren keine Lösung gefunden werden konnte.¹³⁵ In beiden Bereichen blieben mit dem Primat des Haushaltsausgleichs und dem Primat der allokativen Entlastungsfunktion der Steuern in hohem Maße Beharrungskräfte wirksam. Und gerade diese wurden zu Angelpunkten verstärkter ordnungspolitischer Konfliktlagen und damit Anlass zur Auflösung des aus der

135 Melichar 1961, 93

Wiederaufbauzeit überkommenen pragmatischen ordnungspolitischen Kompromisses in der Finanzpolitik.

Das somit insgesamt durchaus spannungsgeladene Umbruchsszenario in der Finanzpolitik der 1960er Jahre fand nicht zuletzt auch darin Ausdruck, dass es in diesem Jahrzehnt nicht weniger als fünf Finanzminister gab: Eduard Heilingsetzer (17. 6. 1960–11. 4. 1961), Josef Klaus (11. 4. 1961–27. 3. 1963), Franz Korinek (27. 3. 1963–2. 4. 1964), Wolfgang Schmitz (2. 4. 1964–19. 1. 1968) und Stephan Koren (19. 1. 1968–20. 4. 1970).

4.2 DIE WIRTSCHAFTSPOLITISCHE PARALYSIERUNG DER FINANZPOLITIK BIS IN DIE MITTE DER 1960ER JAHRE

Nach dem politischen Scheitern des »Beamtenministers« Eduard Heilingsetzer, der versucht hatte, mit einer restriktiven Budgetierung in das finanzpolitische Muster der Stabilisierungszeit zurückzufinden, kam der der damaligen »Reformfraktion« in der ÖVP angehörige bisherige Salzburger Landeshauptmann Josef Klaus ins Finanzministerium. Auch er verfolgte explizit einen budgetären Konsolidierungs- und Sparkurs, der einer wirtschafts- und sozialpolitischen Steuerungsfunktion der Finanzpolitik sehr enge Grenzen zog. Klaus spielte in der nunmehr von Alfons Gorbach geführten Koalitionsregierung die Rolle eines »Sparmeisters«, dessen vorrangiges Anliegen eine nachhaltige Eindämmung des budgetären Ausgabenwachstums war.¹³⁶ In einem von ihm konsequent verfolgten »Konsolidierungsprogramm« wurden vor allem im ordentlichen Haushalt Einsparungen vorgenommen und eine Reduktion des Gebarungsausganges sowie ein Abbau des Schuldenstandes angestrebt. Das gelang auch insofern, als in einem insgesamt weiter anwachsenden Budgetvolumen die Einnahmen stärker anstiegen als die Ausgaben und die Staatsschuld erstmals seit 1958 nicht mehr wuchs. Begleitet wurde dieser budgetäre Sparkurs geldpolitisch durch eine über Anhebung der Bankrate und der Mindestreservesätze bewerkstelligte Kreditrestriktion der Nationalbank.¹³⁷

War in diesem Sinne die budgetäre Konsolidierungspolitik in fiskalischer Hinsicht erfolgreich, so blieb sie aber hinsichtlich der anstehenden wirtschaftspolitischen Anforderungen weitgehend abstinert. Dabei hatte sich das wirtschaftspolitische Anforderungspotenzial gegenüber den 1950er Jahren in mehrfacher Hinsicht verändert, woraus ein zunehmend drängender werdender Veränderungsbedarf hinsichtlich einer adäquaten wirtschaftspolitischen Gestaltung der Finanzpolitik erwuchs.

Das vor allem von Industrie, Infrastrukturausbau und Bauwirtschaft getragene Wiederaufbauwachstum lief am Beginn der 1960er Jahre aus und ging in eine labilere Konjunkturlage sowie eine schwächere durchschnittliche Wachstumsdynamik als bisher

¹³⁶ Matis 2001, 236

¹³⁷ Weber/Zogelmann 1962, 76f.

über, wobei die durchschnittliche Wachstumsrate der österreichischen Volkswirtschaft unter den OECD-Durchschnitt sank. Innerhalb dieser Entwicklung war ein relativer Rückgang des Anteils der Industrie am Wachstum des Bruttoinlandsproduktes und am gesamtwirtschaftlichen Investitionsvolumen zu verzeichnen.¹³⁸ Die erreichte Vollbeschäftigung führte zu einem spürbaren Preis- und Lohndruck, der durch den weiterhin funktionierenden sozialpartnerschaftlichen Regelungsmechanismus einigermaßen gedämpft werden konnte.¹³⁹ Trotz einer angesichts der sich anspannenden Arbeitsmarktlage durchaus moderaten gewerkschaftlichen Lohnpolitik entwickelte sich das Lohnniveau aber derart, dass die österreichische Wirtschaft ihren bisherigen Lohnkostenvorteil und damit einen wichtigen Konkurrenzvorteil auf den Auslandsmärkten rasch verlor.

Lag darin eine Schwächung der außenwirtschaftlichen Position der österreichischen Volkswirtschaft, so lag eine solche gleichermaßen in einer im Wiederaufbau gefestigten Grundstofflastigkeit im industriellen Bereich. Parallel mit einem aus der Verstärkung der Binnennachfrage nach höherwertigen Fertigwaren und Konsumgütern resultierenden Importsog verschlechterten sich die »Terms of Trade« und daraus folgend die Leistungsbilanz. Dazu kamen noch die vom gemeinsamen Zollaufbau der EWG auf Drittstaaten ausgehenden außenwirtschaftlichen Diskriminierungseffekte, die im Rahmen der EFTA nicht gänzlich wettgemacht werden konnten.¹⁴⁰ Ergab die kräftige Entwicklung der Fremdenverkehrswirtschaft zwar einen bedeutenden Ausgleichsfaktor, so wurde dennoch der strukturelle Veränderungsbedarf im Sekundären Sektor, insbesondere in der Industrie, unübersehbar. Da ein wesentlicher Teil der davon besonders betroffenen Grundstoff- und Schwerindustrie verstaatlicht war, verband sich damit direkt auch ein nicht unbedeutendes ordnungspolitisches Konfliktpotenzial.¹⁴¹ War diese, wie erwähnt, »mit ihrer Produktion von Grundstoffen und Halbfertigwaren zum Träger des Nachkriegsbooms geworden«¹⁴² und als solcher auch ein finanzpolitischer Aktivposten gewesen, so begann sie nunmehr zu einem potenziellen finanzwirtschaftlichen Belastungsfaktor zu werden.¹⁴³ Eine dieser Tendenz entgegenwirkende wirkungsvolle Umstrukturierung der verstaatlichten Industrie hätte eine substantielle Schwerpunktverlagerung der Produktion in den Finalgüterbereich ergeben müssen. Damit wäre sie aber in zunehmendem Maße ein Konkurrenzfaktor für die private Wirtschaft auf den heimischen und den Auslandsmärkten geworden.

Dies war aber der Punkt, wo die ordnungspolitische Frage und damit die dahinter stehenden grundsätzlichen ideologischen Gegensätze der Koalitionsparteien in den

138 Butschek 2004, 55 f.

139 Clement/Glaser 1989, 55

140 Butschek 2004, S 57 ff; Seidel 1989, 21 f.

141 Siehe den Beitrag von J. Nautz in diesem Band

142 Butschek 2004, 60

143 Heilingsetzer 1970, 79 f.

Vordergrund traten, die in den ersten Nachkriegsjahren und dann im Wiederaufbauwachstum der 1950er Jahre in einem pragmatischen wirtschaftspolitischen Kompromiss überdeckt gewesen waren. Nunmehr aber kam es innerhalb der sich in ihrer Endphase befindlichen Großen Koalition zu einer tief greifenden Auseinandersetzung um die Frage der Diversifikation der verstaatlichten Industrie in die Finalgüterproduktion. Während sich die SPÖ im Sinne einer Weiterentwicklung der Sozialisierung der Wirtschaft und mit beschäftigungspolitischen Argumenten dafür aussprach, wandte sich die ÖVP und innerhalb dieser insbesondere die Interessenvertretung der Industrie mit Nachdruck dagegen. Die Absicht der Hintanhaltung wachsender Konkurrenz für die private Wirtschaft verband sich mit einer auf eine grundsätzliche Verringerung des Staatsanteiles an der Wirtschaft ausgerichteten ordnungspolitischen Argumentationslinie. Die notdürftige Verständigung darauf, dass die verstaatlichte Industrie nur in jene finalen Produktionsbereiche vordringen sollte, in denen nicht bereits schon private Unternehmen tätig waren, eröffnete keine ausreichenden Spielräume für eine nachhaltige Umstrukturierung.¹⁴⁴

In gewisser Weise spiegelte sich in der Frage der weiteren Entwicklung der verstaatlichten Industrie auch die ordnungspolitische Frage der Rolle der staatlichen Finanzwirtschaft in der volkswirtschaftlichen Entwicklung. Diese stellte sich in besonderem Maße auch hinsichtlich eines weiterhin stark ansteigenden Investitionsbedarfes in der Infrastruktur, woraus ein tendenziell wachsender Ausgabendruck im Budget resultierte.¹⁴⁵ Ebenso stellte sie sich hinsichtlich der expansiven Effekte im Bereich der Subventionen. Hier zeichnete sich insbesondere eine wesentliche Veränderung in der Funktion der mehr als 80 % des gesamten Subventionsvolumens umfassenden Subventionierung der Landwirtschaft von der Subvention der Produktion (Ernährungssicherung) hin zur Subvention der Preise (landwirtschaftliche Einkommen) ab, wie dies im so genannten »Grünen Plan« im Rahmen des Landwirtschaftsgesetzes 1960 Niederschlag gefunden hat.¹⁴⁶

Ein Handlungsfeld, in dem die Frage der finanzpolitischen Intervention und damit die ordnungspolitische Dimension der Finanzpolitik in besonderer Weise mehr als in der vorangegangenen Wachstumsperiode auf die politische Tagesordnung kam, war Einkommensverteilung bzw. diesbezügliche Umverteilungsmaßnahmen. Dies betraf zum einen die sich tendenziell zuungunsten der unselbständigen Einkommen verlagernde funktionelle Verteilung und zum anderen ein tendenzielles Auseinanderdriften in der personellen Verteilung.¹⁴⁷

144 Butschek 2004, 60

145 Weber/Schwab 1970, 168

146 Heilingsetzer 1970, 75 f.

147 Matzner 1970

Vor dem Hintergrund dieses hier nur in einigen zentralen Punkten angesprochene komplexen wirtschaftspolitischen Anforderungspotenzials erscheint die konkrete ordnungspolitische Gestaltung der Finanzpolitik von einer unmittelbar kurzfristigen und einer mittel- bzw. langfristigen Komponente bestimmt. Die unmittelbar kurzfristige Komponente bestand darin, dass das finanzpolitische Handeln in der ersten Hälfte der 1960er Jahre primär vom Blick auf die Geldwertentwicklung, also monetaristisch determiniert war. Die zweifelsohne virulente Frage der Bewältigung der Inflationsdynamik beherrschte die Finanzpolitik in hohem Maße und wurde dabei auch zu einem zentralen Kriterium der politischen Instabilität. Herbert Matis sieht darin einen wesentlichen Grund für die immer virulenter werdende Krise der Großen Koalition. »Als es nicht gelang, Preise und Löhne in eine befriedigende Relation zu bringen, trübte sich auch das soziale Klima, vergiftete sich die innenpolitische Atmosphäre und verschärfte sich die Kritik an der seit siebzehn Jahren an der Regierung befindlichen Großen Koalition von ÖVP und SPÖ.«¹⁴⁸

Die mittel- und langfristige Komponente lag darin, dass ausgehend von dem aus dem komplexen Anforderungspotenzial resultierenden Veränderungsbedarf hin zu einer adäquaten wirtschaftspolitischen Gestaltung der Finanzpolitik zunehmend auch die unterschiedlichen, grundsätzlichen ordnungspolitischen Ausrichtungen in den Koalitionsparteien stärker hervortraten und zu einem wachsenden politischen Konfliktpotenzial wurden. In diesem Sinne beobachtete Wilhelm Weber eine Zunahme des Dissenses, die »eine konsistente Totalkonzeption der ökonomischen und der finanziellen Koalitionspolitik, insbesondere der tragenden Ordnungspolitik« sehr erschwerte. Der »Kompromiss auf höchster Ebene« erschien ihm als äußerst labil.¹⁴⁹

Diese aus der unmittelbaren zeitlichen Nähe gewonnene Einschätzung findet ihre Bestätigung in einer von Horst Knapp, der als Herausgeber der »Finanznachrichten« über lange Zeit ein kritischer Analytiker und Kommentator der Entwicklung der Finanzpolitik war, am Ende der 1960er Jahre formulierten Diagnose einer »finanzideologischen Antinomie«, deren wesentliche Komponenten in den 1950er Jahren formiert worden waren und nun stärker an die Oberfläche der politischen Auseinandersetzungen drängten. Dabei sah er bei beiden Parteien fundamentalistische Positionen, die in ideologischer Weise einerseits eine wirtschafts- und gesellschaftspolitische Steuerungsfunktion des Staates ablehnten (ÖVP) und andererseits gerade in dieser den maßgeblichen Faktor gesamtwirtschaftlicher und gesamtgesellschaftlicher Wohlstandsmehrung erkannten (SPÖ), wobei die Umverteilungsfunktion der Finanzpolitik als das zentrale ordnungspolitische Kriterium erscheint. »Die Finanzideologie der Österreichischen Volkspartei war, insbesondere solange sie von Prof. Reinhard Kamitz maßgeblich beeinflusst wurde, die des (>Paläo-)Liberalismus; der unersättliche >Moloch Staat« war (und ist zum Teil

148 Matis 2001, 239

149 Weber/Zogelmann 1962, 4

noch) das vorgeprägte Denkmuster, weshalb etwa mit peinlicher Akribie die (an sich jedes Aussagewertes entbehrende) Prozentrelation zwischen Budgetvolumen und Brutto-Nationalprodukt errechnet wird und die Tendenz dahin geht, den Umverteilungsprozess einseitig aus dem Aspekt der Aufbringung zu sehen ... Die Finanzideologie der österreichischen Sozialisten basierte und basiert demgegenüber auf der ebenso wenig rationalen Überzeugung, dass weitgehende sekundäre Umverteilung des Volkseinkommens das allgemeine Wohlstandsniveau hebe, und auf der in der Frühzeit des Marxismus vertretenen Auffassung in die Weisheit des lenkenden Staates.«¹⁵⁰

Davon ausgehend ortete Knapp eine ordnungspolitische Frontstellung, die im Zuge der wirtschaftlichen Wachstumsdynamik der 1950er Jahre, aus der heraus letztlich die hinter beiden Positionen stehenden Interessen bedient werden konnten, in den Hintergrund getreten war und vordergründig in einen pragmatischen Kompromiss gekleidet werden konnte. »Als verhängnisvoll für die österreichische Finanzpolitik hat sich diese finanzideologische Antinomie erwiesen, weil ein Schein-Kompromiß gewählt wurde: die ÖVP setzte ihr Ziel der generellen Steuersenkungen (und der speziellen Steuerbegünstigungen, insbesondere zugunsten der Vermögensbildung) durch; die SPÖ ihr Ziel der wachsenden Staatsausgaben (vor allem zugunsten der sozialen Belange und der öffentlichen Investitionstätigkeit).«¹⁵¹

Diese »politische Symmetrie« der Finanzpolitik war – so die Knapp'sche Diagnose – unter den Bedingungen des Wachstums der Staatseinnahmen als Folge des allgemeinen Wachstumstrends der Wirtschaft tragfähig, ist aber am Beginn der 1960er Jahre brüchig geworden. Die Erfüllung beider finanzideologischen Zielsetzungen »konnte nur so lange einigermaßen gut gehen, wie trotz der periodischen Steuersenkung und einer kontinuierlichen Ausweitung der Steuerprivilegien (Bewertungsfreiheit, Sonderausgabenbegünstigung, Pauschalierung, Erhöhung der Freigrenzen und deren Umwandlung in Freibeträge usw.) ... die Staatseinnahmen dank einem (vollends nominell) raschen Wirtschaftswachstum so sehr zunahmen, dass die Ausgabenwünsche der SPÖ erfüllt werden konnten.«¹⁵²

Folgt man der Argumentation von Horst Knapp weiter, so ist diese »politische Symmetrie« bis zur Mitte des Jahrzehnts bzw. bis zum Ende der Koalition als »finanzpolitischer Proporz« mit Mühe und mit wachsenden Transaktionskosten prolongiert worden, indem etwa der »rote« Bundes-Wohn- und Siedlungsfonds und der »schwarze« Wohnhaus-Wiederaufbaufonds gleichermaßen zu dotieren waren oder »eine Art politischer Parität« zwischen der Finanzierung von Autobahnbau und ÖBB-Elektrifizierung herzustellen war oder eine dem ASVG nachgebildete, parallele gewerbliche Sozialversicherung (GSPVG) eingerichtet wurde.

150 Knapp 1970, 37 f.

151 Knapp 1970, 38

152 Knapp 1970, 38

Die wirtschaftspolitische Gestaltungskraft einer derartigen Finanzpolitik tendierte ebenso wie ihre fiskalische Effizienz gegen null. Felix Butschek formuliert pointiert: »Die Wirtschaftspolitik begann mehr und mehr zu stagnieren, oder wirtschaftspolitische Entscheidungen wurden unter den Gesichtspunkten des politischen Effektes und oft ohne entsprechende sachliche Fundierung getroffen. Im Kreis der National-ökonomen entstand dafür der Ausdruck der ›Wirtschaftspolitik beim Weinglas.«¹⁵³ Angesichts der Entscheidungsschwäche der Regierung nahm der Einfluss von Interessenvertretungen, insbesondere im Rahmen einer Stärkung der Sozialpartnerschaft, zu und führte vor allem dazu, »den von ihnen vertretenen Gruppen größere Privilegien zu verschaffen. So gelangten die Bauern zu einer Art ›Staatshilfe‹ mit immer höheren Subventionen, die Gewerbetreibenden erhielten günstige Sonderkredite, der Gewerkschaftsbund erreichte durch eine sprunghafte Verbesserung der Kollektivverträge eine Erhöhung der Ist-Löhne.«¹⁵⁴

Aber auch dieser »finanzpolitische Proporz« verlor spätestens dann seine Fähigkeit, als Basis für eine notdürftige Aufrechterhaltung des ordnungspolitischen Kompromisses zu dienen, als die Konjunkturschwäche 1966 zum einen die Erwartungshaltungen verschlechterte und zum anderen eine antizyklische Anstrengung erforderte, mit der die Notwendigkeit von finanzpolitischen Prioritätsentscheidungen und damit auch die Beschneidung von interessenbezogenen Erwartungen und Ansprüchen an die Finanzpolitik verbunden war. »Die Verlangsamung des Wachstums – und konkret das Zurückbleiben der Staatseinnahmen hinter dem ›Anspruchsdenken‹ der ›pressure groups‹ – führte 1966 zum Bruch der Koalition und konfrontierte 1968 die Budgetpolitik mit der Notwendigkeit, den expansiven Effekt des ›deficit spending‹ mit der Ankündigung drastischer Budgetsanierungsmaßnahmen zu vermindern, wenn nicht sogar aufzuheben.«¹⁵⁵ Insofern bahnte sich in der Mitte der 1960er Jahre in der Tat eine Wende in der wirtschaftspolitischen Gestaltung der Finanzpolitik und damit verbunden auch in deren ordnungspolitischer Dimension an.

4.3 STRATEGISCHE ORIENTIERUNG DER FINANZPOLITIK AUF »GLOBALSTEUERUNG«

Die inhaltliche Substanz dieser sich in der Zeit der Finanzministerschaft von Wolfgang Schmitz (2. 4. 1964–19. 1. 1968) anbahnenden und von dessen Nachfolger Stephan Koren (19. 1. 1968–20. 4. 1970) in spezifischer Weise gestalteten Wende lag in einer theoretischen, programmatischen und institutionellen Umorientierung der Finanzpolitik als gesamtwirtschaftliches Steuerungszentrum. Dabei wurde das bisher dominante Prinzip

153 Butschek 2004, 61

154 Matis 2001, 241

155 Knapp 1970, 38

des fiskalischen Haushaltsausgleichs nicht etwa aufgegeben, sondern zu einem entscheidenden Parameter für eine im Grunde auf Dauer antizyklisch konzipierte Finanzpolitik. Eine derartige dauerhafte antizyklische Konzeption war nicht zuletzt auch deshalb ein politisch ambitioniertes Projekt, weil sich die konfliktgeladene finanzpolitische Debatte der letzten Jahre gerade um die praktische Möglichkeit oder Unmöglichkeit antizyklischer Finanzpolitik bzw. deren Grenzen entzündet hatte.

Eduard Heilingsetzer hatte als Vertreter einer »konjunkturneutralen« Budgetgestaltung am Beginn der 1960er Jahre deutliche Grenzen einer kurzfristig agierenden antizyklischen Finanzpolitik, und zwar hinsichtlich einer Rückführung des Budgetdefizits im Konjunkturaufschwung, gesehen. Rückblickend hielt er fest: »Als ich im Herbst 1960 als damaliger Finanzminister an die Aufstellung des Budgets 1961 schritt, musste ich die Unzulänglichkeit einer antizyklischen Budgetpolitik erkennen. Das zweite Halbjahr 1960 ließ deutlich einen beachtlichen Wirtschaftsaufschwung erkennen, so dass für das Jahr 1961 eine sehr gute Konjunktur zu erwarten war. Es war aber unmöglich, ein Budget zu erstellen, das einen Gebarungüberschuss für eine verstärkte Schuldentilgung ergeben hätte. Die antizyklische Budgetpolitik mit ihrem deficit spending in Zeiten einer wirtschaftlichen Konjunkturverflachung oder Rezession ist wohl geeignet, für eine Verbesserung der wirtschaftlichen Konjunktur wirksame Impulse zu geben. Der zweite Teil einer antizyklischen Budgetpolitik, der in Jahren einer günstigen wirtschaftlichen Konjunktur Budgetüberschüsse und verstärkte Schuldentilgungen verlangt, hat sich sowohl in Österreich als auch in anderen demokratischen Staaten als undurchführbar erwiesen.«¹⁵⁶

Der haushaltspolitische Grundsatz, »nicht mehr Schulden aufzunehmen, als Schulden getilgt würden«, erteilte jeglicher Erweiterung des Verschuldungsrahmens eine klare Absage, zum einen aus währungspolitischen Gründen und zum anderen im Sinne der Erhaltung von Gestaltungsspielräumen im Budget, die durch einen anwachsenden Schuldendienst verengt würden. So befand Heilingsetzer: »Für Österreich muss jedenfalls eine Schuldenpolitik, die ständig größere Budgetdefizite ermöglicht, entschieden abgelehnt werden. Der österreichische Geld- und Kapitalmarkt ist nicht in der Lage, durch Jahre Defizite von acht und mehr Milliarden Schilling zu finanzieren. Eine große ausländische Verschuldung als Folge dieser Tatsache kann zu überaus ungünstigen Auswirkungen für Wirtschaft, Währung und den Staat führen. Schließlich würde ein weiteres Anwachsen der Staatsschuld eine noch größere Starrheit des Budgets zur Folge haben.«¹⁵⁷

Finanzminister Klaus hatte, wie erwähnt, mit seinem »Konsolidierungsprogramm« zwar einen kurzfristigen fiskalischen Erfolg erzielt, aber angesichts des latenten Ausgabendrucks die gegen die ebenfalls latente Inflationsdynamik gerichtete Sparpolitik

¹⁵⁶ Heilingsetzer 1970, 85

¹⁵⁷ Heilingsetzer 1970, 85

nicht durchzuhalten vermocht. Das Defizit im Staatshaushalt schien »einerseits wegen der umfassenden Wünsche der ›Wohlstandsgesellschaft‹, andererseits wegen der divergierenden wirtschaftspolitischen Auffassungen der beiden Regierungsparteien«¹⁵⁸ zu einem Dauerzustand zu werden. In dieselbe Richtung wirkten wachsende Finanzierungsaufgaben in der Sozialpolitik. War somit eine Politik des Haushaltsausgleichs unrealistisch, so fiel wieder der Notenbank die Hauptrolle in den monetären Stabilisierungsbemühungen zu, was in Erhöhung der Mindestreservesätze und der Bankrate, Verschärfung der Kreditkontrollabkommen und einer auf Abschöpfung ausgerichteten Offenmarktpolitik Niederschlag fand.

Als der nächste Finanzminister, Franz Korinek, mit dem Budget 1964 angesichts einer sich ankündigenden konjunkturellen Abflachung wieder den Versuch einer antizyklischen Strategie in die – expansive – Gegenrichtung unternahm, und damit das Budgetdefizit deutlich erhöhte, brachte ihm dies heftige Kritik ein.¹⁵⁹ Darin, dass diese Kritik insbesondere auch von der SPÖ kam, die sich zum Hüter der Währungsstabilität stilisierte, wird einmal mehr erkennbar, dass in der politischen Arena der Endphase der Großen Koalition eine konjunkturpolitische Gestaltung der Finanzpolitik gegenüber einer politischen Instrumentalisierung des budgetären Fiskalismus und des Themas der Staatsverschuldung keine Chance hatte.

Diese gewissermaßen wirtschaftspolitische Paralyse der Finanzpolitik hatte wieder einmal Raum für eine Führungsrolle der Sozialpartnerschaft im wirtschaftspolitischen System geboten, wobei aber nicht die Konjunktursteuerung, sondern die Eindämmung der Inflationsdynamik das primäre Ziel war. So war es bereits 1960 im Rahmen der Paritätischen Kommission zu einem weiteren »Kaufkraftstabilisierungsabkommen«, 1961 zur Einsetzung eines Expertenkomitees zur Sicherung der Stabilität und 1962 zu dem bekannten »Raab-Olah-Abkommen« gekommen, im Zuge dessen in der Paritätischen Kommission parallel zum Unterausschuss für Preisfragen auch ein solcher für Lohnfragen eingerichtet wurde.¹⁶⁰

Eine seitens der Finanzpolitik fehlende effektive konjunkturpolitische Steuerung konnte und wollte die Sozialpartnerschaft aber nicht kompensieren. Eine solche erschien jedoch angesichts der spürbaren Konjunkturabschwächung 1965 mehr denn je erforderlich. Die Koalition war dazu aber politisch nicht mehr in der Lage. Die Unmöglichkeit, einen Budgetentwurf für 1966 zu erstellen, war ein wesentlicher Anlass für deren Beendigung.¹⁶¹

Andererseits aber hatten sich im Hintergrund der koalitionären »Götterdämmerung« inhaltliche und institutionelle Voraussetzungen für eine Wende in der wirt-

158 Matis 2001, 241

159 Matis 2001, 246

160 Butschek 2004, 62

161 Ditz 1978, 56ff.

schaftspolitischen Gestaltung der Finanzpolitik und damit in deren ordnungspolitischer Dimension formiert. Im Zuge dessen sollte die Finanzpolitik wieder in eine wirtschaftspolitische Führungsrolle hineinwachsen, die sie im Prinzip unter Kamitz in den 1950er Jahren schon einmal gehabt hatte, nunmehr aber doch mit einem wesentlich anderen inhaltlichen und programmatischen Zuschnitt. Nämlich – durchaus dem wirtschafts- und finanztheoretischen Mainstream entsprechend – als institutionelles und funktionelles Zentrum einer wirtschaftspolitischen »Globalsteuerung« und konjunkturpolitischen »Feinststeuerung«.

Für die Entwicklung solcher Voraussetzungen für eine derartige Wende hatte die Sozialpartnerschaft eine im Windschatten des politischen Tageskampfes gelegene Ebene mit dem 1963 als dritten Unterausschuss der Paritätischen Kommission eingerichteten »Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen«, dem im so genannten »Raab-Benya-Abkommen« spezielle Unterausschüsse beigegeben wurden, geboten.¹⁶² Dieser Beirat wurde zu einem wirtschaftspolitischen Koordinations- bzw. Strategiegremium, in dem unter anderem vor allem auch die wesentlichen Linien der Neuorientierung der Finanzpolitik im Sinne einer umfassenden wirtschafts- und sozialpolitischen Steuerungsfunktion entwickelt wurden und das auch dafür entsprechende personelle Kapazitäten bereitstellte. So wurde der erste Vorsitzende des Beirates, Wolfgang Schmitz, Anfang April 1964 Finanzminister und behielt diese Funktion auch im Übergang von der Großen Koalition zur ÖVP-Alleinregierung.

Die strategische Rolle des Beirates war auch wesentlicher institutioneller Ausdruck einer Fundierung der wirtschaftspolitischen Konzeption der Finanzpolitik auf Expertenwissen und der Ausarbeitung von mittel- und langfristigen Analysen und Prognosen als Orientierungsgrundlagen für die Wirtschafts- und Finanzpolitik. In diesem Zusammenhang gewann auch das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) sowohl in inhaltlicher wie in personeller Hinsicht wesentlich an Bedeutung. So hatte Schmitz' Nachfolger als Finanzminister, Stephan Koren, auf dieser Ebene wesentliche Grundlagen seiner in der Folge überaus einflussreichen wirtschafts- und finanzpolitischen Konzeptionen entwickelt.¹⁶³ Parallel dazu entwickelte sich die wirtschaftswissenschaftliche Abteilung der Wiener Arbeiterkammer unter der Leitung des aus der Emigration aus Harvard zurückgekehrten, renommierten Wirtschaftswissenschaftlers Eduard März zu einem wirtschaftspolitischen Brain-Trust der SPÖ.¹⁶⁴

Die in dieser Weise erkennbare Tendenz zur Fundierung der finanzpolitischen Konzeption und Aktion auf Expertenwissen und elaborierten Studien und Strategiekonzepten war Teil einer letztlich alle Bereiche der Wirtschaftspolitik umfassenden Tendenz zur »Rationalisierung« und Planungsorientierung sowie implizierten strategischen

162 Seidel 1996

163 Pfeifer 1993

164 Butschek 1996, 139 ff.

Planbarkeit und Steuerbarkeit gesamtwirtschaftlicher Entwicklung, wie dies in jener Zeit etwa auch in der Raumordnungsplanung oder der Energiewirtschaftsplanung der Fall war. Der mit dieser »Versachlichung« wirtschafts- und finanzpolitischer Entscheidungen Platz greifende »wirtschaftspolitische Stilwandel«¹⁶⁵ brachte auch eine gewisse Tendenz zur Auslagerung wesentlicher Teile der wirtschafts- und finanzpolitischen Willensbildung- und Entscheidungsabläufe aus dem unmittelbaren politischen Geschehen auf eine politisch nicht unmittelbar verantwortliche Akteursebene mit sich, so dass allenthalben auch die »mögliche Gefahr des Abgleitens in eine ›Gutachter-Demokratie‹« geortet wurde.¹⁶⁶

Ein weiterer Schritt war dann aber in der Folge der Eintritt derartiger »Experten« in die unmittelbaren politischen Entscheidungsorgane. War dies, wie erwähnt, mit der Übernahme des Finanzministeriums durch den Vorsitzenden des »Beirates« Schmitz der Fall, so setzte sich diese Entwicklung durch die Aufnahme von Josef Taus und Stephan Koren, die vielfach als wirtschaftspolitische Experten hervorgetreten waren, als Staatssekretäre in die 1966 von Josef Klaus gebildete ÖVP-Alleinregierung fort.¹⁶⁷

Ebenso ein Schritt zur »Versachlichung« von Wirtschafts- und Finanzpolitik mit gleichzeitiger Funktion des Interessenausgleichs war sodann die Etablierung von Expertengremien mit spezifischer Politikberatungsfunktion ebenso wie diejenige expliziter wirtschaftspolitischer Koordinationsgremien des Finanzministers, wie dies beispielsweise die von sachkundigen Repräsentanten der Interessenverbände gebildete »Wirtschaftspolitische Aussprache« bei Finanzminister Koren war.¹⁶⁸

Ein für den Wandel der ordnungspolitischen Dimension der Finanzpolitik besonders relevanter Effekt dieser »Versachlichung« lag in einem zunehmenden Machbarkeitsglauben hinsichtlich der Steuerungsmöglichkeiten der wirtschaftlichen Entwicklung bis hin zu der in der Bundesrepublik Deutschland vom dortigen Wirtschafts- und Finanzminister Karl Schiller propagierten »Feinsteuerung der Konjunktur«. Ein wesentlicher institutioneller Ausdruck dieser expliziten strategischen Orientierung der Finanzpolitik wurde die mittelfristige Haushaltsplanung. Analog zu der in der BRD unter dem Kürzel »Mifrfi« popularisierten mittelfristigen Finanzplanung wurde im »Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen« eine mehrjährige »Budgetvorschau« ausgearbeitet, die dann von Wolfgang Schmitz als Finanzminister als »Budgetprognose« eingesetzt wurde.¹⁶⁹

Inhaltlich war diese »Budgetvorschau« zunächst aber noch sehr stark vom fiskalischen Konsolidierungskurs und vom Prinzip des ausgeglichenen Haushaltes be-

165 Butschek 2004, 65

166 Weber/Schwab 1970, 171

167 Matis 2001, 249

168 Butschek 2004, 66

169 Nussbaumer 1970, 211; Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen: Vorschläge zur Neugestaltung der Budgetpolitik, Wien 1964; Gantner 1996

stimmt.¹⁷⁰ Die 1966 und 1967 spürbar werdende Konjunkturabschwächung erzeugte dann aber einen politisch brisanten Handlungs- und Entscheidungsdruck in die Richtung einer antizyklischen Gegensteuerung. Immerhin sank die Wachstumsrate des Bruttoinlandproduktes von 5,1 % im Jahre 1966 auf nur noch 2,8 % 1967.¹⁷¹ Das ordnungspolitisch relevante Konfliktpotenzial, dem sich nicht zuletzt der Finanzminister gegenüber sah, lag dabei vor allem darin, dass parallel dazu einer konjunkturell gebotenen Ausweitung des budgetären Ausgabenrahmens aus der Sicht der Geldwertstabilität der weiterhin bestehende Inflationsdruck entgegen stand. Herbert Matis fasst diese wirtschafts- und finanzpolitische Ambivalenz folgendermaßen zusammen: »Die einen wollten durch eine Vermehrung der Kredite und Steigerung der Staatsausgaben ein rascheres Wirtschaftswachstum erzwingen, in der Hoffnung, dass sich das Wirtschaftsvolumen den steigenden Preisen angleichen würde. Andere wiederum forderten, durch eine zurückhaltende Kredit- und Budgetpolitik den übermäßigen Preis- und Lohnauftrieb zu stoppen und erst nach der Überwindung des Inflationstraumas das Wirtschaftswachstum anzukurbeln.«¹⁷²

Die konkrete Gestaltung der Finanzpolitik in dieser Situation erscheint stärker von faktischen Zwängen als von strategischer Konzeption gekennzeichnet.¹⁷³ Etwas vereinfachend kann, einer Hypothese von Josef Wysocki folgend, davon ausgegangen werden, dass der zustande gekommenen Ausgabenexpansion nicht eine a priori explizit angestrebte antizyklische Strategie zugrunde gelegen ist, sondern diese durch die faktischen Verhältnisse gleichsam unvermeidlich geworden war. So war die Budgetvorschau für 1968 von Finanzminister Schmitz noch eindeutig unter das Primat der Bekämpfung des Preis-Lohn-Auftriebs als wichtigste Voraussetzung für ein kontinuierliches Wirtschaftswachstum gestellt worden.¹⁷⁴ Tatsächlich ist es während des Jahres 1967 im Zuge von nicht weniger als vier BudgetüberschreitungsGesetzen zu einer deutlichen Ausdehnung der Staatsausgaben gekommen, deren Hauptteil beim Personalaufwand und bei den Sozialtransfers lag. Die sich daraus quantitativ ergebende antizyklische Budgetentwicklung kann somit als eine schrittweise Reaktion auf einen akut wachsenden Ausgabendruck erscheinen, von dem, wie dies Wysocki pointiert ausdrückt, »Regierung und Finanzminister ... zunächst einfach überrollt wurden«¹⁷⁵ und nicht als eine primär auf Investitionen gestützte antizyklische Konjunkturpolitik. Eine in diese Richtung gehende Maßnahme war dann erst die Einrichtung eines Eventualbudgets – eines institutionellen Elementes der Budgetgestaltung, das es bereits unter Kamitz in

170 Wysocki 1995, 67

171 Wysocki 1995, 67, Matis 2001, 250

172 Matis 2001, 249

173 Knapp 1996, 35–44

174 Matis 2001, 250

175 Wysocki 1995, 68

den späten 1950er Jahren gegeben hat – für 1968, dessen Freigabe von der Konjunktur abhängig gemacht wurde.¹⁷⁶

Ebenfalls, im Grunde dem Muster der 1950er Jahre folgend, lag der eigentliche Schwerpunkt der konjunkturorientierten finanzpolitischen Maßnahmen aber auf der Angebotsseite bzw. im steuerlichen Bereich. Und zwar in Form der so genannten Kapitalmarkt- und Wachstumsgesetze, wobei über Einkommens- und Körperschaftssteuersenkungen die Investitionstätigkeit und mit Vergünstigung der Wertpapier- und Kapitalbesteuerung der Kapitalmarkt angekurbelt werden sollte.¹⁷⁷

In der Folge wurde aber auch ein für damalige Verhältnisse durchaus kräftiger nachfrageorientierter antizyklischer Impuls aus dem Budget, konkret mit der Freigabe der Hälfte des Eventualbudgets, gesetzt. Die dahinter stehende antizyklische Intention wurde von Finanzminister Schmitz auch explizit thematisiert. »Wenn wir in Österreich möglichst bald zu einer Konjunkturbelebung kommen wollen, so müssen wir alles tun, um die im Budget 1968 enthaltenen Impulse rasch zu realisieren. Das heißt, die Auftragsvergabe der öffentlichen Hand muss schon zu Jahresbeginn einsetzen.«¹⁷⁸ Parallel dazu wurde seitens der Notenbank durch Senkung von Diskontsatz und Mindestreserve sowie im Rahmen der Offenmarktpolitik ein expansiver Kurs gesteuert.¹⁷⁹ Für die Begrenzung des inflationären Druckes sorgte wieder einmal eine mit Finanzministerium und Notenbank akkordierte sozialpartnerschaftliche Vereinbarung, im Zuge derer der ÖBG zur Reduktion bereits eingebrachter Lohnforderungen bereit war, die Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft weitere Preiserhöhungen zurückhielt und der Finanzminister eine Vorverlegung der für 1968 vorgesehenen Lohn- und Einkommensteuersenkung vornahm.¹⁸⁰

Kann hier also insgesamt von einer antizyklischen Gegensteuerungsstrategie und damit von einer diesbezüglich deutlichen Akzentuierung der wirtschaftspolitischen Steuerungsfunktion der Finanzpolitik die Rede sein, so rückte zugleich, angesichts des auch im folgenden Konjunkturaufschwung weiteren Anwachsens des Budgetdefizits die Frage der Staatsverschuldung wiederum in den Mittelpunkt der ordnungspolitischen Diskussion um die Finanzpolitik. Immerhin hatte das Budgetdefizit 1968 mit 8,4 Milliarden Schilling »ein bis dahin nicht gekanntes Ausmaß« erreicht.¹⁸¹ In dieser Diskussion scheinen in ordnungspolitischer Hinsicht vor allem drei Aspekte von Bedeutung,

176 Nussbaumer 1970, 221

177 Nussbaumer 1970, 221. Einkommensteuernovelle 1966 BGBl 155/1966, Körperschaftsteuergesetz 1966 BGBl 156/1966, Kapitalberichtigungsgesetz BGBl 157/1966, Wertpapiersteueränderungsgesetz 1966 (BGBl 158/1966), Versicherungssteuernovelle 1966 (BGBl 161/1966), Zweite Einkommensteuernovelle 1966 BGBl 161/1966. Helbich 1996, 63–75

178 Zitiert nach Matis 2001, 250

179 Scheithauser 1970, 149

180 Matis 2001, 249

181 Matis 2001, 250

die – über die späten 1960er Jahre hinausweisend – in der Folge immer wieder eine wesentliche Rolle in der konkreten Ausformung der ordnungspolitischen Dimension der Finanzpolitik spielen sollten.

Das war erstens das Phänomen, dass die politische Instrumentalisierung der Gefahr eines wachsenden Budgetdefizits und zunehmender Staatsverschuldung einerseits und eine Dogmatisierung des Prinzips des Haushaltsausgleiches andererseits eine pragmatische, sachbezogene wirtschaftspolitische Handhabung des Staatskredits überlagerten. So war für die in der Opposition befindliche SPÖ die von Finanzminister Schmitz politisch zu verantwortende deutliche Zunahme von Defizit und Schuldenstand ein guter Angriffspunkt auf die Regierung. In diesem Sinne stellte beispielsweise der damalige SPÖ-Vorsitzende Bruno Pittermann im Oktober 1967 im Parlament fest, dass »das flotte Defizitzweigespann Klaus/Schmitz einen sehr schönen Schuldengalopp eingeschlagen habe«. ¹⁸² Es wurde in diesem Zusammenhang in durchaus populistischer Weise die Angst vor Schulden mobilisiert und auch das Bild vom privaten Haushalt, der schließlich auch nicht über seine Verhältnisse leben könne, bemüht. Als in der Budgetvorschau auf die Jahre 1969 und 1970 ein Defizit von jeweils rund 16 Milliarden Schilling eingeplant war, formulierte der sozialistische Wirtschaftsexperte Ernst Eugen Veselsky in den *Salzburger Nachrichten* unter dem Titel »Das Koren-Budget gießt Öl in das Feuer des Preisauftriebes« entsprechende Kritik an der Budgetpolitik der ÖVP-Regierung. ¹⁸³

Andererseits wurde ein durch dogmatisches Festhalten am Prinzip des ausgeglichenen Haushaltes bedingtes Versäumnis der Nutzung wirtschaftspolitischen Gestaltungspotenzials kritisiert. So wurde im Februar 1969 eine Untersuchung des Instituts für Sozialpolitik und Sozialreform zu »Fragen der Staatsverschuldung« veröffentlicht, die diesbezüglich heftige Debatten auslöste. Horst Knapp stellte fest: »Diese Untersuchung kommt anhand verhältnismäßig einfacher, aber durchaus realitätsbezogener Modelle zum dem Ergebnis, dass in den Jahren 1968 und 1969 das Budgetdefizit um jeweils etwa 2 Milliarden Schilling hätte höher sein können, ohne dass ein deflatorischer Effekt eingetreten und ohne dass bei einer Änderung der Finanzierungsmethoden seine Bedeckung unmöglich gewesen wäre.« ¹⁸⁴ Demnach wäre also wirtschaftlicher Handlungsspielraum fiskalischer Dogmatik und deren populistischer politischer Instrumentalisierung geopfert worden. Horst Knapp formulierte pointiert: »Insofern dürfen selbst Primitivformeln nach der Art des »ausgeglichenen Budgets« oder später des »wertneutralen Budgets« auch finanzpolitisch nicht nur nach ihrer wissenschaftlichen Richtigkeit (bzw. negativ nach ihrem Gehalt an Irrationalem) beurteilt werden, sondern auch oder sogar vorrangig nach ihrer politischen Effizienz: Solange eine finanzideologische These

¹⁸² Zitiert nach: Knapp 1996, 39

¹⁸³ *Salzburger Nachrichten* 25. 10. 1969, zitiert nach: Matis 2001, 252 f.

¹⁸⁴ Knapp 1996, 42

von ihren Adressaten geglaubt und respektiert wird, ist sie ein taugliches Instrument der Finanzpolitik.«¹⁸⁵

Wird gerade hier die über die damalige Zeit hinausweisende Relevanz dieses Aspektes für die Entwicklung der ordnungspolitischen Dimension der Finanzpolitik deutlich, so war eine derartige Argumentation zum damaligen Zeitpunkt durchaus geeignet, den auf Haushaltskonsolidierung und einen restriktiven Budgetkurs ausgerichteten Finanzminister unter beträchtlichen Druck zu bringen. Für diesen stand zu befürchten, »dass sich künftige Budgetverhandlungen noch viel schwerer gestalten würden, könnten Ressorts oder ›pressure groups‹, deren Forderungen nicht oder nur zum Teil erfüllt werden, darauf verweisen, dass sich der Gesamtausgabenrahmen unbedenklich erweitern ließe.«¹⁸⁶

Hier schließt der zweite, oben angesprochene ordnungspolitisch relevante Aspekt der damaligen Diskussion um Budgetdefizit und Staatsschuld an. Das war die Tatsache, dass die finanzpolitische Gestaltung in zunehmendem Maße von einem latent wachsenden budgetären Ausgabendruck im Bereich laufender Ausgaben bzw. im Bereich des »Staatskonsums« determiniert und dominiert wurde. Diesbezüglich stellten Christian Smekal und Manfred Gantner in einer empirischen Untersuchung fest, dass sich im Zuge eines generellen Trends des Anstiegs der Verschuldung der öffentlichen Hand im Verlauf der 1960er Jahre »ein zwar unterschiedlich hoher, im Zeitablauf aber wachsender Struktursockel der Verschuldung, der unabhängig von der konjunkturellen Situation gegeben ist« gebildet hatte.¹⁸⁷ Dieser wachsende Struktursockel war zu einem wesentlichen Teil auf die bereits erwähnten, im Zuge der Etablierung des Wohlfahrtsstaates wachsenden Finanzierungsbedürfnisse, insbesondere einen zunehmenden Sozialaufwand, zurückzuführen. Nach Adolf Nussbaumer, der dies damals unter Hinweis auf eine entsprechende Untersuchung des WIFO verklausuliert formulierte, »zeigt sich in den Jahren relativ guter Konjunktur, wie etwa im Budgetjahr 1969, auch heute noch [1970], dass Budgetbeträge nicht ausschließlich wachstumspolitisch oder konjunkturpolitisch motiviert, sondern auch in der Schwierigkeit, den Bundeshaushalt zumindest finanziell auszugleichen, begründet sind.«¹⁸⁸

Unter den Prämissen des Prinzips des Haushaltsausgleichs ergab sich also konsequenterweise das Problem, dass der Spielraum für konjunkturpolitische Steuerung im Budget zusehends enger wurde und andererseits im Konjunkturaufschwung eine ausgabenseitige Eindämmung nur geringe Chancen hatte. Infolgedessen verlief der von Finanzminister Koren 1968 eingeleitete budgetäre Konsolidierungskurs auch primär einnahmenseitig, was diesem aber politische Probleme keineswegs ersparte. Die Devise

185 Knapp 1996, 43

186 Knapp 1996, 42

187 Smekal/Gantner 1983, 600

188 Nussbaumer 1970, 222

lautete, dass nunmehr »der Gürtel enger geschnallt« werden müsse. Dass dies aber vor allem im Wege von Steuer- und Abgabenerhöhungen bzw. befristeten Sonderabgaben, wie einem Aufschlag auf die Vermögenssteuer, einer Alkoholsondersteuer und einem Aufschlag auf die KFZ-Steuer, erfolgte, war in einer Zeit, in der Einkommens- und Wohlstandswachstum in wachsenden Teilen der Bevölkerung in der Lebensgestaltung spürbar zu werden begann, alles andere als populär. Zudem wurde parallel zu diesem steuerpolitischen »Paukenschlag« seitens der Nationalbank über eine Diskontsatzserhöhung die Kreditbremse angezogen.¹⁸⁹

Dass dennoch die »Reduzierung des Defizits im Aufschwung« nicht wirklich gelungen ist, »so wie sie überall misslungen ist«¹⁹⁰, konnte am Ende der 1960er Jahre die bereits aus dem Beginn des Jahrzehnts bekannte Skepsis gegenüber einer ausgabenbezogenen antizyklischen Handhabung der Finanzpolitik bestätigen bzw. verstärken. Andererseits aber war diese als finanzpolitische Option etabliert und lag auch im Mainstream des internationalen finanzpolitischen Diskurses. Das inkludierte im Prinzip die Existenz eines Struktursockels der Verschuldung, der aber in seiner Dimension konjunkturorientiert verändert wird, in der rezessiven Phase infolge entsprechender Gegensteuerung erweitert und im Aufschwung wieder reduziert.

Die – je nach Sichtweise – erzwungene oder bewusst als Systemelement gewertete Existenz dieses Struktursockels der öffentlichen Verschuldung und dessen Veränderung im Rahmen antizyklischer Finanzpolitik führt zum dritten, oben angesprochenen ordnungspolitisch relevanten Aspekt der damaligen Diskussion um Budgetdefizit und Staatsschuld. Das sind die Effekte eines strukturell wachsenden Staatskredits auf den heimischen Kapitalmarkt und dessen Entwicklungsmöglichkeiten. Das zentrale Thema dabei war der so genannte »crowding-out-Effekt«, also eine mögliche Verdrängung privater Kapitalnachfrage und damit privatwirtschaftlichen Investitions- und Nachfragepotenzials durch eine wachsende staatliche Kapitalnachfrage. Eine Option, die im Übrigen, wie erwähnt wurde, auch schon bei Kamitz Anwendung gefunden hatte, war eine entsprechende flexible Gestaltung des Verhältnisses von Binnen- und Auslandsverschuldung. So wurden in den konjunkturell schwachen Jahren 1967 und 1968 die Auslandsschulden des Bundes erhöht und angesichts der nachfolgenden Verbesserung der Konjunkturlage der Kapitalbedarf wieder verstärkt im Inland gedeckt.¹⁹¹ Da dies aber Auswirkungen auf Geldwert und Wechselkurs haben konnte, war das, wie auch seinerzeit Kamitz zu spüren bekommen hatte, eine politisch durchaus nicht unumstrittene Frage.

Folgte in kurzfristiger Hinsicht die konkrete Finanzpolitik in der zweiten Hälfte der 1960er Jahre also in wesentlichen ordnungspolitischen Belangen dem in den 1950er

189 Knapp 1989, 76f.

190 Wysocki 1995, 68

191 Nussbaumer 1970, 223

Jahren etablierten Muster, so ergaben andererseits die sich geänderten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungsbedingungen die Notwendigkeit einer auf diese bezogenen mittel- bzw. langfristigen Orientierung der Finanzpolitik. Und diese beinhaltete vor allem eine ordnungspolitische Richtungsentscheidung hinsichtlich der Rolle und Aufgabe des Staates und damit der öffentlichen Hände in Wirtschaft und Gesellschaft. Ausgangspunkt dieser konzeptiv-strategischen Anstrengungen sowohl in der Regierungspartei wie bei der Opposition war, dass die Finanzpolitik ab Mitte der 1960er Jahre in hohem Maße reformbedürftig erschien.¹⁹²

So wurden »die Änderung eines zentralen Paradigmas der Wirtschaftspolitik«¹⁹³ in die Richtung eines antizyklisch-keynesianischen Zuschnitts der Finanzpolitik eingeleitet und im Zuge dessen die diesbezüglichen ordnungspolitischen Positionen der beiden großen Parteien inhaltlich in unterschiedlichen Richtungen ausdifferenziert. Gemeinsam war die Ausrichtung auf eine gesamtwirtschaftliche Steuerungskompetenz der Finanzpolitik und daraus resultierend ein Selbstverständnis des Finanzministeriums als wirtschaftspolitisches Zentrum. Dies folgte durchaus einem internationalen Trend, der insbesondere in der Bundesrepublik Deutschland in dieser Zeit stark ausgeprägt war und in der Zusammenlegung von Wirtschafts- und Finanzministerium unter dem »Superminister« Karl Schiller einen deutlichen institutionellen Ausdruck erhalten hatte.

Ebenso bekam in jener Zeit die wirtschaftspolitische Steuerungs- und Lenkungs-kompetenz der Finanzpolitik, und zwar in einer antizyklischen Orientierung, deutlich verstärkten Stellenwert im Mainstream der ökonomischen Theorie. Wesentlichen Einfluss hatte damals das 1968 in deutscher Sprache unter dem Titel »Finanztheorie« herausgebrachte, im Jahr 1959 erstmals erschienene Buch »The Theory of Public Finance« von R. A. Musgrave, auf Grund dessen es üblich wurde, zwischen einer Allokationsfunktion, einer Distributionsfunktion und einer konjunkturellen Stabilisierungsfunktion der öffentlichen Finanzen zu unterscheiden.¹⁹⁴ Parallel dazu nahmen die Keynes-Rezeption und vor allem die popularisierte Fokussierung von dessen Theorie auf die gesamtwirtschaftliche Nachfragesteuerung via »deficit spending« merklich zu. Das daraus resultierende Postulat der gesamtwirtschaftlichen »Globalsteuerung« verdrängte den traditionellen fiskalischen Primat des Haushaltsausgleiches bzw. projizierte diesen auf den Konjunkturzyklus.

Christian Smekal fasst die damals dergestalt unter dem Begriff »fiscal policy« vollzogene und breit rezipierte »Ökonomisierung der Haushaltstheorie« in den wesentlichen

192 1966 erschien dazu eine vom Wilhelm Weber herausgegebene umfangreiche Studie, an der u.a. Anton Kausel, Josef Taus, Stephan Koren und Helmut Kramer mitgearbeitet hatten. »Untersuchungen über Zentralprobleme der österreichischen Bundesfinanzen« (Österreichisches Forschungsinstitut für Sparkassenwesen. Dr. Stigleitner Schriftenreihe Bd. 7), Wien 1966

193 Wysocki 1995, 69

194 Musgrave 1959; deutsche Übersetzung: Kullmar 1968; dazu auch Weber, W. (1966b)

Punkten zusammen: »Der Finanzhaushalt wird in den Dienst der gesamtwirtschaftlichen Nachfragestabilisierung gestellt. Es geht nicht mehr darum, den öffentlichen Haushalt in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen, sondern mit seiner Hilfe die gesamtwirtschaftliche Nachfrage mit dem gesamtwirtschaftlichen Angebot in Übereinstimmung zu bringen. Das gesamtwirtschaftliche, nicht das staatswirtschaftliche Gleichgewicht wird zum Ziel der Budgetpolitik. Um zyklische Nachfrageschwankungen zu glätten, werden Budgetdefizite in Abschwungsphasen und Budgetüberschüsse in Aufschwungsphasen bewusst herbeigeführt. Über den Konjunkturzyklus kommt es zu einem »zyklischen Budgetausgleich«, der es ermöglicht, dass die laufenden Staatsausgaben mittelfristig finanziert werden können.«¹⁹⁵

Die in dieser Weise wirtschaftspolitische Konzeption der Finanzpolitik als antizyklische »Fiscal Policy« fand einen dem allgemeinen institutionellen Charakter der Wirtschaftsordnung adäquaten Rahmen. In der BRD war dies ein explizites Gesetzeswerk in Form des im Jahr 1967 beschlossenen »Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft«. In Österreich gab es ein derartiges Gesetz zwar nicht, aber ein – später in den 1980er Jahren in die Verfassung eingefügtes – Aufforderungsgebot an Bund, Länder und Gemeinden, »bei ihrer Haushaltsführung die Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes anzustreben«.¹⁹⁶ Dieses war zwar legislativ unverbindlich, in der politischen Praxis aber den eingeübten Koordinationsmechanismen entsprechend und damit auch geeignet, den Anspruch finanzpolitischer Konjunktursteuerung mit sozialpolitischen Ausgleichseffekten zu verbinden. In diesem Sinne propagierte Horst Knapp ein »Big Bargain«-Konzept.

Innerhalb dieses gemeinsamen Rahmens lagen die ordnungspolitisch relevanten Unterschiede zwischen ÖVP und SPÖ in der Gestaltung, Intensität, Reichweite und Methode finanzpolitischer Steuerungskompetenz und finanzpolitischer Antizyklizität. Niederschlag fand diese ordnungspolitische Ausdifferenzierung in umfassenden Programmen. Es war dies einerseits der von dem im März 1967 zum Staatssekretär für Wirtschaftskoordination und Strukturpolitik in der ÖVP-Alleinregierung bestellten Universitätsprofessor Stephan Koren als wirtschaftspolitisches Programm der ÖVP-Alleinregierung ausgearbeitete und 1968 veröffentlichte »Koren-Plan«.¹⁹⁷ Und es war dies andererseits das bewusst als Alternativkonzept und als Basis für Wirtschaftskompetenz von Fachleuten, von denen etliche in den späteren Kreisky-Regierungen wesentliche Positionen besetzten, ausgearbeitete, ebenfalls im Jahr 1968 beschlossene Wirtschaftsprogramm der SPÖ.¹⁹⁸

195 Smekal (2002), 12.

196 Smekal (2002), 13.

197 Der Koren-Plan. Das wirtschaftspolitische Konzept der Bundesregierung, hrg. Vom Bundesministerium für Finanzen, Wien 1968; Pfeifer 1993

198 Reform der österreichischen Wirtschaft. Wirtschaftsprogramm der SPÖ, beschlossen am Parteitag 1968

Beide sind im Rahmen der weiter oben angesprochenen Institutionalisierung des wirtschafts- und finanzpolitischen Expertentums entstanden. Der Koren-Plan im Zusammenhang mit der von Josef Klaus initiierten »Aktion 20«, einer Arbeitsgemeinschaft von Wissenschaft und Politik, deren Ziel es war, unter dem Motto »Von der Zukunft nicht überrollen lassen«, wirtschafts- und gesellschaftspolitische Zukunftsstrategien für die nächsten 20 Jahre auszuarbeiten. Koren leitete dabei den Arbeitskreis »Wohlstand durch Wirtschaftskraft«. ¹⁹⁹ Das SPÖ-Programm ist aus der Arbeit einer vom neuen Parteivorsitzenden Bruno Kreisky ins Leben gerufenen Kommission hervorgegangen, deren Auftrag es war, ein »Programm zur Reform der österreichischen Wirtschaft« auszuarbeiten. Den Kern dieser Kommission bildeten im Rahmen von thematischen Arbeitsgruppen Persönlichkeiten, die dann, wie erwähnt, in den SPÖ-Regierungen der 1970er Jahre zentrale wirtschafts- und finanzpolitische Funktionen übernehmen sollten, wie Hannes Androsch, Hertha Firnberg, Josef Staribacher, Ernst Eugen Veselsky und Oskar Weis. ²⁰⁰ Nachdem einzelne Abschnitte auch in größerem Rahmen diskutiert wurden, war öfters auch von »1.400 Experten« die Rede, die zur Schaffung einer wirtschafts- und finanzpolitischen Kompetenz der SPÖ bemüht worden sind.

Beide Programme spiegelten in ihrer Differenziertheit, ihrer inhaltlichen Komplexität und ihrer gesamtwirtschaftlichen Ausrichtung einen bisher nicht in dieser Weise gegebenen Qualitätsstandard des wirtschafts- und finanzpolitischen und damit auch des ordnungspolitischen Diskurses auf der politischen Ebene wider. Dies jedenfalls kommt in einem Kommentar von Horst Knapp in den Finanznachrichten zum Ausdruck, wenn er sowohl beim SPÖ-Wirtschaftsprogramm wie beim Koren-Plan das »gleichermaßen Neuartige« darin sah, »dass zwei Kopf an Kopf liegende Parteien keine zwei Jahre vor dem Urnengang anstelle eines Sammelsuriums von inhaltlichen Parolen einigermaßen geschlossene wirtschaftspolitische Konzepte vorlegen, von denen beide Parteispitzen genau wissen, dass sie das Begriffsvermögen des »Mannes auf der Straße« und auch das der Wald- und Wiesen-Funktionäre übersteigen.« ²⁰¹

In inhaltlicher Hinsicht gemeinsam war beiden Programmen die zentrale Position, die der Finanzpolitik zur Gestaltung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung beigemessen wurde, wobei die Sicherung der Vollbeschäftigung als der wesentliche operative Ansatzpunkt bzw. das primäre wirtschafts- und finanzpolitische »Finalziel« unbestritten war. Josef Wysocki erkennt sowohl im Koren-Plan als im Wirtschaftsprogramm der SPÖ als wesentliche Gemeinsamkeit »den Gedanken, dass die Gewährleistung der Vollbeschäftigung durch eine entsprechende Budgetgestaltung nicht nur möglich sei, sondern vom Staat auch unbedingt bewältigt werden müsse«. ²⁰² Ordnungspolitisch re-

199 Pfeifer 1993, 50 ff.

200 Uher 1993

201 Finanznachrichten 22/23 31. 5. 1968

202 Wysocki 1995, 71

levante Unterschiede lagen – ohne hier auf einzelne Punkte näher eingehen zu können – in der Konzeption der instrumentellen Gewichtung und damit der wirtschafts- und finanzpolitischen »Modalziele«, wobei hier auf beiden Seiten längerfristig tradierte Grundpositionen zum Tragen kamen.²⁰³

Dem entsprechend, hatte der zum wirtschaftspolitischen Programm der ÖVP-Alleinregierung erklärte »Koren-Plan« im Grunde eine primär angebotsorientierte Ausrichtung. Dabei wurden im Sinne der erwähnten Kapitalmarkt- und Wachstumsgesetze der notwendige Strukturwandel sowie die notwendige Wachstumsdynamik primär über Maßnahmen zur Senkung der Produktionskosten und allokativen Effekte steuerpolitischer Maßnahmen angestrebt. Ebenso wurde auf verstärkten Wettbewerb und Flexibilisierung des Arbeitsmarktes gesetzt. In diesem Sinne ausgerichtete Maßnahmen waren unter anderem eine Novellierung der Kartellgesetzgebung, eine Nettopreisverordnung, ein Arbeitsmarktförderungsgesetz und ein Strukturverbesserungsgesetz.²⁰⁴

Ein wesentliches institutionelles Ergebnis dieser angebotsorientierten Konzeption war, gerade im Hinblick auf den von Koren als vorrangiges Modalziel postulierten Strukturwandel und auf Investitionsbelebung im sekundären Sektor die Schaffung von geeigneten Finanzierungsmodellen und -institutionen in Form einer Kombination aus einschlägigen Angeboten der Geld- und Kreditwirtschaft und staatlichen Förderungen bei Zinsen und Tilgung. Auf dieser Basis entstanden als ein wichtiges struktur- und wachstumspolitisches Instrument in Kooperation von öffentlicher Hand und Geld- und Kreditwirtschaft der »Entwicklungs- und Erneuerungsfonds« und auf der Ebene der Bundesländer »Kreditgarantiegesellschaften«. Weitere institutionelle Umsetzung dieser Strategie erfolgte im Wege der Finanzmarktaufsicht mit einer entsprechenden Gestaltung der Anleihegenehmigungen sowie in einer Ausweitung des Instruments der öffentlichen Haftung.²⁰⁵

In längerfristiger Perspektive ist damit ohne Zweifel eine ordnungspolitisch relevante institutionelle Ausweitung der Finanzierungs- und Förderungspolitik in Gang gesetzt worden, der weitere derartige Einrichtungen, wie etwa die Österreichische Investitionsbank AG oder die so genannte TOP-Aktion in den 1980er Jahren, folgte.²⁰⁶ Josef Taus sah Anfang der 1970er Jahre in derartigen Institutionen, die vor allem der Liquiditätssicherung von Unternehmungen, sowohl privaten wie verstaatlichten, dienten und damit als wirtschaftspolitische »Existenzsicherungsinstrumente« fungierten, »ohne Zweifel eine Umgestaltung der Wirtschaftsordnung«. Diese lag nach Ansicht von Taus in der Wahrnehmung einer Verantwortlichkeit für betriebliche Existenzsicherung durch die

203 Die Zielsystematik in »Final- und Modalziele« war ein wesentlicher Teil der damals auf der theoretischen Ebene entwickelten »Fiscal Policy«.

204 Clement/Glaser 1989

205 Nußbaumer 1970, 216

206 Schramm 1989

öffentlichen Hand. »Es gibt ein öffentliches Interesse an der Existenzsicherung der Unternehmungen, und zwar ein wachsendes öffentliches Interesse. Dieser Wandel in der Auffassung, Existenzsicherung durch öffentliche Hilfe ist ein neues ordnungspolitisches Element, das erst seit wenigen Jahren in der Regel unter dem Oberbegriff ›Industriepolitik‹ zunehmend Eingang in die Wirtschaftspolitik findet. Die Politik gegenüber der verstaatlichten Industrie hat m.E. nicht wenig zum Ausbau dieses Instrumentariums beigetragen. Der Prozess befindet sich erst am Anfang.«²⁰⁷

Das Wirtschaftsprogramm der SPÖ hatte, aufbauend auf der im Parteiprogramm 1958 formulierten Präferenz für »antizyklische Maßnahmen, vor allem auf den Gebieten der Finanz-, Währungs- und Investitionspolitik« in den Modalzielen einen auf indikativer Planung basierenden starken struktur- und wachstumspolitischen Akzent und zugleich eine deutlich stärkere Akzentuierung in nachfrageorientierter Hinsicht und damit einen expliziten keynesianischen Zuschnitt. In diesem Rahmen lag ein besonderer Schwerpunkt in einem planvollen Ausbau der Infrastruktur als wesentlichem Kernbereich einer langfristigen Wachstumspolitik ebenso wie im Ziel einer Sicherung der finanziellen Grundlagen des Interventionsstaates durch Konsolidierung der Haushaltsgebarung, wobei eine längerfristige Budgetgestaltung sowie mehrjährige Investitionsprogramme gegenüber kurzfristigen Konjunkturstabilisierungsmaßnahmen vorrangige Bedeutung erhielten.²⁰⁸

Finden sich in beiden Programmen etliche Übereinstimmungen, vor allem hinsichtlich Wachstums- und Investitionsförderung sowie strukturpolitischer Maßnahmen, so gab es gerade hinsichtlich der funktionellen Positionierung und Orientierung der Finanzpolitik ordnungspolitisch relevante Unterschiede. Zum einen in Bezug auf die Einnahmen- und Ausgabengestaltung. Zum anderen hinsichtlich der Handhabung der gesamtwirtschaftlichen Führungsrolle der Finanzpolitik im Zusammenhang mit der Bedeutung mittel- und langfristiger wirtschaftspolitischer und finanzpolitischer Planung, womit letztendlich das Verhältnis von staatlicher und privat- bzw. marktwirtschaftlicher Aktivität auf der Angebots- und der Nachfrageseite verknüpft war.

Hinsichtlich der Einnahmen- und Ausgabengestaltung ging das SPÖ-Programm, bei Anerkennung der »Notwendigkeit einer Budgetsanierung sowie einer der Wachstumspolitik dienenden längerfristigen Ausrichtung der Budgeterstellung« deutlich in die Richtung einer Ausweitung des Ausgabenrahmens, vor allem im Bereich der öffentlichen Infrastruktur und öffentlichen Güter. Insofern wurde davon ausgegangen, »dass die Staatsausgaben angesichts der steigenden Gemeinschaftsbedürfnisse etwas rascher zunehmen werden, als dem Wachstum des nominellen Sozialproduktes entspricht«. Die Schließung einer dadurch entstehenden nachfrageinflationistischen Lücke sollte durch entsprechende Aufstockungen auf der Einnahmenseite gewährleistet werden, so dass »die

207 Taus 1972, 242

208 Uher 1993, 38, 52, Knapp 1968

Entwicklung der Gesamteinnahmen mit dieser Ausweitung der Gesamtausgaben mehr als Schritt hält«. Dabei wurden diese Einnahmewachse vor allem »von einem Abbau ungerechtfertigter Steuerprivilegien und von einer Akzentverschiebung der Staatseinnahmen zu progressiven direkten Steuern erwartet.« Es wurde hier also bewusst eine Alternative zum Koren-Plan, bei dem die Budgetsanierung »in erster Linie durch eine Verringerung der öffentlichen Ausgaben angestrebt werden soll«, aufgebaut.²⁰⁹

Gleichermaßen war dies hinsichtlich der wirtschafts- und finanzpolitischen Planungskompetenz der Fall. Hier lief der Koren-Plan auf ein Primat der marktwirtschaftlichen Orientierung der Wirtschaftssubjekte hinaus, denen seitens der Wirtschafts- und Finanzpolitik entsprechende Möglichkeiten geboten werden sollten, die strukturell erwünschten Aktivitäten zu entfalten. Es ging also primär um die staatlicherseits zu schaffenden Rahmenbedingungen. Koren selbst sah hierin das ordnungspolitisch entscheidende Kriterium: »Die Gretchenfrage und Bewährungsprobe dieses Stils einer strukturellen Wirtschaftspolitik hängt natürlich damit zusammen, inwieweit die Wirtschaftssubjekte von den gebotenen Möglichkeiten Gebrauch machen. Hier scheint aber endgültig der marktwirtschaftliche Limes zu verlaufen: Die Versuchung mag sicherlich ungemein groß sein, dieses wirtschaftspolitische Instrumentarium planvoll zusammenzuschmieden und auszubauen.«²¹⁰

Eine derartige Planorientierung staatlicher Wirtschafts- und Finanzpolitik war aber gerade ein wesentliches Element des SPÖ-Programmes. In bewusster Anlehnung an die damals Modellcharakter annehmende französische »*planification indicative*« als »eine Art unverbindliche Rahmenplanung, der jedoch eine koordinierende Funktion in der französischen Wirtschaftspolitik zukam«²¹¹ wurde eine entsprechende mittelfristige staatliche Planungskompetenz propagiert, die deutlich über die Setzung von Rahmenbedingungen für privatwirtschaftliches marktorientiertes Handeln hinausging. Einer der wesentlichen Autoren des Programms, Ernst E. Veselsky, formulierte: »Im Lichte der Erkenntnisse und Erfahrungen der modernen Wirtschaftswissenschaft und Wirtschaftspolitik steht jedoch außer Zweifel, dass der Staat den Privatwirtschaftssubjekten nicht nur einen Rahmen ihres Handelns setzt, sondern darüber hinaus auch den gesamtwirtschaftlichen Ablauf unmittelbar beeinflusst.«²¹²

Im Rahmen einer derartigen gesamtwirtschaftlich wirksamen Planung war die führende Rolle der Finanzplanung und damit des Finanzministers impliziert. »Der Finanzminister ist im Schoße der Bundesregierung für die Vorbereitung eines Budgetvoranschlages zuständig und damit in budgetpolitischen Belangen federführend. Daraus ergibt sich notwendigerweise, dass auch der Finanzminister bei der Vorbereitung einer

209 Alle Zitate in diesem Absatz aus: Veselsky 1970, 260f.

210 Zitiert nach: Clement/Glaser 1989, 64

211 Uher 1993, 55

212 Veselsky 1970, 249

mehrfährigen Finanzplanung fñhrend in Erscheinung zu treten hätte.«²¹³ Zugleich sah Veselsky aber auch einen erheblichen Nachholbedarf in der Gestaltung und Qualität der Finanzplanung. »Selbst so fundierte Diagnosen und Prognosen [wie im Koren-Plan] reichen allerdings in keiner Weise aus, um fñr eine mehrjahrigere Finanzplanung eine entsprechende Plattform zu schaffen. Eine weitere wesentliche Voraussetzung jeder längerfristigen Finanzplanung ist ein Modell der wirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Zusammenhänge.«²¹⁴ Fñr die Umsetzung einer derartigen wirtschaftspolitischen Gesamtstrategie war im SPÖ-Wirtschaftsprogramm die Errichtung eines Wirtschaftsministeriums als »koordinierende Leitstelle der indikativen Planung« vorgesehen, »da der bestehende Kompetenzwirrwarr auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik eher dem persönlichen Machtanspruch einzelner Politiker bzw. der ihnen zugeteilten Bñrokratie als den organisatorischen Voraussetzungen fñr eine kompetente Staatsfñhrung entsprach«.²¹⁵ Nach 1970 ist ein solches Wirtschaftsministerium aber nicht zustande gekommen, vielmehr ist eine derartige wirtschaftspolitische Koordinierungsfunktion vom Finanzministerium bzw. vom Finanzminister selbst in Anspruch genommen worden.

Die instrumentelle Ausdifferenzierung der Finanzpolitik im Bereich der Strukturpolitik verstärkte im Verlauf der zweiten Hälfte der 1960er Jahre eine institutionelle Entwicklung, bei der sich Osterreich durchaus in einem internationalen Trend bewegte. Es war dies die Bildung von speziellen, einnahmen- und ausgabenseitig zweckgebundenen Sonderetats bzw. Fonds innerhalb und vor allem außerhalb des Budgets. In der Zunahme derartiger »hilfsfiskalischer Gebilde« mit unterschiedlichen Rechtsformen sah Christian Smekal am Ende der 1960er Jahre die Tendenz, »dass der Staat vom Prinzip der Kasseneinheit des Staatsbudgets abgeht und außerhalb des Staatsbudgets mehr oder weniger selbständige Organisationen schafft, die finanzpolitische Agenden erfñllen. In ihrer Aufgabenerfñllung sind diese Gebilde an die Weisungen des Staates gebunden und damit zugleich Vollstrecker des staatlichen Willens.«²¹⁶

Interessant ist, dass zur selben Zeit in der finanzwissenschaftlichen Literatur gerade umgekehrt das »Non-Affektationsprinzip« als wesentliches institutionelles Merkmal der modernen Finanzwirtschaft dargestellt wurde. Grundsätzlich passt dieses Prinzip ja zu einer der Globalsteuerung verpflichteten Ausrichtung der Finanzpolitik. Denn diese sollte flexibel auf wirtschaftspolitische (konjunktur- und strukturpolitische) Steuerungserfordernisse reagieren können. Eine derartige Reagibilität wñrde durch Zweckbindungen und Auslagerung bestimmter Finanzierungsbereiche in Fonds jedoch deutlich eingeschränkt werden. In diesem Sinn wurde Fondsbildung in bzw. außerhalb des

213 Veselsky 1970, 254

214 Veselsky 1970, 256

215 Uher 1993, S 51 f.

216 Smekal 1970, 109f. Eine dortige Übersicht zeigt deutlich, dass in der zweiten Hälfte der 1960er Jahre besonders viele derartige Fonds errichtet worden sind.

Budgets, jedenfalls in der Theorie, eigentlich als veraltet betrachtet. In der finanzpolitischen Praxis der 1960er Jahre hingegen scheint das eher umgekehrt gewesen zu sein. Im Übrigen war dieses institutionelle Muster der zweckgebundenen Haushaltselemente und Fondswirtschaft ja schon in den Wohnbauförderungsfonds sowie den außerordentlichen und Eventualhaushalten prinzipiell etabliert. Ein maßgeblicher, dem die Finanzpolitik weiterhin beherrschenden Prinzip des Haushaltsausgleichs verpflichteter Grund für die Zunahme der Fondsgebarung in den 1960er Jahren, worin Christian Smekal eine »Flucht aus dem Budget« erkannte²¹⁷, war wohl das Bestreben, das Budget durch derartige »Auslagerungen« zu entlasten. Mochte dies zwar dem politischen Ziel, ein ausgeglichenes Budget zu erreichen, dienen, so war für den analytischen Betrachter klar, dass »kein echter Abbau von Staatstätigkeiten erfolgt, wenn der Grundsatz der Non-Affektation im Staatshaushalt zugunsten einer immer weiter gehenden Spezialdeckung aufgegeben wird. So kommt es vielfach zur Zweckbindung von Einnahmen, aber auch zu einer ›Renaissance der Fondswirtschaft‹ (>Töpfchenwirtschaft<), die letztlich eine ›rechtlich organisierte Flucht aus dem Budget in nettobudgetäre Institutionen‹ darstellt, wenn auch ungeachtet der Vielzahl der zu legenden Rechnungsabschlüsse die Einheit der Rechnungskontrolle (Rechnungshof) gewahrt bleibt.«²¹⁸

Insofern derartige Fonds zur Darlehensnahme berechtigt waren, ergab sich hier – gleichsam in indirekter Weise – die Möglichkeit einer Ausweitung des finanzpolitischen Handlungsspielraumes ohne direkte Belastung des Bundeshaushaltes. Der Vorteil für den Bund bestand nach Smekal darin, »dass er außerhalb des Budgets mittels selbständiger Organisationen Subventions-, Interventions- und Risikoausgleichspolitik betreiben kann, ohne dass die Bundesschuld davon berührt wird.«²¹⁹ Zugleich wurde aber auch die in einer derartigen Entwicklung bestehende Gefahr einer Zersplitterung der Finanzgewalt beobachtet, indem die solchen Sonderfischen übertragene Möglichkeit zur Vermögensbildung geeignet ist, »die einzelnen Fonds manchmal zu eigenwilligen Gebilden neben der Staatsgewalt zu machen«, woraus letztlich auch ein demokratiepolitisches Problem resultiert. Dies deshalb, weil »die Durchführung der Verwaltung mittels Kollegialorganen, die sich neben den Beamtenvertretern vor allem aus Delegierten der großen Interessenvertretungen zusammensetzen«, es oft schwierig macht, »zu unterscheiden, ob staatliche, gesellschaftliche oder beide Mächte am Wirken sind. Das Ergebnis ist eine in einem demokratischen Staat nicht vertretbare Verwischung von Entscheidungs-, Durchführungs- und Kontrollfunktionen.«²²⁰

Der in dieser Weise – hier auf die Verhältnisse der ausgehenden 1960er Jahre bezogen – geortete Zusammenhang eines Vorranges des Prinzips des ausgeglichenen Haus-

217 Smekal 1970, 112

218 Weber/Schwab 1970, 171; Van der Bellen 1968

219 Smekal 1970, 113

220 Smekal 1970, 114

haltes mit einer Verstärkung der Tendenz der »Auslagerung« aus dem Budget sowie einer relativen Zersplitterung und Kontrolldefiziten in der Finanzgewalt findet sich in späteren Entwicklungsphasen, in denen im Zuge der antikeynesianischen Wende wiederum der Haushaltsausgleich zum obersten finanzpolitischen Prinzip wurde, in verstärktem Maße wieder. Die Finanzpolitik der 1970er Jahre hingegen war deutlich stärker nach dem Non-Affektationsprinzip ausgerichtet und damit von einer stärkeren Zentralisierung der staatlichen Finanzgewalt gekennzeichnet.

Für die sich auch in dieser institutionellen Hinsicht als wirtschaftspolitisches Steuerungszentrum verstehende Bundesfinanzpolitik zeichneten sich am Ende der 1960er Jahre mehrere Entwicklungsparameter ab, die für deren ordnungspolitische Akzentuierung, zumindest in der ersten Hälfte des neuen Jahrzehnts, von vorrangiger Bedeutung waren.

Dies war erstens ein sich wieder deutlich verstärkender Inflationsdruck, setzte doch im Zuge des Konjunkturanstieges »in der zweiten Hälfte des Jahres 1968 eine Preiswelle ein, die sich von den vorhergegangenen Teuerungsschüben durch ihre außergewöhnliche Länge und den unerwartet kräftigen Preisanstieg unterschied ... Die Preis-Lohn-Spirale verschärfte damit die Virulenz der schleichenden Inflation.«²²¹ Herbert Matis beschreibt den sich daraus ergebenden politischen Handlungsdruck folgendermaßen: »Dabei konnte man sich jedoch auch nicht um die Frage herumdrücken, auf wessen Konto die Preissteigerungen eigentlich gingen: Auf das der immer wieder zitierten »profitgierigen Unternehmer« einerseits, der »forderungsfreudigen Arbeitnehmer«, der ausgabenfreudigen Finanzpolitik der öffentlichen Hand andererseits oder vielleicht gar der Konsumenten selbst, die zwar schimpften und protestierten, schließlich aber doch teuer kauften?«²²²

Der zweite Entwicklungsparameter war die latente Passivierung der Leistungsbilanz und damit in Verbindung die Frage der Wechselkursgestaltung angesichts des absehbaren Endes des seit der Nachkriegszeit bestandenen Systems der festen Wechselkurse. Hier war mit der durch ein Nichtmitvollziehen einer Aufwertung der DM im Jahr 1969 ein den Interessen der Exportwirtschaft entgegenkommender Schritt gesetzt worden, der von Teilen der Opposition, insbesondere der Gruppe um den nachmaligen SPÖ-Finanzminister Hannes Androsch, vor allem wegen seiner strukturkonservierenden Effekte kritisch gesehen wurde.²²³

Stand mit der Inflations- und der Wechselkursfrage am Ende der 1960er Jahre wieder einmal die monetäre Seite der Finanzpolitik im Vordergrund der Entwicklung von deren ordnungspolitischer Dimension, so kristallisierte sich daneben, angesichts des neuerlichen Konjunkturaufschwunges, die Frage der Umverteilung des volkswirtschaft-

221 Matis 2001, 259

222 Matis 2001, 259

223 Androsch 1985, 70 ff.

lichen Wachstumsgewinnes als zunehmend drängendes finanzpolitisches Desiderat heraus. Egon Matzner stellte damals fest: »Für Österreich liegt eine umfassende Untersuchung zum Thema Einkommensumverteilung durch die öffentlichen Haushalte noch nicht vor. Dies ist umso erstaunlicher, als Verteilungsfragen im Zusammenhang mit der Budgetpolitik häufig im Mittelpunkt politischer Auseinandersetzungen stehen.«²²⁴ Die daraufhin angestellten Untersuchungen ergaben den Befund einer im Vergleich zu den 1950er Jahren abgenommenen Redistributionswirkung des Budgets, wobei ein wesentlicher Grund dafür in den Auswirkungen der Steuerbegünstigungen der seit den 1950er Jahren betriebenen Wachstumspolitik gesehen wurde. So hatte die bestehende Steuerprogression infolge zahlreicher Steuerbegünstigungen keine entsprechenden Umverteilungseffekte gewährleistet. »Die österreichische Einkommensbesteuerung ist durch die direkten und indirekten Tarifsenkungen heute [1969/70] viel weniger progressiv als noch in den fünfziger Jahren. Zum Teil ist diese Entwicklung durch die Berücksichtigung der Geldwertänderung, zum anderen durch die Notwendigkeit, die Abwanderung von Spitzenkräften zu vermeiden, verursacht worden. Sicherlich hat aber auch die Absicht, den Umverteilungseffekt des Einkommensteuersystems zu mildern, zur Entwicklung beigetragen.«²²⁵ Es wurde festgestellt, dass sowohl bei der Körperschaftsteuer als auch bei der Einkommensteuer die höchste Progressionsstufe dergestalt bemessen war, dass der Steuertarif ab mittleren Gewinn- bzw. Einkommenslagen »in zunehmendem Maße zu einem proportionalen«²²⁶ wurde.

Zudem stellte Matzners Befund einen die Verteilung belastenden Koppelungseffekt von Steuerbegünstigung und Sparförderung fest, indem Steuerersparnisse die individuelle Sparquote und damit die aus der Sparförderung zu lukrierenden Vorteile erhöhten. »Wegen der hohen Einkommenselastizität des Sparens trägt die steuerliche Begünstigung des Sparens zweifellos selbst bei Bestehen einer »sozialen Symmetrie der Steuerprivilegien« zur Akzentuierung der Vermögensunterschiede bei.«²²⁷ Auch die indirekte Besteuerung verstärkte den Trend zur zunehmenden Proportionalität des Steuersystems: »Da es außerdem zu einer mehrmaligen Erhöhung der Umsatzsteuer gekommen ist und die Zahl jener wächst, deren Einkommen nur mehr schwach progressiv bzw. proportional besteuert wird, nimmt die effektive Belastung aus direkter und indirekter Besteuerung heute einen viel weniger progressiven Verlauf als in der Vergangenheit.«²²⁸ Matzner resümiert: »Es lässt sich folgende abschließende Beurteilung ziehen: Die Umverteilungstätigkeit der öffentlichen Haushalte ist in erster Linie auf die Sicherung einer Mindestversorgung ausgerichtet. Trotz hoher und wachsender steuerlicher Belastung

224 Matzner 1970, 182

225 Matzner 1970, 187

226 Matzner 1970, 187

227 Matzner 1970, 187

228 Matzner 1970, 198

ist die Verteilungswirksamkeit als gering und wegen des Hineinwachsens der höheren Einkommen in den proportionalen Bereich des Einkommensteuertarifs als abnehmend zu bezeichnen.«²²⁹

In enger Verbindung mit der Frage der Umverteilung zeichnete sich als wesentlicher Parameter für die weitere Entwicklung der ordnungspolitischen Dimension der Finanzpolitik eine absehbare Verstärkung von deren sozialpolitischer Inanspruchnahme ab. Generell stand die Frage des Ausbaus des Wohlfahrtsstaates und die dabei der Finanzpolitik zufallende Rolle im Raum, speziell was die Gewährleistung einer allgemeinen Mindestsicherung als dessen Basis betraf. Egon Matzner sah hier eindeutig Handlungsbedarf. »In welchem Maße die derzeit bestehende Absicht der österreichischen Sozialpolitik zur Sicherung einer Minimalversorgung tatsächlich verwirklicht ist, wurde bisher noch nicht untersucht. Erste Ergebnisse einer empirischen Untersuchung über Armut in Österreich lassen im Wohlfahrtsystem jedoch noch weite Lücken erkennen.«²³⁰

Waren auch die laufenden Transfers an private Haushalte sukzessive angestiegen, so war mittel- und langfristig ein deutlich erweiterter sozialpolitischer Finanzierungsbedarf zu erwarten. Dies insbesondere im Bereich der Ausgaben für Familienpolitik und wachsender Bundeszuschüsse zur Sozialversicherung. Hier war bereits der Wandel vom »Anwartsdeckungsverfahren« hin zum »Umlageverfahren« längst im Gang.²³¹

Mit all diesen Fragen war nach der gewonnenen Nationalratswahl »Kreisky und sein Team«, wie es in einem Wahlkampfslogan 1971 geheißen hat, konfrontiert, was in der Folge, vor allem auch, bedingt durch ein sich in wesentlichen Punkten veränderndes wirtschaftspolitisches Anforderungsprofil im Verlauf des neuen Jahrzehnts, mit nachhaltigen Akzentsetzungen und Veränderungen in der ordnungspolitischen Dimension der Finanzpolitik verbunden war.

5. PHASE DER »AKTIVEN« FINANZPOLITIK. ENDE DER 1960ER UND 1970ER JAHRE

5.1 UMFASSENDE WIRTSCHAFTS- UND GESELLSCHAFTSPOLITISCHER STEUERUNGS- ANSPRUCH DER FINANZPOLITIK IN FORM EINES FLEXIBLEN »POLICY MIX«

Generell erscheint die ordnungspolitische Dimension der Finanzpolitik im Verlauf der 1970er Jahre dadurch gekennzeichnet, dass – in Fortsetzung von in der zweiten Hälfte der 1960er Jahre entwickelten Ansätzen – in deutlich verstärktem Aus-

229 Matzner 1970, 199

230 Matzner 1970, 196

231 Smekal 1970, 115

maß ein expliziter und umfassender wirtschaftspolitischer und auch gesellschaftspolitischer Steuerungsanspruch etabliert wurde. Dies im Rahmen bzw. in Bezug auf sich in wesentlichen Belangen ändernde äußere und innere Rahmen- und Entwicklungsbedingungen. Es kam damit zu einer steigenden Komplexität des finanzpolitischen Anforderungspotenzials, worauf mit einer deutlichen Erweiterung der finanzpolitischen Handlungsspielräume sowohl in quantitativer wie in inhaltlicher Hinsicht reagiert und die Finanzpolitik noch mehr als bisher ins Zentrum der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik gerückt wurde.

In den 1980er Jahren löste sich dann aber diese explizite und exponierte steuerungs- und interventionsorientierte Positionierung der Finanzpolitik sukzessive zugunsten einer zunehmenden Konzentration auf fiskalische Ziele wieder auf. Dies aber viel weniger in Form einer Rückkehr zum Primat des Haushaltsausgleichs im Stile der 1950er und 1960er Jahre als vielmehr im Wege einer Anpassung an den ab Mitte des Jahrzehnts zunehmend auch in Österreich Platz greifenden monetaristischen Mainstream im Rahmen der so genannten »konservativen Wende«.

In den 1970er Jahren war es in funktioneller Hinsicht – und infolgedessen im finanzpolitischen Institutionensystem, begleitet von einer entsprechenden Entwicklung des ordnungspolitischen Diskurses – zu einer gezielten Aufladung der Finanzpolitik mit allgemeiner wirtschaftspolitischer Kompetenz gekommen, indem das Finanzministerium auch im Sinne eines damals in Österreich nicht vorhandenen Wirtschaftsministeriums agierte. In diesen Zusammenhang gehört auch, dass seitens des Finanzministers im Zuge der Einführung und der Durchsetzung der »Hartwährungspolitik« auch ein maßgeblicher währungspolitischer Kompetenzanspruch erhoben und praktiziert wurde.²³²

Der von 1970 bis 1981 amtierende Finanzminister Hannes Androsch (21. 4. 1970–20. 1. 1981) formulierte sein handlungsorientiertes Leitbild gelegentlich folgendermaßen: »Die Finanzpolitik ist die Orgel, auf der die wirtschaftspolitische Musik gespielt werden kann, sofern dafür die nötigen Register gezogen werden.«²³³ In ordnungspolitischer Hinsicht wird damit ein umfassender wirtschaftspolitischer Steuerungsanspruch der Finanzpolitik postuliert, wobei sich Androsch diesbezüglich durchaus mit seinem Vorgänger im Amt, Stephan Koren, verbunden sah.²³⁴

Geht man von dieser Metapher aus, so kann als »Orgel« letztlich das institutionelle Setting wirtschaftspolitischer Gestaltung verstanden werden, das seit der Nachkriegszeit entwickelt worden war und in dessen Zentrum das Bundesbudget bzw. die Finanzpolitik in der zweiten Hälfte der 1960er Jahre hinein gewachsen war. »Musik spielen« bzw. »Register ziehen« meint wohl zum einen eine explizit wirtschaftspolitische Gestaltung der finanzpolitischen Instrumente und zum anderen ein Dirigieren des funktionellen,

232 Auf diesen Aspekt wird im Beitrag von Theresia Theurl eingegangen.

233 So bei einem Zeitzeugengespräch der Dr. Wilfried Haslauer-Bibliothek am 15. Mai 2003.

234 Androsch 1989

institutionellen und vor allem auch personellen Netzwerkes zwischen Regierung, Parlament, Sozialpartnerschaft und OeNB sowie auch eine entsprechende Akzentuierung des wirtschaftspolitischen Diskurses auf den Ebenen der Politik, der Medien und der Wissenschaft.

In diesem Zusammenhang ist es auch ein Kennzeichen der Handhabung des Finanzressorts durch Androsch, dass er, stärker als seine Vorgänger, als Kommunikator der Wirtschafts- und Finanzpolitik und der für diese gegebenen Rahmen- und Entwicklungsbedingungen in der Öffentlichkeit aufgetreten ist. Seine Reden innerhalb und außerhalb des Parlamentes sowie schriftliche Äußerungen zur Finanzpolitik gehen in der Regel von Erläuterungen der allgemeinen Entwicklungszusammenhänge aus und leiten daraus die Begründung spezieller finanzpolitischer Maßnahmen und Strategien ab.²³⁵

In gewisser Weise kann dies – bezogen auf die Wirtschafts- und Finanzpolitik – wohl auch als eine Variante bzw. im Verlauf der Zeit immer stärker konkurrierende Aspekte annehmende Parallele zur Kreisky'schen Politikkommunikation gesehen werden. In diesen Zusammenhang gehört auch die Unterlegung der Finanzpolitik durch wissenschaftliche Analysen und Studien in einem bisher nicht gegebenen Ausmaß.²³⁶

Androsch hatte als Berichterstatter über das Wirtschaftsprogramm der SPÖ 1968 vor dem Parteirat eine geeignete Plattform zur Etablierung einer entsprechend starken Position bekommen. Es gelang, die im SPÖ-Wirtschaftsprogramm vorgesehene umfassende wirtschaftspolitische Strategie gegen innerparteiliche Bedenken durchzusetzen.²³⁷ Auf die ursprüngliche Absicht, ein eigenes Wirtschaftsministerium zu errichten, wurde verzichtet, da dessen Funktion weitgehend in einem wirtschaftspolitisch gehandhabten Finanzministerium zu integrieren war, was dann auch der Fall war. Androsch hat diesen Anspruch auf wirtschaftspolitisches »Leadership« auch über das ganze Jahrzehnt seiner Ministerschaft hinweg aufrechterhalten und wenn nötig auch eingefordert, was bekanntlich zunehmend Konfliktpotenzial in der Regierung und in der Partei evozierte. Dabei ist deutlich erkennbar, dass hinter den personalen Komponenten dieses Konfliktpotenzials auch zunehmend ordnungspolitische Divergenzen standen.²³⁸

In besonderer Weise und in besonderem Ausmaß ist dieser gesamtwirtschaftliche und gesamtgesellschaftliche Steuerungsanspruch der Finanzpolitik im Zusammenhang mit der Stagflationskrise Mitte der 1970er Jahre zum Tragen gekommen, als mit einer massiven antizyklischen Krisenintervention bisher nicht gekanntes Ausmaßes Vollbeschäftigung und auch Preisstabilität erhalten werden konnte, zugleich aber in der Folge eine budgetäre Konsolidierung sowie erhebliche strukturpolitische Eingriffe notwendig erschienen.

235 Androsch 1978a

236 Z. B. Schönböck 1979

237 Uher 1993, 62

238 Liegl/Pelinka 2004, Mauhart 2006, 198 ff.

Dass die entscheidende Schlüsselkompetenz dafür bei der Finanzpolitik liegen musste, erschien unbestritten. Bezug nehmend auf die diesbezüglichen wirtschaftspolitischen Strategiedebatten, die in einen intensiven Diskurs über die wohlfahrtsstaatlichen Entwicklungsperspektiven und Gestaltungsmöglichkeiten eingebettet waren, führte Androsch in einem Referat im Februar 1976 vor der Österreichischen Handelskammer in Zürich unter anderem aus: »Welche konkrete Form diese Diskussionen auch immer annehmen werden, der Wirtschaftspolitik und der Finanzpolitik als einer ihrer wichtigsten Teilbereiche kommt dabei immer eine tragende Rolle zu ... Wirtschafts- und Finanzpolitik ist aus dem Gesichtswinkel dieses Ansatzes letztlich Gesellschaftspolitik, weil die Weiterentwicklung des sozialen Systems von den wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen in erheblichem Maße determiniert wird.«²³⁹

Dabei wurde aber ein Vorrang der mittel- und längerfristig orientierten Umgestaltung der Wirtschaftsstruktur vor kurzfristiger antizyklischer Intervention und sozialpolitischer Kompensation wirtschaftlicher Wachstumsdefizite intendiert. In Bezug darauf ging es insbesondere um drei für die weitere Entwicklung der Wirtschaftsordnung grundsätzliche Zusammenhänge: den Staatsanteil in der Wirtschaftsstruktur, insbesondere im Bereich der Industrie, den grundlegenden volkswirtschaftlichen Stellenwert der staatlichen Infrastrukturpolitik und das Verhältnis von »Öffentlich« und »Privat«. Dabei lief die grundsätzliche Orientierung auf eine gesamtwirtschaftliche Verantwortung der öffentlichen Hand für eine möglichst günstige Gestaltung der Entwicklungsbedingungen für privatwirtschaftliches, unternehmerisches Handeln hinaus, wobei aber der Anspruch der wirtschaftspolitischen Gesamtsteuerung durch den Staat außer Zweifel gestellt wurde.

In einem Referat in Alpbach im August 1977 führte Androsch aus: »Es besteht die Notwendigkeit, den Selbststeuerungskräften des Marktes gebührenden Raum zu schaffen. Diese unsichtbaren Kräfte sollen dort unterstützt und gefördert werden, wo sie ihre Wirkung haben. Marktwirtschaft ist jedoch von sich aus nie sozial, denn sie neigt dazu, den Stärkeren noch stärker und den Schwächeren noch schwächer zu machen. Aus der Verantwortung für die Wirtschaft heraus muß deshalb neben die unsichtbare Hand des Marktes die sichtbare des Staates treten, da sich sozialer Nutzen eben nicht über den Markt abwickelt und daher auch nicht Berücksichtigung finden würde.«²⁴⁰

In diesem Sinne wurde auch den von oppositioneller Seite – vor allem auch im Hinblick auf die expansive Entwicklung des Staatshaushaltes – immer wieder erhobenen Forderungen nach Rückbau des staatlichen Interventionismus eine klare Absage erteilt: »Das Erhalten der sozialen und liberalen gesellschaftspolitischen Grundwerte bedingt ein Abgehen von der in der Geschichte so verhängnisvollen Doktrin der möglichst weit

239 Androsch 1978a, 94

240 Androsch 1978a, 124

gehenden wirtschaftlichen Abstinenz des Staates.«²⁴¹ Unter dieser Prämisse wurde aus der Warte der Finanzpolitik der entscheidende Ansatzpunkt in einer bedarfsorientierten funktionellen Verknüpfung von Konjunkturpolitik und Strukturpolitik gesehen. In der Gestaltung dieses Verhältnisses lag zugleich ein zentrales Kriterium für das Verhältnis von »Öffentlicher Hand« und »Privatwirtschaft«. Und dieses sollte in besonderer Weise in der Rolle der Infrastrukturpolitik zum Tragen kommen.

Androsch brachte seine diesbezüglichen Vorstellungen in der bereits zitierten Rede vor der Österreichischen Handelskammer in Zürich 1976 folgendermaßen zum Ausdruck: »Infrastrukturpolitik, so wie ich sie verstehen möchte, verfolgt nicht mehr und nicht weniger als das Ziel, die bestmöglichen materiellen und immateriellen Voraussetzungen für einzelwirtschaftliche Leistung zu schaffen. Dies selbstverständlich unter Wahrung der Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit in den öffentlichen Haushalten und selbstverständlich auch mit der Bereitschaft, obsolet gewordene Bereiche auszuscheiden. Die öffentliche Hand hat in der modernen Industriegesellschaft jene Aufgaben zu erfüllen, die der Markt nicht oder nur unzureichend oder in vielen Fällen aus der Natur der Sache heraus nur zu extrem höheren Kosten erfüllen kann ... Infrastrukturpolitik soll also nicht als konzentrierte Anstrengung verstanden werden, dem Leviathan immer mehr und mehr einzuverleiben, sondern als das stete Bemühen, die einzelwirtschaftlichen und öffentlichen Aktivitäten so zu harmonisieren, dass die Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Leistungsfähigkeit als zählbares Ergebnis dabei herauskommt ... Die öffentliche Hand kann in der Kombination konjunktur- und strukturpolitischer Maßnahmen maßgebliche Impulse zur Überwindung wirtschaftlicher Schwierigkeiten setzen. Sie kann eines freilich nicht: Unternehmerische Initiativen und Entscheidungen tragen.«²⁴²

In diesem Sinne wurde der unbestrittene Primat der Beschäftigungspolitik als wirtschafts- und gesellschaftspolitisches Finalziel auf die Ermöglichung unternehmerischer Arbeitsplatzschaffung ausgerichtet: »Das heißt, dass die Beschäftigungspolitik, die Arbeitsplatzsicherung, ohne Frage die primäre Aufgabe des Wirtschaftens und der Wirtschaftspolitik sein muss. Jedenfalls aus sozialdemokratischer Sicht.«²⁴³ Dabei wurde der wirtschaftspolitisch orientierten Finanzpolitik eine gesamtwirtschaftliche Managementfunktion zugeschrieben: »Zu den unerlässlichen Bedingungen einer Wirtschafts- und Finanzpolitik, die eine der schwierigsten Phasen der bisherigen Nachkriegszeit zu meistern hat, zählt daher ebenso ein gutes und anpassungsfähiges Chancenmanagement.«²⁴⁴

Zugleich aber wurde eine substantielle Input-Leistung der öffentlichen Hand in die gesamtwirtschaftliche und gesamtgesellschaftliche Entwicklung für unerlässlich erach-

241 Androsch 1978a, 111, Stifter 2006, 128 ff.

242 Androsch 1978a, 100, 102

243 Androsch 1978a, 65

244 Androsch 1978a, 102

tet. Dies zum einen, insbesondere im Bereich der öffentlichen Investitionstätigkeit als tragende Basis des volkswirtschaftlichen Strukturwandels: »Die Impulse für den Prozess der Strukturverbesserungen gehen von den öffentlichen Investitionen aus.«²⁴⁵ Und zum anderen in der Bereitstellung öffentlicher Leistungen, deren volkswirtschaftlicher und gesellschaftlicher Wert hinsichtlich der anfallenden finanziellen Aufwände zu wenig im allgemeinen Bewusstsein verankert erschien. Androsch formulierte pointiert: »Wir lassen Werbekampagnen für Hunde- und Katzenfutter über uns ergehen, doch ein Marketing für die öffentlichen Erfordernisse, etwa Spitäler und Umweltschutz im Bereich der Wasserversorgung oder Abwasserbeseitigung existiert in adäquater Weise nicht. Wie produktiv aber Infrastruktur sein kann, sieht man gegenwärtig am besten dort, wo sie fehlt.«²⁴⁶

Insgesamt steckt in dieser wirtschaftspolitischen Konzeption von Finanzpolitik ein ordnungspolitisches Profil, das mit einem keynesianisch-wohlfahrtsstaatlichem Konzept des »sorgenden Staates«, wie es von maßgeblichen Teilen der SPÖ präferiert wurde, nicht deckungsgleich war. Insofern erscheint der immer wieder auf die 1970er Jahre angewendete, auf Hans Seidel zurückgehende Begriff des »Austrokeynesianismus« in keiner Weise eindeutig, sondern schillernd und disparat. Er wird daher von Androsch selbst auch nicht als adäquat angesehen.²⁴⁷

Vielmehr wurde, basierend auf dem wirtschaftlichen Gesamtsteuerungsanspruch der Finanzpolitik, ein aus angebots- und nachfrageorientierten Elementen und einer Kombination von Budget-, Währungs- und Einkommenspolitik bestehender »policy mix« mit einem hohen Maß an Flexibilität in Strategie und Maßnahmen angestrebt. Dies entspricht auch durchaus dem Bild, das die inzwischen schon zahlreichen Analysen des »Austrokeynesianismus« ergeben.²⁴⁸

In der konkreten Umsetzung dieses »policy mix« spielte der Kooperationsmechanismus zwischen Finanzpolitik, Sozialpartnern sowie der Nationalbank hinsichtlich Geld- und Kreditwirtschaft und Währungspolitik eine wesentliche instrumentelle Rolle, wobei der Finanzminister hier eine entscheidende dirigierende und koordinierende Position einnahm. Für den dabei maßgeblichen »Elitenkonsens« waren ohne Zweifel die personalen »Achsen« zwischen dem Finanzminister, der Gewerkschaftsführung und der Leitung der Nationalbank, insbesondere zwischen Hannes Androsch, Anton Benya und Karl Waldbrunner, und auch das grundsätzliche Einverständnis mit Stephan Koren in dessen Funktion als OeNB-Präsident ab 1977 von wesentlicher Bedeutung.²⁴⁹

245 Androsch 1978a, 55

246 Androsch 1978a, 64 f.

247 Androsch 1978a, 123; Hannes Androsch im Gespräch mit Fritz Weber in: Weber/Venus (Hg.) 1993

248 Mitter 1990; Bachinger 1998; Weber/Venus (Hg.) 1993

249 Kienzl 1993

Als durchgehendes Charakteristikum der Flexibilität dieses »policy mix« des wirtschaftspolitischen Steuerungsanspruches der Finanzpolitik erscheint, dass er, ausgehend von der Veränderung der Rahmen- und Entwicklungsbedingungen bzw. der wirtschaftspolitischen Anforderungspotenziale, in inhaltlicher und instrumenteller bzw. institutioneller Hinsicht durch einen Wandel der Prioritäten geprägt war.

Es lassen sich diesbezüglich drei Phasen unterscheiden, die in der Folge etwas näher betrachtet werden sollen. In einer ersten, bis 1974/75 andauernden Phase, die durch die konjunkturelle Überhitzung und das Ende des langfristigen Wachstumspfad der Nachkriegszeit gekennzeichnet war, lagen die Prioritäten bei der Sicherung der monetären Stabilität nach innen und außen, bei der finanzpolitischen Gestaltung der in den ersten Jahren der SPÖ-Alleinregierung in Gang gesetzten sozialpolitischen Offensive und bei der Umgestaltung des Steuersystems. Die zweite Phase stellt die in der Mitte des Jahrzehnts ausgebrochene Stagflationskrise dar, in der die Prioritäten im Zuge einer akuten Krisenintervention in der kurzfristigen antizyklischen konjunkturpolitischen Gegensteuerung und der Erhaltung der Vollbeschäftigung bei gleichzeitiger Absicherung der äußeren und inneren Geldwertstabilität lagen. In der dritten, sich nach der Bewältigung der akuten Krisenlage bis an den Beginn der 1980er Jahre erstreckenden Phase bestanden die Prioritäten der finanzpolitischen Steuerung des »policy mix« in der Haushaltskonsolidierung zur Schaffung bzw. Erhaltung von wirtschaftspolitischen Handlungsspielräumen, in einem angesichts eines deutlich angewachsenen Leistungsbilanzdefizits notwendig erscheinenden volkswirtschaftlichen Strukturwandel im Wege der Investitions- und Konsumsteuerung und einem Festhalten an der »Hartwährungspolitik« sowie einer Redimensionierung der wachsenden finanziellen Ansprüche des Wohlfahrtsstaates.

Waren die Prioritätensetzungen in den ersten beiden Phasen innerhalb des Regierungslagers grundsätzlich unbestritten, so ergaben sich in der dritten Phase, wie bereits erwähnt, in zunehmendem Maße Strategiekonflikte, hinter denen bedeutende ordnungspolitische Differenzen standen.

Eine gewisse Parallelität dieser Entwicklung lässt sich hinsichtlich des ordnungspolitischen Verhältnisses zur parlamentarischen Opposition insofern erkennen, als die latenten Konfliktzonen, gerade auch was die Finanzpolitik betrifft, sich ab Mitte der 1970er Jahre sichtlich verstärkten. Dabei berücksichtigte die Kritik der ÖVP die angesprochene innerparteiliche Konfliktzone in der SPÖ eigentlich nicht, sondern ging pauschal gegen den Staatsinterventionismus und die gewachsene Staatsverschuldung an.

Demgegenüber hatte es am Beginn des Jahrzehnts in bestimmten Bereichen durchaus Kontinuitäten von der ÖVP- zur SPÖ-Alleinregierung gegeben, wobei hier insbesondere die Sozialpartnerschaft als institutioneller Kontinuitätsfaktor gewirkt haben dürfte. Jedenfalls stellt Felix Butschek diesbezüglich fest: »Sicherlich wirkte sich aus, dass die Dominanz der sozialpartnerschaftlichen Wirtschaftsexperten in den großen Gruppierungen des Landes keinen wesentlichen Dissens über die zu ergreifenden

Maßnahmen entstehen ließ und sich darin sogar eine gewisse Kontinuität von der Regierung Klaus zur Regierung Kreisky feststellen lässt – auch faktisch, da ja manche von ersterer ergriffene Maßnahmen sich erst mittelfristig auswirken konnten und auch auswirkten.«²⁵⁰

5.2 DIE ENTWICKLUNG BIS 1974/75

In ihrer Anfangsphase war die SPÖ-Regierung hauptsächlich mit den Effekten einer tendenziellen Konjunkturüberhitzung konfrontiert.²⁵¹ Ein wesentliches Symptom war ein starker Preisauftrieb. Hatte die Steigerung des Verbraucherpreisindex 1969 im Jahresdurchschnitt noch ca. 3 % betragen hat, so lag dieser Wert im Jahr 1974 bei 9,5 %. Mit einer jahresdurchschnittlichen Arbeitslosenrate von ca. 1,5 % herrschte mehr als Vollbeschäftigung. Infolge der Lohndifferenzen zum westlichen Ausland, insbesondere zur BRD, entstand ein immer spürbarer werdender Arbeitskräftesog dorthin, der sich in manchen Branchen, wie etwa der Bauwirtschaft, angesichts der ohnedies gegebenen Überbeschäftigung entwicklungs-hemmend auswirkte. Der daraus resultierende Lohn- druck nach oben war durchaus geeignet, die Inflationsspirale in Gang zu halten bzw. zu verstärken.

In Fortsetzung des seit den 1950er Jahren etablierten Musters wurde zur Eindäm- mung der Preissteigerungstendenz im Jahr 1972 eine zwischen Regierung, Sozialpart- nern und Nationalbank bzw. Geld- und Kreditwirtschaft akkordierte Stabilisierungs- strategie eingeleitet. Diese bestand aus einem Preis-Lohn-Abkommen zwischen ÖGB und Bundeswirtschaftskammer, dem sich auch der Bund mit einem Verzicht auf Tarif- und Gebührenerhöhungen anschloss. Weiters aus einer einnahmen- wie ausgabenseitig restriktiv gestalteten Budgetpolitik, einer Erhöhung der Leitzinsen sowie verschiedenen Kreditbegrenzungen und einer befristeten Beschränkung des für eine Ausdehnung der inländischen Geldmenge wirksamen Zuflusses von Auslandsgeldern durch die Natio- nalbank. Die begrenzte Wirksamkeit dieser Strategie lässt sich aus den weiter deutlich steigenden Inflationsraten ablesen, die jedoch ohne dieses Paket sicherlich um einiges höher gewesen wären. Angesichts der Prognose für eine weitere starke Konjunktur kam es 1974 in den Lohnverhandlungen zu deutlich überhöhten Lohnabschlüssen, indem etwa die Stundenlöhne in der Industrie um 18 % zunahmen.

Ein weiterer Effekt der Wachstumsdynamik war infolge einer Verstärkung des vor- wiegend konsumgüterlastigen Importsoges eine tendenzielle Passivierung der Leistungs- bilanz. Dieser stand eine in ihrer Gesamtheit veraltete, weil grundstofflastige Export- struktur der österreichischen Industrie gegenüber. Der aus dieser Konstellation folgende

250 Butschek 2004, 70

251 Matis 2001, 261 ff.

Druck auf den Wechselkurs des Schilling drohte effektiv wirksam zu werden, da das System der festen Wechselkurse (System von Bretton Woods) zu bestehen aufgehört hatte. Bekanntlich wurde mit der so genannten »Hartwährungspolitik« eine indirekte Einbindung in den Prozess der Formierung eines europäischen Währungsverbundes vollzogen, der nach mehreren Zwischenschritten am Ende des Jahrzehnts mit der Schaffung des Europäischen Währungssystems (EWS) einen wesentlichen Entwicklungsschritt abschloss. Wie erwähnt, war die Einleitung und die Aufrechterhaltung dieser währungspolitischen Strategie ein bedeutender Teil der wirtschaftspolitischen Konzeption und Praxis der Finanzpolitik. Ein wichtiger Gesichtspunkt dabei war auch die Verhinderung von durch eine Abschwächung des Wechselkurses hervorgerufenen importierten Inflationseffekten.²⁵²

Ebenso in das engere Interessen- und Handlungsfeld dieser wirtschaftspolitischen Konzeption und Praxis der Finanzpolitik gehörte der strukturelle Reformbedarf im Bereich der verstaatlichten Industrie. Dies vor allem auch deshalb, weil in zunehmendem Maße eine finanzielle Inanspruchnahme des Staates in seiner Eigentümerrolle erkennbar wurde. Im Grunde wirkte hier die bereits in den 1960er Jahren eingeleitete diesbezügliche ordnungspolitische Debatte weiter.

Dieser Reformbedarf hatte aber angesichts der überaus starken Konjunkturlage und guten Beschäftigungslage keine politische Priorität und in der Folge behielt die beschäftigungspolitische Instrumentalisierung der verstaatlichten Industrie Vorrang. Mit den Branchenfusionen und der Konzernbildung 1973 und 1975 wurden demgemäß eher strukturkonservierende Schritte gesetzt und es wurden, jedenfalls in diesem Bereich, die politischen Grenzen des gesamtwirtschaftlichen Steuerungs- und Lenkungsanspruches der Finanzpolitik bzw. des Finanzministers sichtbar. Androsch beklagt, mit Blick auf die Entwicklung ab Mitte der 1970er Jahre und der 1980er Jahre, rückblickend: »Die Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage hat in besonderem Maße die Unternehmen der verstaatlichten Industrie getroffen. Von Regierungsseite wurde dabei – entgegen der Position des ressortunzuständigen Finanzministers – auf eine Strategie der Struktur erhalten statt auf Strukturanpassung gesetzt. Dies führte unweigerlich zum Desaster.«²⁵³

Andererseits wurde der finanzpolitische Handlungsspielraum deutlich stärker, als dies bisher der Fall gewesen war, von der Sozialpolitik in Anspruch genommen, die in der ersten Hälfte der 1970er Jahre einen besonderen Schwerpunkt in der Regierungsarbeit gebildet hatte. Neben den dabei anfallenden Finanzierungserfordernissen, die sich u.a. im Bereich der sozialen Sicherung und dem Ausbau des Bildungssystems abzeichneten, rückte insbesondere auch die Einkommens- und Vermögensumverteilung als besondere Anforderung an die Finanzpolitik in den Vordergrund.

252 Zum Ablauf im Einzelnen: Androsch 1985, 74 ff. Siehe auch den Beitrag von Theresia Theurl in diesem Band.

253 Androsch 2003, 122

Dabei trafen die diesbezüglichen Ansprüche auf eine durchaus günstige Haushaltslage. So konnte in Fortsetzung der am Ende der 1960er Jahre gegebenen Verhältnisse die Staatsschuld bis in die erste Hälfte der 1970er Jahre in engen Grenzen gehalten werden. 1974 lag die Finanzschuld des Bundes etwas über 63 Mrd. S, das waren knapp über 10 % des Bruttoinlandsproduktes. Die Neuverschuldung betrug zu dieser Zeit 7,2 Mrd. Schilling.²⁵⁴ Der strategischen Bedeutung öffentlicher Investitionstätigkeit wurde 1971 mit der Erstellung eines langfristigen Investitionsprogrammes, vor allem für Bildungseinrichtungen, Verkehrswegebau und Kommunikationstechnologie (Telefonanschlüsse usw.), Rechnung getragen.

Wesentliche Akzente mit ordnungspolitischer Relevanz lagen in der ersten Hälfte der 1970er Jahre im Bereich der Steuerpolitik. Generell ging es, ausgehend von der in den späten 1960er Jahren intensivierten Steuerreformdebatte, um eine wirtschafts- und gesellschaftspolitische Modernisierung des bestehenden Steuersystems. Finanzminister Androsch sah hier im Rahmen eines internationalen Trends für Österreich beträchtlichen Handlungsbedarf, wie er etwa im April 1971 in einem Vortrag an der Hochschule für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften in Linz ausführte: »In vielen Staaten der Welt zeigt sich das historisch gewachsene Steuersystem in Widerspruch zu den politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Vorstellungen und Ambitionen der Bevölkerung. Tiefgreifende Änderungen des Steuersystems wurden daher in einigen Ländern vorgeschlagen, in anderen bereits verwirklicht. Österreich, das eine grundlegende Änderung des Steuersystems noch vor sich hat, hat dadurch den Vorteil, sowohl aus den theoretischen Ergebnissen als auch aus den praktischen Erfahrungen Nutzen ziehen zu können.«²⁵⁵

Zur Orientierung dienten vor allem einschlägige Steuerreformmaßnahmen in Skandinavien und in der BRD, wobei Steuerpolitik grundsätzlich als Anpassung an wirtschaftliche und gesellschaftliche Veränderungen und damit als institutioneller Faktor eines permanenten sozioökonomischen Wandlungsprozesses und nicht als Schaffung eines dauerhaft beständigen institutionellen Rahmens verstanden wurde. »Eine Steuerreform ist keine einmalige Aufgabe. In der äußerst dynamischen sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung ergeben sich zwangsläufig immer wieder neue Gesichtspunkte, die Modifikationen des Steuersystems erforderlich machen.«²⁵⁶ Insofern kann hier ein gewisser Unterschied zu einer konservativen steuerpolitischen Konzeption gesehen werden. Im Rahmen dessen ging es im Speziellen zum einen um die Anpassung an die wirtschafts- und sozialpolitischen Ziele der SPÖ-Regierung und zum anderen um die Anpassung an entsprechende Entwicklungen in der EG,

254 Statistisches Jahrbuch für die Republik Österreich

255 Vortrag an der Hochschule für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften Linz am 21. 4. 1971: Androsch 1978a, 207

256 Androsch 1978a, 208

mit der es ja im Jahr 1972 zum Abschluss eines Assoziierungsabkommens gekommen war.

Versucht man, ein ordnungspolitisches Profil in der Steuerpolitik der frühen 1970er Jahre zu erkennen, so erscheinen (in den Aussagen des Finanzministers) dafür zumindest zwei funktionelle Prioritäten von Bedeutung. Das war erstens ein das gesamtwirtschaftliche Wachstum fördernder Effekt des Steuersystems. »In der wirtschaftspolitischen Konzeption der Bundesregierung nimmt das Ziel des wirtschaftlichen Wachstums eine hohe Priorität ein. Dies ist nicht die Folge des Wachstumsfetischismus, sondern drückt die Erkenntnis aus, dass die Aufgaben der kommenden Jahre nur durch eine entsprechende Zunahme des verfügbaren Güter- und Leistungsvolumens gelöst werden können.«²⁵⁷

Zweitens wurde aber innerhalb dieser wachstumspolitischen Zielsetzung des Steuersystems der Aufbringung einer ausreichenden Finanzierungsbasis der öffentlichen Hand, der, wie erwähnt, in der grundsätzlichen ordnungspolitischen Konzeption hinsichtlich der gesamtwirtschaftlichen und gesamtgesellschaftlichen Entwicklung zentraler Stellenwert zukam, vorrangige Bedeutung beigemessen. Im Unterschied zu den wachstumsorientierten Intentionen der Steuerpolitik der 1950er und 1960er Jahre, die primär auf die steuerliche Entlastung unternehmerischer Investitionstätigkeit ausgerichtet war, bekam also hier die Finanzierungsfunktion öffentlicher Aufgaben deutlich stärkeres Gewicht.

Sollte andererseits aber die Steuer- und Abgabenbelastung insgesamt nicht erhöht werden, die Steuerreformmaßnahmen also aufkommensneutral sein, dann bestand die Herausforderung darin, einen Ausgleich zwischen Steuerentlastung einerseits und öffentlichem Finanzierungsbedarf andererseits zu schaffen. »Eine steuerliche Entlastung der Bevölkerungsgruppen darf die Erfüllung der wachsenden Staatsausgaben nicht beeinträchtigen. Deshalb muß die Steuerreform im wesentlichen von einem gleich bleibenden Abgabenaufkommen ausgehen.«²⁵⁸

Im Vergleich zur wachstumspolitischen Zielsetzung kam der Umverteilung im Wege des Steuersystems keine vorrangige Bedeutung zu. Die Steuerpolitik wurde also nicht zu einem primär sozialpolitischen Instrument gemacht. Hier wurde im Grunde ein in den vorangegangenen Jahrzehnten bestehender Trend fortgesetzt. Dabei berief man sich auch auf Erkenntnisse aus internationalen finanzwissenschaftlichen Forschungen, aus denen hervorging, dass indirekte Steuern nicht notwendigerweise zu einer stärkeren Belastung der einkommensschwächeren Bevölkerungsteile führen müssten, wenn sie nach sozialen Kriterien differenziert gestaffelt würden, und dass die Einkommensverteilung eher durch Transferzahlungen und spezielle Ausgabenprogramme beeinflusst werden könnte als durch Effekte des Steuersystems.²⁵⁹

257 Androsch 1978a, 213

258 Androsch 1978a, 204

259 Androsch 1978a, 185

Im Sinne dessen lagen die Schwerpunkte der in wenigen Jahren umgesetzten Steuerreformmaßnahmen bei der Einführung der Mehrwertsteuer, der Einführung der Individualbesteuerung und einer Neugestaltung der Einkommensteuer. Bei der mit 1. Jänner 1973 in Kraft gesetzten Umstellung der bisherigen Umsatzsteuer auf die Mehrwertsteuer wurde ein bereits im Jahr 1967 eingeleiteter steuerpolitischer Reformschritt realisiert, der in der ÖVP-Regierung nicht umgesetzt werden konnte. Aber auch danach erwies sich die Materie wegen vielfältig divergierender Interessengegensätze als schwierig und langwierig. Immerhin ist der Gesetzesentwurf bereits im Februar 1971 in die Begutachtung gegangen, wurde aber erst im Juni 1972 im Nationalrat verabschiedet. Mit der Mehrwertsteuer, bei der die bisherige Bruttoallphasenumsatzsteuer durch eine Nettophasenumsatzsteuer mit Vorsteuerabzug ersetzt wurde, war vor allem eine Begünstigung unternehmerischer Investitionstätigkeit intendiert.

Ein zweites wesentliches Motiv dieses steuerpolitischen Reformschrittes war, wie erwähnt, die auch schon seit den 1960er Jahren anstehende und im Zusammenhang mit dem Assoziierungsvertrag von 1972 unmittelbar dringlich gewordene Anpassung an die Entwicklung in der EWG bzw. der EG. Dort stand bis Anfang 1973 die endgültige Umstellung auf die Mehrwertsteuer in allen Mitgliedsländern unmittelbar bevor. Da das bestehende österreichische Umsatzsteuersystem wegen der dort vorgesehenen vergleichsweise hohen Ausfuhrvergütungssätze und der darin steckenden verdeckten Exportsubventionen nicht wirklich kompatibel war und zunehmend Kritik hervorrief, bestand dringender Handlungsbedarf.²⁶⁰

Weniger ein umverteilender als vielmehr ein wesentlicher gesellschaftspolitischer Akzent wurde im Bereich der innerhalb der direkten Steuer eingeführten Individualbesteuerung gesetzt, wodurch die bisherige gemeinsame Haushaltsbesteuerung ersetzt wurde. Dabei ging es vor allem darum, die familienrechtlichen Reformen steuerpolitisch zu ergänzen, indem die innerhalb des Familienverbandes neben dem Einkommen des so genannten »Familienerhalters« oder »Haushaltsvorstandes« von anderen Familienmitgliedern erzielten Einkommen als eigenständige Einkommen gewertet und steuerlich behandelt wurden. Indem dies insbesondere die Einkommen berufstätiger Ehefrauen betraf, wurde hier auch ein wesentlicher materieller Beitrag zur Emanzipation der Frau geleistet. Neben dem gesellschaftspolitischen Aspekt war dabei aber auch der wachstums- und leistungsfördernde Effekt der Einkommensbesteuerung eine wesentliche Intention.²⁶¹

Gerade in dieser Hinsicht war die Individualbesteuerung in das parallel zur Mehrwertsteuer mit Jahresbeginn 1973 in Kraft gesetzte neue Einkommensteuergesetz eingebunden. Hier wurde u.a. mit Tarifsenkungen, Ersatz der bisherigen Einkommensteuerzuschläge durch einen Bruttotarif, mittels Steuerabsetzbeträgen und Veränderungen

²⁶⁰ Palme 1999, 118 ff.

²⁶¹ Smekal/Sausgruber 1996, 56 ff.; Androsch 1978a, 205, 211

in der steuerlichen Förderung von Bauspar-, Konten- und Wertpapiersparformen die Schaffung von leistungs- und investitionsfördernden Impulsen beabsichtigt.²⁶²

In der Mitte der 1970er Jahre veränderten sich die gesamtwirtschaftlichen Rahmen- und Entwicklungsbedingungen dermaßen rasch und stark, dass sich die Prioritäten in dem von der Finanzpolitik gesteuerten Policy-mix deutlich verschoben und zugleich die latenten ordnungspolitischen Konfliktzonen hinsichtlich der Hartwährungspolitik, der verstaatlichten Industrie und der wachsenden sozialpolitischen Inanspruchnahme des Staatshaushaltes vorübergehend in den Hintergrund traten.

5.3 ANTIZYKLISCHE KRISENPOLITIK IN DER MITTE DER 1970ER JAHRE

Von 1974 auf 1975 kam es zu einem von den Wirtschaftsprognosen in seinem Ausmaß nicht vorausgesehenen starken Konjunkturreinbruch. Statt der prognostizierten 4 % realen Wachstums des Bruttoinlandsproduktes kam ein Minus-Wachstum von -0,5 % zustande. Der Prognoseirrtum hinsichtlich weiterer starker Prosperität hatte unter anderem noch 1974 zu den bisher höchsten Lohnabschlüssen (12,9 %) geführt, die dann in der Krise selbst voll zum Tragen kamen. Die Wirtschaftsprognostik hatte vor allem mit einer starken Binnenkonjunktur gerechnet, die den erwarteten Rückgang in der Exportkonjunktur überkompensieren würde. Diese Erwartung erfüllte sich aber nicht. Es wurde trotz steigender Einkommen nicht mehr, sondern weniger konsumiert. Hauptsächlich deshalb, weil als Reaktion auf die in Folge des Erdölpreisschocks sprunghafte Energieverteuerung ein Vorsorgedenken Platz griff und infolge dessen die Sparneigung relativ anstieg. Der starke Konjunkturreinbruch und die Preissprünge hatten den inzwischen nach mehr als 20-jähriger Prosperität weit verbreiteten Glauben an eine Permanenz des Wachstumspfades und des Zustandes der Vollbeschäftigung nachhaltig erschüttert und vielfach Krisenbewusstsein hervorgerufen.

Die akute Problemlage ließ, insbesondere wegen zu befürchtender negativer Auswirkungen auf die Beschäftigungslage, eine wirksame antizyklische Reaktion der Wirtschafts- und Finanzpolitik notwendig erscheinen. Und zwar nicht nur in den Reihen der regierenden SPÖ, sondern auch im wirtschaftspolitischen Kompetenzzentrum der oppositionellen ÖVP, indem etwa Stephan Koren feststellte: »Das ist so ähnlich, wie wenn ein Haus brennt: Wenn man den Wasserstrahl auf das Haus lenkt, um den Brand zu löschen, tut man das auch auf die Gefahr hin, dass dabei wertvolle Möbel oder Teppiche Schaden erleiden oder naß werden. Wenn der Brand gelöscht ist, dann kann man sich erst wieder der Restaurierung der übrigen Gegenstände widmen – wenn man sie gerettet hat.«²⁶³ Es wird also hier bildhaft eine akute antizyklische Anstrengung befür-

262 Androsch 1978a, 217, 219

263 Zitiert nach: Stifter 2006, 107

wortet und zugleich aber die der Krisenbewältigung nachfolgende fiskalische Konsolidierungsstrategie antizipiert, eine Perspektive, in der auch die vom Finanzminister in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre verfolgte Linie lag, was aber, innerhalb der SPÖ zunehmend konflikträchtig werden sollte.

Die in dieser Weise von Koren skizzierte Übereinstimmung mit der antizyklischen Finanzpolitik entsprach ja auch dem am Ende der 1950er Jahre und 1966/67 praktizierten, keynesianisch geprägten ordnungspolitischen Handlungsmuster, jedoch mit dem Unterschied, dass diesmal die Dimension des konjunkturellen Rückschlages wesentlich massiver war und infolgedessen auch die budgetäre antizyklische Intervention ein deutlich größeres Volumen annahm.

So wurde im Wege der Ausschöpfung der im Budget vorgesehenen Konjunkturausgleichsquote und einiger Haushaltsüberschreitungssetze der Ausgabenrahmen, insbesondere im Bereich der Infrastrukturinvestitionen, deutlich ausgeweitet. Das dabei angewandte Deficit-spending erfolgte zum größeren Teil über Auslandskredite. Die dahinter stehende Absicht, den Crowding-out-Effekt, also die Verdrängung privater heimischer Kapitalnachfrage, möglichst gering zu halten, steht in Zusammenhang mit der die antizyklische Intervention kennzeichnenden Kombination von nachfrage- und angebotsorientierten Komponenten.

Diese lag in einer – im Budget ebenfalls ausgabenwirksamen – Verstärkung der Förderung privater Investitions- und Nachfragetätigkeit. Im Zusammenhang damit wurde 1975 auch, ausgehend vom Einkommensteuergesetz 1973, durch Anhebung von Absetzbeträgen und Milderung der Progression ein steuerlicher Entlastungseffekt mit positiver Auswirkung auf die Entwicklung der Nettoeinkommen gesetzt. Andererseits wurde der staatlichen Kreditnachfrage im Inland angesichts der erwähnten Steigerung der privaten Sparneigung ein für die konjunkturelle Ankurbelung erforderlicher spezieller geldwirtschaftlicher Mobilisierungseffekt und damit eine konstruktive und damit für die ordnungspolitische Dimension der Finanzpolitik relevante volkswirtschaftliche Funktion beigemessen. So jedenfalls aus der Sicht des Finanzministers: »Gerade das Rezessionsjahr 1975 hat die Bedeutung des öffentlichen Kredits nicht nur für die Erhaltung der Arbeitsplätze durch direkte Kredite gezeigt, sondern im speziellen die zentrale Bedeutung für die Aufrechterhaltung eines geordneten Geld- und Finanzwesens. Die geringe Verschuldungsneigung der privaten Hände in Konjunkturabschwungszeiten ist bekannt. Durch steigende Geldkapitalbildung ist aber die Notwendigkeit gegeben, den Geldkreislauf durch Ausleihungen überhaupt funktionsfähig zu erhalten. Mit anderen Worten: Objektiv gesehen war die Schuldaufnahme des Bundes richtig, in der besonderen Situation der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen sogar notwendig.«²⁶⁴

264 Androsch in einem Referat bei der Betriebswirtschaftlichen Woche am 22. 10. 1976 in Wien; Androsch 1978a, 224

Eine Besonderheit dieses »austrokeynesianischen« Weges zeigt sich im internationalen Vergleich, speziell mit der BRD, insofern, als in Österreich der expansive budgetäre Ausgabenkurs vergleichsweise länger, also auch noch im Jahr 1976 beibehalten wurde. So wurde, »als zu Beginn des Jahres 1976 die konjunkturelle Erholung noch keineswegs auf sicheren Beinen stand, ... die gesamtwirtschaftliche Nachfrage bewusst durch zusätzliche öffentliche Ausgaben unterstützt«. ²⁶⁵ Fritz Scharpf resümierte in einer vergleichenden Studie: »Als dann die Rezession alle Prognosen über den Haufen warf, versuchte man jedoch nicht – wie die Bundesrepublik mit dem Haushaltsstrukturgesetz von 1975 –, die entstehenden Lücken sogleich wieder zu schließen oder wenigstens zu verkleinern. Im Gegenteil: Man ging – nach der Erinnerung eines Beteiligten – geradezu mit Freuden ins Defizit, um endlich einmal die Leistungsfähigkeit einer expansiven Fiskalpolitik zu demonstrieren ... Das Defizit des Bundeshaushaltes belief sich 1975 auf 4,5 % des Bruttosozialproduktes und stieg 1976 auf 4,7 %, während es in der BRD 1975 nur 3,3 % erreichte und 1976 schon wieder auf 2,5 % zurückging.« ²⁶⁶

Eine weitere Besonderheit des »austrokeynesianischen« Weges lag – in Fortführung der in den 1950er und 1960er Jahren etablierten institutionellen und funktionellen Kooperationsmechanismen – in der flankierenden Verbindung der budgetären Expansion durch die Lohn- und die Währungspolitik hinsichtlich der Geldwertstabilität. ²⁶⁷ Wiederum ist hier die bereits bewährte enge Koordination und Abstimmung zwischen Regierung, Sozialpartnern, speziell dem ÖGB, und der Nationalbank wirksam zum Tragen gekommen, nur dass nunmehr die Führungsrolle der Finanzpolitik ausgeprägter war als früher.

In der Lohnpolitik kehrte die Gewerkschaftsführung rasch wieder auf den stabilitätsorientierten Kurs zurück, was an der Basis nicht immer leicht umzusetzen war. Über Jahre hinaus blieben die Nettoreallöhne praktisch unverändert, woraus sich für die österreichische Wirtschaft im internationalen Vergleich ein gewisser Lohnkostenvorteil ergab, der aber durch steigende Lohnnebenkosten weitgehend kompensiert wurde. Bruttolohnzuwächse ergaben sich vor allem aus staatlichen Transferleistungen.

Wesentliche Voraussetzung für diese Lohnpolitik war aber, dass es von der Preisseite her keine starken Antriebe in Richtung einer Preis-Lohn-Spirale gab. Insofern liegt hier ein relevanter sachlicher Ansatzpunkt für die nunmehr dezidiert positive Haltung der ÖGB-Führung zur »Hartwährungspolitik«. Denn durch diese wurde Inflationsimport und damit Preisauftrieb hintangehalten und damit eine wichtige Voraussetzung für die stabilitätsorientierte Lohnpolitik geschaffen, die wiederum nicht unwesentliche Bedingung für eine stabile Beschäftigungslage war. In der Geld- und Währungspolitik wurde in enger Abstimmung zwischen Finanzministerium, Nationalbank und ÖGB

265 Androsch 1978a, 226

266 Scharpf 1987, 85

267 Butschek 2001, 293 ff.

im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern, wie Großbritannien oder Italien, die Abwertungen vornahmen, auch in der akuten Krisensituation strikt an der »Hartwährungspolitik« festgehalten, um den starken außenwirtschaftlichen Inflationsdruck abzublocken.

Die akute budgetäre antizyklische Krisenintervention stand aus der Sicht des Finanzministers durchaus in einer Kontinuität mit der seit den späten 1950er Jahren etablierten grundsätzlich keynesianischen Ausrichtung der Finanzpolitik: »Untersucht man die Relation Finanzschuld – Budgetvolumen, so zeigt auch hier das Ergebnis zumindest der letzten zehn Jahre eine klare antizyklische Tendenz. Machte die gesamte Bundesschuld im Jahre 1966 rund 40 Prozent des Budgetvolumens aus, so ist dieser Anteil in der Flaute 1968 auf über 46 Prozent angestiegen. Bis zum Jahr 1974 sank der Prozentsatz kontinuierlich auf 36,7 Prozent; 1975 stieg er rapid auf 51 Prozent an, um 1976 bei rund 61 Prozent zu stehen.«²⁶⁸

Konsequenterweise wurde im Sinne dieser Kontinuität nach der Überwindung bzw., wie es oft auch genannt wurde, dem »Durchtauchen« der akuten Krise ab 1977 versucht, wiederum einen budgetären Konsolidierungskurs einzuleiten, was aber, wie erwähnt, zu ordnungspolitischem Konfliktpotenzial geführt hat.²⁶⁹ Dieses Konfliktpotenzial war nicht zuletzt von den Erwartungshaltungen gegenüber antizyklischer Intervention und deren Möglichkeiten bedingt. Und gerade darin liegt ein wesentlicher Akzent in der weiteren Entwicklung der ordnungspolitischen Dimension der Finanzpolitik:

Gegenüber der auch innerhalb der regierenden SPÖ weit verbreiteten Erwartungshaltung einer weitgehenden Absicherung wirtschaftlicher und sozialer Stabilität über finanzpolitische Intervention stand die vom Finanzminister selbst nachdrücklich vertretene Position einer relativen Begrenztheit der Handlungsspielräume antizyklischer Konjunktur und Wachstumssteuerung.²⁷⁰ Dabei wurde, im Grunde dem Kern der Keynes'schen »Allgemeinen Theorie« entsprechend, die Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit der kräftigen antizyklischen Intervention in der unmittelbaren Krisensituation in Hinsicht auf das wirtschafts- und gesellschaftspolitische Primat Beschäftigungssicherung sowie in Bezug auf das Marktversagen in der Konjunkturkrise außer Zweifel gestellt. Zugleich wurde aber der von der Opposition immer wieder vorgetragene Kritik an der dadurch angewachsenen Staatsverschuldung mit dem Hinweis auf eine zeitliche Ausdehnung, also längerfristige Gestaltung der budgetären Konsolidierung, begegnet: »Wenn man im »Recht auf Arbeit« einen moralischen Grundwert sieht, ergibt sich aus

268 Androsch 1978a, 226

269 Erfolge – Probleme – Chancen. Österreichs Wirtschaft zur Mitte 1977, hg. vom Bundesministerium für Finanzen, Wien 1977 (im Zusammenhang mit dem von der Bundesregierung vorgelegten »Bericht zur Lage der österreichischen Wirtschaft«)

270 Androsch 1978b

der unzureichenden Selbststeuerungskraft des Marktes die Notwendigkeit der staatlichen Intervention. Dass angesichts der Schwere des internationalen Konjunkturerbruchs und der Dauer, mit der der Aufschwung auf sich warten ließ und weiter warten lässt, eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte längere Zeit in Anspruch nimmt, wird in der politischen Auseinandersetzung nur zu leicht vergessen. Ebenso, dass die dazu benötigten Mittel der Preis für die Interventionen sind, die ein höheres Maß an Beschäftigung, aber auch an Rentabilität in allen jenen Betrieben sicherte, die über Defizite finanzierte Staatsaufträge erhielten.«²⁷¹

Andererseits aber wurde im Sinne einer längerfristigen, über die akute Krisenlage hinausreichenden Perspektive vom Finanzminister der simple Glaube an die antizyklische »Machbarkeit« der Konjunktur kritisiert und die Notwendigkeit einer deutlichen Verstärkung einer strukturpolitischen Komponente finanzpolitischer Gestaltung eingemahnt. Insofern erscheint die antizyklische Krisenintervention auch nicht als nachhaltige Lösung der Krise, sondern als kurzfristige Bewältigung akuter Krisensymptome. Unbestritten blieb aber weiterhin der führende wirtschaftspolitische Gestaltungsanspruch der Finanzpolitik:

In dem bereits mehrfach zitierten Referat vor der Österreichischen Handelskammer in Zürich im Jahr 1976 meinte Androsch dazu programmatisch: »Wenn aber die Ablaufsteuerung in den zurückliegenden zwei Jahren nicht zur Zufriedenheit funktioniert hat, so muss deswegen nicht automatisch und grundsätzlich die Unmöglichkeit der Steuerung bewiesen sein. Es erhebt sich vielmehr die Frage, ob die eingesetzten Instrumente den gestellten Anforderungen gerecht geworden sind? Nach den bisherigen Erfahrungen muss man diese Frage mit Nein beantworten ... Die jüngste weltwirtschaftliche Entwicklung zeigt, dass die Rezession nicht allein auf konjunkturelle, sondern in beträchtlichem Ausmaß auf strukturelle Gegebenheiten zurückzuführen ist. Die traditionellen Instrumente der Konjunktursteuerung, die noch dazu lange Zeit mit Knopfdruck-Wirksamkeit assoziiert wurden, mussten daher im Bestreben, wieder zu einem einigermaßen zufriedenstellenden Expansionstempo zurückzufinden, naturgemäß ihren Dienst versagen.«²⁷²

In diesem Sinne wurde in spezieller Weise dem Staatskredit und damit dem Defizitpending, das damit weiterhin als wesentliches Instrument der wirtschaftspolitischen Steuerung galt, über die kurzfristige konjunkturpolitische Ausgleichsfunktion hinaus explizit und vorrangig eine mittel- bis langfristige strukturpolitische Gestaltungsqualität zugemessen: »In den Industriegesellschaften, dies insbesondere nach den tiefgreifenden Umwälzungen durch Rohstoffpreisexplosion und Ölschock, muß die Strukturpolitik immer mehr in das Zentrum der wirtschaftspolitischen Aufgabenstellungen rücken. Auf

271 Androsch 1978a, 115 f.

272 Androsch in einer Rede vor der Österreichischen Handelskammer in Zürich am 11. 2. 1976: Androsch 1978a, 96

den Staatskredit bezogen, erhebt sich damit die Frage, ob sich seine Funktion auf die Rezessionsbekämpfung zu beschränken hat oder ob ihm mit den langfristig gestellten Aufgaben auch eine langfristige Funktion, also eine strukturpolitische Funktion, zukommt. Ich möchte mich eindeutig und ausdrücklich dazu bekennen, dass der Staatshaushalt und mit ihm der Staatskredit in der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik eine Funktion zu erfüllen hat, die weit über die Konjunkturstützung in der Rezession hinausgeht. Es ist unbestritten, den Staatskredit zur Beseitigung konjunktureller Ungleichgewichte einzusetzen. Ebenso selbstverständlich, ja unausweichlich scheint es, den Staatskredit dann einzusetzen, wenn in der Volkswirtschaft strukturelle Ungleichgewichte gegeben sind.«²⁷³

Ein hauptsächliches Problem einer nachfrageorientierten Konjunktursteuerung ohne wesentlichen Strukturwandel wurde dabei in der Auswirkung auf eine Verschlechterung der außenwirtschaftlichen Bilanz infolge einer Verstärkung des Importsoges und damit zunehmendem Inflationsimport gesehen, einer Konstellation, die letztlich auf die Beschäftigungsverhältnisse durchschlagen würde: »Eine Politik, die den Schwerpunkt der Ablaufsteuerung in der Nachfragedosierung erblickt, muß angesichts dieser Situation vor folgendem Dilemma stehen: Werden der Produktionsumfang und das Beschäftigungsniveau aufrechterhalten, so beschleunigt der von außen kommende Teuerungsstoß in der Folge das Inflationstempo; soll Inflation vermieden werden, so müssen Produktionsvolumen und Beschäftigung reduziert werden.«²⁷⁴ Der Ausweg aus diesem Dilemma sollte in einer Forcierung der Strukturpolitik liegen, wobei der Beibehaltung der »Hartwährungspolitik« die Funktion eines Innovationsdruckes oder, wie es Androsch gelegentlich ausdrückte, einer »Investitionspeitsche« zugemessen wurde. Und genau hier brachen im Verlauf der zweiten Hälfte der 1970er wesentliche ordnungspolitische Konfliktlinien auf.

Gleiches gilt für die an eine nachfrageorientierte Finanzpolitik geknüpften Erwartungen generell. Hier wurde von Seite des Finanzministers den aus dem beschäftigungspolitischen Erfolg der akuten antizyklischen Krisenintervention allenthalben abgeleiteten Erwartungen eines dauerhaften Ersatzes mangelnder privater Nachfrage durch öffentliche Nachfrage insofern eine klare Absage erteilt, als Letzterer im Rahmen eines Primates der Strukturpolitik die Aufgabe der Infrastrukturerstellung als Rahmen für privatwirtschaftliche Investition, also letztlich eine indirekt angebotsorientierte Ausrichtung, zukam: »Gerade bei der Auseinandersetzung mit dem Sektor der öffentlichen Leistungen und Einrichtungen zeigt sich der enge Konnex zwischen Strukturpolitik und Konjunkturpolitik im engeren Sinn, scheint es mir doch außer Streit zu stehen, dass bei einem Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, wie er bei einer so

273 Androsch in einem Referat bei der Betriebswirtschaftlichen Woche am 22. 10. 1976 in Wien: Androsch 1978a, 226

274 Androsch 1978a, 96

schweren internationalen Rezession wie der gegenwärtigen eintritt, der öffentliche Sektor nachfragestützend eingreift. Sicherlich kann zusätzliche öffentliche Nachfrage nicht in einer Art von Zug-um-Zug-Wirkung die Verminderung oder den Ausfall privater Nachfrage kompensieren. Es geht aber beim öffentlichen Auftrag darum, den Beitrag zur Sicherung der Beschäftigung mit der Verbesserung der Infrastruktur zu verbinden. Die Investitionsförderung durch öffentliche Mittel stellt dazu ein wichtiges Korrelat dar, weil sie darauf abzielt, die Verbesserung der Leistungsstrukturen im einzelwirtschaftlichen Bereich zu unterstützen.«²⁷⁵

Und Gleiches gilt hinsichtlich der Erwartungen einer vorrangigen Verantwortlichkeit der Finanzpolitik für die Einkommensumverteilung: »Die Verlagerung aller Umverteilungsaufgaben auf die öffentliche Hand ohne den Versuch, bereits bei der Primärverteilung entsprechende Korrekturen anzubringen, ist angesichts der übrigen Aufgaben des Staates zur Konjunkturstabilisierung, zur Bereitstellung von Infrastruktur usw. nicht auf Dauer und nicht unbeschränkt möglich.«²⁷⁶

5.4 STRATEGIEKONFLIKTE IN DER ZWEITEN HÄLFTE DER 1970ER JAHRE

In der zweiten Hälfte der 1970er Jahre war das wirtschaftliche Entwicklungsszenario von mehreren Problemfaktoren gekennzeichnet und es war damit das wirtschaftspolitische Anforderungspotenzial einigermaßen schwierig. Die Wachstumsdynamik war im Vergleich zur Zeit vor der Krise spürbar abgeschwächt, die Vollbeschäftigung stand in Gefahr, es gab einen latenten Inflationsdruck und die Passivierung der Leistungsbilanz drohte zu einem Dauerzustand zu werden. Strukturprobleme, insbesondere im Bereich der verstaatlichten Industrie, wurden immer offensichtlicher, die sozialpolitischen Finanzierungserfordernisse stiegen deutlich und das Voranschreiten der Europäischen Währungsintegration in Richtung EWS (1979) erforderte Entscheidungen hinsichtlich der Positionierung des Schilling in diesem Rahmen.

Zugleich war die Erwartungshaltung hinsichtlich einer weiteren stabilen wirtschaftlichen und sozialen Aufwärtsentwicklung sowie hinsichtlich der Verantwortlichkeit der staatlichen Wirtschafts- und Sozialpolitik dafür sehr hoch. Diese Erwartungshaltung war zweifelsohne durch die – auch international anerkannte – kurzfristige Bewältigung der akuten Krise gestärkt, nachdem es gelungen war, sowohl Arbeitslosigkeit als auch Inflation im Vergleich niedrig zu halten. Die Wirtschaftspolitik mit der Finanzpolitik als Steuerungszentrale musste geradezu als der entscheidende Krisenlösungsfaktor auf der damals viel zitierten »Insel der Seligen« erscheinen. Im Zusammenhang damit konnte auch der Glaube an die wirtschaftspolitische und damit vor allem finanzpoli-

275 Androsch 1978a, 101

276 Androsch 1978a, 126

tische Machbarkeit von wirtschaftlicher und sozialer Stabilität gefestigt und eine darauf ausgerichtete Erwartungshaltung für die Zukunft gestärkt werden.

Dem gegenüber stand die, angesichts der deutlich angewachsenen Staatsverschuldung notwendige und auch von der Opposition mit zunehmender Vehemenz eingeforderte Haushaltskonsolidierung.²⁷⁷ Jedenfalls ergaben sich für eine weiterhin eine wirtschaftspolitische Führungsposition im Sinne der »Globalsteuerung« beanspruchende Finanzpolitik erhebliche Herausforderungen und wachsende Konfliktzonen im politischen System. Innerhalb der SPÖ kam dies auch im Zuge der Diskussionen um das Parteiprogramm 1978 zum Ausdruck.²⁷⁸

Ein wichtiger Ansatzpunkt dafür lag in der Tatsache, dass sich parallel zu den offensichtlichen kurzfristigen Erfolgen der antizyklischen Krisenbewältigung das in der Folge den ordnungspolitischen Diskurs wesentlich beherrschende Problem des »Zwillingsdefizits« abzeichnete. Zum einen gab es einen sprunghaften Anstieg des Haushaltsdefizits und infolgedessen einen solchen der Staatsverschuldung und zum anderen ein stark zunehmendes Leistungsbilanzdefizit, das seinen Höhepunkt mit über 30 Mrd. S im Jahr 1977 erreichte. Von beiden gingen mittelfristig stabilitätsbedrohende Effekte aus.

Abgesehen von der oppositionellen Kritik lag in diesem Zusammenhang ein nach der Überwindung der unmittelbaren Konjunkturkrise ab 1977 offen aufbrechender wirtschaftspolitischer Strategiekonflikt in der Regierungspartei begründet, dessen vorrangige Protagonisten der damalige Bundeskanzler Kreisky und der damalige Finanzminister Androsch waren. In der nachträglichen Analyse und wohl auch in der jeweiligen Perspektive der Beteiligten erscheint dieser Strategiekonflikt als wesentlich mehr als nur ein Streit um konkrete einzelne wirtschaftspolitische Maßnahmen.²⁷⁹ Vielmehr wurde hier ein grundsätzlicher Konflikt zwischen dem Konzept des umfassend »sorgenden« und intervenierenden Staates und dem Konzept der sich auf die Setzung von strukturellen Rahmenbedingungen und konjunkturellen und distributiven Korrektiven konzentrierenden, primär an ökonomischen Szenarien orientierten wirtschafts- und finanzpolitischen Globalsteuerung virulent. Dieser Strategiekonflikt beschränkte sich auch keineswegs auf die beiden Protagonisten oder die zuzuordnenden Parteiflügel, sondern wurde zu einem grundsätzlichen Spannungsmoment innerhalb des wirtschaftspolitischen Systems.

Im Hinblick auf die ordnungspolitische Dimension der Finanzpolitik standen – schematisch vereinfacht – zwei Konzeptionen einander gegenüber. Auf der einen Seite (Bundeskanzler) eine auf Beschäftigungssicherung ausgerichtete weitere Expansion des finanzpolitischen Handlungsspielraumes, verbunden mit der Fortführung der beschäf-

277 Stifter 2006, 197 ff.

278 Matzner 1993

279 Liegl/Pelinka 2004

tigungspolitischen und nunmehr auch regionalpolitischen Instrumentalisierung der verstaatlichten Wirtschaft, was etwa in Beschäftigungsgarantien in Krisenregionen zum Ausdruck kam, und einem zumindest graduellen Abgehen von der Hartwährungspolitik im Sinne einer wechsellkursbedingten Exportförderung. Auf der anderen Seite (Finanzminister) eine tendenzielle Eindämmung der sprunghaft angestiegenen Verschuldung des Bundeshaushaltes, um Spielraum für eventuelle spätere neuerliche konjunkturpolitische Interventionen zu schaffen, verbunden mit einem Abgehen von der beschäftigungspolitischen Instrumentalisierung der verstaatlichten Wirtschaft zugunsten von forciertem Strukturwandel und einer strikten Beibehaltung der Hartwährungspolitik zur Absicherung der Preisniveau- und Wechselkursstabilität sowie als Druckmittel für innovationsorientierten Strukturwandel, insbesondere im Industriesektor.

Im Zusammenhang damit wurde die weiterhin oberste Zielpriorität behaltende Sicherung der Vollbeschäftigung aus der Sicht der Finanzpolitik in instrumenteller Hinsicht tendenziell von der konjunkturpolitischen hin zur strukturpolitischen Schwerpunktsetzung verlagert. So jedenfalls in der strategischen Perspektive des Finanzministers: »Wenn die österreichische Wirtschaft ihren Rückstand gegenüber den ökonomisch fortgeschritteneren Industrieländern weiter verringern will und alle Beteiligten sind sich darüber einig, dass sie es soll, dann ist eine dauernde gezielte Anpassung der Produktions- und Absatzstrukturen notwendig.«²⁸⁰ In Bezug auf eine begrenzte Reichweite nachfrageorientierter Konjunktursteuerung über den Staatshaushalt vertrat Androsch die Ansicht, dass »der Staatshaushalt ... wohl in der Lage sei, in einer Reihe von Bereichen durch den massiven Einsatz von Budgetmitteln, indem Milliarden in Form von Aufträgen in die Wirtschaft gepumpt werden, vorübergehend die Beschäftigung zu erhalten. Der Staatshaushalt kann aber nicht auf Dauer versteinerte Strukturen finanzieren. Die Gelder sind besser angelegt, wenn mit ihnen der Strukturwandel gefördert und dadurch beschleunigt wird.«²⁸¹

Unmittelbar verbunden damit wurde die Forderung nach Flexibilisierung und Mobilisierung der Beschäftigungsverhältnisse, eine Position, die ebenfalls gegen die dominierende Erwartungshaltung bezüglich einer dauerhaften Beschäftigungssicherung vor Ort und gegen die diesbezüglich an die Arbeitszeitverkürzung geknüpften Hoffungen stand. So meinte Androsch: »Das Recht auf Arbeit – auch in Zukunft die wichtigste Aufgabe der Wirtschaftspolitik – kann unter den Bedingungen einer dynamisch wachsenden Wirtschaft nicht die Sicherung eines bestimmten Arbeitsplatzes »vor der Haustüre« bedeuten. Damit würde nur die Notwendigkeit einer Strukturveränderung der Wirtschaft und die Schaffung zukünftiger und sicherer Arbeitsplätze verhindert werden ... Die Arbeitszeitverkürzung von 42 auf 40 Wochenstunden hat zweifellos zur Erhaltung der Vollbeschäftigung beigetragen, doch kann darin kein Patentrezept gesehen

280 Androsch 1978a, 133

281 Androsch 1978a, 71

werden. Die Umverteilung der vorhandenen Arbeit auf mehr Arbeitskräfte, als zu ihrer Bewältigung notwendig sind, kann nur kurzfristig den Arbeitsmarkt entspannen, längerfristig aber zu einer noch gravierenderen Gefährdung der Arbeitsplätze führen, da die Konkurrenzfähigkeit der Wirtschaft sinkt.«²⁸² Mit dieser Forderung nach stärkerer Flexibilisierung der Arbeitsmarktverhältnisse ergaben sich wiederum durchaus gewisse Parallelen und Berührungspunkte mit entsprechenden Konzeptionen der ÖVP, etwa in dem gelegentlich auch als »Taus-Plan« bezeichneten »Konzept zur Sicherung des Arbeitsplatzes« aus dem Jahr 1977.²⁸³

Parallel dazu wurde, ausgehend von einer weiteren Expansion der Ansprüche an staatsfinanzierte Interventionen und Leistungen, eine auf eine primär abgabenorientierte Erweiterung der Einnahmenseite des Staatshaushaltes ausgerichtete ordnungspolitische Argumentationslinie aufgebaut: »Die öffentliche Verantwortung für das wirtschaftliche Geschehen setzt Maßnahmen in Form von Gestaltungsinterventionen voraus. Diese Maßnahmen, zusammen mit der Notwendigkeit, die Sozialausgaben zu bestreiten und konjunkturelle Schwankungen stabilisierend zu beeinflussen, erfordern einen hohen Finanzierungsbedarf.«²⁸⁴

Eine wesentliche Determinante war dabei die in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre generell im finanz- und ordnungspolitischen Diskurs in den Vordergrund gerückte Frage nach den Grenzen der Staatsverschuldung.²⁸⁵ Seine Position formulierte der Finanzminister folgendermaßen: »In allen Staaten der Welt steigen die Anforderungen an die öffentlichen Haushalte. Wächst die Wirtschaft, werden vom Staat die entsprechenden Investitionen, zum Beispiel die Schaffung der Infrastruktur oder die Erschließung neuer Energiequellen und die Beseitigung der auftretenden Nebenerscheinungen verlangt. Treten Störungen im Wirtschaftsablauf auf, muss der Staat für Überbrückung und Beseitigung sorgen ... Doch die Bereitschaft, dem Staat auch zu geben, was des Staates ist, hat mit der Begehrlichkeit an den Staat nicht Schritt gehalten. Die Folgen sind zweifach: In nahezu allen Industriestaaten der freien Welt hat die Belastbarkeit der öffentlichen Haushalte eine Obergrenze erreicht und die Verschuldung der öffentlichen Haushalte hat stark zugenommen.«²⁸⁶

Im Grunde ging es in diesem Diskurs um die Grenzen der Staatsverschuldung und in der dabei aufbrechenden ordnungspolitischen Konfliktzone, ausgehend von den nach der Überwindung der unmittelbaren Krise bestehenden Verhältnissen, um eine Neudefinition der Rolle des Staatskredites und des Deficit-spending im Hinblick auf die weitere

282 Androsch 1978a, 68 f.

283 Stifter 2006, 175 f.

284 Androsch 1978a, 78

285 Zu diesem Diskurs: Nowotny (Hg.) 1979, Maurer/Bauer 1977: Grenzen der öffentlichen Verschuldung; Gantner/Smekal/Thöni 1978, Wysocki 1989

286 Androsch 1978a, 72

wirtschaftliche und soziale Entwicklung und in Verbindung damit auch um eine Neudefinition des Verhältnisses von »öffentlichem« und »privatem« Finanzierungssystem.

In der Argumentationslinie des Finanzministers lässt sich recht deutlich eine Konzeption der Verbindung von konjunktur-, struktur- und geldpolitischer Funktion des Staatskredits erkennen, wobei die Ziel-Priorität eindeutig und explizit auf die strukturpolitischen Effekte gelegt wurde.²⁸⁷ Ausgegangen wurde dabei von einem grundsätzlichen Bekenntnis zur wesentlichen Bedeutung des Staatskredites als Instrument der wirtschaftspolitischen Gestaltung. Im Zusammenhang damit wurde die populistische Kritik an der »Schuldenmacherei« ebenso zurückgewiesen wie auch, unter Berufung auf entsprechende Ausführungen des bundesdeutschen Finanzministers Alex Möller, den Versuchen einer Definition von absoluten Grenzen der Staatsschuld eine Absage erteilt wurde.²⁸⁸

Androsch argumentierte dabei auf der Basis der damals in der finanzwissenschaftlichen Lehre vertretenen institutionellen und funktionellen Einbindung der Finanzpolitik in den »wirtschaftspolitischen, gesellschaftspolitischen und politischen Gesamtzusammenhang« und leitete daraus drei »Thesen« ab, die als in diesem Diskurs bzw. dieser Konfliktzone vertretene ordnungspolitische Leitmotive verstanden werden können.²⁸⁹ »Die erste These betrifft die Bemühungen zur Schaffung bzw. Aufrechterhaltung eines hohen Beschäftigungsniveaus. Die Sicherung der Arbeitsplätze ist ein auf alle Fälle außer Streit zu stellendes Ziel der staatlichen Politik.« Wurde damit gleichsam ein wirtschafts- und gesellschaftspolitisches »Finalziel« finanzpolitischen Gestaltens benannt, so wurde in einer zweiten These hinsichtlich dessen Erreichung, gleichsam im Sinne eines »Modalzieles«, eine funktionale Arbeitsteilung zwischen öffentlichem und privatem Finanzierungssystem intendiert: »Die arbeitsteilige moderne Gesellschaft bedarf eines gleichwertigen Geld-, Finanz- und Währungswesens.«

Darin steckt zum einen der Anspruch der expliziten Einbeziehung der Geld- und Kreditwirtschaft als ein zum öffentlichen Finanzierungssystem komplementäres Element in eine umfassende wirtschafts- und gesellschaftspolitische Strategie und innerhalb dieser zum anderen eine deutliche Aufwertung der strukturpolitischen Komponente. Daraus ergab sich als dritte »These« eine spezifische funktionelle Positionierung des Staatskredits, sowohl in Bezug auf die strukturpolitische Priorität als auch in Bezug auf das Geld- und Währungssystem. »Mit seinem Beitrag zur Vollbeschäftigungspolitik hat er (der Staatskredit) neben dem konjunkturpolitischen einem ganz elementaren

287 Die folgenden Zitate aus einem Vortrag in München 25. 6. 1976 zum Thema »Die Rolle des Staatskredites in historischer Sicht und in seiner Bedeutung für den modernen Industriestaat«: Androsch 1978a, 141 ff.

288 Androsch beruft sich dabei auf die Schrift Möllers »Staatsverschuldung als Instrument der Wirtschaftspolitik«.

289 Ein führendes Lehrbuch, auf das sich Androsch bezieht, war: Wittmann 1974/76

strukturpolitischen Anliegen Rechnung zu tragen. Mit dem Geld-, Finanz- und Währungswesen steht er in doppelter Hinsicht in einem engen Zusammenhang: Er bedient sich der Geldverfassung zu seinem eigenen Funktionieren, wie er andererseits dazu beizutragen hat, die Ordnungsmäßigkeit des Geldwesens zu sichern.«

Damit wurde dem Staatskredit eine explizit konstruktive und tragende Rolle im gesamtwirtschaftlichen und gesamtgesellschaftlichen Finanzierungssystem beigemessen und damit auf der einen Seite der primär quantitativ argumentierenden oppositionellen Kritik an der gewachsenen Staatsverschuldung entgegengetreten und auf der anderen Seite der im sozialdemokratischen Lager weit verbreiteten Erwartung einer im Grunde universellen und unbegrenzten Einsetzbarkeit des Staatskredites begegnet. »Dass diese Zusammenhänge nicht immer beachtet worden sind und der Staatskredit nicht zuletzt wegen dieser Nichtbeachtung – um es milde auszudrücken – ›ins Gerede‹ gekommen ist, dürfte hinlänglich bekannt sein«, meinte Androsch.

Dass es als Folge der akuten antizyklischen Krisensteuerung zu einer deutlichen Erhöhung der Staatsverschuldung gekommen war, konnte als Faktum gelten. Die Frage war nun, wie damit in der Folge umzugehen sei. Der Finanzminister vertrat dabei – durchaus dem Muster des antizyklischen Konzeptes entsprechend, wonach nach Überwindung einer Konjunkturkrise die infolge Deficit-spending entstandene Verschuldung wieder abzubauen sei – eine Konsolidierungsstrategie, jedoch in einem moderaten Zeitrahmen. »In Österreich wurde die Rezession erfolgreich bekämpft. Die Folge ist, dass die Budgetdefizite ein hohes Niveau erreicht haben und die Staatsschulden beträchtlich gestiegen sind. Die Defizite müssen wieder verringert werden. Das wird einige Jahre erfordern, weil zunächst auf der Einnahmenseite noch die rezessionsbedingten Ausfälle wirken und weil große Kürzungen auf der Ausgabenseite nur unter einschneidenden Leistungsver schlechterungen denkbar wären.«

Damit wurde allerdings alles andere als eine »Nulldefizit«-Strategie intendiert, sondern in expliziter Auseinandersetzung damit, »dass die tagespolitische Diskussion die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Zusammenhänge allzu gerne negiert und den Staatskredit als Schuldenmacherei diskreditiert«, wurde auf die volkswirtschaftliche Funktionalität der Institution »Staatskredit« abgezielt. Dabei erscheinen für die ordnungspolitische Konzeption der Finanzpolitik neben der gewissermaßen obligatorischen »konjunktur- und strukturpolitischen Wirkungsweise« des Staatskredits insbesondere die Bewertung von dessen Bedeutung für die Einkommensentwicklung und die Kapitalmobilisierung im volkswirtschaftlichen Wertschöpfungsprozess von Interesse.

So der Umstand, »dass durch Staatsverschuldung zusätzliche Einkommen geschaffen werden, die die Wirtschaft auf ein höheres Konsumniveau heben können«, also Wachstumseffekte generiert werden. Weiters die Mobilisierung eines Teiles der volkswirtschaftlichen Sparquote indem zum einen »der Staatskredit in wesentlichem Maße durch die private Geldkapitalbildung ermöglicht wird« und zum anderen »mit der Aufnahme von Staatskrediten ... ja allenfalls vorhandene strukturelle Sparüberschüsse mobilisiert

und investiven Zwecken zugeführt werden« können. Damit wurde ein Multiplikatoreffekt öffentlicher Investitionen verbunden, indem »öffentliche Investitionen vielfach private Investitionen zur Folge haben bzw. diese erleichtern, da die mit den privaten Investitionsprojekten verbundenen Kosten und Risiken vermindert werden können«. Des Weiteren wurde ins Treffen geführt, dass »der über den öffentlichen Kredit finanzierten Ausgabe ... ja in der realen Sphäre eine entsprechende Vermögensbildung« gegenüberstünde, und »dass ein nicht geringer Teil der Kreditaufnahme im Transferweg wieder in die Wirtschaft zurückfließt, wodurch über Globalsteuerung hinaus sektorale Förderungen und Strukturanpassungen möglich werden«.

Hinsichtlich der weiteren quantitativen Gestaltung des Staatskredits bzw. der Staatsverschuldung, also hinsichtlich der konfliktgeladenen Frage der Grenzen der Staatsverschuldung, ergab sich aus diesem Argumentationszusammenhang zum einen die Option einer tendenziellen Rückführung der Staatsschuld zur Schaffung bzw. Erhaltung von wirtschaftspolitischem Gestaltungsspielraum. »In den nun folgenden Jahren müssen wir bestrebt sein, das Erbe der Rezession, das heißt die aus guten Gründen eingegangene Hypothek der Staatsverschuldung, allmählich abzubauen, um jenen Finanzierungsspielraum wieder herzustellen, der es uns ermöglicht, in einer ähnlichen Situation ebenso erfolgreich das Zentralbudget einzusetzen.« Zum anderen die Option eines proportionalen Wachstums von Staatsschuld und Sozialprodukt. »Eine proportional wachsende Staatsschuld ist nicht ruinös vom Standpunkt der Wirtschaft und nicht brisant vom Standpunkt der Steuerzahler, so lange ein reales Wirtschaftswachstum erzielt wird. Die Probleme werden aber desto größer, je langsamer das Wachstum ist.«

Verbunden mit dieser volkswirtschaftlich multifunktionalen Konzeption des Staatskredits waren mehrere Konsequenzen im finanzpolitischen Institutionengefüge, wobei einige ordnungspolitische Konfliktzonen virulent wurden. Eine davon war die Ausgabenbegrenzung im Staatshaushalt. Die Linie des Finanzministers war eindeutig: »Die Wünsche an den Bund zur Finanzierung neuer Aufgaben sind noch schärfer als bisher auf ihre Berechtigung zu überprüfen. Zusätzliche Ausgabenwünsche können genauso wenig erfüllt werden, wie auch eine vorzeitige Einnahmensenkung nicht vertretbar wäre. Ein Schilling kann nur einmal ausgegeben werden. Geschieht dies für einen anderen Zweck, so steht er für den ursprünglichen nicht mehr zur Verfügung. Und so trivial die Feststellung ist, ein Schilling, der nicht eingenommen wurde, kann erst gar nicht ausgegeben werden.«²⁹⁰

Diese Redimensionierung der Ausgabendynamik betraf insbesondere auch die wachsende sozialpolitische bzw. wohlfahrtsstaatliche Inanspruchnahme der Staatsfinanzen.²⁹¹ Hierbei kam wiederum die vom Finanzminister gegenüber dem Konzept einer sozialprotektionistischen Aufgabenstellung der öffentlichen Finanzen vertretene Priorität der

290 Androsch 1978a, 133

291 Prisching 1998

finanzpolitischen Gestaltung von Wachstum und Strukturwandel und der dafür erforderlichen öffentlichen und privaten Investitionstätigkeit als Basis für eine entsprechende materielle bzw. finanzielle Ausstattung der sozialpolitischen Institutionen zum Ausdruck. Daraus folgte aus Sicht des Finanzministers in einer mittelfristigen Perspektive die Forderung nach einer Begrenzung der budgetären sozialpolitischen Ausgabendimension durch die für eine entsprechende Entfaltung der öffentlichen und privaten Investitionstätigkeit erforderlichen Aufwände. In diesem Sinne wurde die Finanzierung der Sozialpolitik aus einem volkswirtschaftlichen bzw. wirtschaftspolitischen Entwicklungszusammenhang heraus funktionell abgeleitet: »Sozialpolitik wird daher noch stärker als bisher in die gesamtgesellschaftlichen und gesamtwirtschaftlichen Überlegungen einzubeziehen sein und vorausschauend gestaltet werden müssen: Vorbeugen ist besser als heilen – das gilt für den ganzen Bereich der Wirtschaftspolitik, insbesondere aber auch für die Sozialpolitik. Die Sozialpolitik wird dabei auf jenen Spielraum Bedacht nehmen müssen, den die Produktion zu ihrer Entwicklung benötigt. Eine angemessene Investitionsquote der Wirtschaft und der öffentlichen Hand muss gesichert bleiben. Denn nur wo mehr produziert wird, kann auch mehr verteilt werden. Vor allem aber: Wo besser investiert wird, können mehr Arbeitsplätze erhalten und mehr neue Arbeitsplätze geschaffen werden.«²⁹²

Diese Vorsorgeperspektive betraf konkret insbesondere einen akut spürbaren und absehbar anwachsenden Finanzierungsbedarf im Bereich der Sozialversicherung. Dabei zeichnete sich die in diesem Bereich in den folgenden beiden Jahrzehnten an Virulenz gewinnende und ordnungspolitisch höchst relevante Frage ab, in welchem Ausmaß bzw. Verhältnis dieser wachsende Finanzierungsbedarf aus Beitragserhöhungen oder aus budgetären Zuschüssen aufzubringen sei. Es verwundert nicht, dass diesbezüglich vom Finanzminister eine Anpassung der Leistungskomponenten an die Beitragskapazitäten eingefordert wurde, um eine Zunahme der Alimentierung aus dem Budget hintan zu halten. In diesem Zusammenhang formulierte er auch immer wieder Positionen, die den in der SPÖ bestehenden ordnungspolitischen Mainstream in Frage stellten und der oppositionellen Kritik an drohenden »Auswüchsen des Sozialstaats«²⁹³ nahe kamen. Das betraf insbesondere die Funktionalität und Handhabung der Institutionen der sozialen Sicherheit, wenn es etwa heißt: »Auch die Einrichtungen der sozialen Sicherheit können nicht als Selbstbedienungsladen verstanden werden. Sie dürfen auch überdies in einer Zeit, in der mehr Mobilität erforderlich ist, nicht unnötigerweise Hemmnisse bilden und damit notwendige Strukturanpassungen, Strukturveränderungen und Strukturverbesserungen erschweren.«²⁹⁴ Oder an anderer Stelle: »Es ist aber auch notwendig, eine Überprüfung der Sozial- und ähnlichen Einrichtungen vorzunehmen, um zu ver-

292 Androsch 1978a, 78

293 Stifter 2006, 128 ff.

294 Androsch 1978a, 78

hindern, dass Leistungen nach dem Gießkannenprinzip ein Kostenausmaß erreichen, das nicht mehr vertretbar ist, und beim einzelnen nicht einmal annähernd mit einer entsprechenden Wertschätzung verbunden ist.«²⁹⁵

Ausgehend von dem in dieser Frage in gesellschaftspolitischer Hinsicht implizierten Generationenverhältnis wurde dabei im Grunde die Sicherung des erreichten Entwicklungsstatus gegenüber einer weiteren Expansion als realistische Gestaltungsoption im Rahmen des Umlageverfahrens postuliert. »Die Qualität des sozialen Fortschritts und die Grundlage der sozialen Sicherheit hängen für die alten Menschen von der Solidarität der jüngeren Generation ab. Wollen wir den Wohlfahrtsstaat auch weiterhin geräumiger machen, muss diese Solidarität im größtmöglichen Ausmaß gegeben sein. Aber es gibt auch hier Grenzen der Belastbarkeit und es gehört mit zur öffentlichen Verantwortung, beides zu ermöglichen: ein Höchstmaß an sozialer Sicherheit ohne Überforderung der Solidarität. Daher ist der gerechte Interessenausgleich zwischen Beitragszahlern und Leistungsempfängern die unabdingbare Voraussetzung, wollen wir das Erreichte sichern und das soziale Netz dichter knüpfen. Der gerechte Interessenausgleich zwischen Beitragszahlern und Leistungsempfängern ist auch ein Problem des Budgets.«²⁹⁶

Konfliktträchtig wurde diese Position in besonderer Weise hinsichtlich der Entwicklungsperspektiven der Pensionsversicherung, wo Androsch angesichts steigender Bundeszuschüsse die vom Bundeskanzler bzw. vom Parteivorstand der SPÖ verfolgte Linie einer Pensionsgarantie kritisch in Frage stellte und für mehr Eigenverantwortung und Eigenvorsorge plädierte.²⁹⁷

Eine andere ordnungspolitische Konfliktzone, die sich als indirekte Konsequenz der oben gekennzeichneten funktionalen Konzeption des Staatskredits im finanzpolitischen Institutionengefüge ergab, waren spezifische Gestaltungselemente im Steuersystem, wobei die Konfliktlinie zwischen der Erwartung einer deutlichen Verstärkung der distributiven Komponente des Steuersystems auf der einen Seite und einer stärkeren Akzentuierung der allokativen und wachstumsbezogenen Komponente auf der anderen Seite lag.

In distributiver Hinsicht blieb die Konzeption und Praxis der Steuerpolitik eindeutig hinter den Erwartungen, was innerhalb der SPÖ Kritik auslöste. Demgegenüber tendierte sie im Grunde in zwei funktionale Richtungen. Zum einen in fiskalischer Hinsicht in die Richtung der Schaffung von budgetärem Finanzierungsspielraum und zum anderen in die Richtung volkswirtschaftlicher Steuerung. So ergab sich in fiskalischer Hinsicht aus der weiterhin prominenten Rolle des Staatskredits als strukturpolitisches Instrument und dem weiterhin aufrechterhaltenen Primat der Beschäftigungspolitik

295 Androsch 1978a, 63

296 Androsch 1978a, 76

297 Kriechbaumer 2004, 91

sowie aus den weiterhin steigenden laufenden Ausgabenerfordernissen bei den sozialpolitischen und anderen öffentlichen Leistungen die Konsequenz, dass der intendierte budgetäre Defizitabbau nur moderat vor sich gehen konnte und die angestrebte Haushaltskonsolidierung v.a. über die Einnahmenseite erfolgen musste.

Der argumentative Ausgangspunkt lag wiederum bei der Theorie der antizyklischen Budgetgestaltung, der gemäß nach der Überwindung der Krise ein einnahmenseitiger Defizitabbau angesagt war. »In einer guten Konjunkturlage muss diese Beengung des Staatshaushaltes abgebaut und der notwendige Spielraum wieder hergestellt werden ... Im Lichte dieser Entwicklung müssen wir die Steuerpolitik und das Budget sehen.«²⁹⁸

Diese Finanzierungsfunktion der Steuerpolitik wurde insofern mit einer volkswirtschaftlichen Steuerungsfunktion verknüpft, als die Gestaltung der steuerlichen Einnahmenseite explizit in eine auf die Eindämmung des Leistungsbilanzdefizits ausgerichtete Strategie eingebunden wurde. Das wiederum im Rahmen einer expliziten Instrumentalisierung der die Nachfrage steuernden Komponenten des Steuersystems. Konkret fand dies in einer stärkeren Gewichtung der verbrauchsbezogenen indirekten Steuern, Gebühren und Tarife, Niederschlag. »Das Schwergewicht der Besteuerung müssen wir in Hinkunft weniger auf die Einkommenserzielung (d.h. auf die direkten Steuern) legen, sondern mehr auf die Einkommensverwendung (d.h. auf die indirekten Steuern, aber auch in angemessener Weise auf die Gebühren und Tarife, für die ja unmittelbar Leistungen erbracht werden). Dabei ist allerdings eine entsprechende soziale Differenzierung Voraussetzung.«²⁹⁹

In diesem Zusammenhang kam es beispielsweise im Jahr 1977 zur Erhöhung der Mehrwertsteuer für höherwertige Importgüter auf 30 %, für die sich bald der Begriff »Luxussteuer« etablierte. Deren vorrangiger Zweck war die Eindämmung des aus der stark negativen Handelsbilanz resultierenden beträchtlichen Leistungsbilanzdefizits, das ja auf Dauer auch eine Gefährdung der Stabilität der Währung und infolgedessen zusätzlichen Inflationsimport bedeutete.

Eine analoge Verknüpfung von budgetärer Finanzierungsfunktion und volkswirtschaftlicher Steuerungsfunktion wurde auch im Bereich der direkten Steuern intendiert. Dabei ging es um die schwierige Balance zwischen Steuererhöhungen einerseits und investitionsfördernden steuerlichen Entlastungen andererseits. In die letztere Richtung war zunächst der, letztendlich in der institutionellen Tradition der steuerlichen Wachstumspolitik der 1950er und 1960er Jahre liegende Ausbau der Abschreibungserleichterungen gegangen, die bewirkt hatten, »dass für Unternehmen, die Gewinne erzielten, geradezu ein sich immer wieder erneuernder Investitionszwang entstand.«³⁰⁰ Da nach der Krise der Spielraum für steuerliche Entlastungen infolge des einnahmeseitigen bud-

298 Androsch 1978a, 229

299 Androsch 1978a, 229

300 Scharpf 1987, 93.

getären Finanzierungsbedarfes aber beschränkt war, wurde verstärkt auf die ebenfalls in der Tradition der Wachstumspolitik der 1950er und 1960er Jahre liegende Finanzierungsförderung in Form der Kreditsubventionierung übergegangen. So wurde »die Wirtschaftsförderung mehr und mehr auf gewinnunabhängige ›direkte‹ Fördermaßnahmen umgestellt, unter denen Zinsverbilligungsprogramme quantitativ den größten Anteil hatten. Nach einer internen Erhebung der Nationalbank sollen schon 1977 etwa 40 % des inländischen Kreditvolumens subventioniert worden sein.«³⁰¹

Insgesamt ergab sich in der vergleichenden Analyse von Fritz Scharf ein Befund, wonach der »Austro-Keynesianismus ... von Anfang an eine stärkere Angebotsorientierung als etwa die britische oder die deutsche Wirtschaftspolitik« hatte und »das ohnehin im internationalen Vergleich ungewöhnlich reichhaltige und gut dotierte Instrumentarium der indirekten (steuerlichen) und direkten Wirtschafts- und Investitionsförderung ... nach 1975 erweitert und verbessert« wurde.³⁰² Dem erhöhten steuerlichen Einnahmebedarf wurde, neben der erwähnten erhöhten Mehrwertsteuer auf »Luxusgüter«, im Rahmen des Zweiten Abgabenänderungsgesetzes 1977 mit etlichen Steuererhöhungen entsprochen, die seitens der Unternehmer zum Teil heftig als innovationsfeindlich und von der ÖVP als leistungsfeindlich und die Eigeninitiative und Eigenvorsorge zugunsten staatlichem Zentralismus behindernd kritisiert wurden,³⁰³ unter anderem die Erhöhung der Vermögenssteuer, Bundeskraftfahrzeugsteuer und die Wiedereinführung der Investitionssteuer.³⁰⁴

Eine wesentliche Begründung dieser Vorgangsweise lag in der Absicht, Finanzierungspotenzial für die öffentliche Investitionstätigkeit zu schaffen, das infolge der angestrebten Redimensionierung des Staatskredits aus diesem nicht in ausreichend erscheinendem Ausmaß aufzubringen war. So war, wiederum in der institutionellen Tradition der Wachstumspolitik der vorangegangenen Jahrzehnte stehend, in Fortsetzung des 1971 aufgelegten mehrjährigen Investitionsprogrammes, im Jahr 1977 ein weiteres, auf 10 Jahre angelegtes Investitionsprogramm erstellt worden. »Anlässlich der Erstellung des Bundeshaushaltes 1978 bestand die Gefahr, dass die Finanzierung dieses Investitionsprogramms nur erschwert durchführbar gewesen wäre. Durch das Maßnahmenpaket der Bundesregierung vom Oktober 1977, das mit 1. Jänner 1978 in Kraft trat, wird der Finanzierungsspielraum im Bundeshaushalt vergrößert. Die Verwirklichung des 10-Jahres-Investitionsprogramms ist damit ein beträchtliches Stück nähergerückt.«³⁰⁵

Eine weitere ordnungspolitische Konfliktzone, die sich als indirekte Konsequenz der oben gekennzeichneten funktionalen Konzeption des Staatskredits im finanzpolitischen

301 Scharf 1987, 93

302 Scharf 1987, 92

303 Stifter 2006, 197 f.

304 Butschek 2004, 92

305 Androsch 1978a, 56

Institutionengefüge ergab, stellte die Frage der weiteren Entwicklung der verstaatlichten Industrie dar.³⁰⁶ Hier hatte sich ja als Reaktion auf die Erdölkrise und die Konjunkturkrise der mit den großen Branchenfusionen eingeleitete Kurs der Erhaltung und des Ausbaus dieses Bereiches als tragendes Element der gesamten Volkswirtschaft und sozialpolitischer Vorreiter durchgesetzt. Es wurde in jener Zeit das Schlagwort von den »unsinkbaren Schiffen« kolportiert. Damit verbunden war ein, trotz der ÖIAG-Konstruktion, weiterhin starker und sogar zunehmender politischer Einfluss in der Unternehmensführung und in diesem Rahmen wiederum eine überaus dominierende Position der Belegschaftsvertretung. Dabei gerieten betriebswirtschaftliche Kriterien gegenüber beschäftigungs-, sozial- und regionalpolitischen Zielsetzungen deutlich in den Hintergrund. Dies kostete erheblich betriebliche Substanz und es zeichnete sich staatlicher Zuschussbedarf ab. Das stand aber deutlich in Widerspruch zu der vom Finanzminister verfolgten funktionellen Konzeption des Staatskredits sowie dem angestrebten budgetären Defizitabbau und der Forderung nach einem nachhaltigen Strukturwandel in Richtung Finalgütererzeugung.

Der finanzpolitisch relevante Aspekt des sich rund um die Frage der weiteren Entwicklung der verstaatlichten Industrie entspannenden ordnungspolitischen Strategiekonflikts³⁰⁷ lag in den zu erwartenden budgetären Belastungen durch eine beschäftigungspolitische Instrumentalisierung des staatlichen Unternehmenseigentums. Symptomatisch dafür ist der immer wieder zitierte Satz Kreiskys, dass ihm ein paar Milliarden Schilling Staatsschulden mehr weniger schlaflose Nächte bereiten würden als ein paar hunderttausend Arbeitslose mehr.³⁰⁸ Kurz- und mittelfristig behielt diese Linie die Oberhand und es wurde, anders als in vielen anderen europäischen Staaten in der Grundstoff- und Schwerindustrie kein nennenswerter Personalabbau betrieben und damit ein wesentlicher Beitrag zur Erhaltung der Vollbeschäftigung geschaffen. Andererseits kam es aber zu der dem Konzept des Finanzministers widersprechenden Indienstnahme des Staatshaushaltes für diese beschäftigungspolitische Instrumentalisierung. Diese Entwicklung machte einen betrieblichen Strukturwandel relativ schwierig, obwohl einige Schritte in Richtung Finalproduktion und Anlagenbau gesetzt wurden. Jedoch angesichts der offensichtlichen und anhand der internationalen Vergleichsdaten weiterhin bestehenden hohen wirtschaftlichen und sozialen Stabilität zeitigte die von der Opposition sehr heftig vorgetragene Kritik ebenso wenig Wirkung wie die aus Bereichen der zuständigen ministeriellen Stellen kommenden warnenden Stimmen.³⁰⁹ 1979 wurde erstmals eine staatliche Hilfe in Höhe von 200 Mio. S in Anspruch genommen. In den beginnenden 1980er Jahren nahm dann die Kapitalzufuhr aus dem Budget

306 Grünwald 1993

307 Siehe dazu auch den Beitrag von J. Nautz in diesem Band.

308 Bachinger 1998

309 Dirninger (Hg.) 1995, 162 ff.

rasch und stark zu. So flossen der ÖIAG-Gruppe zwischen 1981 und 1985 über 26 Mrd. Schilling zu.³¹⁰

Kennzeichnend für die ordnungspolitische Dimension der Finanzpolitik in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre ist in besonderer Weise auch die weitere institutionelle Gestaltung und Anpassung der in der bisherigen Entwicklung etablierten funktionalen Verknüpfung der Finanzpolitik mit der Währungspolitik, der Lohnpolitik und der Geld- und Kreditwirtschaft.

Im Bereich der Währungspolitik wurde die vom Finanzminister in Kooperation mit Nationalbank- und Gewerkschaftsführung vertretene Linie der »Hartwährungspolitik« gegen deutlich wachsende Widerstände der exportorientierten Wirtschaft bzw. der Industriellenvereinigung und der Bundeswirtschaftskammer und der parlamentarischen Opposition sowie im Zuge einer drastischen Verschärfung des Konfliktes in der Regierung und in der SPÖ, speziell zwischen dem Bundeskanzler und dem Finanzminister, durchgesetzt.³¹¹ Insofern blieb der währungspolitische Gestaltungsanspruch der Finanzpolitik aufrecht und wirksam. Geradezu legendär ist in diesem Zusammenhang die Dominanz der Achse Androsch, Waldbrunner, Benya im Rahmen der Regierungsklausur auf dem Kahlenberg im Herbst 1977, was von Kreisky geradezu als »Niederlage« empfunden wurde.³¹²

Im Bereich der Lohnpolitik wurde im Rahmen der im wirtschaftspolitischen System weiterhin maßgeblichen Achse zwischen dem Finanzministerium und der ÖGB-Führung ein moderater Kurs beibehalten und damit, zusätzlich zur Hartwährungspolitik, ein hinsichtlich der Inflationseindämmung wesentlicher flankierender Faktor einer weiterhin ausgabenintensiven Finanzpolitik erhalten. Bemerkenswert hinsichtlich der Stärke dieser Achse ist wohl auch, dass diese Linie der moderaten Lohnpolitik trotz angesichts der Steuererhöhungen, speziell der erhöhten Mehrwertsteuer auf »Luxusgüter«, beibehalten wurde. So stellte denn auch Fritz Scharpf in seiner Analyse fest: »Die Hauptlast der generell für notwendig erachteten Anpassung hatte jedoch nach dem gemeinsamen Verständnis aller Beteiligten die Lohnpolitik zu tragen.« Auch wurde, so die Beobachtung von Scharpf, »in Österreich der Rückgang der Verbraucherpreise von 8,4 % 1975 auf 3,6 % im Jahre 1978 auch in erster Linie dem koordinierten Zusammenwirken zwischen der Hartwährungspolitik und der gewerkschaftlichen Lohnzurückhaltung zugeschrieben.«³¹³ Jedenfalls lagen die Lohnsteigerungen in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre deutlich unter der 3 %-Marke, während sie vor 1975 deutlich darüber gelegen waren.

310 Weber, F. 1986, 24..

311 Siehe dazu auch den Beitrag von Theresia Theurl in diesem Band.

312 Kriechbaumer 2004, 91; Mauhart 2006, 169 ff.

313 Scharpf 1987, 89 f.

Bei der Gestaltung der Geld- und Kreditwirtschaft erscheinen in der wirtschaftspolitischen Strategie der Finanzpolitik vor allem zwei institutionelle Elemente von ordnungspolitischer Relevanz. Das war erstens die Einbeziehung der Zinsgestaltung in die fiskalische Konsolidierungsstrategie und in die Wachstums- und Strukturpolitik. Dabei wurden, letztlich wiederum in der Tradition der Wachstumspolitik der 1950er und 1960er Jahre stehend, zwischen 1975 und 1978 die Nominalzinsen in kleinen Schritten abgesenkt, wobei angesichts der rückläufigen Inflationsrate das reale Zinsniveau dennoch relativ hoch blieb.

Dennoch wurde mit dieser Strategie eine gewisse Entlastung des budgetären Zinsendienstes und zum anderen ein investitionsfördernder Effekt erzielt. Nach den vergleichenden Beobachtungen von Fritz Scharpf sind damit »die österreichischen Investitionen nicht nur gegen die zinsbedingte Steigerung der Kapitalkosten geschützt worden, sondern Österreich hat auch einen im internationalen Vergleich ganz ungewöhnlich hohen Anteil der Unternehmensgewinne am Volkseinkommen über die Krise hinweg erhalten und sogar noch erhöhen können. Im Ergebnis blieb deshalb die österreichische Investitionsquote bis in die achtziger Jahre hinein höher als ... in fast allen anderen OECD-Ländern.«³¹⁴ In diese Richtung wirkte auch der infolge des 1979 beschlossenen Wertpapier-Emissionsgesetzes eingerichtete »Kapitalmarktausschuss«, der sich aus Vertretern der Geldinstitute zusammensetzte.³¹⁵

Ebenfalls eine institutionelle Anpassung von Elementen aus der tradierten Wachstumspolitik erfolgte in der Förderung der Exportfinanzierung in Form der Haftungsübernahme. Speziell durch die staatseigene Kontrollbank, »die am Ende der siebziger Jahre dazu überging, mit staatlicher Bürgschaft billige Hartwährungskredite in der Schweiz aufzunehmen, um damit österreichische Exporte vor allem in Staatshandels- und Entwicklungsländer vorzufinanzieren.«³¹⁶

Das zweite institutionelle Element von ordnungspolitischer Relevanz in der Gestaltung der Geld- und Kreditwirtschaft durch die Finanzpolitik war die bereits in den späten 1960er Jahren in Ansätzen versuchte, dann in der ersten Hälfte der 1970er Jahre konkret eingeleitete und nunmehr konsequent umgesetzte Liberalisierung des Geld- und Kreditmarktes. Die wesentlichen institutionellen Ansatzpunkte lagen bei der im Kreditwesengesetz verankerten Verantwortung des Finanzministeriums »für die Anpassung der Geschäfte der Kreditinstitute an die Bedürfnisse der Gesamtwirtschaft.«³¹⁷ Ausgehend von der Wiederaufbauzeit hatte sich diese Kompetenz des Finanzministeriums hauptsächlich in der Genehmigung der von den geld- und kreditwirtschaftlichen

314 Scharpf 1987, 93

315 Butschek 2004, 110

316 Scharpf 1987, 94

317 Nußbaumer 1970, 219; Die Österreichische Kreditwirtschaft. Struktur und Entwicklung in den 70er Jahren, hg. Von der Girozentrale und Bank der österreichischen Sparkassen, Wien 1979

Verbänden und der Nationalbank im Verhandlungswege vereinbarten Habenzins- und Zweigstellenabkommen manifestiert. Nunmehr wurde diese marktreglementierende Praxis insofern aufgegeben, als ab 1977 die Filialentwicklung freigegeben wurde und damit ein erheblicher Konkurrenzeffekt innerhalb der Geld- und Kreditwirtschaft ausgelöst wurde, indem etwa sehr schnell die Wiener Großinstitute in den Bundesländern präsent waren, was innerhalb der Geld- und Kreditwirtschaft zu Spannungen sowie in der Folge zu einem nachhaltigen Strukturwandel geführt hat.³¹⁸ In wirtschafts- und finanzpolitischer Hinsicht kann diese im Zusammenhang mit der 1979 in Kraft getretenen Neufassung des Kreditwesengesetzes, infolge dessen auch die Praxis der Habenzinsabkommen endete, in Gang gesetzte Liberalisierung wohl auch als eine Maßnahme zur stärkeren Mobilisierung von privatem Kapital als Kompensation der Einschränkungen in den Finanzierungsspielräumen der öffentlichen Hand und damit in ordnungspolitischer Hinsicht als ein Schritt zur Stärkung des Gewichtes der privatwirtschaftlichen Komponente des volkswirtschaftlichen Finanzierungssystems gesehen werden.

Der auf die Rolle der Finanzpolitik bezogene Teil des ordnungspolitischen Strategiekonfliktes, sowohl zwischen Opposition und Regierung als auch insbesondere innerhalb der SPÖ-Regierung, verschärfte sich am Übergang in die 1980er Jahre deutlich. Maßgeblich dafür erscheint der Problem- und Handlungsdruck, der aus der offensichtlichen Verschlechterung der Rahmenbedingungen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und den damit verbundenen Erwartungshaltungen hinsichtlich der Problemlösungskapazität der Wirtschafts- und Finanzpolitik resultierte.

Die Auswirkungen der zweiten Erdölpreiskrise, deren Effekte sich bereits im Herbst 1978 ankündigten und dann im Jahr 1979 stark zu spüren waren, ließen Krisenbewusstsein und Zukunftsangst aufkommen.³¹⁹ Einer vielfach erwarteten antizyklischen wirtschaftspolitischen Krisenbewältigung nach dem Muster von 1974/75 standen im finanzpolitischen Handlungsbereich vor allem zwei Hindernisse entgegen, sollte die intendierte Linie des sukzessiven Defizitabbaus und der Erhaltung der Geldwert- und Währungsstabilität beibehalten werden, was erklärtes Ziel des Finanzministers war.

Zum einen waren die Handlungsspielräume im Budget nicht in ausreichendem Maße vorhanden. Insofern geriet die Finanzpolitik in eine defensive Position, als aus Gründen der Haushaltskonsolidierung den Erwartungen nach einer neuerlichen massiven antizyklischen Ausgaben- und Defiziterweiterung entgegengetreten werden musste. Zum anderen waren einer in der bisherigen Entwicklung des Öfteren praktizierten Übertragung eines wesentlichen Teiles der konjunkturellen Ankurbelung auf die Geldpolitik

318 Christl 1993

319 In einem dramatischen Leitartikel der Wochenzeitschrift Profil wurde zu Jahresbeginn 1980 unter dem »Am Ende der Neuzeit« unter dem Eindruck wachsender allgemeiner umwelt- und sozialpolitischer Problemlagen ein ziemlich düsteres Zukunftsszenario entwickelt.

sehr enge Grenzen gesetzt. Das zeigte sich sehr rasch, als Anfang 1979 die kreditpolitischen Restriktionen aufgehoben und über eine Absenkung des Diskontsatzes versucht wurde, das Zinsniveau zu verringern.³²⁰

Dies erwies sich aber als veritable Gefahr für die »Hartwährungspolitik«, als infolge des Absinkens des österreichischen unter das deutsche Zinsniveau erhebliche Kapitalabflüsse drohten und die Schillingparität gegenüber der DM ernsthaft in Gefahr geriet.³²¹ In der Folge hätte das zu einem, zumindest teilweisen Aufweichen der »Hartwährungspolitik« geführt, einer Option, die von Seite des Bundeskanzlers sowie von der exportorientierten Industrie als durchaus wünschenswert betrachtet wurde. Dazu war aber der Finanzminister und mit ihm die Notenbankführung nicht bereit.³²² Vielmehr wurde, in Verstärkung der bisherigen Argumentationslinie, auf einen forcierten Strukturwandel in der Industrie und eine Eindämmung der aus dem wachsenden sozialpolitischen Finanzierungsbedarf resultierenden Defizitbildung im Staatshaushalt gedrängt.

Wurde damit nochmals sehr deutlich der auch die Währungspolitik einschließende gesamtwirtschaftliche Steuerungsanspruch der Finanzpolitik erkennbar, so wurde in dem sich 1979/80 beträchtlich verschärfenden politischen Konflikt innerhalb der SPÖ bzw. zwischen Bundeskanzler und Finanzminister immer mehr auch ein nahendes Ende dieser die Regierungspolitik dominierenden Position der Finanzpolitik erkennbar. Und dies kündigte letztendlich auch eine Wende in der ordnungspolitischen Dimension der Finanzpolitik an.

Es wurde aber auch erkennbar, wie stark diese dominierende Positionierung der Finanzpolitik als wirtschafts- und gesellschaftspolitische Steuerungszentrale von den Akteuren und damit vom Persönlichkeitsfaktor abhängig war. Denn mit dem Ausscheiden von Hannes Androsch aus der Funktion des Finanzministers zu Beginn 1981 veränderte sich die funktionelle Rolle der Finanzpolitik im wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Institutionengefüge erkennbar, indem ihr bestimmender strategischer Einfluss abnahm und sie wieder stärker auf die Finanzierungsfunktion konzentriert wurde. Insofern kann damit der Beginn einer Wende in der ordnungspolitischen Dimension der Finanzpolitik konstatiert werden, die sich im Verlauf der 1980er Jahre in mehreren Etappen vollzog.

Ebenfalls konstatiert werden kann, dass die wirtschaftspolitisch steuernde Finanzpolitik tendenziell einige ihrer gesamtwirtschaftlichen Ziele erreicht hat. So blieb die Arbeitslosenrate mit Werten unter bzw. um 2 % weiterhin im Vollbeschäftigungsbereich, während sie im OECD-Raum auf 5 % und z.T. darüber angestiegen war. Die Inflationsrate ist von über 9 % zur Mitte des Jahrzehnts auf unter 4 % zurückgegangen. Das Defizit im Bundeshaushalt, das infolge der antizyklischen Intervention in der Mitte des Jahrzehnts beträchtlich angestiegen war, konnte in Grenzen gehalten und sogar eine

320 Scharpf 1987, 91

321 Scharpf 1987, 91, Koren 1982

322 Duchatczek 1989, Socher 1989

tendenzielle Absenkung des Verschuldungszuwachses eingeleitet werden. 1980 lag der Schuldenstand bei 261 Mrd. S bzw. 26 % des Bruttoinlandsproduktes. Das Nettodefizit im Budget, das 1977 auf 3,6 % des BIP angestiegen war, war 1981 auf 2,5 % zurückgegangen. Dies war in der, nach dem damaligen Leiter des Wirtschaftsforschungsinstituts Hans Seidel benannten »Seidelformel« ein von der erwartbaren durchschnittlichen Wachstumsrate des Sozialproduktes angepeilter mittelfristiger Richtwert. Schließlich konnte das Leistungsbilanzdefizit deutlich reduziert werden.³²³

Nicht erreicht werden konnten der vom Finanzminister eingeforderte nachhaltige Strukturwandel in der (verstaatlichten) Industrie sowie eine Eindämmung des wachsenden sozialpolitischen Finanzierungsbedarfes. Gerade diese beiden Punkte waren es, die in der Folge für die Finanzpolitik sowohl in ihrer quantitativ-strukturellen wie in ihrer ordnungspolitischen Dimension, ausgehend von einer deutlichen Verschlechterung der allgemeinen wirtschaftlichen Rahmen- und Entwicklungsbedingungen am Beginn der 1980er Jahre, bestimmend wurden.

6. DER SUKZESSIVE WANDEL IN DER ORDNUNGSPOLITISCHEN DIMENSION DER FINANZPOLITIK IN DEN 1980ER UND 1990ER JAHREN

Die weitere Entwicklung der ordnungspolitischen Dimension der Finanzpolitik in den 1980er und 1990er Jahren lässt sich zum einen in ihrer Gesamttendenz als Abbau des in den 1970er Jahren in umfassender und ausgeprägter Weise etablierten volkswirtschaftlichen bzw. wirtschaftspolitischen Steuerungsanspruches beschreiben.³²⁴ Zum anderen innerhalb dieser Tendenz in zwei Entwicklungsphasen gliedern.

Erstens in ein bis in die Mitte der 1980er Jahre reichendes ordnungspolitisches Übergangs- bzw. Umbruchsszenario im Zuge einer Krise des »Austrokeynesianismus«. Und zweitens, ab Mitte der 1980er Jahre, in eine schrittweise ordnungspolitische Transformation der Finanzpolitik in eine primär auf fiskalische Konsolidierung und budgetären Saldenausgleich ausgerichtete staatliche Haushaltspolitik.

Dieser Wandlungsprozess in der ordnungspolitischen Dimension der Finanzpolitik in den 1980er und 1990er Jahren war stark in den Wandel im politischen System eingebunden bzw. hat diesen nicht unwesentlich mit bedingt. So vollzog sich die vorhin angesprochene Krise des »Austrokeynesianismus« und das diesbezügliche ordnungspolitische Übergangs- bzw. Umbruchsszenario im Endstadium der SPÖ-Alleinregierung und zur Zeit der kleinen SPÖ-FPÖ-Koalition. Des Weiteren vollzog sich die angesprochene schrittweise ordnungspolitische Transformation der Finanzpolitik ab Mitte der

323 Statistischer Überblick über die wirtschaftlichen Entwicklungsdaten in der »Ära Kreisky« in Trend Nr. 6 (14. Jg.) Juni 1983

324 Genser/Holzmann 1994

1980er Jahre im Rahmen einer Neuauflage der Großen Koalition, zwar unter SPÖ-Führung, aber mit, gerade im wirtschafts- und finanzpolitischen Bereich wachsendem Einfluss der ÖVP. So fand die Rücknahme des volkswirtschaftlichen bzw. wirtschaftspolitischen Steuerungsanspruches der Finanzpolitik unter anderem in der Schaffung eines Wirtschaftsministeriums institutionellen Ausdruck. Und so fand der ordnungspolitische Wandel zweifellos auch in einer Lockerung der für den »Austrokeynesianismus« konstitutiven, gerade auch auf der personalen Führungsebene engen Verbindung von Finanzpolitik, Sozialpartner und Nationalbank Niederschlag.

Innerhalb des Wandlungsprozesses der ordnungspolitischen Dimension der Finanzpolitik in den 1980er und 1990er Jahren erscheint die Entwicklung der Staatsschuld bzw. der Umgang damit als das letztlich entscheidende Kriterium. In einer am Ende der 1990er Jahre vorgelegten Studie der Europäischen Kommission über die österreichische Wirtschafts- und Finanzpolitik³²⁵ werden darauf bezogen zwei für den Wandel der ordnungspolitischen Dimension der Finanzpolitik kritische Wendepunkte identifiziert.

Diese lagen am Beginn der Großen Koalition Mitte der 1980er und beim EU-Beitritt Mitte der 1990er Jahre. Beide Male wurde die Höhe der Staatsverschuldung zum vorrangigen Anlass für eine explizite, ordnungspolitisch maßgebliche Prioritätensetzung in der Finanzpolitik. So begann laut dieser Studie »die Haushaltslage 1987, als das Haushaltsdefizit 4 % des BIP überstieg, unhaltbar zu werden« und infolgedessen erklärte die neu angetretene Koalitionsregierung »die Haushaltskonsolidierung zur obersten Priorität«. Der zweite kritische Punkt ergab sich daraus, dass in den folgenden Jahren »trotz der unbestreitbaren Anfangserfolge der neuen Politik ... weitere mittelfristige Verbesserungen der konjunkturbereinigten Haushaltsposition« ausblieben und mit dem bevorstehenden EU-Beitritt und den dort seit Maastricht geltenden Konsolidierungsnormen ein strikter Handlungsdruck entstand.

Nachdem im Gefolge der konjunkturellen Rezession von 1993 das gesamtstaatliche Defizit wieder die Höhe von 1987 erreichte und sich in den Folgejahren weiter verschlechterte und damit ein deutliches Verfehlen der Europäischen Stabilitätskriterien drohte, »konnte genügend Unterstützung für einen drastischen Kurswechsel in der Finanzpolitik gewonnen und die Haushaltskonsolidierung als zentrales Ziel der österreichischen Wirtschaftspolitik verankert werden«.³²⁶

325 Europäische Kommission 1998

326 Europäische Kommission 1998, 8f.

6.1 ORDNUNGSPOLITISCHES ÜBERGANGS- UND UMBRUCHSSZENARIO IN DER KRISE DES »AUSTROKEYNESIANISMUS«

Über den gesamten Beobachtungszeitraum hinweg erscheint die erste Hälfte der 1980er Jahre als eine sehr wesentliche Phase im Wandel der ordnungspolitischen Dimension der Finanzpolitik.³²⁷ Kurzfristig ist es vor dem Hintergrund einer deutlichen Verschlechterung der wirtschaftlichen Entwicklungsbedingungen zu einer Art stop-and-go-Politik und zu einer wenig koordiniert erscheinenden Gemengelage von expansiven und restriktiven Maßnahmen gekommen, in der sich zunehmend ordnungspolitisches Konfliktpotenzial aufbaute.

Dazu kommt, dass die im Zuge der bisherigen, vor allem am Erhalt der Vollbeschäftigung gemessenen wirtschaftlichen »Erfolgsstory« langfristig aufgebaute Erwartungshaltung hinsichtlich der Machbarkeit von ökonomischer und sozialer Stabilität³²⁸ zusehends erschüttert wurde und einer allgemeinen Krisenwahrnehmung sowie wachsendem Zweifel an der bisher gewohnten Problemlösungskapazität der Wirtschaftspolitik wich. Im Rahmen dessen wurde auch die inzwischen zugenommene Staatsverschuldung stärker als bisher als Bedrohung wahrgenommen bzw. konnte im Zuge des sich verstärkenden ordnungspolitischen Konfliktes als solche inszeniert werden.

In mittel- bis langfristiger Hinsicht wurde damit aber in jenen Jahren in der ordnungspolitischen Dimension der Finanzpolitik ein signifikanter Wandel weg von einer im Grunde keynesianisch geprägten, also auf gesamtwirtschaftliche Steuerung ausgerichteten interventionistischen Finanzpolitik hin zu einer primär von fiskalischer Konsolidierung und monetaristischer Restriktion geleiteten Haushaltspolitik eingeleitet, der in den kommenden beiden Jahrzehnten institutionell umgesetzt wurde.

Zwei entscheidende Determinanten dabei waren zum einen ein aus der keynesianisch-interventionistischen Verfahrensweise resultierender, systemimmanenter budgetärer Verschuldungsdruck, der den konjunktur- und beschäftigungspolitischen Interventionsspielraum der Finanzpolitik einengte und zum anderen eine infolge zunehmender Internationalisierung reduzierte Binnenwirksamkeit nationalstaatlicher Nachfragepolitik. Im Sinne dessen ist Christian Smekal zu folgen, der diese Zusammenhänge auf die wesentlichen Punkte bringt: »Die Rechtfertigung der Verschuldungspolitik als Instrument der Konjunkturstabilisierung wurde politisch bald zu einem allgemeinen und permanenten Instrument der Erhöhung, Sicherung oder Erhaltung eines hohen Wirtschaftswachstums und Beschäftigtenstandes umfunktioniert. Die Folge war eine (politisch willkommene) staatliche Defizitpolitik, die das Niveau der Staatsverschul-

327 Weigel/Leithner/Windisch (Hg.) 1986

328 Dieser, für die historische Analyse der Wirtschaftspolitik sehr wesentliche Faktor der Erwartungshaltungen hinsichtlich einer permanenten wirtschaftlichen Stabilität und deren Machbarkeit im Rahmen eines im Prinzip konsensualen wirtschaftspolitischen Systems wird thematisiert bei: Tichy 1983

derung regelmäßig erhöhte und – je länger sie andauerte – zum Verlust gerade jener haushaltspolitischen Flexibilität führte, die für eine aktive Konjunkturpolitik Voraussetzung gewesen wäre. Zum anderen büßte die Politik der fiskalpolitischen Nachfragesteuerung im Zuge der Internationalisierung und Liberalisierung der Wirtschaft erheblich an Wirksamkeit ein. In offenen Volkswirtschaften mit sich intensivierenden Austauschbeziehungen zeigte sich, dass die stimulierenden Wirkungen einer zusätzlichen Staatnachfrage zu einem wesentlichen Teil ins Ausland versickern, während die Lasten der Defizitfinanzierung zum größten Teil im Inland zu tragen sind.«³²⁹

Diese Spannung zwischen spürbar schwindenden Handlungsspielräumen einer anti-zyklischen Finanzpolitik und schwierigerem wirtschaftspolitischem Anforderungspotenzial ließ in der ersten Hälfte der 1980er Jahre in der Endphase der SPÖ-Alleinregierung (1981–1983) und während der Kleinen Koalition (SPÖ-FPÖ 1983–1986) eine ordnungspolitische Konfliktlage entstehen, die sich hinsichtlich der Finanzpolitik zwischen beschäftigungspolitischem Interventionismus einerseits und strukturpolitischem Veränderungsbedarf sowie fiskalischem Konsolidierungsbedarf andererseits bewegte.³³⁰

Die sich damit ergebende Infragestellung des wirtschaftspolitischen Steuerungsanspruches der Finanzpolitik bedeutete letztendlich eine grundlegende Krise des »Austrokeynesianismus« und führte in der Folge zu einer nachhaltigen Veränderung des ordnungspolitischen Profils der Finanzpolitik im Rahmen der so genannten »konservativen Wende«. Das ordnungspolitische Umbruchs- und Konfliktszenario spiegelt sich unter anderem in dem bekannten und oft zitierten Ausspruch von Bundeskanzler Fred Sinowatz, dass »alles sehr kompliziert« sei, ebenso wie in der von ÖVP-Obmann Alois Mock im Wahlkampf 1986 unter Berufung auf den »Raab-Kamitz-Kurs« immer wiederholten Forderung nach einer »anderen Politik«.

Wie erwähnt, waren die späten 1970er Jahre durch einen ordnungspolitischen Konflikt, insbesondere was die Hartwährungspolitik, die sozialpolitische Ausgabendynamik und die Struktur der verstaatlichten Industrie betraf, gekennzeichnet gewesen, der in besonderem Maße innerhalb der Regierungspartei SPÖ virulent geworden ist. In den frühen 1980er Jahren verlagerte sich, nach dem Abgang von Hannes Androsch aus dem Finanzministerium, die maßgebliche ordnungspolitische Konfliktzone wieder zwischen Regierung und Opposition, also im Wesentlichen zwischen SPÖ und ÖVP.

Dabei wurde in der ÖVP eine prononciert auf Stärkung der marktwirtschaftlichen Komponenten, auf Abbau von Staatseigentum und Staatseinfluss, also auf Privatisierung sowie auf Haushaltsausgleich ausgerichtete Argumentation und Konzeption aufgebaut. Einer der wesentlichen Opinion-leader dabei war der nachmalige Wirtschaftsminister und ÖVP-Bundesparteiobmann sowie spätere Bundeskanzler Wolfgang Schüssel, der diese Programmatik u.a. in zwei gemeinsam mit Johannes Hawlik herausgegebenen Bü-

329 Smekal 2002, 13.

330 Kramer/Butschek (Hg.) 1983; Pelinka 1993

chern mit den bezeichnenden Titeln »Mehr privat – weniger Staat« (1983) und »Staat lass nach. Vorschläge zur Begrenzung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben« (1985) umfangreich entwickelte. Parallel dazu legte die ÖVP 1985 ein »Privatisierungs- und Eigentumbildungskonzept« vor.³³¹

In der Endphase der SPÖ-Alleinregierung erscheint die ordnungspolitische Orientierung der Finanzpolitik insofern von Nachwirkungen des Kreisky-Androsch-Konfliktes beherrscht, als nunmehr die von Androsch seit dem letzten Drittel der 1970er Jahre besonders in den Vordergrund gestellten Komponenten der Haushaltskonsolidierung und der Strukturpolitik in den Hintergrund rückten und die von Kreisky mit Priorität versehenen Komponenten der Beschäftigungspolitik, der Umverteilung und der Sozialpolitik bestimmend wurden.

Der Nachfolger Androschs im Finanzministerium, der bisherige Gesundheitsminister Herbert Salcher (20. 1. 1981–10. 9. 1984) erscheint dabei gewissermaßen als »Vollstrecker« des »Kreisky-Kurses«. Der dem neuen Finanzminister als wirtschaftspolitischer Fachmann beigeordnete Staatssekretär und bisherige Leiter des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Hans Seidel, der als Erfinder des Begriffes »Austrokeynesianismus« gilt und diesen wohl auch wesentlich mit getragen hatte, konnte dessen Krise nicht aufhalten. Ebenso nicht die mit dem Ausscheiden von Androsch als Finanzminister einsetzende Erosion des wirtschaftspolitischen Führungsanspruches der Finanzpolitik.

Das wirtschaftspolitische Anforderungspotenzial, das in der ersten Hälfte der 1980er Jahre den ordnungspolitischen Konflikt zwischen Regierung und Opposition auslöste bzw. in den Vordergrund der politischen Bühne treten ließ, war in der Tat komplex.³³² Die Auswirkungen einer allgemeinen Konjunkturkrise leiteten das Ende der Vollbeschäftigung ein. Die volkswirtschaftlichen Wachstumsraten waren sehr niedrig und die Arbeitslosenrate stieg rasch an und lag 1985 schon nahe an der 5 %-Marke.³³³ Zudem brachen tief greifende Strukturprobleme, insbesondere in der verstaatlichten Industrie, auf.³³⁴ Der Inflationsdruck nahm infolge der Auswirkungen des zweiten Erdölpreisschocks deutlich zu. Hatte die Steigerung des Verbraucherpreisindex 1979 noch 3,7 % betragen, so lag sie 1980 mit 6,4 % und 1981 mit 6,8 % fast doppelt so hoch. Zugleich stieg das Zinsniveau stark an, da sich die österreichische Notenbank, um weitere Kapitalabflüsse zu vermeiden gezwungen sah, das Zinsniveau auf über 10 % ansteigen zu lassen.³³⁵ Ein besonders gravierendes und die volkswirt-

331 Hawlik/Schüssel 1983, Hawlik/Schüssel 1985. ÖVP-Programm abgedruckt in: Hawlik/Schüssel 1985, 224 ff.

332 Bundesministerium für Finanzen: *Bewährung in der Krise* (1982)

333 Arbeitslosenrate in % der unselbständigen Erwerbspersonen: Statistisches Jahrbuch für die Republik Österreich

334 Summer 1987; Scherb/Morawetz (Hg.) 1987; Tieber/Spitzer 1984.

335 Teschner/Vesper 1983, 40

schaftliche Situation potenziell gefährdendes Problem blieb die Leistungsbilanz. Deren Defizit war zwar seit der Rekordmarke von etwa 30 Mrd. S im Jahr 1977 bereits deutlich reduziert wurden und lag 1981 bei etwa 22 Mrd. S. 1982 gab es sogar einen Überschuss von etwa 12 Mrd. S. Dieser war aber v.a. durch Importrückgänge infolge der Konjunktur- und Einkommensrückgänge bedingt und damit eigentlich ein volkswirtschaftliches Krisensymptom.³³⁶

Gerade die Leistungsbilanz war ja in den späten 1970er Jahren der vorrangige Parameter für entsprechende Prioritätensetzungen bei Defizitabbau und Strukturpolitik in der Finanzpolitik gewesen.³³⁷ Dahinter stand die Erkenntnis, dass finanzpolitisch verstärkte Nachfrage im Konsumbereich zu einem wesentlichen Teil in Auslandsnachfrage, also Import ging und dass strukturelle Veränderungen und Innovationen im Investitionsbereich notwendig waren, um eine notwendige Modernisierung der Exportstruktur der österreichischen Volkswirtschaft zu erreichen. In diesem Sinne war von Seite des damaligen Finanzministers auch an der Hartwährungspolitik in ihrer Funktion als »Innovationspeitsche« festgehalten worden. Insofern war ja auch das prononcierte Festhalten an der Leistungsbilanz als primäre Orientierungsgröße für die Finanzpolitik ein wesentlicher sachlicher Angelpunkt des ordnungspolitischen Konfliktes in der Regierungspartei gewesen.

Die Leistungsbilanz blieb zwar auch nach 1980 weiterhin eine wesentliche finanzpolitische Herausforderung. Als noch größere aber erschienen die sich verschlechternde Beschäftigungslage, die durch den Inflationsdruck beeinträchtigte Reallohnentwicklung sowie ein weiter stark wachsender Finanzierungsbedarf in der Sozialpolitik.³³⁸ Diese Bereiche prägten in wesentlichem Ausmaß das in der Endphase der SPÖ-Alleinregierung dominierende ordnungspolitische Profil der Finanzpolitik.

Demgegenüber betonte der ehemalige Finanzminister und nunmehrige Präsident der Nationalbank, Stephan Koren, Anfang der 1980er Jahre im Zusammenhang mit der allgemeinen Wirtschaftskrise nachdrücklich die Notwendigkeit einer ordnungspolitischen Wende. In der ihm eigenen Verbindung von faktischer Analyse und Programmatik erstellte er beispielsweise in einem Referat im Rahmen einer volkswirtschaftlichen Tagung der Nationalbank zum Thema »Systemkrisen in Ost und West« im April 1981 eine Diagnose der österreichischen Wirtschaftslage und Wirtschaftspolitik am Beginn der 1980er Jahre, in der er zum einen Erfolge des »Austrokeynesianismus«, wie etwa die im europäischen Vergleich niedrigen Arbeitslosen- und Inflationsraten sowie die moderate Lohndynamik anführte, zum anderen aber Gefahrenpotenziale identifizierte und daraus die Konsequenz für entsprechende ordnungspolitische Akzentsetzungen in

336 Statistisches Jahrbuch für die Republik Österreich

337 Techner/Vesper 1983, 40

338 Tàlos 1985, Tàlos/Wörister 1994, Althaler/Stadler (Hg.) 1988

der Finanzpolitik zog.³³⁹ Dabei sind etliche Parallelen zu der vom SPÖ-Finanzminister Androsch in den späten 1970er Jahren eingeschlagenen Strategie zu erkennen, was im Übrigen auch zu den Spezifika des damaligen ordnungspolitischen Konfliktszenarios gehörte.

So sah Koren das latente Leistungsbilanzdefizit als besonderen »Negativpunkt« und warnte eindringlich davor, dessen aktuelle Verringerung bzw. die Überschussbildung als Erfolg zu werten, da sie auf Importrückgänge in der Konjunkturschwäche zurückzuführen seien. Vielmehr kündigte sich nach Ansicht Korens »eine ähnliche Entwicklung an wie zur Zeit der rezessiven Entwicklung vor 1978, als ein Rückgang des Konsums eine Entlastung des Leistungsbilanzproblems brachte, welches aber dann in der Wiederbelebung von 1979 in voller Schärfe neu einsetzte«. ³⁴⁰ In diesem Sinne sah er Maßnahmen zur Verbesserung der Exportstruktur als vorrangig an. Hier knüpfte er im Übrigen an eine Konzeption an, die er bereits in den 1960er Jahren vehement vertreten und auch in seiner kurzen Zeit als Finanzminister umzusetzen versucht hatte.

Das zentrale Problem sah Koren im Bereich der Staatsverschuldung. Hier ortete er in seiner Funktion als Notenbankpräsident primär aus monetaristischen Erwägungen heraus dringenden Handlungsbedarf. Dies aber nicht in kurzfristiger Manier, sondern im Sinn einer grundsätzlichen Wende in der ordnungspolitischen Dimension der Finanzpolitik. Da Koren weit über die Parteigrenzen hinaus als ökonomische Autorität galt, kann seine diesbezügliche Argumentation durchaus als symptomatisch für den sich in jener Zeit anbahnenden Wandel im ordnungspolitischen Profil der Finanzpolitik gesehen werden. Es ging dabei im Grunde um die Erkenntnis der Grenzen antizyklischer, volkswirtschaftlicher Steuerungskapazität. Dies vor allem infolge der trotz einschlägiger Ansätze in den späten 1970er Jahren aus damaliger Sicht erwiesenen Unmöglichkeit der Rückführung der im Zuge von konjunktur- und beschäftigungspolitisch motiviertem Deficit-spending erzeugten Staatsschulden. Insofern wäre diese, in den 1960er Jahren im Grunde ja auch von Koren selbst intendierte Form der finanzpolitischen Globalsteuerung als gescheitert zu betrachten und nunmehr eine Wende hin zu einer, primär an der Geldwertstabilität orientierten nachhaltigen Haushaltskonsolidierung unter dem Primat des Budgetausgleichs zu vollziehen: »Hier stehen wir gegenwärtig vor einer Weichenstellung«, postulierte Koren. »Eine Rückblende zeigt, dass 1975 die damalige expansive Politik des Deficit-spending fraglos ihren Effekt gezeigt hat: Die österreichische Wirtschaft ist damals weniger geschrumpft als jene der meisten anderen Industrieländer und hat bereits im Jahr darauf eine stark expansive Entwicklung genommen. Eine Verhaltensweise, die in den auf 1967/68 folgenden Konjunkturjahren noch mühelos bewältigt werden konnte, hat sich aber nach 1975 mehr und mehr als nicht mehr bewältigbar erwiesen. Die Anläufe zu Gegenbewegungen zum Deficit-spending haben

339 Koren 1981

340 Koren 1981, 77

allesamt mit null zu Buche geschlagen. An Versuchen hat es zwar nicht gefehlt, wenn wir nur etwa an die radikale Erhöhung der Mehrwertsteuer [1977] denken. Im Endeffekt haben diese Maßnahmen aber keine Veränderung ausgelöst, sondern sind beim selben Anteil der Staatsausgaben am Sozialprodukt steckengeblieben.«

Die Schlussfolgerung war klar. Es bestand kein Handlungsspielraum mehr für eine neuerliche Deficit-spending-Strategie, ohne die monetäre Stabilität ernsthaft zu gefährden. Die Erwartungen einer Fortsetzung der budgetären Machbarkeit von Konjunktur und Beschäftigung waren nicht mehr erfüllbar. »Das ist ein Phänomen«, meinte Koren, »mit dem man sich beschäftigen muss, das aber bedeutet, dass der Staatshaushalt in der gleichen Situation ist wie nach der Bewältigung der Krisenerscheinungen von 1974/75 und dass damit der Spielraum für einen weiteren Einsatz expansiver Politik verbraucht ist. Jede weitere Entwicklung, in der es nicht gelingt, den nächsten Quantensprung in der Entwicklung der Haushaltsdefizite zu verhindern, würde eine totale, radikale Änderung der gesamten Wirtschaftspolitik bedingen. Ein solcher Quantensprung würde allein von der Finanzierungsseite her, von der monetären Versorgungsseite her Grenzen überschreiten, die ein Fortsetzen der bisherigen Stabilitätspolitik nicht mehr möglich machen. Er würde in eine neue Dimension wirtschaftlicher Entwicklung hineinführen, über die hier gar nicht gesprochen werden soll.«

Andererseits war Koren, der ja auch Politiker war, bewusst, dass »die politischen Determinanten, die schon bisher davon ausgegangen sind, dass die Dinge »machbar« sein müssten, ... kurzfristig schwer änderbar« waren, dass also die Erwartungshaltung hinsichtlich einer expansiven finanzpolitischen Krisensteuerung beharrlich sein würde. Angesichts dessen argumentierte er explizit aus seiner Position als Notenbankchef heraus, dass »vor einer solchen Entwicklung ... daher nicht deutlich genug gewarnt werden« könne und die Haushaltskonsolidierung die klare Priorität der Finanzpolitik sein müsse.³⁴¹

Im Hintergrund dieser Argumentation stand in der »westlichen Welt« das Aufkommen eines monetaristischen Mainstreams, der dem Keynesianismus eine bewusst antiinterventionistische und vorrangig auf die Angebotsseite des volkswirtschaftlichen Kreislaufes ausgerichtete Konzeption der Finanzpolitik gegenüberstellte. In der Einleitung einer damals vom Finanzministerium in Auftrag gegebenen Studie ist zu lesen: »Die Passivität der Finanzpolitik in vielen Ländern geht einher mit der immer populärer werdenden These, staatliche Aktivitäten würden im Hinblick auf das Wachstumsziel mehr als Hemmschuh denn als Stimulans wirken. Primäres Ziel des Staates müsse es sein, so heißt es, die eigene Nachfrage zu kappen und die freiwerdenden Mittel zur Stärkung und Förderung der privaten Investitionen bzw. Innovationen einzusetzen. Die Basishypothesen der »Angebotspolitik« stehen in wesentlichen Punkten im Gegensatz zu keynesianischen Überlegungen bzw. den Erkenntnissen von Keynes.«³⁴²

341 Koren 1981, 78

342 Teschner/Vesper 1983, 5

In Verbindung mit einer prioritären gesamtwirtschaftlichen Steuerungsfunktion der Geldpolitik inkludierte dies eine Reduzierung der Finanzpolitik auf den budgetären Ausgleich und damit auf deren Finanzierungsfunktion. Die erwähnte Studie beobachtete als allgemeinen Trend: »In vielen Ländern setzte man daher auf das monetaristische Konzept, durch »potenzialorientierte« Geldmengenausweitung von der Geldpolitik her die Bedingungen für ein erneutes wirtschaftliches Wachstum zu schaffen, die Finanzpolitik dagegen auf Konsolidierung, d.h. auf Abbau des Staatsdefizits, auszurichten.«³⁴³

Interessant im Hinblick auf die spätere Orientierung der finanzpolitischen Konzeptionen auf die europäische Integration erscheint, dass die Option einer nachfrageorientierten antizyklischen Strategie nicht gänzlich verworfen, sondern als Möglichkeit einer internationalen wirtschaftspolitischen Koordination gesehen wurde, die damals, wie auch zum großen Teil heute noch, Zukunftsmusik war. »Zur Herbeiführung eines anhaltenden Wirtschaftsaufschwungs wäre es daher notwendig, dass die Wirtschaftspolitik in den Industrieländern selbst auf eine ausreichende Nachfrageexpansion mit den Mitteln der Finanz- und Geldpolitik hinwirkte. Dabei sollten sich zumindest die führenden Länder zu einer gemeinsamen Aktion zusammenfinden, damit außenwirtschaftliche Schwierigkeiten so weit wie möglich vermieden werden, in die die Länder bei nationalem Alleingang mit hoher Wahrscheinlichkeit geraten würden.«³⁴⁴

So war nach Ansicht der Studienautoren angesichts des defensiven haushaltspolitischen Mainstreams in Europa ein keynesianischer Alleingang in Österreich nicht mehr möglich, wenngleich die keynesianische Konzeption von Finanzpolitik weiterhin als wirtschaftspolitische Option, aber eben in internationaler Koordination gesehen wurde: »Die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen sind allerdings für eine eigenständige, die Konjunktur anregende Wirtschaftspolitik Österreichs immer noch sehr ungünstig. Die Leistungsbilanz würde mit großer Wahrscheinlichkeit rasch wieder defizitär werden, jedenfalls dann, wenn Österreich in der Expansion den meisten Ländern erheblich vorausseilt. Es kommt deshalb auch für Österreich darauf an, dass sich die größeren Länder in einer gemeinsamen Aktion endlich zu einer die Weltwirtschaft belebenden Politik entschließen, zu der nicht nur finanzpolitische Maßnahmen, sondern auch weitere Zinssenkungen gehören müssten. In der Zwischenzeit ist die österreichische Regierung gut beraten, wenn sie ihren gegenwärtigen Kurs der Konjunkturstützung fortsetzt. Unter den derzeitigen weltwirtschaftlichen Bedingungen wird aber auch Österreich zunächst mit einer höheren Arbeitslosenzahl leben müssen. Die österreichische Regierung ist gegenwärtig nicht deswegen zu einem vorsichtigeren Vorgehen gezwungen, weil eine keynesianische Politik heute keine Erfolgchancen mehr hätte, sondern weil Österreich von einer Umwelt umgeben ist, in der abgebotsorientiertes Denken vorherrscht. Kommt es aber zu keinem anhaltenden Wirtschaftsaufschwung, weil eine wirtschafts-

343 Teschner/Vesper 1983, 14

344 Teschner/Vesper 1983, 14

politisch herbeigeführte Nachfragebelebung in den meisten Ländern unterbleibt, so ist es in besonderem Maße für die kleineren, stark außenwirtschaftsabhängigen Volkswirtschaften schwierig, für längere Zeit vom internationalen Trend abzuweichen ... Der »fundamentalistische« Keynes sollte sehr viel ernster genommen werden, indem die Notwendigkeit wirtschaftspolitischer Eingriffe und ihrer institutionellen Absicherung als die Chance auf Verstetigung an sich instabiler Wirtschaftsprozesse begriffen wird. Das heißt aber auch, dass bloße Prozesssteuerung nicht ausreicht: Staatliches Nachfragemanagement ist risikoreich, insbesondere in einer anhaltenden Stagnation der weltwirtschaftlichen Entwicklung. Diese Einschätzung aber macht es – vor allem wenn es abgestimmt ist mit den anderen Säulen der Politik – noch lange »nicht zum Kandidaten für den Schrottplatz wirtschaftspolitischer Ideen«. Je mehr eine nachfrageorientierte Politik zur Stabilisierung der Absatzerwartung führt, umso besser ist sie auch geeignet, das Angebot zu fördern. Darüber hinaus sind gezielte Maßnahmen wie Investitions- und Technologieförderung für eine erfolgreiche Steuerung des Wirtschaftsprozesses unentbehrlich. Nachfrage- und Angebotspolitik müssen sich ergänzen.«³⁴⁵

In enger Verbindung mit dem Aufkommen des monetaristischen Mainstreams wurde der allgemeine ordnungspolitische Diskurs in jener Zeit auch zunehmend von der Forderung nach Privatisierung geprägt. In diesem Sinne formierte sich, wie bereits erwähnt, in der ÖVP eine Argumentationslinie für eine weit reichende Privatisierungspolitik, bei der neben grundsätzlichen gesellschaftspolitischen und ökonomischen Zielkategorien, betreffend Staatseigentum und Staatseinfluss, ein wesentlicher Motivstrang die finanzielle Entlastung der öffentlichen Haushalte durch den Abbau von staatlichem Eigentum und Beteiligungen war. Neben der Eigentumsfrage erscheint hierbei in ordnungspolitischer Hinsicht v.a. auch die Argumentation hinsichtlich einer Verbesserung des Leistungsangebotes im Bereich der »öffentlichen Güter« durch private Träger von Bedeutung. Ein weiterer, in diesem Zusammenhang den ordnungspolitischen Diskurs zunehmend beherrschender Punkt war die Diskussion um die Finanzierbarkeit des »Wohlfahrtsstaates«.³⁴⁶

Vor dem Hintergrund des sich in der »westlichen Welt« abzeichnenden Wandels »des ökonomischen Paradigmas, weg vom keynesianisch-wohlfahrtsstaatlichen System in Richtung des neoklassisch-individualistischen«³⁴⁷ und im Lichte des vorhin angesprochenen ordnungspolitischen Konfliktszenarios erscheint die in der ersten Hälfte der 1980er Jahre praktizierte finanzpolitische Strategie einigermaßen disparat. Dies, weil sie zwischen expansiver, antizyklischer Strategie und restriktiver Konsolidierungsstrategie schwankte, worin sich aber eben das Umbruchsszenario in der ordnungspolitischen Dimension der Finanzpolitik widerspiegelt.

³⁴⁵ Teschner/Vesper 1983, 48

³⁴⁶ Rose 1981, Gehmacher 1981, Matzner 1982

³⁴⁷ Butschek, 2004, 198

Im Zuge dessen ergibt sich der Eindruck des sukzessiven Verlustes der seit der Mitte der 1960er Jahre etablierten und in den 1970er Jahren in extensiver Weise ausgebauten Funktion der Finanzpolitik als wirksames volkswirtschaftliches Instrumentarium. Der strategische wirtschaftspolitische Steuerungsanspruch im Rahmen langfristiger volkswirtschaftlicher Entwicklungsszenarien rückte gegenüber einer kurzfristigen Kriseneindämmung deutlich in den Hintergrund.

Einen wesentlichen Schwerpunkt bildete dabei die Beschäftigungssicherung. Zu diesem Zweck wurden Beschäftigungsprogramme aufgelegt, im Zuge derer öffentliche Investitionen vorgezogen und aufgestockt wurden, etwa im Bereich des Fernwärme- und Kraftwerksausbaus, im Bereich des Wohnbaus sowie zur Modernisierung der Eisenbahn und des Fernmeldewesens. Weiters wurden Maßnahmen zur Investitionsförderung, beispielsweise mit der Top-Investitionsförderungsaktion, einer befristeten Investitionsprämie und speziellen Zinssubventionen gesetzt. Zugleich kam es zu einer verstärkten beschäftigungspolitischen Instrumentalisierung des öffentlichen Dienstes und der verstaatlichten Industrie, wobei hier infolge zunehmender Kapitalschwäche in wachsendem Maße Subventionsbedarf entstand. Einnahmenseitig wurde versucht, mit dem Abgabenänderungsgesetz 1981 mit Steuererleichterungen Impulse zu setzen.³⁴⁸

Diese expansiven Maßnahmen zeitigten aber nur geringe Wirkung. Andererseits aber wuchs der budgetäre Verschuldungsdruck und damit die Notwendigkeit restriktiver Maßnahmen sowie weiterer einnahmenseitiger Zuwächse. Somit sah Finanzminister Salcher die Einsparung als eine vorrangige finanzpolitische Aufgabe und damit keinen Spielraum mehr für eine antizyklische beschäftigungspolitische Strategie nach dem Muster von 1975. In einem Referat im Jahr 1981 beschrieb er diesbezüglich ein finanzpolitisches Dilemma zwischen einer angesichts der Konjunktur- und Beschäftigungsentwicklung an sich erforderlichen antizyklischen budgetären Expansion einerseits und einer im Hinblick auf den wachsenden Schuldenstand erforderlichen fiskalischen Restriktion andererseits und kennzeichnete damit im Grunde jene Konstellation, die auf der konkreten institutionellen Ebene einen Wandel in der ordnungspolitischen Dimension der Finanzpolitik einleitete.

Im Zusammenhang damit anerkannte Salcher auch die in den späten 1970er Jahren an der so genannten Seidel-Formel orientierten budgetären Konsolidierungsansätze als Richtwert: »Österreich hat die Schwierigkeiten der zweiten Hälfte der siebziger Jahre bemerkenswert gut bewältigt, diese Politik hat jedoch ihre Spuren in der Höhe der Staatsschuld und der Budgetdefizite hinterlassen ... Die Budgetpolitik ist zwar auch als Mittel der Vollbeschäftigungspolitik einzusetzen, sie sollte jedoch nicht isoliert von anderen Instrumenten und gewissermaßen als allein wirksam betrachtet werden. Die Budgetpolitik hat sicher ihren Beitrag zur Bewältigung der Situation seit 1975 geleistet. Die Budgetdefizite konnten seit 1978 gesenkt werden. Die von Prof. Seidel genannte

348 Teschner/Vesper 1983, 41

Größe von 2,5 % Anteil des Nettodefizites am Brutto-Inlandsprodukt sollte auch weiterhin nicht überschritten werden.«³⁴⁹

Zugleich sah er aber keinen budgetären Spielraum für eine Neuauflage der antizyklischen Krisensteuerung, sondern die Notwendigkeit einer restriktiven Vorgangsweise in Form von Einsparungsmaßnahmen. »In der Zukunft kann die Vorgangsweise des Jahres 1975 nicht mehr spiegelgleich wiederholt werden. Weder das Budget selbst noch der Kapitalmarkt könnten eine ähnlich hohe zusätzliche Belastung ertragen. Der Bundesminister für Finanzen ist daher in der unangenehmen Situation, gewisse restriktive Tendenzen vertreten zu müssen, obwohl das Gegenteil erfreulicher wäre. Es müssen Einsparungen vorgenommen werden.«³⁵⁰

Als wesentliche Determinante dieser Einsparungen wurden die steigenden und einen zunehmenden Teil des Budgets bindenden Annuitäten für die Staatsschuld betrachtet. Da diese »eine stark steigende Tendenz aufweisen, ist der Anteil anderer Budgetposten mit sinkender Tendenz auszustatten«. Ebenso wurden die geplanten Lohn- und Einkommensteuersenkungen und der dadurch verengte budgetäre Spielraum als Anlass für Einsparungsmaßnahmen gesehen.

Als einen vorrangigen Ansatzpunkt der Einsparungspolitik benannte Salcher die Transferausgaben und verband dies mit dem Erfordernis, dass »gewisse Reformen im Bereich der Sozialversicherung ins Auge gefaßt werden« müssten. Denn »wenn dies nicht geschieht, werden die Bundesleistungen für die Sozialversicherung das Budget sowohl absolut als auch relativ stärker belasten.«³⁵¹ Hier zeichnete sich ein die finanzpolitische Komponente der Sozialpolitik in den folgenden Jahrzehnten in zunehmendem Maße betreffendes Problem ab.

Generell wurde die angestrebte Einsparung mit der Prüfung der Ausgabestruktur des Staatshaushaltes in Verbindung gebracht, ein Zusammenhang, der in der weiteren Entwicklung die finanzpolitische Strategie und damit die ordnungspolitische Dimension der Finanzpolitik prägen sollte. »Der Frage der Sparsamkeit muß eine größere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Dies wird zwar einiges, jedoch nicht alles bringen. Die Ausgaben sind auf ihre Notwendigkeit und Effizienz hin zu überprüfen. Es wird auf Dauer nicht anders gehen, als die Budgets von null auf wieder aufzubauen. Neue Aufgaben sind mit den Folgekosten in Anschlag zu bringen und auf ihre Unabweisbarkeit hin zu überprüfen ... Das bedeutet insgesamt, dass man in der Abwehr zusätzlicher Ausgaben viel strenger sein muß als bisher.«³⁵²

Neben der generellen Bedeutung einer derartigen Vorgangsweise bezog sich Salcher dabei auch auf ein konkretes, damals anstehendes kontroverses Thema, nämlich die An-

349 Salcher 1981, 107

350 Salcher 1981, 108

351 Salcher 1981, 108f.

352 Salcher 1981, 109

schaffung von Abfangjägern. »Auch das Problem ›Abfangjäger‹ kann kurzfristig – vor allem auch in Hinblick auf die hohen Folgekosten – kaum gelöst werden.«³⁵³

Die mit der Einsparungsorientierung zum Ausdruck kommende Priorität der Haushaltskonsolidierung wurde auch einnahmenseitig maßgeblich. Im Sinne dessen wurden die Ansprüche auf eine Steuersenkung zurückgenommen. »Eine großzügige Steuersenkung hätte in dieser Zeit den gegenteiligen Effekt dessen, was man sich wünschen sollte«, befand der Finanzminister.³⁵⁴ Der allenthalben zum Ausdruck kommenden Unzufriedenheit über die Steuerbelastung könnte begegnet werden, »wenn der Staat zeigte, dass mit Steuergeldern sparsam umgegangen wird«. Außerdem bestünde in Österreich ein vergleichsweise hohes Transfervolumen, das steuerliche Belastungen kompensieren würde. »Rund die Hälfte des Steueraufkommens geht auf diesem Wege wieder an die privaten Haushalte zurück.«³⁵⁵

Zugleich wurde in der Steuerpolitik nunmehr der verteilungspolitische Aspekt stärker betont. Dies nicht zuletzt auch im Hinblick auf die Forderungen der Gewerkschaft. Demgemäß sprach Salcher von Überlegungen, »ob man nicht gewisse Umschichtungen vornehmen kann.«³⁵⁶ In gewissem Sinn ging die im so genannten »Mallorca-Paket« vorgesehene Besteuerung von Zinserträgen (Quellensteuer) in diese Richtung. Dieses Projekt sorgte im Nationalratswahlkampf 1983 in ihrer populistischen Bezeichnung als »Sparbuchsteuer« für erhebliche Aufregung und Konfliktstoff. Damit wurde die verteilungspolitische Intention weitgehend obsolet, abgesehen davon, dass die Durchführung angesichts dessen, dass die Sparzinsen wegen der Anonymität der Sparbücher praktisch kaum zur Besteuerung herangezogen werden konnten, schwierig war.

Als weiterer steuerpolitischer Akzent mit ordnungspolitischer Dimension stand eine Vereinfachung des Steuersystems durch Reduzierung der inzwischen beträchtlich angewachsenen Ausnahbestimmungen zur Debatte. Doch auch hier sah sich der Finanzminister gerade auch hinsichtlich verteilungspolitischer Effekte vor große und eigentlich nicht, jedenfalls nicht kurzfristig lösbare Probleme gestellt. »Es gibt auch ein Spannungsverhältnis zwischen der Einfachheit eines Steuersystems und seiner Gerechtigkeit«, meinte Herbert Salcher. »Jede Ausnahme hat einen Sinn für irgendeine Gruppe. Durch die Ausnahmen wird jedoch auch das Steuersystem komplizierter. Die Ausnahmen sind derzeit schon so zahlreich, dass viele Leute eine Steuerermäßigung schon deshalb nicht bekommen, weil sie diese Möglichkeit nicht kennen. Dadurch wird die Ausnahme, die an und für sich der Gerechtigkeit dient, durch die Unübersichtlichkeit wieder ungerecht. Es stellt sich daher die Frage, ob nicht gewisse Ausnahmen beseitigt werden sollten.«³⁵⁷ Ein,

353 Salcher 1981, 109

354 Salcher 1981, 109

355 Salcher 1981, 110

356 Salcher 1981, 111

357 Salcher 1981, 111

ebenfalls die finanzpolitischen Strategieprobleme zum Ausdruck bringender Versuch, die Einnahmenseite des Staatshaushaltes zu stärken, war eine Steueramnestie, die Steuerausstände einbringen sollte, jedoch nur wenig Erfolg zeitigte.

Angesichts der budgetären Einsparungs- und Konsolidierungsabsichten, in denen einige Ansatzpunkte des nach der Mitte des Jahrzehnts platz greifenden Wandels in der ordnungspolitischen Dimension der Finanzpolitik sichtbar werden, blieb diese kurzfristig von der konjunktur- und beschäftigungspolitischen Intervention und der dadurch bedingten Verschuldungsdynamik bestimmt, die andererseits aber, speziell im Wahlkampf 1983, immer stärker zum parteipolitischen Konfliktstoff wurde.³⁵⁸

In der bereits erwähnten, zu dieser Zeit vorgelegten und vom Finanzministerium in Auftrag gegebenen Studie zur Finanzpolitik wurde in der Schlussfolgerung weiterhin für ein antizyklisches, der Beschäftigungssicherung verpflichtetes, interventionistisches Konzept plädiert. »Freilich sind Schuldenstand und Zinsbelastungen stark angestiegen, für manche anderen Länder wirkt dies aber viel größere Schwierigkeiten [als für Österreich] auf. Im Übrigen wird das Problem der Staatsverschuldung zumindest im politischen Raum häufig mehr aus emotionaler Sicht denn unter gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten diskutiert. Letztlich gibt es keine Alternative zu einer beschäftigungssichernden Vorsorge des Staates, insbesondere nicht in einer schweren weltwirtschaftlichen Krise. Das heißt, höhere Defizite sollen mit dem Ziel der Wachstumsstimulierung und vermehrten Beschäftigungsmöglichkeiten in Kauf genommen werden, und damit auf mittlere Frist die Voraussetzungen für eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte verbessern.« Dies sollte aber nicht heißen, »dass die staatlichen Instanzen damit von der Pflicht entbunden wären, die Haushaltsansätze ständig daraufhin abzuklopfen, ob die Struktur der Ausgaben und Einnahmen nicht effizienter gestaltet werden kann.«³⁵⁹

Der im Frühherbst 1984 in der inzwischen unter Kanzler Fred Sinowatz regierenden Kleinen Koalition (SPÖ-FPÖ) im Finanzministerium vollzogene Wechsel von Herbert Salcher zu Franz Vranitzky (10. 9. 1984–16. 6. 1986) akzentuierte den Wandel in der ordnungspolitischen Dimension der Finanzpolitik in einigen wesentlichen Punkten. Nicht zuletzt unter dem Eindruck und der schweren budgetären Belastung infolge der existenziellen Krise der verstaatlichten Industrie wurde die auf diese ausgerichtete Beschäftigungssicherungspolitik aufgegeben. Ebenso wurde vom Anspruch antizyklischer budgetärer Konjunktur- und Beschäftigungspolitik abgegangen. Stattdessen kam es, hauptsächlich durch steuerpolitische Maßnahmen zu Ansätzen zur Mobilisierung von privatem Kapital. So wurde, um den Anlagemarkt wieder zu beleben, die Zinsertragssteuer zunächst herabgesetzt und dann, einem Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes folgend, gänzlich aufgehoben.³⁶⁰ Mit dem im Abgabenänderungsgesetz

358 Eder 1992

359 Teschner/Vesper 1983, 43

360 Vranitzky 2004, 97 ff.

1985 enthaltenen Erleichterungen für Junge Aktien und Dividendenausschüttungen wurde Risikokapital begünstigt. Umverteilungsziele standen trotz gewerkschaftlicher Forderungen hingegen nicht mehr im Vordergrund der Steuerpolitik.

Der Kapitalmarktorientierung der Wirtschafts- und Finanzpolitik entsprach auch eine Novellierung des Kreditwesengesetzes, mit der die inzwischen durch dessen Liberalisierungswirkung eingetretenen Probleme bewältigt werden sollten. Das betraf insbesondere eine Eigenmittelaufstockung sowie eine Verbesserung der Bankenaufsicht.

Wurde somit mit der Verstärkung der Bedeutung des Geld- und Kapitalmarktbereiches im volkswirtschaftlichen Finanzierungssystem bei gleichzeitiger Rücknahme des keynesianischen Interventionsanspruches des Staatshaushaltes ein wesentlicher Akzent des in dieser Zeit in Gang kommenden Wandlungsprozesses in der ordnungspolitischen Dimension der Finanzpolitik gesetzt, so blieb aber deren zentrales Problem – die Dynamik der Staatsverschuldung – bestehen.

1980 lag der Schuldenstand des Bundesbudgets bei 261 Mrd. S bzw. 26 % des Bruttoinlandsproduktes. In der ersten Hälfte der 1980er Jahre nahm der Zuwachs im Schuldenstand deutlich zu. Ein erster Höhepunkt wurde 1983 mit fast 75 Mrd. S erreicht. Der Rückführung des Zuwachses auf 53,6 Mrd. bzw. 55,8 Mrd. S 1984 bzw. 1985 folgte 1986 ein neuerlicher starker Sprung mit 91 Mrd. S. Zu diesem Zeitpunkt waren bereits 43,4 % des Bruttoinlandsproduktes erreicht.³⁶¹

War der Zuwachs der Staatsverschuldung Mitte der 1970er Jahre primär konjunkturbedingt, also eine Folge der antizyklischen Reaktion auf den akuten Konjunktur einbruch gewesen, so war die Verschuldungsdynamik nunmehr primär strukturbedingt, das heißt durch wachsende laufende Finanzierungsanforderungen, insbesondere durch die Bundeszuschüsse zur Sozialversicherung und den Schuldendienst bedingt, woraus sich letztlich in gewisser Weise ein kumulativer Effekt ergab. Diese strukturellen Komponenten der Staatsverschuldung wurden in zunehmendem Maße Ausgangspunkt und Thema einer umfassenden und mit wachsender Polemik geführten öffentlichen Diskussion um die Wirksamkeit von Deficit-spending, den »Austrokeynesianismus« sowie die Rolle des Staates im Wirtschafts- und Sozialsystem.³⁶² Dabei wurden die wachsenden Ausgaben im sozialpolitischen Bereich sowie im Bereich der staatlichen Wirtschaft zu einem spezifischen Schwerpunkt der kritischen Beurteilung der Wirtschafts- und Finanzpolitik. Damit wurde die Frage der Staatsfinanzen auch zu einem Kernbereich der ordnungspolitischen Debatte, die sich wiederum im Wahlkampf 1986 zuspitzte.³⁶³

361 Statistisches Jahrbuch für die Republik Österreich

362 Bartel 1992, Mauhart/Cordt (Hg.) 1988, Molterer 1982, Fröschl/Zoitl (Hg.) 1986, Austrokeynesianismus, in: Wirtschaftspolitische Blätter 3/1982; Die 13 Jahre. Was von der sozialistischen Wirtschaftspolitik unter Bruno Kreisky bleibt, in: Trend Nr. 6 Juni 1983; Stifter 2006, 211 ff.

363 Horwitz 1987

Im Zusammenhang mit der eingeleiteten Bedeutungszunahme des Kapitalmarktes im volkswirtschaftlichen Finanzierungssystem wurden zwei traditionelle Faktoren des Staatskredits mit starken geld- und währungspolitischen Effekten problematisiert. Zum einen der relativ große Anteil der Auslandsfinanzierung und zum anderen die dominante Position des Staatskredits am heimischen Kapitalmarkt. Um ein so genanntes Crowding-out, also die Verdrängung privater Kapitalnachfrage durch die staatliche, in Grenzen zu halten, war dabei, insbesondere seit Mitte der 1970er Jahre, insofern eine flexible Vorgangsweise verfolgt worden. So war die Kreditaufnahme im Zuge des Deficit-spending 1975 fast zur Hälfte im Ausland vorgenommen worden, der staatliche Kreditbedarf 1976 hingegen weitgehend im Inland gedeckt worden. In den folgenden beiden Jahren ist die staatliche Defizitfinanzierung wieder zu einem wesentlichen Teil im Ausland erfolgt, während in den folgenden zwei bis drei Jahren wieder die Inlandsfinanzierung dominierte und 1982 wieder stärker auf ausländische Kapitalmärkte gegangen wurde. »Der Staat hat sich in seiner Verschuldungspraxis flexibel verhalten, mögliche Cowding-out-Wirkungen hat der damit weitgehend umgangen«, stellte eine einschlägige Analyse fest.³⁶⁴

6.2 SCHRITTWEISE ORDNUNGSPOLITISCHE TRANSFORMATION DER FINANZPOLITIK AB MITTE DER 1980ER JAHRE

Ausgehend von der sich zur Mitte der 1980er Jahre deutlich abzeichnenden Krise des »Austrokeynesianismus« vollzog sich die in den folgenden eineinhalb Jahrzehnten Platz greifende schrittweise Transformation der ordnungspolitischen Dimension der Finanzpolitik im Grunde unter zwei Leitmotiven.

Das primäre Leitmotiv wurde, gleichsam im Sinn eines finanzpolitischen Finalzieles, der Abbau der Staatsverschuldung und die Konsolidierung des Haushaltes. Eng damit verknüpft bzw. davon abgeleitet war eine speziell die staatlichen Unternehmensbeteiligungen betreffende Privatisierungsstrategie und die Ausgliederung bestimmter öffentlicher Finanzierungsbereiche aus dem Budget. Letzteres entsprach der Etablierung des Prinzips der Kostenorientierung öffentlicher Leistungsbereiche und Betriebe und damit einer entsprechenden Transformation des tradierten Gewährleistungsstaates.³⁶⁵ Christian Smekal erkennt hier einen Wandel, »der sich im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts von der makroökonomischen Budgetsteuerung hin zur mikroökonomischen Managementorientierung der öffentlichen Leistungserstellung vollzieht«, wobei eine sich bis dahin aufgebaute »schuldenfinanzierte Gefälligkeitsdemokratie« transformiert wurde.³⁶⁶ Das zweite Leitmotiv waren Reformen im Steuersystem.

³⁶⁴ Teschner/Vesper 1983, 44

³⁶⁵ Franzius 2006

³⁶⁶ Smekal 2002, 4

Ein institutioneller Ausdruck dafür, dass die Zeit des in den 1970er Jahren in besonderer Weise dominanten volkswirtschaftlichen Steuerungsanspruches der Finanzpolitik bzw. des Finanzministeriums vorbei war, war, dass es nunmehr ein Wirtschaftsministerium gab. Im Vergleich zur bisherigen Entwicklung bahnte sich also doch eine recht deutliche Veränderung in der funktionellen Positionierung der Finanzpolitik in Bezug auf die volkswirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung und damit eine recht deutliche Veränderung in der ordnungspolitischen Dimension der Finanzpolitik an. Die Hauptaufgabe der Finanzpolitik lag nunmehr im Bereich der Haushaltskonsolidierung (Einsparungen) und der angebotsorientierten Investitions- und Standortpolitik. Die Finanzpolitik wurde primär monetaristisch determiniert, während die konjunktur- und beschäftigungspolitische Komponente der Budgetpolitik weitgehend zurückgestuft worden ist. Anders ausgedrückt, bewegte sich der Transformationsstrend weg vom »Austrokeynesianismus« und dem dortigen volkswirtschaftlichen Steuerungsanspruch der Finanzpolitik hin zur Anpassung an den in der europäischen Integration zunehmend bestimmend werdenden »neoliberalen« Trend. In diesem Sinn könnte auch von einer, im Zusammenhang mit dem EU-Beitritt nachhaltig verstärkten »Europäisierung« der ordnungspolitischen Dimension der Finanzpolitik die Rede sein.

Diese im Grunde antikeynesianische und angebotsorientierte bzw. fiskalische Ausrichtung der Finanzpolitik und deren Verzicht auf antizyklische Ausrichtung war gerade für sozialdemokratische Finanzminister sicherlich eine besondere Herausforderung. Insofern war die Große Koalition ab 1986 eine maßgebliche Rahmenbedingung für diese schrittweise Transformation. Das weitgehend tragfähige und konstruktive Kooperationsverhältnis des diese Entwicklung bis Mitte der 1990er Jahre wesentlich gestaltenden Finanzministers Ferdinand Lacina (16. 6. 1986–6. 4. 1995) mit dem von der ÖVP gestellten Finanzstaatssekretär Johannes Ditz bestätigt dies.

In ihrer konkreten institutionellen Ausformung wurde die schrittweise Transformation wesentlich durch das wirtschaftliche Entwicklungsszenario determiniert.³⁶⁷ Dabei ergab sich mit dem ab 1986/87 einsetzenden Konjunkturaufschwung sicherlich eine Begünstigung für die fiskalische Konsolidierungsstrategie und auch für die Steuerreformpolitik. Umgekehrt bedeuteten die Auswirkungen der Konjunkturschwäche 1993/95, die sowohl ein erhebliches beschäftigungs- wie strukturpolitisches Anforderungspotenzial zeitigten, eine beträchtliche Belastung, da eine antizyklische Gegensteuerung und damit ein Abgehen vom eingeschlagenen ordnungspolitischen Kurs der Finanzpolitik durchaus eine wirtschaftspolitische Option sein hätte können. Andererseits aber gaben die mit den so genannten Maastricht-Kriterien vorgegebenen, primär monetaristisch intendierten Parameter einen fiskalischen Handlungskorridor gleichsam von außen vor. Insofern war eine keynesianische Alternative unrealistisch und obsolet. Der neuerliche

367 Europäische Kommission 1998, 13, 14

konjunkturelle Aufschwung in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre reduzierte den interventionistischen Handlungsdruck spürbar und begünstigte wiederum den fiskalischen Konsolidierungskurs.

Zugleich aber verfestigten sich durch diese konjunkturellen Zyklen hindurch immer stärker sozialpolitisch ins Gewicht fallende dauerhafte Strukturprobleme. Allen voran die strukturelle Arbeitslosigkeit. Deren Bewältigung wurde aber nicht mehr so wie in den 1970er und frühen 1980er Jahren primär als eine Aufgabe einer beschäftigungspolitisch ausgerichteten Finanzpolitik gesehen, sondern vielmehr als ein volkswirtschaftliches Strukturproblem, dem mit Liberalisierung und Flexibilisierung der Arbeitsmarktverhältnisse und gezielter Arbeitsmarktpolitik sowie – im Sinne einer beschäftigungswirksamen Investitionstätigkeit – mit Liberalisierung und Flexibilisierung der Kapitalmarktverhältnisse, des Weiteren mit Privatisierung und Internationalisierung, also primär in anderen Bereichen der Wirtschaftsordnung als in der Finanzpolitik, zu begegnen war. Die Finanzpolitik wurde dieser ordnungspolitischen Ausrichtung im Prinzip untergeordnet und primär auf fiskalische Konsolidierung und Investitions- und Standortförderung fokussiert.

Neben dem Rückbau der beschäftigungspolitischen Funktion und Verantwortung der Budgetgestaltung wuchsen aber die auf die Finanzpolitik zukommenden sozialpolitischen Anforderungen, insbesondere im Bereich der Arbeitslosenversicherung, der Pensionsversicherung und zunehmend auch im Gesundheitsbereich. In ordnungspolitischer Hinsicht stellte sich im Grunde die Frage nach der finanziellen Absicherung des »Sozialstaates« und der Daseinsvorsorge. Hier wies der Weg in Richtung von Reformen, wie vor allem einer Pensionsreform, die eine relative Entlastung der öffentlichen Haushalte und eine Zunahme des privaten Finanzierungsanteiles beinhalteten. Ein weiteres wesentliches, für die Finanzpolitik bisher maßgebliches Strukturproblem, die latente Passivität der Leistungsbilanz, entschärfte sich nach dem EU-Beitritt und der »Ost-Öffnung« zunehmend.

Institutionell manifestierte sich die schrittweise ordnungspolitische Transformation der Finanzpolitik schwerpunktmäßig in Sparpaketen, in Privatisierungsmaßnahmen und in Auslagerungen aus dem Budget sowie in Steuerreformmaßnahmen.

Zu Beginn der Großen Koalition 1986, die im Zuge der Formulierung mittelfristiger Haushaltsziele die Budgetkonsolidierung zum vorrangigen Ziel der Regierungspolitik deklarierte, wurde die finanzpolitische Konzeption und Strategie vor allem von zwei Zielsetzungen dominiert. Zum einen von dem angesichts der budgetären Schuldendynamik als dringend erforderlich erachteten Abbau von Defizit und Schuldenstand. Infolge des akuten, hohen Zuschussbedarfs für verstaatlichte Industrie und Länderbank von über 20 Mrd. S war das unmittelbar mit der Privatisierungsfrage in diesen Bereichen verknüpft.³⁶⁸ Zum anderen von einer vor allem auf Entlastung ausgerichtete-

368 Platzer 1985

ten Steuerreform, wobei die insbesondere in den USA im Rahmen der »Reaganomics« populär gewordene These, dass Steuersenkungen infolge damit provoziertes höherer ökonomischer Aktivität höhere Steuererträge nach sich ziehen würden (Laffer-These), zumindest im öffentlichen Diskurs eine gewisse Vorbildrolle spielte.

In dem bereits erwähnten Bericht der Europäischen Kommission wurde festgestellt, dass der Konsolidierungserfolg in der Zeit des konjunkturellen Aufschwungs bis in die frühen 1990er Jahre insgesamt gering war, da Ausgabenbeschränkungen durch steuersenkungsbedingte Einnahmerückgänge weitgehend kompensiert wurden. So »war im Zeitraum 1987–1992 tatsächlich eine allmähliche moderate Verbesserung der Budgetlage zu verzeichnen: Das Defizit sank von 4,2 % des BIP im Jahr 1987 auf 2,0 % im Jahr 1992, während sich der öffentliche Schuldenstand gleichzeitig bei rund 58 % des BIP stabilisierte. Der Rückgang des Budgetdefizits in diesem Zeitraum war allerdings überwiegend auf den Konjunkturaufschwung Ende der 80er und Anfang der 90er Jahre zurückzuführen.« Insofern »blieb das konjunkturbereinigte Defizit während dieses Zeitraumes in der Tat praktisch unverändert bei rund 3 % des BIP ... Da die Kürzung der Primärausgaben mit sofortigen Steuersenkungen einherging – die insbesondere in den ersten Jahren zu unerwartet hohen Aufkommenseinbußen führten (wie dies bei größeren Änderungen des Steuersystems oftmals der Fall ist) – gelang es mit der Konsolidierungsanstrengung von 1987–1992 nicht, das öffentliche Defizit dauerhaft zu senken.«³⁶⁹ Ein institutioneller Schritt zur Professionalisierung des staatlichen Schuldenmanagements war die Umwandlung der für Kreditoperationen des Bundes zuständigen Abteilung des Finanzministeriums in eine selbständige Bundesfinanzierungsagentur im Jahre 1992.³⁷⁰

In der Mitte der 1990er Jahre spitzten sich das Staatsschuldenproblem und die budgetäre Konsolidierungsfrage massiv zu und es ergab sich in diesem Zusammenhang eine ordnungspolitisch relevante Krisen-, Konflikt- und Entscheidungssituation. Einerseits forderten die deutliche Verschlechterung der Konjunktur- und Beschäftigungslage sowie ein stark wachsender Finanzierungsbedarf im sozialpolitischen Bereich eine budgetäre Ausweitung. Andererseits hatten Steuersenkungsmaßnahmen, wie z.B. eine erhebliche Senkung der Körperschaftssteuern, den budgetären Handlungsspielraum einnahmenseitig reduziert. Demgegenüber waren die Ausgaben im Bereich der Sozialversicherung sowie im Transferbereich, wie etwa mit der Einführung des zweijährigen Elternkarenzurlaubs und der Pflegegelderrhöhung, beträchtlich ausgeweitet sowie zusätzliche Einstellungen im öffentlichen Sektor vorgenommen worden.³⁷¹

Die sich damit ergebende drastische Verschlechterung der Budgetlage traf mit dem aus dem EU-Beitritt, der kurzfristig eine zusätzliche Ausgabenbelastung bewirkte, und

369 Europäische Kommission 1998, 83 f.

370 Fritz 2003, 267

371 Europäische Kommission 1998, 84

dem Ziel, an der ersten Runde der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, also der Einführung des Euro, teilzunehmen, resultierenden Erfordernis zusammen, die Maastricht-Kriterien zum bestimmenden Parameter für eine massive budgetäre Restriktion zu machen.

Im Bericht der Europäischen Kommission heißt es dazu: »Im Jahr 1995, als sich der Druck durch die Haushaltskosten der EU-Mitgliedschaft noch verstärkte, erreichte das Budgetdefizit 5,2 % des BIP, und die öffentlichen Finanzen drohten aus dem Ruder zu laufen. Damalige Schätzungen deuteten sogar auf ein noch höheres Defizit im Jahr 1995 hin, das ohne Korrekturmaßnahmen ganze 8 % des BIP erreicht hätte. Da eine solche Entwicklung mit dem Stabilitätskurs der Gemeinschaft und dem österreichischen Ziel, zu den Erstrundenteilnehmern an der dritten Stufe der WWU zu gehören, nicht vereinbar war, wurden drastische Korrekturmaßnahmen unumgänglich.«³⁷² Auch der öffentliche Schuldenstand tendierte damals gegen 70 % des BIP und entfernte sich damit bedenklich vom Maastricht-Niveau von 60 %.³⁷³

Es entstand massiver ordnungspolitisch relevanter Entscheidungsdruck, wobei sich die Anpassung an die EU-Kriterien als der letztendlich entscheidende Faktor erwiesen hat. Im Zuge der damit unausweichlichen Forcierung einer budgetären Sparpolitik wurde die Frage, in welchen Bereichen und in welchem Ausmaß diese erfolgen sollte, zu einem wesentlichen Kriterium einer ordnungspolitischen Konfliktlage. Dabei ging es um die Funktion des Staatskredits im Rahmen einer wirtschafts- und sozialpolitischen Steuerungsfunktion des Budgets ebenso wie um die Umverteilungskompetenz des Budgets sowie um die Gewichtung zwischen Angebots- und Nachfrageorientierung bei der Gestaltung der Einnahmen- und der Ausgabenseite.

In diesem Zusammenhang war es letztlich der verteilungspolitische Aspekt, der den langjährigen und international anerkannten Finanzminister Lacina, der auch wesentlich zum Zustandekommen des EU-Beitrittsvertrages beigetragen hatte, veranlasste, angesichts der massiven und zuletzt sogar in demonstrativen Aktionen vorgetragenen Kritik der Gewerkschaft, im Zuge derer ihm mangelndes soziales Gewissen vorgeworfen wurde, im Frühjahr 1995 zurückgetreten. Sein Nachfolger im Amt, Andreas Staribacher (6. 4. 1995–3. 1. 1996), scheiterte sehr schnell in diesem Spannungsfeld zwischen Einsparungserfordernis einerseits und steigenden Sozialaufwänden sowie vor allem von gewerkschaftlicher Seite vorgetragenen Umverteilungsforderungen andererseits.

Demgegenüber gewann die vom Koalitionspartner ÖVP, insbesondere von Wirtschaftsminister Schüssel, vertretene Präferenz für die ausgabenseitig wirksame Reduzierung des Staatsanteiles an der Wirtschaft sowie für den sparsamen Umgang mit öffentlichen Mitteln an Gewicht. Wie bereits erwähnt, spiegelt sich hierin auch der relative

³⁷² Europäische Kommission 1998, 12.

³⁷³ Europäische Kommission 1998, 84.

Bedeutungsverlust des Finanzministeriums gegenüber dem Wirtschaftsministerium als wirtschaftspolitische Steuerungszentrale.

Ebenfalls in gewisser Weise als eine wirtschaftspolitische Entmachtung der institutionellen Finanzpolitik kann der von Bundeskanzler Vranitzky unternommene Rückgriff auf die Sozialpartner mit dem Auftrag zur Erstellung eines Einsparungsprogramms gesehen werden. Dieses kam zwar am Papier zustande (Dimension ca. 20 Mrd. S), aber nicht zur Umsetzung. Der finanzpolitische Konfliktpegel in der Koalition war bereits derart angestiegen, dass ein Scheitern der Budgetverhandlungen immer wahrscheinlicher wurde und schließlich auch eintrat, was in Folge zu Neuwahlen im Dezember 1995 und in Folge zum Rücktritt des Finanzministers Anfang Jänner 1996 führte.

Im Wahlkampf spielte die ordnungspolitische Dimension der Finanzpolitik in mehrfacher Hinsicht eine vorrangige Rolle. Ein besonders sensibler Punkt war dabei angesichts der im Mittelpunkt öffentlicher bzw. medialer Diskurse stehenden Defizit- und Schuldenlage die wachsende Verunsicherung in der Bevölkerung hinsichtlich der Sicherheit der Pensionen und drohende Einschnitte im öffentlichen Dienst. Die neu gebildete große Koalition, nunmehr mit Viktor Klima als Finanzminister (3. 1. 1996–28. 1. 1997) schlug einen dezidierten Sparkurs mit einem auf die Jahre 1996 und 1997 ausgelegten Sparpaket und einem bis 2000 terminisierten Budgetkonsolidierungsprogramm ein.³⁷⁴

Damit wurde zum einen die wesentliche Grundlage für das für den angestrebten WWU-Beitritt erforderliche Konvergenzprogramm geschaffen. Zum anderen waren Sparpaket und Konsolidierungsprogramm aber auch die Folge eines starken Druckes von Seite der ÖVP, deren Obmann Wolfgang Schüssel, ein derartiges Primat der Einsparungs- und Entschuldungspolitik zur Koalitionsbedingung machte. In diesem Zusammenhang bekam die mittelfristige Haushaltsplanung einen stärker verbindlichen und damit finanzpolitisch instrumentellen Charakter. Demgemäß machte das von der österreichischen Bundesregierung im Mai 1996 vorgelegte erste »Konvergenzprogramm« deutlich, »dass die österreichische Regierung dem WWU-Beitritt als Gründungsmitglied hohe Priorität einräumte, und enthielt die Konsolidierungsmaßnahmen der Regierung zur Rückführung des gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits auf 3 % des BIP im Jahr 1997«.³⁷⁵

Das im Rahmen dieses Konvergenzprogramms für 1996 und 1997 konzipierte Sparpaket sah starke Einschnitte beim öffentlichen Dienst mit Einmalzahlungen statt Gehaltserhöhungen, Pensionsabschläge und die Einführung eines Pensionsbeitrages sowie den Abbau von mehr als 10.000 Dienstposten vor. Ebenso waren deutliche Kürzungen bei den Sozialtransfers enthalten. Im steuerlichen Bereich wurden Absetz- und Abschreibungsmöglichkeiten eingeschränkt sowie Erhöhungen bei Körperschaftsteuer,

374 Europäische Kommission 1998, 85

375 Europäische Kommission 1998, 89

Kapitalertragssteuer und Tabaksteuer sowie als institutionelle Novität die Energiebesteuerung auf Strom und Erdgas vorgesehen.³⁷⁶

Die Konsolidierungsstrategie umfasste auch die föderale Struktur der österreichischen Finanzordnung, indem zwischen den Gebietskörperschaften ein so genannter »Stabilitätspakt« geschlossen wurde, bei dem Länder und Gemeinden ihrerseits zum Defizitabbau und Ausgabenbeschränkung und damit zum Beitrag zur Erreichung des den öffentlichen Schuldenstand betreffenden Maastricht-Kriteriums veranlasst wurden. In dieser Vereinbarung verpflichteten sich Länder und Gemeinden auch, alle Maßnahmen der Bundesregierung in der Lohnpolitik im öffentlichen Sektor nachzuvollziehen. Andererseits waren aber auch größere Transferleistungen aus dem Bundeshaushalt an die Länder und Gemeinden im Rahmen des Finanzausgleichs Bestandteil der Vereinbarung.³⁷⁷ All diese Punkte spielen bekanntlich in der aktuellen Debatte um Bundesstaatsreform und Erneuerung des Finanzausgleichssystems nach wie vor eine wesentliche Rolle.

Der strikte finanzpolitische Sparkurs rief, trotz Einbeziehung der Sozialpartner, in vielen Teilen der Öffentlichkeit bzw. der Bevölkerung negative Reaktionen hervor, die bis hin zu Demonstrationen gegen Sozialabbau und drohenden Anstieg der Arbeitslosigkeit reichten. Andererseits wurde die angestrebte Anpassung an die Maastricht-Kriterien erreicht. Im Bericht der Europäischen Kommission wird in diesem Sinne anerkennend festgehalten: »Die Entschlossenheit, mit der die neue Regierung ihre Konsolidierungspolitik durchführte, und der Umfang der im Programm vorgesehenen Budgetanpassungen waren durchaus bemerkenswert. Nach dem Konsolidierungsprogramm der Regierung ging das Budgetdefizit von 4,0 % des BIP im Jahr 1996 auf 2,5 % im Jahr 1997 zurück und der öffentliche Schuldenstand sank erstmals seit vielen Jahren von 69,5 % des BIP im Jahr 1996 auf 66,1 % im Jahr 1997.«³⁷⁸

Die günstige Entwicklung von Auslands- und Inlandsnachfrage ließ Auswirkungen der Budgetrestriktion gesamtwirtschaftlich wenig zum Tragen kommen. In der Umsetzung zeigte sich aber, dass das Programm vor allem einnahmenseitig, also vor allem im Bereich der Steuererhöhungen, wirksam wurde. Demgegenüber erwies sich die intendierte Ausgabenkürzung als wesentlich weniger wirksam. Im Kommissionsbericht heißt es daher: »Die budgetäre Gesamtentwicklung in der Phase der Haushaltssanierung lässt allerdings darauf schließen, dass die Anpassung vorrangig auf Steuererhöhungen zurückging. So zeigen die Haushaltsergebnisse in der Tat, dass die Anpassung in hohem Maße auf Steuererhöhungen und nicht auf Kürzungen der Primärausgaben beruhte.«³⁷⁹

376 Europäische Kommission 1998, 12

377 Europäische Kommission 1998, 86

378 Europäische Kommission 1998, 85

379 Europäische Kommission 1998, 87

Auch wenn damit das Weiterbestehen eines expansiven Drucks im Bereich der laufenden Ausgaben, insbesondere im sozialpolitischen Transfer- und Zuschussbedarf, und somit beträchtliche Beharrungskräfte in der Struktur des Budgets zum Ausdruck kommen, kann dennoch davon ausgegangen werden, dass nunmehr die ordnungspolitische Richtungsentscheidung für den Primat der Entschuldung und des Haushaltsausgleichs gegenüber interventionistischer gesamtwirtschaftlicher Steuerung in der Finanzpolitik vollzogen war. Der Bericht der Europäischen Kommission spricht in diesem Sinne von einer »eindrucksvollen Kehrtwendung 1996–1997«. ³⁸⁰ Dabei sah er die diesbezügliche »Entschlossenheit der Regierung auf eine harte Probe« gestellt. Andererseits aber wurde die sozialpartnerschaftliche Akkordierung der Sparpolitik als wesentlicher politischer Stabilisierungsfaktor gewertet. Der Bericht geht sogar so weit, festzustellen, dass »der von der Regierung gefahrene Konsolidierungskurs von den Wirtschaftsakteuren schließlich mit großem Verständnis aufgenommen« und »dass das Vertrauen in die staatliche Wirtschaftspolitik wieder hergestellt« wurde. ³⁸¹ Dies erscheint angesichts der durchaus heftigen Kontroversen und Debatten um die Budgets 1994 und 1995 ziemlich euphemistisch. Immerhin ist, insbesondere wegen Kontroversen um die Ausgaben im sozialpolitischen Bereich im Jahr 1994 die Erstellung eines Budgets nicht mehr gelungen. Und immerhin sind im Zuge dieses konfliktreichen Prozesses mit Ferdinand Lacina und Andreas Staribacher zwei Finanzminister zurückgetreten. Auch der Rücktritt von Bundeskanzler Vranitzky ist in gewisser Weise damit in Zusammenhang gestanden.

Der zentrale Parameter für den neuen Finanzminister Rudolf Edlinger (28. 1. 1997–4. 2. 2000) und dessen Staatssekretär Wolfgang Ruttensdorfer war in der Folge die Erreichung der Kriterien für den Eintritt in den Euro, was vor allem auch eine in gewissem Sinne externe Bestimmung des finanzpolitischen Kurses bedeutete. Inhaltlich, und damit auch hinsichtlich der ordnungspolitischen Dimension der Finanzpolitik bedeutete dies eine nochmalige Stärkung des Primats der Restriktion im Budget. Dies umso mehr, als das Defizit wieder über die magische 3 %-Grenze zu steigen drohte und der am EU-Gipfel in Amsterdam (1997) beschlossene Stabilitäts- und Wachstumspakt mittelfristig die Erreichung eines effektiven Haushaltsausgleiches einforderte.

Die erforderliche Defizitminderung wurde wieder programmatisch vor allem über Ausgabenkürzungen abgestrebt, faktisch aber mehrheitlich über vor allem steuerliche Einnahmewachse erzielt. Platz für konjunktur- und beschäftigungspolitische Interventionsmaßnahmen war weder in der finanzpolitischen Programmatik noch weniger in der finanzpolitischen Praxis. Dies konnte aber insofern weniger problematisch erscheinen als in den späten 1990er Jahren die konjunkturelle Lage durchaus nicht schlecht war. Gerade das veranlasste die Europäische Kommission zu Kritik am österreichischen

380 Europäische Kommission 1998, 12

381 Europäische Kommission 1998, 82f.

Konsolidierungsprogramm, speziell an der dort vorgesehenen moderaten sukzessiven Absenkung von Defizit und Schuldenstand und an den strukturellen Defizitquellen auf der Ausgabenseite. Angesichts der guten Konjunkturlage wurde eine raschere und stärkere Defizit- und Schuldenreduktion gefordert. Demgemäß stellte sich »die Frage, ob das mittelfristige Defizitziel der österreichischen Regierung angesichts des besseren Budgetergebnisses im Jahr 1997 und der besseren kurzfristigen Wachstumsaussichten weiterhin angemessen ist. Während nach dem ursprünglich unterstellten Szenario das konjunkturbereinigte Defizit weiter abgebaut worden wäre, würde ein Defizitziel von 1,9 % im Jahr 2000 unter den heutigen Umständen in der Tat einem geringfügigen Anstieg des konjunkturbereinigten Defizits entsprechen.« Es wurde angenommen, dass »sich die traditionellen Reaktionsmuster der österreichischen Budgetpolitik fortsetzen« würden, »bei denen Konjunkturaufschwünge in der Regel nicht genutzt wurden, um die öffentlichen Finanzen auf eine gesündere Grundlage zu stellen«. Das wurde als »eine der wesentlichen Ursachen der langfristigen Verschlechterung der österreichischen öffentlichen Finanzen« gewertet und daher dringend empfohlen, »bei einer Überarbeitung des mittelfristigen Haushaltsplans die Defizitziele nach unten zu korrigieren, damit die Staatsfinanzen einer etwaigen Konjunkturabschwächung in den kommenden Jahren besser standhalten können«. Dies wurde hinsichtlich der Teilnahme Österreichs am EURO als dringlich erachtet, »da der geplante Konsolidierungspfad kaum mit den Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts vereinbar scheint, der mittelfristig ein nahezu ausgeglichenes Budget bzw. einen Budgetüberschuss verlangt«. ³⁸²

Im Zusammenhang damit wurde seitens der Kommission besonders auf eine Reduzierung der Sozialtransfers und hier wiederum speziell auf eine Rückführung der budgetären Zuschüsse zum Pensionssystem gedrängt. »Längerfristig wird die Konsolidierung der jüngsten Fortschritte bei der Sanierung der öffentlichen Finanzen auch davon abhängen, ob die öffentlichen Ausgaben zur Stützung des Pensionssystems unter Kontrolle gehalten werden können.« ³⁸³ Die 1997 nach einem durchaus konflikträchtigen, unter anderem auch wieder in der für österreichische Verhältnisse eher ungewöhnlichen Form von Demonstrationen in der Öffentlichkeit sichtbar gewordenen Entscheidungsprozess zustande gekommene Pensionsreform erschien dafür nicht ausreichend. »Angesichts einer rasch alternden Bevölkerung müssen die Reformen weitergehen, um die langfristige Tragfähigkeit des Systems zu gewährleisten«, heißt es im Kommissionsbericht. ³⁸⁴ In Zusammenhang mit der damit verbundenen Notwendigkeit einer Erhöhung der Selbstfinanzierungsquote stand die Forderung nach Senkung der im Sozialversicherungssystem zustande kommenden Arbeitskosten bzw. Lohnnebenkosten. »Maßnahmen zur Eindämmung dieser Kosten müssen im Gesamtzusam-

382 Europäische Kommission 1998, 19

383 Europäische Kommission 1998, 19

384 Europäische Kommission 1998, 19

menhang mit der Finanzierung des Sozialversicherungssystems in Angriff genommen werden.«³⁸⁵

Eine wesentliche Rolle im Zusammenhang mit dieser vor allem unter dem Eindruck des EU-Beitrittes und in dessen Folge der EURO-Kriterien stehenden fiskalischen Dimensionierung der Finanzpolitik spielten als Mittel zur Senkung der Defizit- und Staatsschuldenquote budgetäre Auslagerungen und Privatisierungsmaßnahmen.³⁸⁶ Die Europäische Kommission maß diesen wesentliche Bedeutung für eine Trendwende in der Entwicklung der Staatsverschuldung bei: »Dank verschiedener »vermögensbezogener Maßnahmen« wie Privatisierungen und der Auslagerung sich selbst finanzierender Stellen aus dem Staatshaushalt konnte der langfristige Anstieg der Schuldenquote, die 1996 fast 70 % des BIP erreicht hatte, ... 1997 umgekehrt werden.«³⁸⁷

Derartige, für den Wandel der ordnungspolitischen Dimension der Finanzpolitik wesentliche institutionelle Maßnahmen hatten bereits in den späten 1970er Jahren und am Beginn der 1980er Jahre begonnen.³⁸⁸ So war bereits im Jahr 1978 die »Österreichische Tabakregie« in Gestalt der »Austria Tabakwerke AG« in eine rechtlich eigenständige Unternehmensform umstrukturiert worden und in analoger Weise das staatliche Salzmonopol in der »Österreichischen Salinen AG« als Unternehmen neu institutionalisiert worden. In diese, auch als Teil der struktur- und konsolidierungsorientierten Komponente des »Austrokeynesianismus« zu bewertende Frühphase der finanzpolitischen Privatisierungsstrategie gehört auch die Gründung der »Österreichischen Staatsdruckerei« im Jahr 1981.

In den 1980er Jahren wurde mit dem Ziel der Entlastung des Staatshaushaltes und der betriebswirtschaftlichen Effizienz öffentlicher Betriebe bzw. Unternehmen dieser institutionelle Pfad fortgesetzt.³⁸⁹ In ihrer nachträglichen Analyse sah die Europäische Kommission darin im Hinblick auf die Entwicklung der Privatisierungspolitik in den 1990er Jahren die erste Stufe eines zweistufigen Ansatzes. In der entsprechenden Passage des bereits mehrfach zitierten Berichtes wird der dabei vonstatten gegangene sukzessive Wandel in der ordnungspolitischen Dimension der Finanzpolitik zusammenfassend gekennzeichnet: »In einem ersten Schritt wurden die Unternehmen aus dem Staatssektor ausgegliedert und umstrukturiert, um sie privatem Management zu unterstellen, während in einem zweiten Schritt das Eigentum ganz oder teilweise auf den privaten Sektor übertragen wurde. Im Rahmen der als erstem Schritt durchgeführten organisatorischen Umstrukturierung wurde das staatliche Unternehmen als rechtlich eigenständige Einheit aus dem Staatssektor ausgelagert und erhielt Entscheidungs-

385 Europäische Kommission 1998, 20

386 Zur Privatisierungspolitik siehe auch den Beitrag von J. Nautz in diesem Band.

387 Europäische Kommission 1998, 13

388 Genser/Holzmann/v. d. Bellen 1984; Ausführlich: Baumgartner 2006, S. 200 ff.; Gantner (Hg.) 1994

389 Platzer 1987

autonomie sowie eine eigene Buchführung. Die zuvor von staatlichen Institutionen durchgeführten Aufgaben wurden dem neuen Unternehmen übertragen. Während der Staatsbetrieb früher aus dem Staatshaushalt finanziert wurde, kann die neue Organisation ihren Finanzierungsbedarf nun normalerweise durch direkte Mittelaufnahme am Kapitalmarkt finanzieren. Ist ein solches umstrukturiertes Unternehmen Anbieter marktbestimmter Dienstleistungen, so wird es unter Umständen aus dem Staatssektor [in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung] ausgegliedert und dem Unternehmenssektor zugerechnet. Das neue Unternehmen unterhält oftmals weiterhin eine bevorzugte Beziehung zum Staatssektor und erhält mitunter nach wie vor staatliche Transferleistungen, vor allem in den ersten Jahren nach der Umstrukturierung. In dieser Zeit werden üblicherweise Übergangsregelungen umgesetzt, um den Status der Mitarbeiter von Beamten in Angestellte mit Dienstverträgen umzuwandeln.³⁹⁰

So wurden damals Sonderfinanzierungsgesellschaften für wichtige Alpenübergänge oder Straßentunnels sowie 1983 die Autobahn- und Schnellstraßen-Finanzierungs-AG (Asfinag) zur Koordinierung der Straßenbaufinanzierung und des Schuldenmanagements der Straßenbaugesellschaften errichtet.³⁹¹ Im Rahmen der haushaltspolitischen Restriktionsmaßnahmen wurde die Asfinag sodann im Jahr 1997 in ein für Bau, Instandsetzung und Finanzierung eines erheblichen Teiles der Straßeninfrastruktur zuständiges Unternehmen umstrukturiert und ihr dafür die Straßenbenützungs- und Mautgebühren als eine wichtige Einnahmenquelle, insbesondere in Form der in diesem Jahr eingeführten allgemeinen Autobahngebühr (Vignette), übertragen. Von wesentlicher fiskalischer Bedeutung war, dass erstens infolge dieser Umstrukturierung die Asfinag und ihre ausstehenden Schulden in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung aus dem Sektor Gesamtstaat ausgegliedert und dem Unternehmenssektor zugerechnet wurden. Dadurch sank, wie die Europäische Kommission feststellte, »der öffentliche Schuldenstand um rund 80 Mrd. ATS (3,2 % des BIP)«. ³⁹² Zweitens war in der Folge von wesentlicher fiskalischer Bedeutung, dass im Zuge dieser Umstrukturierung die eigenständige Finanzierung über den Kapitalmarkt möglich wurde, was bedeutete, dass die damit entstandene Neuverschuldung nicht mehr direkt im Staatshaushalt zu Buche schlug.

Ein analoges Vorgehen wurde bei städtischen Versorgungsunternehmen wie Müllabfuhr und Wasseraufbereitungsanlagen angewendet. »Nach ersten Schätzungen führte die Ausgliederung dieser städtischen Betriebe aus dem Sektor Staat zu einem weiteren Rückgang des öffentlichen Schuldenstands um etwa 0,2 % des BIP im Jahr 1997.« ³⁹³ Eine spezifische Form der Auslagerung auf Länderebene war die Umstellung der Wohnbauförderung von Zuschüssen auf Darlehen, womit diese Ausgaben rechnerisch

390 Europäische Kommission 1998, 98

391 Butschek 2004, 169

392 Europäische Kommission 1998, 88

393 Europäische Kommission 1998, 88

risch aus dem Ausgabenetat ausgliedert wurden und nicht mehr als Transferleistungen in das gesamtstaatliche Defizit eingingen, was zugleich das Defizit der Länderhaushalte senkte. Die gerade einige Jahre zuvor vorgenommene Umstellung der Wohnbauförderung von einem darlehengestützten System auf jährliche Transferzahlungen hatte nämlich nicht unwesentlich zur deutlichen Verschlechterung der die Haushaltslage der Länder in den Jahren 1993 bis 1995 beigetragen.

Zwei weitere budgetäre Auslagerungen von erheblicher Bedeutung für den fiskalischen Restriktionskurs waren jene der Bundesbahn und der Post. Bei der Bahn war dies 1994 mit der Ausgliederung in eine eigene Unternehmensform der Fall. Diese wurde nun nicht mehr direkt über den Staatshaushalt finanziert und konnte in der Folge direkt Mittel auf den Finanzmärkten aufnehmen »und wird nun dem Unternehmenssektor zugerechnet«. ³⁹⁴ 1996 wurde die »Österreichische Post- und Telegraphenverwaltung (ÖPTV)« in eine Holding der Postsparkasse (PSK), der Post und der Telekom Austria (PTA) mit entsprechender Übertragung des Schuldenstandes umgewandelt. Im Zuge dessen wurden auch die in diesem Bereich aufgelaufenen Schulden von 110 Mrd. Schilling auf diese Unternehmen übertragen. Andererseits wurden die bis dahin aufgelaufenen Pensionsansprüche beim Staatshaushalt belassen. ³⁹⁵ Ein weiterer Schritt der Ausgliederung war 1997 die Gründung von Krankenanstaltenbetriebsgesellschaften. ³⁹⁶ Privatisierungsmaßnahmen im Bereich der verstaatlichten Elektrizitätswirtschaft wurden ventiliert, aber nicht konkretisiert.

Neben diesen strukturellen und damit ordnungspolitisch in hohem Maße relevanten budgetären Ausgliederungen öffentlicher Leistungserstellung, die eine numerische Verringerung der Ausgaben- und Einnahmenquoten und Schuldenquoten bewirkten, gab es im Sinne der angestrebten staatlichen Haushaltssanierung etliche Maßnahmen mit Einmaleffekten. So etwa den Verkauf staatlicher Immobilien oder im Jahr 1997 den Verkauf einer dritten Mobilfunklizenz. Ebenso in diesen Zusammenhang gehört eine Einmalzahlung der Postsparkasse an den Bund im Gegenzug für die dortige Übernahme der künftigen Rentenzahlungen an Beschäftigte der Postsparkasse.

Parallel zu diesen für den Wandel der ordnungspolitischen Verhältnisse relevanten Maßnahmen im Bereich der öffentlichen Leistungsbetriebe, stellte der Abbau von Beteiligungen an unmittelbar marktorientierten Unternehmen im Industrie und Bankensektor gleichsam eine zweite, ebenfalls ordnungspolitisch eminent wesentliche Ebene des fiskalischen Restriktionskurses dar.

Es ist hier nicht der Ort, diese Vorgänge im Einzelnen darzustellen. ³⁹⁷ In dem erwähnten Bericht der Europäischen Kommission wurden die in der zweiten Hälfte der

394 Europäische Kommission 1998, 98

395 Europäische Kommission 1998, 97

396 Siehe auch den Beitrag von E. Theurl in diesem Band.

397 Siehe auch den Beitrag von J. Nautz in diesem Band.

1990er Jahre abgelaufenen einschlägigen Vorgänge zusammengefasst. Im Grunde erfolgten die Maßnahmen auf zwei Schienen. Zu einem Teil im Wege des Direktverkaufs von Anteilen an öffentlichen Unternehmen durch den Staat. Zu einem anderen, wesentlichen Teil über die ÖIAG. Die ÖIAG agierte dabei als vollständig im staatlichen Eigentum befindliche Unternehmensgesellschaft im Auftrag des Staates, wurde »jedoch nicht zum Sektor Staat gerechnet, da sie – nach dem für die Maastrichter Defizit- und Schuldenkriterien verwendeten System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung – eine Holdinggesellschaft staatseigener Industriebetriebe ist«. ³⁹⁸ Hinsichtlich der Privatisierungsmaßnahmen war sie jedoch »als Intermediär für die Regierung« tätig, wobei die betreffenden Regierungsgenden unter Finanzminister Klima vom Verkehrsministerium ins Finanzministerium übertragen worden sind. Im Rahmen des entsprechenden gesetzlichen Auftrages fungierte die ÖIAG diesbezüglich gleichsam als »Privatisierungsagentur«.

Von erheblicher ordnungspolitischer Bedeutung, gerade auch im Hinblick auf die weitere Entwicklung ab 2000, erscheint, dass dieser Auftrag im damaligen Stadium der Privatisierungspolitik explizit die Sicherung von strategischem staatlichem Eigentum im Industriesektor beinhaltete. »Nach der ÖIAG-Satzung besteht ihre Hauptaufgabe darin, Mehrheitsprivatisierungen durchzuführen und gleichzeitig das Eigentum der Republik Österreich an der Industriebasis zu erhalten.« Gleichzeitig war gewährleistet, dass die erzielten Privatisierungserlöse nicht in den Staatshaushalt zu dortiger Defizitminderung flossen, sondern zum Abbau der bei der verstaatlichten Industrie aufgelaufenen Schuldenstände dienten. »Entsprechend den Buchungsregeln von Maastricht wurden die staatlichen Einnahmen aus dem Direktverkauf von Anteilen an öffentlichen Unternehmen nicht als Einnahmen verbucht, die das staatliche Defizit verminderten, sondern zur Tilgung ausstehender Staatsschulden verwendet. Die Erlöse aus den Privatisierungsaktionen der ÖIAG wurden nicht auf den Staat übertragen, sondern vorwiegend dazu verwendet, einen Teil der ÖIAG-Schulden zurückzuzahlen.« ³⁹⁹ Die ausstehenden ÖIAG-Schulden, für die der Staat bürgte, beliefen sich Anfang 1998 noch auf 45 Mrd. S.

Im Rahmen dieser institutionellen Konstellation wurden ab Mitte der 1990er Jahre auf beiden Schienen eine Reihe von Privatisierungsmaßnahmen durchgeführt. Der 1998 veröffentlichte Kommissionsbericht hält dazu fest: »Solche Privatisierungsmaßnahmen wurden in den letzten Jahren in Österreich merklich erstärkt. Sowohl die Bundesregierung als auch die staatseigene Holding ÖIAG haben größere Privatisierungsprojekte durchgeführt, im Zuge derer sie einen erheblichen Teil ihrer Anteile an zahlreichen Unternehmen veräußerten. Im Zeitraum 1994–1997 erzielte die Bundesregierung rund 28 Mrd. ATS (1,2 % des BIP) an Privatisierungserlösen, während die ÖIAG im

³⁹⁸ Europäische Kommission 1998, 100

³⁹⁹ Europäische Kommission 1998, 100

gleichen Zeitraum durch Aktienverkäufe Mittel in ähnlichem Umfang einnahm.«⁴⁰⁰ Konkret betraf dies die Abgabe von Beteiligungen durch die Republik Österreich 1995 am Flughafen Wien und den Illwerken, 1996 Bank Austria, 1997 Creditanstalt. Im Bereich der ÖIAG 1994 die VA Technologie, 1995 die VA Stahl, 1996 Böhler-Uddeholm, 1994–1996 die OMV, 1997 die Austria Tabak und die Salinen AG. Ein großer Teil der Privatisierungsoperationen der ÖIAG wurde über die Wiener Börse abgewickelt und bewirkte eine deutliche Steigerung des dortigen Handelsvolumens.

Im Bankenbereich, wo der Verkauf der Anteile an der Creditanstalt an die Bank Austria erheblichen politischen Sprengstoff innerhalb der Regierungskoalition verursacht hatte, blieb der Staatsanteil zunächst noch hoch. Die Europäische Kommission stellte 1998 fest: »Auch nach diesen Transaktionen wird der österreichische Bankensektor nur zu einem geringen Grad von privaten Anteilseignern kontrolliert. Weite Teile sind noch immer vom Staat (auf nationaler Ebene und darunter) abhängig.«⁴⁰¹

Ebenso wurde seitens der Europäischen Kommission, neben der Anerkennung der in Gang gekommenen Privatisierungspolitik, das für dieses Stadium des Privatisierungsprozesses und damit auch für den Stand des ordnungspolitischen Wandlungsprozesses kennzeichnende Phänomen einer weitgehend »unechten Privatisierung« kritisiert, indem ein großer Teil der Unternehmensausgliederungen und Anteilsübertragungen letztlich weiterhin im Spektrum des öffentlichen Eigentums verblieb. »Die Bedingungen, unter denen die jüngsten Privatisierungsprojekte durchgeführt wurden, waren nicht immer ganz transparent. Das Ziel der Regierung, den Industriesektor weiterhin fest in Österreich zu verankern, stellt nicht unbedingt sicher, das die günstigsten Anbieter den Zuschlag erhalten. Bei einigen der bisher durchgeführten Transaktionen wurden vor allem über staatseigene Holdinggesellschaften oder sonstige öffentliche Unternehmen direkte staatliche Anteile in indirektes staatliches Eigentum umgewandelt.«⁴⁰² Insofern wurden Schritte hin zu einer »echten Privatisierung«, also einer signifikanten Zunahme der Übertragung in privates Eigentum als erforderlich betrachtet und auch eingefordert.

War, wie eingangs dieses Kapitels angeführt, die Haushaltskonsolidierung das eine Leitmotiv der seit Mitte der 1980er Jahre ablaufenden sukzessiven Transformation der ordnungspolitischen Dimension der Finanzpolitik, so war das andere die Akzentuierung der Steuerpolitik unter dem Primat der Entlastung und der Kapitalmobilisierung. Das Erfordernis einer entsprechenden grundlegenden Steuerreform war ein vorrangiges Anliegen der Regierungspolitik. Der Finanzminister befand sich dabei letztlich unter einem zweifachen Druck. Zum einen von Seiten des Koalitionspartners ÖVP, wo eine entsprechende steuerpolitische Linie vehement eingefordert wurde. Zum anderen

400 Europäische Kommission 1998, 99

401 Europäische Kommission 1998, 68

402 Europäische Kommission 1998, 100

von Teilen der eigenen Partei, also der SPÖ und der Gewerkschaft hinsichtlich der Belastungsverteilung bzw. Umverteilung. Umso beachtlicher ist es, welche wesentlichen Umgestaltungen im Steuersystem zustande kamen, was dem Finanzminister einerseits internationale Anerkennung, andererseits aber auch erhebliche Kritik, speziell seitens der gewerkschaftlichen Arbeitnehmervertretung, einbrachte.

Die im Jahr 1988 unter Finanzminister Ferdinand Lacina in Szene gesetzte Steuerreform fiel in eine Zeit vergleichsweise günstiger gesamtwirtschaftlicher Entwicklungsbedingungen. Die konjunkturelle Dynamik war gut, die Arbeitslosigkeit zeigte eine Abflachungstendenz und die Inflationsrate war mit knapp unter 2 % niedrig. Wesentliche Elemente der Steuerreform waren eine im Einkommensteuergesetz 1989 festgelegte allgemeine Tarifsenkung, die Absenkung des Spitzensteuersatzes von 62 % auf 50 % und eine Anhebung des Mindestsatzes sowie die Abschaffung einer Reihe von Ausnahmeregelungen für diverse Berufsgruppen. Insgesamt wurde eine Steuerentlastung von 14 Milliarden Schilling vorgesehen. Weiters wurde die für Kapitalgesellschaften relevante Körperschaftssteuer mit einem Satz von 30 % sowohl für Unternehmen, die Gewinne ausschütteten als auch für solche, die diese im Betrieb beließen, vereinheitlicht. Die damit verbundene steuerliche Entlastung war vor dem Hintergrund der Öffnung der Märkte (u.a. infolge der Einheitlichen Europäischen Akte) vor allem auch als eine Erhöhung der internationalen Attraktivität Österreichs als Betriebsstandort gedacht. Ebenfalls im Steuerpaket enthalten war die Wiedereinführung der Besteuerung von Zinserträgen als 10 %ige Quellensteuer. Eine administrative Neuerung und damit ein Abgehen von traditioneller Finanzverwaltungskultur war die Abschaffung der Lohnsteuerkarte.

Die Anhebung des steuerfreien Mindestbetrages auf 11.500 S und die damit verknüpfte Regelung, dass, wer weniger verdiente, Teile der Sozialversicherungsbeträge über den Jahresausgleich wieder zurückerhielt, war ein nicht unwesentlicher verteilungspolitischer Akzent im Rahmen der Umgestaltung des Steuersystems. Zukunftsweisend erscheinen die im Zuge der Verhandlungen in die Diskussion gekommenen Ansätze zu einer Ökologisierung des Steuersystems mit entsprechenden Lenkungsabgaben etwa im Abwasserbereich. Dafür war aber angesichts der damit verbundenen Belastungen der Industriebetriebe die Zeit noch nicht reif.

Weitere wesentliche Schritte in der Umgestaltung des Steuersystems mit relevanten ordnungspolitischen Implikationen und Effekten erfolgten 1993/94. Dazu gehörte die Abschaffung der Vermögenssteuer und der Gewerbesteuer, an Stelle derer als Einnahme für die Gemeinden die Kommunalsteuer als eine um die Hälfte erhöhte Lohnsummensteuer eingeführt wurde, was allerdings eine in der Folge immer wieder umstrittene Erhöhung der Lohnnebenkosten bedeutete. Die Körperschaftssteuer wurde wieder auf 34 % angehoben. Eine weitere wichtige Neuerung war die Einbeziehung der Einkommensteuer sowie die Erbschafts- und Schenkungssteuer auf Zinseinkünfte in eine auf 22 %ige und 1996 auf 25 % angehobene Kapitalertragssteuer. Ein vor dem

Hintergrund der internationalen Kapitalmarktliberalisierung wesentlicher Schritt waren die mit dem Privatstiftungsgesetz 1993 ermöglichten Steuervergünstigungen für Stiftungen, was den Kapitalzufluss nach Österreich anregte.⁴⁰³

Die Steuerreform blieb aber am Ende der 1990er Jahre, auch nach diesen in langfristiger Perspektive beträchtlichen Wandlungen in der Finanzordnung, weiterhin ein finanzpolitisches Hauptthema, auch im öffentlichen Diskurs und im Hinblick auf die Wahlen 1999. Sowohl in Verbindung mit dem Leitmotiv von Einsparung und Haushaltsausgleich sowie z.T. auch im Zusammenhang mit sich abzeichnenden Tendenzen zur Steuerharmonisierung in Europa und auch im Hinblick auf die Standortqualität Österreichs im Rahmen der beginnenden »Globalisierung«. So wurde im August 1998 eine »Steuerreformkommission« zur Ausarbeitung entsprechender Konzeptionen eingesetzt, deren Arbeit aber bereits sehr stark unter dem Eindruck des Wahlkampfes stand.⁴⁰⁴ In Zusammenhang damit fand auch die in den mittel- und osteuropäischen Transformationsländern einsetzende Steuersenkungsstrategie zunehmenden Niederschlag in der politischen Auseinandersetzung. Unter anderem dadurch, dass Jörg Haider nach US-Vorbild in populistischer Weise eine Politik der »Flat Tax« einforderte. Die ÖVP beschloss 1998 ein Steuerprogramm, das eine durchgängige Senkung der Lohnsteuersätze und die Einführung des Karenzgeldes für alle enthielt. Die SPÖ plante größere Lohnsteuersenkungen für kleinere Einkommen sowie Freibeträge für Lehrlinge und ältere Arbeitnehmer.

All diese, letztlich auf eine Senkung der Steuerquote ausgerichteten Konzeptionen ließen beim damaligen Finanzminister Rudolf Edlinger (28. 1. 1997–4. 2. 2000) die Befürchtung aufkommen, dass die damit bedingte, jedenfalls kurzfristig zustande kommende Reduzierung des budgetären Einnahmenaufkommens die angestrebte Absenkung des Defizits verunmöglichen würde. Er drohte daher auch mit seinem Rücktritt.⁴⁰⁵

Die umgesetzten steuerlichen Maßnahmen brachten in der Tat eine Verringerung des Aufkommens, jedoch nicht eine spürbare Absenkung der Lohnnebenkosten. Insbesondere darauf bezogen, wurde für 2000 eine »große Steuerreform« geplant, mit deren Konzeption wiederum eine Expertenkommission beauftragt wurde. Dabei richtete sich der Fokus vor allem auf eine Umschichtung im Steuersystem mit weiteren wesentlichen ordnungspolitischen Implikationen und Effekten. So in Bezug auf »eine Senkung der Steuern auf den Faktor Arbeit und einen gleichzeitigen Ausbau der Ökosteuern ..., die steuerliche Behandlung privater Pensionsersparnisse und den Finanzausgleich.«⁴⁰⁶

403 Harrauer 2006

404 Fritz 2003, 279

405 Profil 30. 11. 1998

406 Europäische Kommission 1998, 90

Das zentrale Kriterium für die weitere Entwicklungsperspektive der ordnungspolitischen Dimension der Finanzpolitik am Ende der 1990er Jahre blieb aber das Staatsdefizit und die Staatsverschuldung. Angesichts der weiterhin bestehenden Ausgabendynamik, speziell im sozialpolitischen Bereich (vor allem beim Zuschussbedarf des Pensionssystems), erschienen hier die Perspektiven nicht wirklich günstig. Die Europäische Kommission stellte in Bezug auf die im Europäischen »Stabilitäts- und Wachstumspakt« bestehenden Vorgaben in ihrem Bericht »die Frage, ob die mittelfristigen Defizitziele der österreichischen Regierung angesichts des unerwartet guten Haushaltsergebnisses 1997 und der gegenüber der Situation während der Verabschiedung des aktualisierten Konvergenzprogrammes günstigeren Wachstumsaussichten noch angemessen sind«. Das bisherige Konsolidierungsprogramm wurde letztlich als unzureichend gesehen. »In der Tat würde der angestrebte Konsolidierungspfad für den Zeitraum 1997–2000 unter dem heute angenommenen makroökonomischen Szenario bestenfalls eine Verschlechterung des konjunkturbedingten Haushaltsdefizits auf gut 2 % bedeuten. Nach den Berechnungen der Kommissionsdienststellen müsste das strukturelle Defizit jedoch auf unter 1 ½ % des BIP gesenkt werden, damit die automatischen Stabilisatoren unter normalen Konjunkturbedingungen wirken können, ohne dass der Referenzwert von 3 % des BIP überschritten wird. Der geplante Konsolidierungspfad wäre somit nicht nur ein Rückschritt gegenüber der Entwicklung in den Jahren 1996–1997, sondern auch schwerlich mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt zu vereinbaren, der mittelfristig einen nahezu ausgeglichenen Haushalt oder einen Haushaltsüberschuss vorschreibt.«⁴⁰⁷

Dieser Befund einer unzureichenden haushaltspolitischen Konsolidierungsstrategie wurde ein zentraler Ansatzpunkt für eine entsprechende ordnungspolitische Akzentuierung der Finanzpolitik im Zuge der »Wende« ab 2000.

7. DIMENSIONEN DER ORDNUNGSPOLITISCHEN TRANSFORMATION IN DER FINANZPOLITIK IN DER »WENDE«

Die Betrachtung dieser Entwicklung soll unter folgende These gestellt werden, die die mit der Ablösung der »Großen Koalition« durch die »kleine« ÖVP-FPÖ-Koalition auch im ordnungspolitischen Bereich zustande gekommene »Wende« in den längerfristigen Transformationsprozess einordnet. Dabei wird davon ausgegangen, dass am Ende der 1990er Jahre die in der Mitte des vorangegangenen Jahrzehnts eingeleitete sukzessive Transformation in der ordnungspolitischen Dimension der Finanzpolitik bereits ein fortgeschrittenes Stadium erreicht hatte. Andererseits aber war sie zu dieser Zeit hinsichtlich der konkreten Ausformung in den großkoalitionären Kompromiss eingespant gewesen. Dort war sie durch zunehmende Konfliktträchtigkeit geprägt ge-

⁴⁰⁷ Europäische Kommission 1998, 91

wesen. Auf Seite der SPÖ insbesondere durch die vor allem gegen die Einsparungen im Bereich der Sozialtransfers und im Bereich des öffentlichen Dienstes gerichtete Haltung der Gewerkschaft. Auf Seite der ÖVP vor allem von dem insbesondere von Parteiohmann Schüssel forcierten Druck in Richtung Privatisierung und Senkung der Staatsquote.

Die Auseinandersetzungen im Rahmen der Budgeterstellung, sodann die diesbezüglichen Teile des Wahlkampfes und schließlich wohl auch das Scheitern der Regierungsverhandlungen sind symptomatisch. Und nicht zuletzt darin, dass die Zuteilung des Finanzministeriums ein entscheidender Knackpunkt für dieses Scheitern geworden ist, ist ein Indiz für die zentrale Bedeutung zu erkennen, die der Finanzpolitik für die Umsetzung der jeweiligen wirtschaftspolitischen Ordnungsvorstellungen generell beigemessen wurde.

Im Sinne dessen bot die Kleine Koalition für die ÖVP-Führung zweifellos entsprechende Möglichkeiten. Dass das Finanzministerium nicht an die ÖVP ging, scheint dabei nur von vordergründiger Bedeutung. Im Sinne der ordnungspolitischen Dimension der Finanzpolitik waren mit der Nominierung Karl-Heinz Grassers (FPÖ) gute Voraussetzungen gegeben, um nunmehr die im Grunde schon in der Mitte der 1980er Jahre von Alois Mock und Wolfgang Schüssel propagierte (im Kern antikeynesianische) »andere Politik« unter dem Leitmotiv »Weniger Staat – Mehr Privat« im Institutionensystem der Finanzpolitik konsequent umzusetzen.

Insofern liegt das für die ordnungspolitische Dimension der Finanzpolitik zentrale Kriterium der »Wende« darin, dass deren bisheriger Transformationsprozess nunmehr erheblich beschleunigt und inhaltlich konsequent vorangetrieben wurde. Dafür waren die vom Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgegebenen fiskalischen Kriterien eine durchaus günstige argumentative Reverenzlinie. Dabei wurde nicht mehr, gleichsam in defensiver Weise, gegenüber einem von den EU-Konvergenzkriterien ausgehenden budgetären Restriktionsdruck vorgegangen, sondern vielmehr im Sinne einer nun politisch möglich gewordenen offensiven Weise vorgegangen. Im Zuge dessen wurde die Finanzpolitik in ordnungspolitischer Hinsicht zu einem wesentlichen Faktor eines »Austro-Neoliberalismus«. ⁴⁰⁸

Aber auch in der SPÖ war man im Grundsatzprogramm 1998 weitestgehend von einer umfassend interventionistischen Konzeption der Finanzpolitik abgegangen und sah Ansatzpunkte nur mehr in Bereichen des so genannten »Marktversagens«, wenn es heißt: »Wo Bedürfnisse der Menschen durch den Markt nicht sozial gerecht befriedigt werden können, treten wir für die Regulierung der Marktkräfte beziehungsweise für die Erbringung oder Bereitstellung von Leistungen durch die öffentliche Hand ein.« Bei der Verfolgung wirtschaftspolitischer Ziele steht nicht mehr der planende Staat im Vor-

408 Dazu eine Analyse des ordnungspolitischen Wandels in Österreich seit 2000 von Matthäus Kattinger: »Österreichs Reformer mit zu hoch gesteckten Zielen«. In: Neue Zürcher Zeitung 23./24. 9. 2006, 13.

dergrund, sondern das Setzen »gezielter« staatlicher Interventionen in Arbeitsmarkt-, Wachstums- und Infrastrukturpolitik.⁴⁰⁹

Das Drängen seitens der ÖVP auf eine, vor allem die Finanzpolitik betreffende ordnungspolitische Wende war seit den 1980er Jahren von einer, in der öffentlichen Debatte geradezu zu einem Stereotyp gewordenen Klage über eine in den 1970er Jahren, also der Zeit der SPÖ-Alleinregierung und der dort betriebenen interventionistischen Budgetpolitik, verursachten staatlichen Verschuldung gekennzeichnet gewesen. Da dies auch im Zuge der »Wende« wieder verstärkt thematisiert wurde, sah sich der ehemalige Finanzminister Hannes Androsch mehrfach veranlasst, diese Sichtweise zu konterkarieren. Zum einen mit dem Hinweis auf die Konsolidierungsansätze in den späten 1970er Jahren und eine Maastricht-konforme Defizit- und Schuldenquote am Beginn der 1980er Jahre. Zum anderen mit dem Verweis auf eine seit Mitte der 1980er Jahre zustande gekommene kumulative Verschuldungsdynamik, worin letztlich auch eine schwerlich zu überhörende Kritik am damaligen Regierungschef inkludiert war. Und schließlich mit einer Kritik an der mangelnden strukturellen Effektivität des von Schüssel und Grasser betriebenen budgetpolitischen Konsolidierungskurses.

So verweist Androsch darauf, dass, »beginnend mit 1983, insbesondere aber seit 1986, bei rückläufigen Investitionen ein riesiger Schuldenberg angehäuft worden ist, mit dem vor allem die wachsenden Ausgaben des Sozialstaates (Frühpensionen, Erhöhung des Karenzgeldes, Einführung der Pflegeversicherung) und des öffentlichen Dienstes finanziert wurden. In der Zeit zwischen 1986 und 1999 ist der Schuldenstand des Bundes von 44.830 Mio. Euro auf 117.974 Mio. Euro, also um 73.144 Mio. Euro bzw. um 163 % angestiegen. Diese Entwicklung, an der nicht nur die SPÖ, die 1986 – 1999 den Kanzler stellte, sondern auch deren Koalitionspartner ÖVP die politische Verantwortung trägt, war zweifellos zu korrigieren. Die wirtschaftspolitischen Maßnahmen des VP-FP-Kabinetts Schüssel I (1999–2002) dienten aber nur der Budgetkosmetik, waren jedoch einer dauerhaften budgetpolitischen Sanierung nicht dienlich. Österreich erreichte im Jahr 2001 vielmehr mit 45,9 % die höchste Abgabenquote seiner Geschichte und bei einer anhaltend hohen Arbeitslosigkeit mit 146.551 Mio. Euro einen neuen Verschuldungshöchststand.«⁴¹⁰

In strategischer und institutioneller Hinsicht stellt sich die »Wende« im Bereich der Finanzpolitik letztendlich als signifikanter Schub in den Pfaden der seit der Mitte der 1980er Jahre in Gang gekommenen ordnungspolitischen Transformation dar.⁴¹¹ Dieser Schub ging im Grunde in drei Richtungen.

Erstens in die Richtung einer raschen Realisierung des budgetären Haushaltsausgleichs, wofür das »Null-Defizit« zum politischen Leitbegriff im Rahmen eines von

409 Nautz 2001, 197 f.

410 Androsch 2003, 126

411 Rossmann 2005, Rossmann 2006, Butschek 2004, 177 ff.

der Regierung medienwirksam inszenierten »Reformdialogs für Österreich« wurde. In besonderer Weise wurden dabei auch die Werte »Sparen« und »Schulden vermeiden« als finanzpolitische Handlungsmaximen propagiert und damit durchaus eine zustimmende Haltung in weiten Teilen der Bevölkerung für einen restriktiven haushaltspolitischen Kurs geschaffen. Budgetsanierung wurde weitestgehend mit dem Ziel, keine neuen Schulden zu machen, identifiziert. Damit wurde aber die wirtschaftspolitische Steuerungsfunktion des Staatskredits, wie sie etwa noch bei Androsch (siehe in Kap. 5) explizit konzipiert war und praktiziert wurde, im Grunde obsolet.

In den Stabilisierungsprogrammen der Regierung wurde der bisherige Kurs der moderaten, stufenweisen Absenkung von Defizit und Schuldenstand durch eine kurzfristige, rasche Entschuldung zur Erreichung des »Null-Defizits« ersetzt. Dabei wurde gleichsam eine Vorreiterrolle in der Europäischen Union angestrebt. Denn im Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt war nur das Ziel eines mittelfristigen Haushaltsausgleiches vorgesehen. In diesem Zusammenhang stand auch die konsequente Praxis der Erstellung von Doppelbudgets als institutionelle Festlegung der mittelfristigen Finanzplanung.

Angesichts der deutlichen Verschlechterung der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung kam es 2003 jedoch zu einer gewissen Korrektur der rigorosen Auslegung der Einsparungspolitik im Sinne der Schaffung von Spielräumen für eine beschränkte antizyklische Gegensteuerung. Entsprechend der Leitlinie des Stabilitäts- und Wachstumspaktes wurde nunmehr auf einen Haushaltsausgleich über den Konjunkturzyklus gezielt und dabei auch dem Staatskredit wieder eine gewisse wirtschaftspolitische Steuerungsfunktion zugemessen.

Numerisch wurde eine Absenkung der Staatsausgabenquote bis 2006 auf knapp unter 50 % des BIP erreicht. Damit wurde die seit Mitte der 1990er Jahre, als die Quote bei ca. 56 % lag, gegebene Tendenz fortgesetzt.⁴¹² Mittelfristig war dabei die Reduktion des Personalstandes im öffentlichen Dienst besonders maßgeblich. Die Strategie der Maastricht-gerechten numerischen Senkung der Ausgaben- und über diese der Schuldenquote wurde unter anderem mit der Ausgliederung der Universitäten und der Deckelung der an diese gehenden Budgetzuweisungen fortgesetzt. Die Absenkung der staatlichen Schuldenquote blieb weiterhin primäres Ziel und wurde auch zu einem dauernden Konfliktbereich im Finanzausgleich, da von den Ländern und Gemeinden immer wieder Überschüsse eingefordert wurden. Lag die staatliche Schuldenquote vor dem Regierungswechsel im Jahr 1999 bei 66,5 % des BIP (1999), so konnte sie bis 2005 auf 63,3 % abgesenkt werden.⁴¹³

Neben dem Haushaltsausgleich orientierte sich die Strategie der Einsparung, insbesondere seit 2003, auf eine durchzuführende große Steuerentlastung sowie auf eine umfassende Pensionsreform zur Beseitigung der Zuschüsse aus dem Bundesbudget. Da

412 Rossmann 2006, 142

413 Rossmann 2006, 144

diese Politik der Einsparung zu einem nicht geringen Teil Sozialtransfers betraf, zeitigte sie auch Effekte einer Einkommensumverteilung von unten nach oben. Dem wurde mit dem Ziel einer Verbesserung der »Treffsicherheit« im staatlich finanzierten Teil des Sozialsystems sowie mit Maßnahmen zur Stärkung der Eigenvorsorge unter der Devise »private Vorsorge vor staatlicher Fürsorge« begegnet. Davon wurde im Rahmen der Pensionsreform eine Forcierung des 3-Säulen-Modells⁴¹⁴ abgeleitet. Eine Maßnahme der Einkommensverteilung zugunsten von Familien war das Kinderbetreuungsgeld.

Die zweite Richtung, in die der pfadabhängige ordnungspolitische Transformationschub im Rahmen der »Wende« ging, war die Umsetzung einer weitestgehend »echten« Privatisierung, die die Bereiche der öffentlichen Leistungserstellung sowie den weitestgehenden Abbau von Unternehmensbeteiligungen gleichermaßen und ohne weitere ordnungspolitische Differenzierung zwischen diesen beiden Bereichen umfasste. Dazu wurde die ÖIAG mit einem expliziten und umfassenden Privatisierungsauftrag mit dem Ziel einer völligen Entschuldung ausgestattet.

Und drittens ging der ordnungspolitische Transformationsschub in die Richtung einer möglichst niedrigen Steuer- und Abgabenquote. Dies wurde zu einem zentralen Kriterium für das angestrebte generelle ordnungspolitische Ziel eines »schlanken Staates«. Dem stand aber zunächst das Ziel der kurzfristigen Erreichung des »Null-Defizits« gegenüber. So stieg die Quote, nachdem die kurz vor der Wahl 1999 noch in der Großen Koalition beschlossenen Abgabensenkungen einen Rückgang auf etwa 43 % gebracht hatte, durch die zur Erzielung des angestrebten Haushaltsüberschusses erforderlichen Einnahmenerhöhungen (u.a. »Steueranpassungen« bei Tabaksteuer, motorbezogener Versicherungssteuer, Elektrizitätsabgabe sowie einige Gebührenerhöhungen) 2001 auf einen bisherigen Höchststand von fast 45 % an. In diesem Zusammenhang ist es auch zu einer Verschiebung der Gewichte zu den indirekten Verbrauchssteuern mit der Konsequenz einer relativ stärkeren Belastung der unteren Einkommen gekommen.⁴¹⁵ Bei der Aufkommenssteigerung der direkten Steuern schlugen im Doppelbudget 2001/02 auch die Erhöhung der Steuervorauszahlungen und die Einführung von Zinsen für Steuerrückstände zu Buche. Danach kam es infolge der Lockerung der Null-Defizit-Politik zu einer sukzessiven Absenkung der Steuer- und Abgabenquote gegen 40 %.⁴¹⁶ Die prononcierte standortpolitische Ausrichtung der Steuerpolitik kommt insbesondere in der Senkung der Körperschaftsteuer auf 25 % und durch die Einführung der Gruppenbesteuerung multinationaler Unternehmen zum Ausdruck.

Im Zusammenhang mit der Steuerpolitik bildete sich in der Anfangsphase innerhalb der Kleinen Koalition alsbald ein spezielles Konfliktpotenzial heraus, das, zumindest vordergründig, auch eine die ordnungspolitische Transformation der Finanzpolitik be-

414 Tálos/Obinger 2006

415 Rossmann 2006, 145

416 Rossmann 2006, 142f.

treffenden Facette hatte. Dies insofern, als Jörg Haider in einer oppositionellen Haltung gegenüber dem forcierten finanzpolitischen Restriktionskurs und insbesondere dessen verteilungspolitischen Effekten, speziell im steuerlichen Bereich, einen wesentlichen Ansatzpunkt sah, das seinen bisherigen politischen Erfolg wesentlich tragende populistische Eintreten für die Interessen des »Kleinen Mannes« auch in der Koalition fortzusetzen.

In diesem Sinne wurde der von Schüssel und Grasser verfolgte finanzpolitische Kurs, konkret anhand der Steuerpolitik, zum Anlass für eine durch eine Spaltung in der FPÖ (Knittelfeld) hervorgerufene Koalitionskrise inklusive Rücktritt des Finanzministers und nachfolgenden Neuwahlen im November 2002. Deren Ergebnisse gaben politischen Rückhalt für den Regierungskurs und banden den Finanzminister, nunmehr parteifrei, noch wesentlich stärker als bisher an die vom Bundeskanzler vorgegebene und auch von der Industriellenvereinigung wesentlich mitbestimmte finanzpolitische Linie.

Die geschichtswissenschaftliche Betrachtung tut sich mit gegenwartsbezogener Beurteilung schwer. Inwieweit bei der monetaristischen Ausrichtung der Politik des Haushaltsausgleichs und der Privatisierungspolitik seit der »Wende« – wie das auch bei der ministeriellen Zusammenlegung von Arbeit und Wirtschaft getan werden könnte – eine Analogie bzw. sogar eine Wiederauflage der wirtschafts- und finanzpolitischen Ordnungskonzeption vor 1938 hineininterpretiert werden kann, erscheint daher, angesichts der völlig anderen Kontextverhältnisse – man denke nur an die durch die Europäische Union vorgegebenen Rahmenbedingungen – in weiten Teilen doch eher fraglich. Andererseits aber scheint in der Entwicklung der ordnungspolitischen Dimension der Finanzpolitik in der Zweiten Republik eine Tendenz von einer »Austrifizierung« hin zu einer »Europäisierung« abzulesen zu sein, wobei der entscheidende Übergang in der Mitte der 1980er Jahre gelegen sein dürfte.

Tabelle 1⁴¹⁷

	Staatsausgaben	Abgabenquote	Tatsächliche SV-Beiträge	Steuerquote	Defizit Bund	Finanzschuld Bund (bereinigt = ohne Eigenbesitz)
	In % des BIP					
1954	34,8	28,8	6,3	22,5	0,5	13,5
1955	34,7	28,2	6,8	21,4	-0,9	11,3
1956	34,9	28,8	7,1	21,7	-0,6	10,4

417 Der Autor bedankt sich bei Herrn Dietmar Klose für die freundliche Übermittlung der Datenreihen. Aufgrund z.T. unterschiedlicher Berechnungsarten ergeben sich geringfügige Unterschiede zu manchen im Text bzw. in Zitaten angeführten Zahlen.

	Staats- ausgaben	Abgaben- quote	Tatsächliche SV-Beiträge	Steuerquote	Defizit Bund	Finanzschuld Bund (bereinigt = ohne Eigen- besitz)
1957	36,3	29,4	7,0	22,4	-0,9	7,9
1958	38,2	29,6	7,4	22,2	-3,8	10,8
1959	37,7	29,1	7,3	21,8	-2,6	12,9
1960	36,1	29,0	7,1	22,0	-1,7	13,0
1961	35,6	30,9	7,5	23,3	-0,5	11,7
1962	37,3	31,5	7,7	23,8	-0,8	11,4
1963	38,6	31,6	7,6	24,0	-1,9	11,5
1964	38,8	32,4	7,8	24,6	-1,9	11,4
1965	38,6	33,2	8,4	24,8	-1,5	10,9
1966	39,1	34,0	8,5	25,5	-1,3	10,3
1967	41,2	33,6	8,6	25,0	-2,6	11,5
1968	41,4	33,8	8,8	25,0	-2,6	12,3
1969	41,1	34,2	8,9	25,4	-2,0	12,3
1970	39,8	34,3	8,8	25,6	-0,6	11,9
1971	40,4	34,9	9,0	25,9	-0,4	10,6
1972	40,5	35,9	8,9	27,0	-0,3	9,9
1973	41,9	36,5	9,2	27,3	-1,3	9,8
1974	42,5	37,1	9,5	27,6	-1,8	9,4
1975	46,9	36,9	10,3	26,6	-4,3	14,5
1976	47,5	36,3	10,4	25,9	-4,4	17,5
1977	47,3	37,3	10,8	26,5	-3,5	19,5
1978	50,4	39,3	12,2	27,2	-4,0	22,3
1979	49,4	38,6	12,1	26,5	-3,3	23,6
1980	49,7	39,2	12,5	26,7	-2,8	24,9
1981	51,2	40,2	12,7	27,5	-2,5	26,4
1982	51,7	39,2	12,5	26,7	-3,9	28,4
1983	52,2	38,8	12,4	26,4	-5,1	32,5
1984	52,3	40,4	12,8	27,5	-4,3	35,0
1985	53,2	41,1	13,2	28,0	-4,2	37,1
1986	54,0	40,9	13,1	27,8	-4,9	41,3
1987	54,3	40,5	13,2	27,3	-4,5	45,0
1988	53,2	40,6	13,3	27,3	-4,1	45,8
1989	51,8	39,6	13,2	26,3	-3,6	46,0
1990	51,5	39,7	13,1	26,6	-3,4	45,9

	Staatsausgaben	Abgabenquote	Tatsächliche SV-Beiträge	Steuerquote	Defizit Bund	Finanzschuld Bund (bereinigt = ohne Eigenbesitz)
1991	52,4	40,3	13,2	27,1	-3,1	46,5
1992	52,9	41,3	13,8	27,6	-3,1	46,4
1993	56,0	42,0	14,3	27,7	-4,5	50,2
1994	55,5	41,1	14,7	26,4	-4,5	52,7
1995	56,0	41,4	14,9	26,5	-4,9	55,6
1996	55,4	42,7	15,0	27,8	-3,6	55,8
1997	53,1	44,2	15,1	29,0	-2,6	57,9
1998	53,4	44,1	15,0	29,1	-2,5	58,0
1999	53,2	43,8	15,0	28,8	-2,5	59,0
2000	51,4	42,9	14,7	28,2	-1,4	57,4
2001	50,8	44,8	14,7	30,1	-0,7	56,2
2002	50,7	43,8	14,6	29,2	-1,1	56,1
2003	51,1	43,2	14,6	28,6	-1,5	56,1
2004	50,3	43,0	14,6	28,4	-2,0	57,5
2005	49,9	42,2	14,6	27,6	-1,9	57,7
2006	49,2	42,1	14,5	27,6	-1,7	56,7

Quelle: WIFO-Datenbank.

LITERATUR

- Althaler, K./Stadler, S. (Hg.) (1988), Risse im Netz. Verwaltete Armut in Österreich, Wien
- Androsch, H. (1978a), Staat, Steuern und Gesellschaft. Wirtschaftspolitik als Gesellschaftspolitik in der Welt von morgen, hg. von Beppo Mauhart und Hans Dipold, Wien
- Androsch, H. (1978b), Stabilisierungsprobleme einer offenen Volkswirtschaft – Das österreichische Beispiel, in: Quartalshefte der Girozentrale 13/2–3, 27–34.
- Androsch, H. (1985), Die politische Ökonomie der österreichischen Währung. Ein Überblick über die österreichische Währungspolitik von 1760 bis 1984 vor dem Hintergrund der internationalen Entwicklung, Wien
- Androsch, H. (1989), Zwei Jahrzehnte wechselvoller Verbundenheit, in: Clement, W./Socher, K. (Hg.), Stephan Koren. Wirtschaftsforscher und Wirtschaftspolitiker in Österreich, Wien, 183–205.
- Androsch, H. (2003), Warum Österreich so ist, wie es ist. Eine Synthese aus Widersprüchen, Wien
- Hannes Androsch im Gespräch mit Fritz Weber, in: Weber, F./Venus, Th. (Hg.) (1993), Austrokeynesianismus in Theorie und Praxis (Stiftung Bruno Kreisky Archiv Studienreihe Bd. 1), Wien, 189–206.

- Androsch, H./Pelinka, A./Zollinger M. (Hg) (2006), Karl Waldbrunner. Pragmatischer Visionär für das neue Österreich, Wien
- Aschinger, F. (1977), Das neue Währungssystem. Von Bretton Woods bis zur Dollarkrise 1977
- Ausch, K. (1970), Die finanzpolitische Willensbildung, in: Andreae, C.A., Handbuch der österreichischen Finanzpolitik, Innsbruck, Wien, München, 23–32.
- Austrokeynesianismus, in: Wirtschaftspolitische Blätter 3/1982
- Bachinger, K. (1998), »Ein paar Milliarden mehr Schulden sind weniger schlimm als ein paar hunderttausend Arbeitslose«. Ökonomie und Beschäftigung, in: Bruno Kreisky. Seine Zeit und mehr. Wissenschaftliche Begleitpublikation zur 240. Sonderausstellung des Historischen Museums der Stadt Wien, Wien, 71–85.
- Bachinger, K./Bauer, L. (2001), Daktylogramme des Gesellschaftlichen. Zur politischen Ökonomie der Staatsfinanzen in der Zwischenkriegszeit und in der Gegenwart, in: Bachinger, K./Stiefel, D. (Hg.): Auf Heller und Cent. Beiträge zur Finanz- und Währungsgeschichte, Frankfurt a.M., Wien, 539–572.
- Bachinger, K./Butschek, F./Matis, H./Stiefel, D. (2001), Abschied vom Schilling. Eine österreichische Wirtschaftsgeschichte, Graz Wien Köln
- Bartel, R. (1992), Deficit spending and stabilization behaviour in Austria. An empirical analysis of the budget balance in the central and general government sector, Wien
- Baumgartner, G. (2006), Ausgliederung und öffentlicher Dienst (Forschungen aus Staat und Recht 149), Wien New York
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen: Vorschläge zur Neugestaltung der Budgetpolitik, Wien 1964
- Van der Bellen, A. (1968), Fondswirtschaft in Österreich, Wien
- Blaha, R. (1970), Die Neuordnung des Bundeshaushaltsrechtes, in: Andreae, C. A. (Hg): Handbuch der österreichischen Finanzpolitik, Wien Innsbruck München, 231–247.
- Brix, E. (Hg.) (1998), Civil Society in Österreich, Wien
- Brusatti, A./Gutkas, K./Weinzierl, E. (1970), Österreich 1945–1970, Wien
- Bundesministerium für Finanzen (Hg.) (1982), Bewährung in der Krise. Die Lage der österreichischen Wirtschaft zur Jahresmitte 1982, Wien
- Butschek, F. (1978), Die österreichische Wirtschaft 1938 bis 1945, Stuttgart
- Butschek, F. (1985), Die österreichische Wirtschaft im 20. Jahrhundert, Stuttgart 1985
- Butschek, F. (1996), Vom Konflikt zur Konsensorientierung. Die Kammer für Arbeiter und Angestellte und die österreichische Wirtschaftspolitik 1920–1995, Wien.
- Butschek, F. (2001), Der Weg nach Europa – Vom Schilling zum Euro, in: Bachinger, K./Butschek, F./Matis, H./Stiefel, D., Abschied vom Schilling. Eine österreichische Wirtschaftsgeschichte, Graz Wien Köln, 287–343.
- Butschek, F. (2004), Vom Staatsvertrag zur Europäischen Union. Österreichische Wirtschaftsgeschichte von 1955 bis zur Gegenwart, Wien Köln Weimar
- Butschek, F. (2006), Die Entwicklung der Abgabenquote als Problem der Verhaltensanpassung. Eine ökonomische Analyse der Nachkriegsentwicklung, in: Nautz, J./Brix, E. (Hg.), Steuer, Zivilgesellschaft und Staat, Wien, 91–116.
- Christl, J. (1993), Die Finanz- und Kreditpolitik der Ära Kreisky im Lichte des SPÖ-Wirtschaftsprogramms von 1968, in: Weber, F./Venus, Th. (Hg.), Austrokeynesianismus in Theorie und Praxis (Stiftung Bruno Kreisky Archiv Studienreihe Bd. 1), Wien, 101–104.

- Clement, W./Glaser, K. (1989), Der Koren-Plan, in: Clement, W./Socher, K. (Hg.), Stephan Koren. Wirtschaftsforscher und Wirtschaftspolitiker in Österreich, Wien, 49–72.
- Clement, W./Socher, K. (Hg.) (1989), Stephan Koren. Wirtschaftsforscher und Wirtschaftspolitiker in Österreich, Wien
- Dirninger, Ch. (1990), Aspekte des wirtschaftspolitischen Systems unter dem Nationalsozialismus, in: Ardel, R./Hautmann, H. (Hg.), Arbeiterschaft und Nationalsozialismus in Österreich, Wien Zürich, 169–199.
- Dirninger, Ch. (Hg.) (1995), Wirtschaftspolitik zwischen Konsens und Konflikt. Einsichten und Einblicke in die Strukturen und Abläufe der Wirtschaftspolitik der Zweiten Republik, Wien Köln Weimar
- Dirninger, Ch. (1995), Entwicklungslinien und Strukturelemente der österreichischen Wirtschaftspolitik in der Zweiten Republik, in: ders. (Hg.), Wirtschaftspolitik zwischen Konsens und Konflikt. Einsichten und Einblicke in die Strukturen und Abläufe der Wirtschaftspolitik der Zweiten Republik, Wien Köln Weimar, 9–57.
- Dirninger, Ch. (2003), »Wer zahlt und wer schafft an?« Traditionen – Positionen – Konfliktzonen im finanz- und wirtschaftspolitischen Föderalismus Österreichs seit 1945, in: Dachs, H. (Hg.), Der Bund und die Länder. Über Dominanz, Kooperation und Konflikte im österreichischen Bundesstaat, Wien Köln Weimar, 229–308.
- Ditz, J. (1978), Die österreichische Budgetpolitik von 1965–1975. Diss. masch. Wien
- Diwok, F./Koller, H. (1977), Reinhard Kamitz. Wegbereiter des Wohlstands, Wien München Zürich Innsbruck
- Duchatzek, W. (1989), Stephan Koren – Der Währungshüter, in: Clement, W./Socher, K. (Hg.), Stephan Koren 1919–1988. Wirtschaftsforscher und Wirtschaftspolitiker in Österreich, Wien, 153–165.
- Eder, H. (1992), Vom »Österreichischen Weg« zur »Sanierungspartnerschaft«. Die SPÖ und die Wirtschaftspolitik der Bundesregierung in den achtziger Jahren, Diss. masch. Salzburg.
- Eichengreen, B. (1996), Vom Goldstandard zum Euro. Die Geschichte des internationalen Währungssystems, Berlin
- Eigner, P. (1999), Österreichische Bankengeschichte nach 1945. Ein Blick von innen. Ein Werkstattbericht aus dem Archiv des Verbandes österreichischer Banken und Bankiers, in: Teichova, A./Matis, H./Resch, A. (Hg.), Business History. Wissenschaftliche Entwicklungstrends und Studien aus Zentraleuropa, Wien, 101–125.
- Europäische Kommission (1998), Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen: Die wirtschaftliche und finanzielle Lage in Österreich
- Franzius, C. (2006), Die europäische Dimension des Gewährleistungsstaates, in: Der Staat. Zeitschrift für Staatslehre und Verfassungsgeschichte, Deutsches und Europäisches öffentliches Recht 45/4, Berlin, 547–581.
- Fröschl, E./Zoitl, H. (Hg.) (1986), Der österreichische Weg 1970–1985. Fünfzehn Jahre, die Österreich verändert haben, Wien
- Fritz, W. (2003), Für Kaiser und Republik. Österreichs Finanzminister seit 1948, Wien
- Gantner, M. (1996), Dreißig Jahre mittelfristige Orientierung der Budgetpolitik – Anmerkungen zum Budgetprogramm der Bundesregierung für die Jahre 1995–1998, in: Socher, K. (Hg.), Wolfgang Schmitz – Wirtschaftspolitische Weichenstellungen 1963–1973 – Reminiszenzen eines Jahrzehnts, Wien, 21–33.

- Gantner, M./Smekal, Ch./Thöni, E. (1978), Finanzpolitische Stabilisierungspolitik im Bundesstaat – Möglichkeiten und Grenzen, in: Quartalshefte der Girozentrale 13/2–3, 9–25.
- Gantner, M. (Hg.) (1994), Budgetausgliederungen – Fluch(t) oder Segen (Schriftenreihe des Ludwig Boltzmann-Instituts zur Analyse wirtschaftspolitischer Aktivitäten Bd. 11), Wien
- Gehmacher, E. (1981), Die Grenzen des Wohlfahrtsstaates – Der Fall Österreich, in: Systemkrise in Ost und West. Volkswirtschaftliche Tagung der Oesterreichischen Nationalbank vom 22. bis 24. April 1981, Wien, 93–105.
- Genser, B./Holzmann, R./Van der Bellen, A. (1984), Die öffentlichen Finanzen, in: Abele, H./Nowotny, E./Schleicher, St./Winckler, G. (Hg.), Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik, 2. Aufl. Wien, 177–197.
- Genser, B./Holzmann, R. (1994), Öffentlicher Sektor: Finanz- und Steuerpolitik, in: Nowotny, E./Winckler, G. (Hg.), Wirtschaftspolitik in Österreich, Wien, 203–248.
- Getzner, M./Neck, R. (2002), Entwicklung der Staatsausgaben in Österreich, in: Theurl, E./Winner, H./Sausgruber, R. (Hg.), Kompendium der österreichischen Finanzpolitik, Wien New York, 228–262.
- Gratz, A. (1949), Die österreichische Finanzpolitik von 1848 bis 1948, in: Mayer, H. (Hg.), Hundert Jahre österreichischer Wirtschaftsentwicklung 1848–1948, Wien, 222–309.
- Grünwald, O. (1993), Die Verstaatlichte Industrie in der Ära Kreisky, in: Weber, F./Venus, Th. (Hg.), Austrokeynesianismus in Theorie und Praxis (Stiftung Bruno Kreisky Archiv Studienreihe Bd. 1), Wien, 118–128.
- Hahn, F. (1979), Die Österreichische Kreditwirtschaft. Struktur und Entwicklung in den 70er Jahren, hg. von Girozentrale und Bank der österreichischen Sparkasse, Wien
- Hankel, W. (1979), Prosperität in der Krise. Eine Analyse der Wirtschaftspolitik in der Energiekrise am Beispiel Österreichs: Aktive Binnenbilanz durch passive Außenbilanz, Wien
- Harrauer, R. (2006), Steuerpolitik als Hindernis für die Zivilgesellschaft. Das Privatstiftungsgesetz 1993, in: Nautz, J./Brix, E. (Hg.), Steuern, Zivilgesellschaft und Staat, Wien 153–165.
- Hawlik, J./Schüssel, W. (1983), Mehr privat – weniger Staat, Wien
- Hawlik, J./Schüssel, W. (1985), Staat lass nach. Vorschläge zur Begrenzung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben, Wien München
- Heilingsetzer, E. (1970), Die Haushaltswirtschaft des Bundes, in: Andreae, C. A., Handbuch der österreichischen Finanzpolitik, Wien Innsbruck München, 74–92.
- Heissenberger, F. (1961), Der Wiederaufbau in Österreich. Die finanzielle Kulisse, Frankfurt a.M.
- Helbich, F. (1996), Die Kapitalmarkt- oder Wachstumsgesetze, in: Socher, K. (Hg.), Wolfgang Schmitz – Wirtschaftspolitische Weichenstellungen 1963–1973 – Reminiszenzen eines Jahrzehnts, Wien, 63–75.
- Hofbauer, H. (1992), Westwärts. Österreichs Wirtschaft im Wiederaufbau, Wien
- Horner, F. (1965), Probleme der österreichischen Währungspolitik, Zell am See
- Horner, F. (1975), Rehrl und die Wirtschaftspolitik der Ersten Republik, in: Huber, W. (Hg.), Franz Rehrl. Landeshauptmann von Salzburg 1922–1938, Salzburg, 117–168.
- Horwitz, K. (1987), Unterwegs zum Staatsbankrott? Wege aus der Krise, Wien
- Kausel, A. (1970), Der öffentliche Haushalt im Rahmen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, in: Andreae, C. A., Handbuch der österreichischen Finanzpolitik, Innsbruck Wien München, 44–55.

- Kernbauer, H. (1995), Österreichische Währungs-, Bank- und Budgetpolitik in der Zwischenkriegszeit, in: Tálos, E./Dachs, H./Hanisch, E./Staudinger, A. (Hg.), Handbuch des politischen Systems Österreichs. Erste Republik 1918–1933, Wien, 552–569.
- Kienzl, H. (1993), Gesamtstabilität, der Weg und das Ziel – Einkommenspolitik und Währungspolitik seit 1951, in: Weber, F./Venus, Th. (Hg.), Austrokeynesianismus in Theorie und Praxis (Stiftung Bruno Kreisky Archiv Studienreihe Bd. 1), Wien, 63–72.
- Kittel, B. (2002), Verbände in der österreichischen Finanzpolitik. Akteursspektrum und Interaktionsmodi in Gesetzgebungsprozessen, in: Theurl, E./Winner, H./Sausgruber, R. (Hg.), Kompendium der österreichischen Finanzpolitik, Wien New York, 129–152.
- Knapp, H. (1968), Vernunft mit leichter Schlagseite. Zustimmung und kritische Bemerkungen zum SPÖ-Wirtschaftsprogramm, in: Finanznachrichten Nr. 22/23 (31.5.1968)
- Knapp, H. (1970), Das Irrationale in der Finanzpolitik, in: Andreae, Clemens A. (Hg.), Handbuch der österreichischen Finanzpolitik, Innsbruck Wien München, 33–43.
- Knapp, H. (1989), Stephan Koren als Finanzpolitiker, in: Clement, W./Socher, K. (Hg.), Stephan Koren 1919–1988. Wirtschaftsforscher und Wirtschaftspolitiker, Wien, 73–80.
- Knapp, H. (1996), War die Budgetpolitik antizyklisch?, in: Socher, K. (Hg.), Wolfgang Schmitz – Wirtschaftspolitische Weichenstellungen 1963–1973 – Reminiszenzen eines Jahrzehnts, Wien, 35–44.
- Köpl, P./Neureiter, M. (Hg.) (2004), Corporate Social Responsibility – Leitlinien und Konzepte im Management der gesellschaftlichen Verantwortung von Unternehmen, Wien
- Koren, St. (1981), Die ökonomische Krise der europäischen Industriestaaten, in: Systemkrise in Ost und West. Volkswirtschaftliche Tagung der Oesterreichischen Nationalbank vom 22. bis 24. April 1981, Wien, 71–78.
- Koren, St. (1982), Austrian Monetary and Exchange Rate Policies, in: Arndt, S.W. (ed.) The Political Economy of Austria, Washington D.C., pp. 26–41.
- Kostal, Th. (1995), Öffentliche Fonds in Österreich. Bestandsaufnahme und finanzpolitische Beurteilung der Bundes- und Landesfonds, Wien
- Kramer, H./Butschek, F. (Hg.) (1983), Strukturpolitik als Dimension der Vollbeschäftigungspolitik (Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung), Wien
- Krasensky, H. (1961), Geld- und Kreditpolitik, in: Tautscher, A. (Hg.), Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik, Wien, 159–182.
- Kriechbaumer, R. (2004), Die Ära Kreisky. Österreich 1970–1983 in der historischen Analyse, im Urteil der politischen Kontrahenten und in Karikaturen von Ironimus, Wien Köln Weimar
- Kullmar, L. (1968), Finanztheorie, Tübingen
- Lauber, V. (1997), Wirtschafts- und Finanzpolitik, in: Dachs, H. u.a. (Hrg.): Handbuch des politischen Systems Österreichs. Die Zweite Republik, 3. erweiterte und neu bearb. Auflage, Wien, 545–556.
- Liegl, B./Pelinka, A. (2004), Chronos und Ödipus. Der Kreisky-Androsch-Konflikt, Wien
- Mähr, W. (1989), Der Marshallplan in Österreich, Graz Wien Köln
- März, E./Weber, F. (1984), Österreichische Wirtschaftspolitik in der Zeit der großen Krise. Bürgerliche Strategie und sozialdemokratische Alternative, in: Fröschl, E./Zoitl, H. (Hg.), Februar 1934. Ursachen, Fakten, Folgen, Wien, 15–33.

- Marin, B. (1982), *Die Paritätische Kommission – aufgeklärter Technokorporatismus in Österreich*, Wien
- Matis, H. (2001), *Vom Nachkriegselend zum Wirtschaftswunder – Der Schilling im »goldenen Zeitalter«*, in: Bachinger, K./Butschek, F./Matis, H./Stiefel, D., *Abschied vom Schilling. Eine österreichische Wirtschaftsgeschichte*, Graz Wien Köln, 155–285.
- Matis, H./Stiefel, D. (Hg.) (1997), *»Krise des Steuerstaates – Steuerstaat in der Krise?«*, Wien
- Mattl, S. (1985), *Die Finanzdiktatur. Wirtschaftspolitik in Österreich 1933–1938*, in: Tálos, E./Neugebauer, W. (Hg.), *»Austrofascismus«*. Beiträge über Politik, Ökonomie und Kultur 1934–1938, Wien, 142–155.
- Matzner, E. (1967), *Modellfall Österreich – Skizze für ein Wirtschafts- und Gesellschaftskonzept*, Wien
- Matzner, E. (1970), *Die Einkommensumverteilung*, in: Andreae, C. A.: *Handbuch der österreichischen Finanzpolitik*, Wien Innsbruck München, 176–200.
- Matzner, E. (1982), *Der Wohlfahrtsstaat von morgen. Entwurf eines zeitgemäßen Musters staatlicher Interventionen*, Wien
- Matzner, E. (1993), *Was bleibt vom 78er-Programm? Der radikale Austro-Keynesianismus und das Konzept der Entscheidungsverhältnisse*, in: Weber, F./Venus, Th. (Hg.), *Austrokeynesianismus in Theorie und Praxis (Stiftung Bruno Kreisky Archiv Studienreihe Bd. 1)*, Wien, 150–154.
- Mauhart, B./Cordt, H. (Hg.) (1988), *Zurück in die Zukunft. Ein Diskussionsbeitrag über genützte, vertane und künftige Chancen*, Wien
- Mauhart, B. (2006), *Ein Stück des Weges gemeinsam. Die Ära Kreisky/Androsch in Texten und Bildern*, Wien
- Maurer, Ch./Bauer, H. (1977), *Grenzen der öffentlichen Verschuldung (Österreichisches Institut für Sparkassenwesen Vierteljahres-Schriftenreihe 2/1977)*
- Melichar, E. (1961), *Finanz- und Steuersystem*, in: Tautscher, A. (Hg.), *Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik*, Wien, 91–138.
- Migsch, A. (1958), *Kamitz – Retter oder Schuldenmacher? Das Ende einer Legende*, Wien
- Mitter, P. (1990), *Austrokeynesianismus. Festschrift für Hans Seidel zum 65. Geburtstag*, Heidelberg
- Molterer, W. (1982), *Deficit spending – Schulden und Arbeitslose*, in: *Agrarische Rundschau* 6/1982, 24–26.
- Musgrave, R. A. (1959), *The Theory of Public Finance*, New York
- Nautz, J. (2001), *Vom Binnenmarkt zum Gemeinsamen Markt. Zur Entwicklung der Ordnungspolitik in Österreich vom Ersten Weltkrieg bis zum EU-Beitritt*, in: Schneider, J. (Hg.), *Öffentliches und privates Wirtschaften in sich wandelnden Wirtschaftsordnungen (Vierteljahrsschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte Beiheft 156)*, Stuttgart, 191–225.
- Nemschak, F. (1955), *Zehn Jahre österreichische Wirtschaft 1945–1955*, Wien
- Nemschak, F. (1970), *Österreichs Wirtschaft in den 60er und 70er Jahren. Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Vorträge und Aufsätze Nr. 28*
- Nowotny, E. (Hg.) (1979), *Öffentliche Verschuldung (Wirtschaftswissenschaftliches Seminar Bd. 8. Öffentliche Verschuldung)*, Stuttgart New York
- Nowotny, E. (1986), *Die Wirtschaftspolitik in Österreich seit 1970*, in: Fröschl, E./Zoitl, H.

- (Hg.), *Der österreichische Weg 1970–1985. Fünfzehn Jahre, die Österreich verändert haben*, Wien, 37–59.
- Nussbaumer, A. (1970), *Stabilität und Wachstum der Volkswirtschaft als finanzpolitische Aufgabe*, in: Andraea, C.A. *Handbuch der österreichischen Finanzpolitik*, Wien Innsbruck München, 201–228.
- Oldies, M. (Hg.) (2001), *Daseinsvorsorge durch Privatisierung. Wettbewerb oder staatliche Gewährleistung*, Baden Baden
- Palme, L. (1999), *Androsch. Ein Leben zwischen Geld und Macht*, Wien
- Pelinka, A. (1993), *Die Kleine Koalition SPÖ-FPÖ 1983–1986*, Wien Köln Graz
- Pelinka, A./Rosenberger, S. (2000), *Österreichische Politik. Grundlagen – Strukturen – Trends*, Wien
- Pfeifer, G. (1993), *Stephan Koren. Wirtschaft im Spannungsfeld von Wissenschaft und Politik 1967 bis 1970*, Salzburg
- Platzer, R. (1985), *Zur Privatisierungsdiskussion in Österreich*, in: *WISO (Wirtschafts- und sozialpolitische Zeitschrift des ISW Nr. 1/1985)*, 63–78.
- Platzer, R. (1987), *Das Privatisierungspaket der Bundesregierung*, in: *WISO (Wirtschafts- und sozialpolitische Zeitschrift des ISW Nr. 4/1987)*, 25–39.
- Prisching, M. (1998), *Das Ende des Wohlfahrtsstaates?*, in: Bruno Kreisky. *Seine Zeit und mehr. Wissenschaftliche Begleitpublikation zur 240. Sonderausstellung des Historischen Museums der Stadt Wien*, Wien, 53–69.
- Pütz, Th. (Hg.) (1966), *Verbände und Wirtschaftspolitik in Österreich*, Berlin
- Rathkolb, O. (1997), *Die Kreisky-Ära 1970–1983*, in: Steininger, R./Gehler, M. (Hg.), *Österreich im 20. Jahrhundert: ein Studienbuch in 2 Bänden*, Bd. 2: *Vom Zweiten Weltkrieg bis zur Gegenwart*, Wien Köln Weimar, 305–353.
- Rose, R. (1981), *Die Dynamik des Wohlfahrtsstaates*, in: *Systemkrise in Ost und West. Volkswirtschaftliche Tagung der Oesterreichischen Nationalbank vom 22. bis 24. April 1981*, Wien, 79–91.
- Rossmann, B. (2005), *Ein Rückblick auf die Budgetpolitik Österreichs seit dem Beitritt zur Europäischen Union*, in: *Wirtschaft und Gesellschaft 31/4*, 493–534.
- Rossmann, B. (2006), *Die Budgetpolitik nach der politischen Wende 2000 – Versuch einer Bilanz*, in: Tálos, E. (Hg.), *Schwarz-Blau. Eine Bilanz des »Neu Regierens«*, Wien, 137–153.
- Salcher, H. (1981), *Probleme der Steuer- und Budgetpolitik*, in: *Systemkrise in Ost und West. Volkswirtschaftliche Tagung der Oesterreichischen Nationalbank vom 22. bis 24. April 1981*, Wien, 107–112.
- Scharpf, F. W. (1987), *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*, Frankfurt a.M., New York
- Scheithauser, M. (1970), *Die Oesterreichische Nationalbank*, in: Andraea, C. A.: *Handbuch der österreichischen Finanzpolitik*, Wien Innsbruck München, 140–151.
- Scherb, M./Morawetz, I. (Hg) (1987), *Stahl und Eisen bricht. Industrie und staatliche Politik in Österreich*
- Scherrer, W. (1985), *Makroökonomische Effekte und Entwicklungstendenzen der österreichischen Staatsverschuldung*, Salzburg
- Schönböck, W. (1979), *Struktur und längerfristige Entwicklung der öffentlichen Haushalte Österreichs (1960–1977)*, (*Der öffentliche Sektor 5/4*, Dezember 1979)

- Schramm, J. (1989), Die Haftung als Förderungsinstrument der langfristigen Unternehmensfinanzierung, in: Clement, W./Socher, K. (Hg.), Stephan Koren 1919–1988. Wirtschaftsforscher und Wirtschaftspolitiker in Österreich, Wien, 41–47.
- Schumpeter, J. A. (1976), Die Krise des Steuerstaats, in: Goldscheid, R./Schumpeter, J. A., Die Finanzkrise des Steuerstaats. Beiträge zur politischen Ökonomie der Staatsfinanzen, hrg. von R. Hickel, Frankfurt a. Main, 329–379.
- Senft, G. (2002), Im Vorfeld der Katastrophe. Die Wirtschaftspolitik des Ständestaates. Österreich 1934–1938 (Vergleichende Gesellschaftsgeschichte und politische Ideengeschichte der Neuzeit 15), Wien
- Seidel, H. (1989), Stephan Koren als Wirtschaftsforscher, in: Clement, W./Socher, K. (Hg.), Stephan Koren. Wirtschaftsforscher und Wirtschaftspolitiker in Österreich, Wien, 19–28.
- Seidel, H. (1996), Der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, in: Socher, K. (Hg.), Wolfgang Schmitz – Wirtschaftspolitische Weichenstellungen. 1963–1973 – Reminiszenzen eines Jahrzehnts, Wien, 1–19.
- Seidel, H. (2001), Die österreichische Wechselkurspolitik 1945–1953, in: Bachinger, K./Stiefel D. (Hg.), Auf Heller und Cent. Beiträge zur Finanz- und Währungsgeschichte, Frankfurt/M Wien, 501–528.
- Seidel, H. (2005), Österreichs Wirtschaft und Wirtschaftspolitik nach dem Zweiten Weltkrieg, Wien
- Smekal, Ch. (1970), Die Hilfsfiskal und Gruppenfiskal in Österreich, in: Andraea, C. A., Handbuch der österreichischen Finanzpolitik, Wien Innsbruck München, 107–123.
- Smekal, Ch. (2002), Ordnungspolitische Aspekte der budgetpolitischen Willensbildung, in: Theurl, E./Winner, H./Sausgruber, R. (Hg.), Kompendium der österreichischen Finanzpolitik, Wien, New York
- Smekal, Ch./Gantner, M. (1983), Österreich, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. erg. neu bearb. Aufl., hg. von F. Neumark Bd. IV, Tübingen, 577–609.
- Smekal, Ch./Gantner, M. (1985), Die längerfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzwirtschaft in Österreich im Zeitraum 1950–1983, Wien
- Smekal, Ch./Sausgruber, R. (1996), Zur Geschichte der Familienbesteuerung in Österreich nach 1953, in: Socher, K. (Hg.), Wolfgang Schmitz – Wirtschaftspolitische Weichenstellungen 1963–1973, Wien, 45–62.
- Socher, K. (1989), Die Hartwährungspolitik unter Stephan Koren, in: Clement, W./Socher, K. (Hg.), Stephan Koren 1919–1988. Wirtschaftsforscher und Wirtschaftspolitiker, Wien, 167–179.
- Socher, Karl (Hg.) (1996), Wolfgang Schmitz – Wirtschaftspolitische Weichenstellungen 1963–1973, Wien
- Summer, F. (1987), Das VOEST-Debakel, Wien
- Steinhöfler, K. H. (1972), Die Bedeutung des Budgets für die österreichische Wirtschaftsverfassung, in: Wirtschaft und Verfassung in Österreich. Dr. Franz Korinek zum 65. Geburtstag, Wien Freiburg Basel, 255–263.
- Stifter, G. (2006), Die ÖVP in der Ära Kreisky 1970–1983, Innsbruck Wien Bozen
- Sylla, R./Tilly, R./Tortella, G. (eds.) (1999), The State, the Financial System and Economic Modernization, Cambridge

- Tálos, E. (1981), Staatliche Sozialpolitik in Österreich. Rekonstruktion und Analyse, Wien
- Tálos, E. (1985), Krise der sozialen Sicherung in Österreich, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 85/3
- Tálos, E. (Hg.) (1993), Sozialpartnerschaft. Kontinuität und Wandel eines Modells
- Tálos, E. (2005), Vom Siegeszug zum Rückzug. Sozialstaat Österreich 1945–2005, Innsbruck Wien Bozen 2005
- Tálos, E./Wörister, K. (1994), Soziale Sicherung im Sozialstaat Österreich. Entwicklung – Herausforderungen – Strukturen, Baden-Baden
- Tálos, E./Obinger, H. (2006), Schwarz-blaue Sozialpolitik, in: Tálos, E. (Hg.), Schwarz-Blau. Eine Bilanz des »Neu Regierens«, Wien, 188–207.
- Taus, J. (1972), Die Stellung der verstaatlichten Industrie in der österreichischen Wirtschaftsverfassung, in: Wirtschaft und Verfassung in Österreich. Dr. Franz Korinek zum 65. Geburtstag, Wien Freiburg Basel, 237–243.
- Tautscher, A. (1961), Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik, Wien
- Tautscher, A. (1971), Die österreichische Wirtschaftsordnung, Salzburg München
- Tichy, G. (1983), Strategy and Implementation of Employment Policy in Austria (Research Memo 83/2), Graz
- Tieber, H./Spitzer, R. (1984), Verstaatlichte Industrie zwischen gestern und morgen (Schriftenreihe der Gemeinwirtschaft) Wien
- Teschner, M./Vesper, D. (1983), Budgetpolitik Österreichs im internationalen Vergleich (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung. Beiträge zur Strukturforchung Heft 75), Berlin
- Theurl, E./Winner, H./Sausgruber, R. (Hg.) (2002), Kompendium der österreichischen Finanzpolitik, Wien New York
- Theurl, Th. (1988), Raab-Kamitz-Kurs oder die Einführung der Sozialen Marktwirtschaft in Österreich, in: Wirtschaftspolitische Blätter 35/2, 326–341.
- Timm, H. (1961), Das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben, in: Finanzarchiv NF 21
- Uher, J. (1993), Entstehung und politische Durchsetzung des Wirtschaftsprogramms 1968, in: Weber, F./Venus, Th. (Hg.), Austrokeynesianismus in Theorie und Praxis, Wien, 37–62.
- Veselsky, E. (1970), Probleme und Methoden der länger- (mittel-) fristigen Finanzplanung, in: Andraea, C. A., Handbuch der österreichischen Finanzpolitik, Wien Innsbruck München 1970, 248–262.
- Vranitzky, F. (2004), Politische Erinnerungen, Wien
- Weber, F. (1986), 40 Jahre verstaatlichte Industrie in Österreich, in: OIAG-Journal 2/86
- Weber, F. (1990), Die keynesianische Wende der sozialistischen Emigration, in: Ardelt, R./Hautmann, H. (Hg.), Arbeiterschaft und Nationalsozialismus in Österreich, Wien Zürich, 651–667.
- Weber, F. (1995), Staatliche Wirtschaftspolitik in der Zwischenkriegszeit. Zum Investitionsverhalten der öffentlichen Hand 1918–1938, in: Tálos, E./Dachs, H./Hanisch, E./Staudinger, A. (Hg.), Handbuch des politischen Systems Österreichs. Erste Republik 1918–1933, Wien 531–551.
- Weber, F./Venus, Th. (Hg.) (1993), Austrokeynesianismus in Theorie und Praxis (Stiftung Bruno Kreisky Archiv Studienreihe Bd. 1), Wien

- Weber, W./Zogelmann, H. (1962), Österreichische Finanzpolitik 1945–1961, Wien
- Weber, W. (1966), Öffentliche Ausgaben in einer langfristigen Wirtschaftspolitik, in: Einheit und Vielfalt in den Sozialwissenschaften (Festschrift für A. Mahr), Wien New York, 363–377.
- Weber, W./Schwab, W. (1970), Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen, in: Andrae, C. A.: Handbuch der österreichischen Finanzpolitik, Wien Innsbruck München, 155–175.
- Weber, W. (1966a), Untersuchungen über Zentralprobleme der österreichischen Bundesfinanzen (Österreichisches Forschungsinstitut für Sparkassenwesen, Dr. Stigleitner-Schriftenreihe Bd. 7), Wien
- Weber, W. (1966b), Öffentliche Ausgaben in einer langfristigen Wirtschaftspolitik, in: Einheit und Vielfalt in den Sozialwissenschaften (Festschrift für A. Mahr), Wien New York
- Wee van der, H. (1984), Der gebremste Wohlstand. Wiederaufbau, Wachstum und Strukturwandel der Weltwirtschaft seit 1945 (Geschichte der Weltwirtschaft im 20. Jahrhundert, Bd. 6), München
- Weigel, W./Leithner, E./Windisch, R. (Hg.) (1986), Handbuch der österreichischen Finanzpolitik. Festgabe für Wilhelm Weber zum 70. Geburtstag, Wien
- Wittmann, W. (1974/76), Einführung in die Finanzwissenschaft 4 Bde., Stuttgart
- Wysocki, J. (1989), Staatsverschuldung in Österreich 1945–1985, in: Petzina, D. (Hg.), Probleme der Finanzgeschichte des 19. und 20. Jahrhunderts, Berlin, 57–75.
- Wysocki, J. (1995), Die Wirtschaft, in: Kriechbaumer, R./Schausberger, F./Weinberger, H. (Hg.), Die Transformation der österreichischen Gesellschaft und die Alleinregierung von Bundeskanzler Dr. Josef Klaus, Salzburg, 65–75
- Zehn Jahre ERP in Österreich 1948/1958. Wirtschaftshilfe im Dienste der Völkerverständigung, Wien 1958