

Was wurde eigentlich aus ... dem Nulldefizit?

40 Jahre BEIGEWUM-Publikationen zu neoliberaler Budgetpolitik und Alternativen

Tamara Premrov und Jana Schultheiß

Abstract

Die politische Diskussion um Budgetkonsolidierungen beschäftigt den BEIGEWUM seit seiner Gründung Ende 1985. Mit zahlreichen Publikationen intervenierten wir in Budgetdebatten indem wir fachkundige Einschätzungen lieferten, Mythen dekonstruierten und Gewinner:innen und Verlierer:innen von konkreten Vorschlägen und Maßnahmen benannten. Im vorliegenden Beitrag zeichnen wir vier Konsolidierungswellen in Österreich nach, die durch eine Verengung der Wirtschaftspolitik auf einen Defizitabbau charakterisiert waren. Negative Folgen auf andere Ziele wie Vollbeschäftigung, Gleichstellung, Klimaschutz oder Verteilungsgerechtigkeit waren so vorprogrammiert und standen im Mittelpunkt der jeweiligen BEIGEWUM-Analysen. Eine Zusammenfassung der zentralen Aussagen zeigt, dass viele Analyseergebnisse in ähnlicher Form bis heute relevant sind. Nicht zuletzt daraus abgeleitet, schließen wir mit einem Ausblick auf die sich abzeichnende größere, fünfte Welle der Austeritätspolitik.

Budgetpolitik (zu) häufig auf Konsolidierung reduziert

Spätestens zu Beginn der 1980er Jahre rückten Konsolidierungsabsichten immer häufiger in den Fokus der österreichischen Budgetpolitik. Der Leitspruch, dass es sich beim Budget um in Zahlen gegossene Politik handelt, verdeutlicht in diesem Kontext das Problem, dass hierdurch allzu oft wichtige inhaltliche politische Debatten und Gestaltungsansprüche auf Fragen der Kosten verkürzt wurden. Historisch werden aber auch die größeren wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Linien der letzten vier Jahrzehnte deutlich – insbesondere der Wechsel von einer nachfrageorientierten zu einer stärker angebotsorientierten Wirtschaftspolitik, eine zunehmende „Neoliberalisierung“ und Zentralisierung durch die EU, sowie ein damit einhergehender Umbau des Staates (BEIGEWUM 2015).

Diese Punkte werden wir im Folgenden näher erläutern und anhand von vier Wellen der Konsolidierungspolitik detaillierter nachzeichnen. Sie korrelieren mit der öffentlichen Debatte, gemessen anhand der Wortmeldungen zum Begriff „konsolidieren“ im Nationalrat (Abb. 1) und häufig, jedoch nicht immer mit der tatsächlichen Budgetentwicklung (Abb. 2). Die erste Welle umfasst die 1980er Jahre – in die auch die Gründung des BEIGEWUM (1985) und des Kurswechsel (1986) fallen – und zeichnet sich durch die langen Folgen der Ölkrisen der 1970er und einem grundlegenden Wandel der Wirtschaftspolitik aus. Die zweite Welle in den 1990er Jahren ist durch die Vorbereitungen zum Beitritt Österreichs zur EU (1995) sowie der Einführung des Euros (1999) gekennzeichnet. Konsolidierungen werden besonders durch die damals neuen europäischen Vorgaben argumentiert. Zu Beginn des neuen Jahrtausends kommt es mit der ersten

schwarz-blauen Bundesregierung zu einer politischen Zäsur in Österreich, die sich auch bald in der Budgetpolitik ausdrückt (dritte Welle ab 2000). Wurde in den Jahren zuvor noch versucht, das Defizit behutsamer Richtung europäischer Zielvorgaben zu senken, wurde mit der Ausrufung des Ziels, ein „Nulldefizit“ innerhalb von zwei Jahren zu erreichen, ein abrupter Wechsel erklärt und „eine neue budgetpolitische Strategie angekündigt“ (Feigl/Schlager 2015: 230), die stark mit Privatisierungen einherging. Die vierte Welle umfasst die weltweite Wirtschafts- und Finanzkrise ab 2007/08 und ihre Folgen. Während es zunächst zu einer antizyklischen Ausrichtung der Budgetpolitik kam, wurde die durch den Immobilienmarkt und undurchsichtige Finanzprodukte ausgelöste Krise später zur sogenannten „Staatsschuldenkrise“ umgedeutet. Als Folge wurden insbesondere die europäischen Fiskalregeln massiv verschärft und so genannte Schuldenbremsen eingeführt. Nach einer expansiven Budgetpolitik in Zeiten der Coronapandemie sowie der Energie- und Teuerungskrise, scheinen wir nun mit der Wiedereinsetzung der europäischen Fiskalregeln am Beginn einer fünften Welle zu stehen. Auf erste Einschätzungen und Erwartungen für die Budgetpolitik wird im zweiten Teil unseres Beitrags eingegangen.

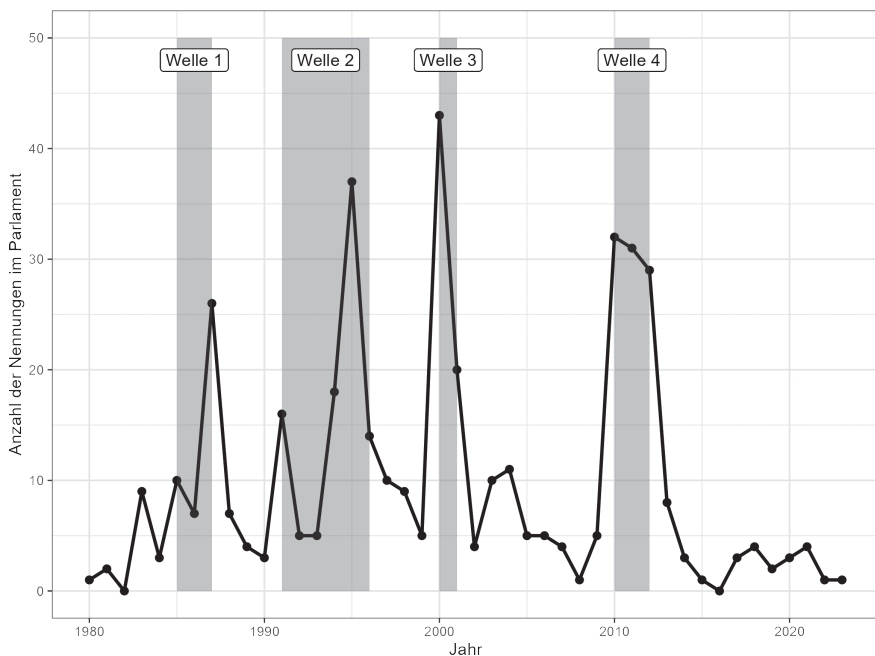


Abbildung 1: Wortmeldungen zu „konsolidieren“ im österreichischen Nationalrat (1980 bis 2023)

Quelle: Momentum Institut (2023)

Über die unterschiedlichen Konsolidierungswellen hinweg hat der BEIGEWUM stets die Bedeutung des makroökonomischen Umfelds für das Budget betont. Abbildung 2 zeigt den Zusammenhang zwischen Maastricht-Defizit und BIP-Wachstum im Zeitverlauf. Bis auf wenige Ausnahmen sind Zeiten wirtschaftlicher Rezessionen mit einem deutlichen Anstieg des Defizits verbunden, während sich das Budget in ökonomisch guten Zeiten fast schon von alleine saniert. In neoliberalen Analysen wird dies, ebenso wie die gesamtwirtschaftlichen Ursachen von Budgetdefiziten, weitestgehend ausge-

klammert. Vielmehr wird eine „Politik der leeren Kassen“ (Roßmann 2006) betrieben: Budgetüberschüsse werden genutzt, um Einnahmensenkungen zu rechtfertigen und Budgetdefizite als Grund für Ausgabenkürzungen herangezogen. Die budgetären Spielräume werden durch diese Politik immer geringer.

Zudem hat auch der EU-Beitritt Österreichs durch die zentralen budgetpolitischen Vorgaben und Empfehlungen zu einer Verringerung des Stellenwerts der nationalen Budgetpolitik beigetragen (Feigl/Schlager 2015). Spätestens seit dem Beitritt zur Währungsunion wurden die EU-Konvergenzkriterien, meist Maastricht-Kriterien genannt, dominant für den budgetpolitischen Diskurs der nächsten Jahrzehnte. Sie sehen ein Defizit von nicht größer als 3 % und einen Schuldenstand von nicht mehr als 60 % des BIP vor, und wurden durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt 1997 (nahezu ausgeglichener Haushalt in wirtschaftlich normalen Zeiten) weiter verschärft.

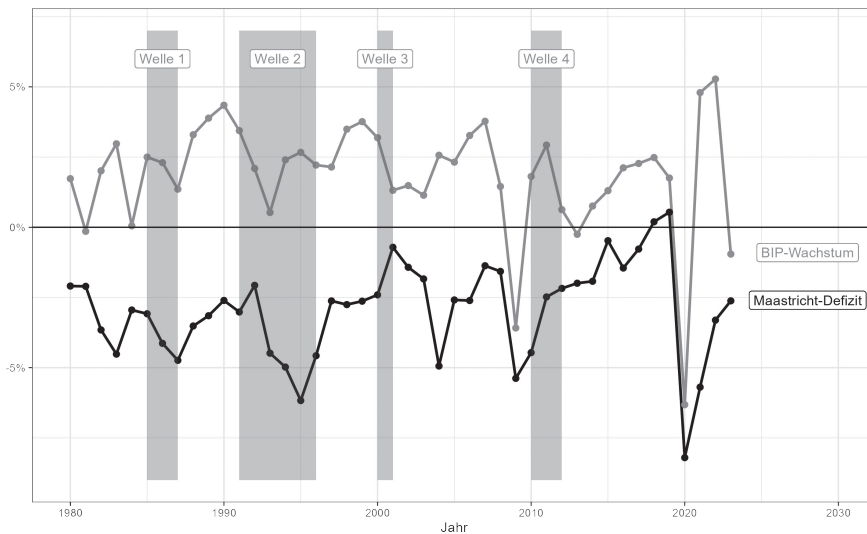


Abbildung 2: Maastricht Defizit und BIP-Wachstum

Quelle: Statistik Austria

Erste Welle 1980er:

Folgen der Ölkrisen und grundlegender Wandel der Wirtschaftspolitik

Die weltweite Wirtschaftskrise in Folge der Ölkrisen in den 1970er Jahren hatte auch große und langanhaltende Folgen für Österreich. Es kam zu einer Rezession und zu einem starken Anstieg der Arbeitslosigkeit, die wiederum das Budgetdefizit und die Staatsverschuldung deutlich steigen ließen. Parallel erfolgte langsam ein grundlegender Wandel von einer nachfrageorientierten zu einer stärker angebotsorientierten Wirtschaftspolitik: „Spätestens mit der Krise der verstaatlichten Industrie in den 1980er Jahren geriet das Leitbild des „keynesianischen Wohlfahrts-Nationalstaats“ (Jessop 1997) bzw. des „Austro-Keynesianismus“ (Chaloupek/Marterbauer 2008) unter Druck.

Dieser Wandel hielt auch Einzug in die Budgetpolitik. In der ersten Studie des BEIGE-

WUM von 1985 – eine Analyse des Budgetentwurfs 1986 – wird dieser mit der Priorisierung der Konsolidierung bzw. dem „Abgehen vom Vollbeschäftigungsziel und politische[r] Hinnahme steigender Arbeitslosenraten bis hin zu Reformverzicht und gerade auch Reformabbau im Sozialbereich“ ab 1983 charakterisiert (BEIGEWUM 1985, 3). Die Autor:innen der Studie schreiben zum damaligen noch unter Kreisky präsentierten „Mallorca-Pakt“, dass „[...] offiziell seit dem Maßnahmenpaket 1983 das Konsolidierungsziel andere Ziele der Budgetpolitik verdrängt hat...“ (3). Ein weiterer Schritt wird später im BEIGEWUM-Buch zum 20-jährigen Beitritt Österreichs zur EU an der Verschiebung „hin zu einer angebotsorientierten Budgetpolitik (...) mit der großen Koalition 1987“ festgemacht (Feigl/Schlager 2015: 227).

Die Budgetkonsolidierung Mitte der 80er Jahre unter einer großen rot-schwarzen Koalition wurde auch in den Anfangsjahren des Kurswechsel – etwa in den Heften 1/88 und 3/88 – stark thematisiert. Nach Einschätzungen der Autor:innen verlief die Konsolidierung aufgrund sich konterkarierender Steuerreformen nicht nach Plan. So schreibt etwa Roßmann (1988) zum Budgetentwurf: „Als Resumee läßt sich sagen, daß mit viel Geschick ein Budgetentwurf auf die Beine gestellt wurde, der den Anschein erweckt, die Konsolidierung verlaufe planmäßig. Tatsächlich aber klappt eine erhebliche Finanzierungslücke.“ (61). Diese Lücke ist vor allem in der sinkenden Steuerquote zu begründen. Rainer (1988) erläutert, dass die Steuerreform 1988, die durch eine Erweiterung der Steuerbasis und einer gleichzeitigen Tarifsenkung neutral ausfallen sollte, letztlich zu einem höheren Defizit führte. Der Schuldenaufbau konnte lediglich durch den Verkauf der staatlichen Industrie gebremst werden. Diese exzessiven Privatisierungen, etwa des Hauptmünzamtes oder der ÖMV, wurden im Kurswechsel kritisch beurteilt, da der einmalige Anstieg in den Einnahmen zu keiner nachhaltigen Rückführung des Defizits beiträgt und künftige Handlungsspielräume eingeschränkt werden (Unger 1988).

Die Einbettung der Budgetpolitik in makroökonomische Zusammenhänge wird bereits in den frühen BEIGEWUM-Publikationen deutlich. So wird darauf hingewiesen, dass sich Österreich 1988 im stärksten Konjunkturaufschwung der 1980er Jahre befindet und dies zu einer teils automatischen Budgetsanierung führt (Roßmann 1988). Das kurze Aufatmen in der Konsolidierungsdebatte markiert auch das Ende unserer ersten skizzierten Welle.

Zweite Welle 1990er: EU-Beitritt und Einführung des Euros

1989 und 1993/94 treten größere Steuerreformen in Kraft, die sowohl im Wandel hin zu einer angebotsorientierten Budgetpolitik als auch im Kontext der Vorbereitungen zum Beitritt Österreichs zur EU interpretiert werden können. Während in der Reform von 1989 größere Änderungen in der Einkommens- und Körperschaftssteuer vorgenommen wurden, kam es mit der Steuerreform 1993/94 zu einem Abbau statt einer Reform der aufkommensarmen vermögensbezogenen Steuern (insbesondere durch Abschaffung der Bankensonderabgabe und Vermögenssteuer). Im Juli 1989 stellte Österreich das Ansuchen zum Beitritt in die damaligen Europäischen Gemeinschaften, nach einer Volksabstimmung erfolgte der Beitritt mit 1.1.1995. Ein Wirtschaftseinbruch 1992/93, der Versuch potenzielle Verlierer:innen des Beitritts (vor allem Landwirtschaft und

Lebensmittelwirtschaft) zu kompensieren, die Folgen der Steuerreform sowie zahlreiche Angleichungen von Rechtsvorschriften, trieben das Defizit in die Höhe und auf einen Rekordwert von 5 % im Jahr 1995 (von 1,9 % im Jahr 1992) (Feigl/Schlager 2015: 228). 1996 folgte auf Druck der EU-Vorgaben „das bis dahin größte Sparpaket der Zweiten Republik“ (ebd.) mit einem Volumen von 4 % des BIP. Dieses sollte sicherstellen, dass Österreich zur Wirtschafts- und Währungsunion beitreten konnte. Steuererhöhungen, Leistungskürzungen bei Familien und Pensionen und Kürzungen im öffentlichen Dienst (Fritz 2024) waren die Kernstücke dieser Konsolidierung und ließen die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte sinken. Weiters trugen Ausgliederungen öffentlicher Einheiten – insbesondere die ÖBB, Landeskrankenanstalten, Versorgungs- und Entsorgungsbetriebe – zu einer kosmetischen Verbesserung bei, die nach der Revision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) 2014 jedoch wieder hinzugerechnet wurden. Nachdem das Defizit wieder unter die Maastricht-Grenze von 3 % gesenkt wurde, rückte die Debatte um die Budgetkonsolidierung für einige wenige Jahre in den Hintergrund (Feigl/Schlager 2015).

Auch der Kurswechsel beschäftigte sich mit dem größten Sparpaket der österreichischen Geschichte und brachte im Folgejahr die Schwerpunktausgabe „Wirtschaftspolitik – mehr als ein Sparpaket“ (1/1997) heraus. Hier wird kritisch herausgearbeitet, dass „der ‚Sparzwang‘ zur conventional wisdom geworden“ (ebd.: 5) sei, seine Notwendigkeit kaum mehr bestritten und die gesamte Wirtschaftspolitik auf eine Ausgabensenkung reduziert werde (5). Die Redaktion der Ausgabe hält fest, dass eine „Verknüpfung von Konsolidierungsziel mit wirtschaftspolitischem Konzept (...) nicht gelungen [ist]“ (ebd.: 6) und leitet daraus ab, dass Befürworter:innen des Sozialabbaus weiter Oberhand gewinnen. Eine mögliche sinnvolle Verbindung von Konsolidierungsmaßnahmen mit wirtschaftspolitischen Konzepten wird dagegen bereits Ende der 1990er in der „Anhebung der Öko- und Vermögensbesteuerung“ (ebd.: 8) gesehen. Zudem ist der Beitritt zum Euro ein Schwerpunkt der Ausgabe, in einigen Beiträgen werden etwa die Rolle der künftigen EZB (Schulmeister, Steinberger) oder die Wirtschaftspolitik in der WWU (Bayer/Part) diskutiert.

Dritte Welle 2000–2007: Schwarz-Blau I und das Nulldefizit

Die erste schwarz-blaue Regierung betrieb eine deutliche Verschärfung in der Debatte um das Budgetdefizit. Statt auf einen mittelfristig ausgeglichenen Haushalt zu setzen, wie es die EU-Kommission in ihrem Stabilitäts- und Wachstumspakt tat, bestand sie auf das Erreichen eines Null-Defizits innerhalb kürzester Zeit (Feigl/Schlager 2015), „was eine Übererfüllung der restriktiven EU-Vorgaben implizierte“ (Brait/Kranawetter 2018: 57). Retrospektiv arbeiten Brait und Kranawetter im Kurswechsel 3/2018 heraus, dass die Budgetpolitik von Schwarz-Blau I dazu genutzt wird, gesellschaftliche Gruppen und die mit ihnen angeblich verbundenen Kosten für den Staat zu diffamieren und das neoliberale Bild eines übermäßigen, trägen Staates, der verkleinert werden muss, in der Öffentlichkeit zu verankern. Zudem standen eine weitreichende Privatisierungsstrategie und Klientelpolitik – im Wesentlichen auf Familien und Unternehmen fokussiert – im Mittelpunkt der Budgetpolitik.

Aber nicht nur rückblickend, sondern bereits im Jahr 2001 verweist der BEIGEWUM

mit dem Buch „Mythos Nulldefizit“ pointiert auf das Grundproblem des Sparzwanges: „Die Nulldefizit-Vorgabe hat Auswirkungen auf die gesellschaftliche Problemwahrnehmung und die Art und Weise, in der Sachfragen angegangen werden – nämlich nur noch unter dem Aspekt, was sie zur budgetären Einsparung beitragen können, abseits jeder Erörterung ihrer Sinnhaftigkeit“ (7). Mit dem Buch werden Grundlagen der Arbeiten des Vereins in den folgenden Jahren manifestiert: meist geht es darum, öffentlich verbreitete Mythen zu widerlegen, die Sparrhetorik und ihre Bilder – Schuldenberge, Gleichsetzen des Staats- mit dem Privathaushalt, Generationenkonflikte – zu dekonstruieren, Gewinner:innen und Verlierer:innen der Kürzungen ebenso wie fortschrittliche Alternativen zu benennen. In einem Text zur Vereinsgeschichte von 2004 heißt es: „Das Nulldefizit wurde zum hegemonialen Fetisch gepusht, dem die Oppositionsparteien nichts entgegensetzen vermochten. Die BEIGEWUM-Publikation „Mythos Nulldefizit“ bemühte sich deshalb um Allgemeinverständlichkeit und eine ansprechende Verpackung, erschien als Buch in einem österreichischen Verlag, erfuhr hohe mediale Aufmerksamkeit, wurde prämiert und verkaufte sich über 2.000 Mal.“ (BEIGEWUM 2004).

Zeitgleich setzte sich der Verein intensiv mit der Wirkung der Budgets auf die Geschlechter auseinander. Dies wird in zahlreichen Publikationen deutlich (etwa im Kurswechsel 1/1997, im „Mythos Nulldefizit“, später Kurswechsel 4/2013 und weitere), aber nicht zuletzt im eigenständigen Buch „Frauen Macht Budgets“, das aufzeigt, dass Austeritätspolitik vor allem zulasten von Frauen geht (BEIGEWUM 2002). Diese intensive zivilgesellschaftliche Auseinandersetzung mit dem Budget als wichtiges Instrument für Geschlechtergleichstellung war insofern erfolgreich, als mit der Haushaltsrechtsreform 2009 Gender Budgeting in Österreich eingeführt und in der Bundesverfassung aufgenommen wurde. Der BEIGEWUM fordert bis heute eine effektive Umsetzung und aktive Gleichstellungspolitik – nicht zuletzt über das Mittel der Budgetpolitik (Achleitner et al. 2024).

Vierte Welle 2010er Jahre:

Die weltweite Wirtschafts- und Finanzkrise und die Schuldenbremse

Analog zur zweiten wurde die vierte Konsolidierungswelle auf europäischer Ebene in Gang gesetzt. Sie nahm ihren Ursprung in der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2007/08, die durch die fehlende Regulierung des Finanzsektors und eine spekulative Immobilienkrise in den USA ausgelöst wurde. Es folgten große Konjunktur- und Bankenrettungspakete, die die Staatsschulden weltweit steigen ließen. Durch die Refinanzierungsschwierigkeiten Griechenlands wurde die Finanz- und Wirtschaftskrise jedoch rasch in eine Euro-Krise bzw. eine Schuldenkrise einzelner Staaten umgedeutet. Im Herbst 2009 wurde – basierend auf einem vom BMF gemeldeten voraussichtlichen Defizit von 3,5 % – seitens der Europäischen Kommission ein Defizitverfahren gegen Österreich eingeleitet. Demnach musste 2011 mit der Konsolidierung begonnen und eine strukturelle Verbesserung von durchschnittlich 0,75 % des BIP pro Jahr bis 2013 erreicht werden (Feigl/Schlager 2015: 233). Bereits ab dem Frühjahr 2010 prägten budget- sowie demokratiebedenkliche Verschärfungen der europäischen Fiskalregeln – zunächst durch den sogenannten „Six-Pack“, später dann dem „Fiskalpakt“ und die dort verpflichtend vorgesehenen Schuldenbremsen – die Debatten. Feigl und Schlager (2015) halten fest:

„Darin kommt ebenso wie im immer komplexeren Regelwerk selbst, die zunehmende Technokratisierung der Budgetpolitik zum Ausdruck, mit der eine schleichende Entdemokratisierung einhergeht“ (235). Sie führten schließlich 2012 dazu, dass auch in Österreich eine gesetzliche Obergrenze für das gesamtstaatliche strukturelle Defizit in Höhe von 0,45 % des BIP ab 2017 eingeführt wurde.

Der BEIGEWUM widmet den Kurswechsel 1/2012 dem Thema „Sparen, sparen, sparen. Austeritätspolitik im neuen Schuldenzeitalter“. Marterbauer (2012) legt in seinem Beitrag die grundlegende Problematik der Debatte dar, nämlich dass auch in der Krise wieder eine restriktive Budgetpolitik forciert wurde, ohne aber auf ihre tatsächlichen Ursachen einzugehen. Er weist in diesem Zusammenhang auch darauf hin, dass in der neoklassischen Wirtschaftslehre so getan wird, als könnten Regierungen den Budgetsaldo selbst bestimmen. Für das Defizit spielt die wirtschaftliche Entwicklung jedoch eine entscheidende Rolle, die der Staat anders als Steuersätze und Ausgaben nicht unmittelbar beeinflussen kann. Feigl (2012) arbeitet 4 Prinzipien der damaligen europäischen Konsolidierungsagenda heraus: Die Konsolidierung sollte 1) möglichst hart und stringent erfolgen, um dem neoliberalen Mythos zufolge Wachstumsanreize zu setzen, sie sollte 2) vorwiegend ausgabenseitig erfolgen und 3) weitreichende sozial- und arbeitsmarktpolitische Strukturreformen mit sich bringen, sowie 4) gesetzlich verankert werden. „Die Einführung der Schuldenbremse ist als politisches Projekt zur Durchsetzung neoklassischer Wirtschaftspolitik zu werten“, argumentieren auch Himpele und Recht (2012: 52).

2013 erscheint das zweite Buch des BEIGEWUM, das sich explizit dem Thema Budgetpolitik, Schulden, Sparen und dem Euro widmet (2010 waren bereits die „Mythen der Krise“ erschienen): „Mythen des Sparens. Antizyklische Alternativen zur Schuldenbremse“.¹ Das Buch sieht sich in der Tradition einer breiteren Bildungsarbeit, um den Leser:innen – bestenfalls leicht verständliche – Argumente an die Hand zu geben, um den Mythen über Schulden und Sparzwängen entgegenzuwirken. So heißt es etwa im Einführungstext: „Auffällig ist dabei, wie wenige ökonomische oder finanzpolitische Argumente in der Diskussion angeführt werden. Stattdessen wird stark moralisch argumentiert oder an das Gewissen der Bürgerinnen und Bürger etwa mit Verweisen auf Sprachbilder des Alltagsverständs wie „die schwäbische Hausfrau“ appelliert“ (13). Weiters werden Mythen hinsichtlich der Ungerechtigkeit der Verschuldung für künftige Generationen, der Wirksamkeit von Schuldenbremsen, den Vorzügen von Privatisierungen und der Behauptung, die Austeritätspolitik träfe alle Menschen gleich, dekonstruiert.

Mit dem leicht restriktiven Doppelbudget 2014/15 sowie der ökonomischen Stabilisierung der Eurozone nach der impliziten Bestandsgarantie durch EZB-Präsident Draghi kam die vierte Konsolidierungswelle zu ihrem Ende. 2015 erreichte der strukturelle Primärüberschuss mit knapp 3 % des BIP den Rekordhöchststand im Beobachtungszeitraum, sodass sogar Spielraum für eine lange aufgeschobene Steuerreform entstand. Der anschließende relativ starke und beschäftigungsintensive Aufschwung führte in Kombination mit einem Rekordtief bei den Zinssätzen sogar zu einem leichten Maastricht-Überschuss 2018/19. Der BEIGEWUM beteiligte sich in dieser Zeit an den Gemeinschaftspublikationen der zivilgesellschaftlichen Allianz „Wege aus der Krise“, und brachte sich ins zivilgesellschaftliche Zukunftsbudget (siehe beispielsweise Attac Österreich o.J.) aktiv ein. Ziel war es, Alternativen für eine sozial- und geschlechtergerechte, ökologisch nachhaltige Steuer- und Budgetpolitik aufzuzeigen und der EU-weiten Kürzungspolitik entgegenzusetzen.

Welle Nummer fünf? Neue Regierung, alte Debatten

Seit Inkrafttreten der reformierten EU-Fiskalregeln im April 2024 ist Konsolidierung wieder in aller Munde und wird mittlerweile von allen Parteien im Nationalrat gefordert. Selbst von progressiver Seite, wie etwa der Sozialdemokratie, fallen die Rufe nach einer Rückführung des Defizits lauter als gewöhnlich aus. Die budgetäre Ausgangslage für die kommende Regierung ist denkbar schlecht. Ironischerweise gerät damit nun ausgerechnet Österreich in einen stärkeren Konflikt mit diesen Regeln, obwohl es die hiesigen Finanzminister waren, die sich auf europäischer Ebene – gemeinsam mit ihren Kolleg:innen aus Dänemark, den Niederlanden und Schweden in der Reihe der „frugal four“ – für ihre besonders strenge Ausgestaltung eingesetzt hatten.

Die wiedereingesetzten Fiskalregeln stellen jedoch nicht nur die österreichische Regierungsbildung vor große Herausforderungen. Auch in Deutschland, Frankreich und Belgien wirkten sie destabilisierend. In Österreich war es vor allem die Debatte um ein wahrscheinliches Defizitverfahren, das die Regierungsverhandlungen beeinflusste. Dabei wäre das Verfahren mit einem geringeren Konsolidierungsbedarf verbunden und daher die ökonomisch sinnvollere Alternative (Heimberger 2024). Ähnlich wie Anfang der 2000er Jahre droht nun trotzdem, dass schneller und mehr gekürzt wird, als von europäischer Seite notwendig wäre.

Von konservativer und liberaler Seite fällt eine weitere Parallele auf: Erneut werden Ausgabenkürzungen forciert und zusätzliche Steuern für Unternehmen und Vermögende abgelehnt. Damit ist es die breite Bevölkerung, die die Kosten der Konsolidierung tragen soll. Von den von FPÖ und ÖVP geplanten Maßnahmen, die durch die offizielle Meldung an die EU-Kommission (BMF 2025) auch nach Platzen der Verhandlungen relevant bleiben könnten, tragen die privaten Haushalte mit der Abschaffung von Klimabonus und Bildungskarenz etwa die Hälfte der Konsolidierungslast – und das unabhängig vom Einkommen, also mit deutlich regressiver Wirkung. Massiv gekürzt werden soll auch in den Ministerien: Bei den Sachausgaben sollen 15 % bzw. 1,1 Mrd. Euro gestrichen werden. Zudem lassen die fehlenden einnahmenseitigen Maßnahmen befürchten, dass insbesondere Städte und Gemeinden öffentliche Leistungen zurückfahren werden müssen. Weitere Einschränkungen im Sozialbereich sind zu erwarten, denn für Unternehmen sollen Lohnnebenkosten und Abgaben gesenkt werden, die gegenzufinanzieren sind. Die Verteilungsfrage tritt damit zugunsten von Leistungsanreizen und Wettbewerbsfähigkeit in den Hintergrund. Einmal mehr scheint zu gelten: „Fahrlässig produzierte Defizite werden genutzt um staatliche Leistungen einzuschränken oder zu privatisieren.“ (BEIGEWUM 2010: 98).

Progressive Alternativen zum aktuellen Verlauf der Regierungsverhandlungen zeigen Porak et al. (2024) im Debattenforum des Kurswechsel 3/2024. Für eine erfolgreiche Budgetkonsolidierung bedarf es zunächst eines Konjunkturimpulses, der soziale Ungleichheit, Integration und Frauen in den Mittelpunkt stellt. In einem zuträglichen makroökonomischen Umfeld soll das Budget behutsam und vor allem einnahmenseitig konsolidiert werden, wobei öffentliche Investitionen in Sozialstaat und Klimaschutz nicht vernachlässigt werden dürfen. Zudem gilt es bestehende strukturelle Schwächen des Budgets zu adressieren, etwa die intransparenten und ineffizienten finanziellen Verflechtungen zwischen den Gebietskörperschaften.

Fazit: Alternativen weiterhin gefragt!

Die politische Diskussion um Budgetkonsolidierungen beschäftigt den BEIGEWUM seit seiner Gründung. Von Studie Nr. 1 im Jahr 1985 bis zum Debattenforum 3/2024 bzw. nicht zuletzt dem vorliegenden Beitrag spannt sich ein Publikationsbogen, der die österreichische Budgetkonsolidierungsdebatte aufgreift, diskutiert, politisch einordnet und zentrale Gegenargumente liefert. Sie sind heute aktueller denn je, denn erneut ist die Notwendigkeit einer Defizitverringerung zum wichtigsten Ziel einer neuen Regierung erhoben worden. Und erneut sind es die europäischen Fiskalregeln, die diese Debatte unausweichlich erscheinen lassen.

In den BEIGEWUM-Publikationen lassen sich einige große Gemeinsamkeiten bzw. Leitlinien in der Debatte feststellen: Ein wichtiges Ziel der Publikationen ist es, Aufklärungsarbeit zu leisten und gängige Mythen und Behauptungen von Sparzwängen oder falsche Ursachennennungen zu widerlegen. Treffend ist es 2004 in der Vereinsgeschichte zum Mythos Nulldefizit formuliert: „Dem Widerstand, wo immer er sich regt, Argumente in die Hand zu geben“. Inhaltlich wird die Budgetpolitik über die Jahrzehnte immer wieder in makroökonomische Zusammenhänge, allen voran der Konjunktur und Beschäftigung, eingebettet. Zudem werden Konsolidierungsbestrebungen im Kontext größerer politischer Veränderungen interpretiert: von einer nachfrageorientierten zu einer angebotsorientierten Wirtschaftspolitik, von einem keynesianischen Wohlfahrtsstaat hin zu einem neoliberalen Workfare-Regime. Die Gewinner:innen und Verlierer:innen von Maßnahmen werden herausgearbeitet, eine Klientelpolitik der jeweiligen Regierungsparteien wird häufig deutlich. Nicht zuletzt besteht die Gemeinsamkeit der BEIGEWUM-Publikationen darin, dass mögliche Alternativen aufgezeigt und erarbeitet werden. Etwa die aus verteilungspolitischer Sicht zentrale Rolle der einnahmenseitigen Konsolidierung. Denn jene Gruppen, die es sich am besten leisten können – im aktuellen Fall Banken und andere Unternehmen, die in der Krise hohe Gewinne erzielten, sowie Vermögende – sollen durch höhere Abgaben auch mehr zur Konsolidierung beitragen.

Der BEIGEWUM wird daher nicht müde, auch in Zukunft Alternativen zur Austeritätspolitik zu fordern. Das Budget ist Mittel zum Zweck und sollte niemals als alleiniges, übergeordnetes wirtschaftspolitisches Ziel verfolgt werden.

Anmerkung

- 1 Die Bücher „Mythen der Krise“ und „Mythen des Sparens“ sind mittlerweile zur Gänze als PDF auf der Seite des VSA Verlags abrufbar, so wie auch ältere Ausgaben des Kurswechsel auf kurswechsel.at.

Literatur

- Achleitner, Sophie/Mader, Katharina/Premrov, Tamara (2024): 10 Jahre Gender Budgeting. Keine positive Bilanz. In: *Kurswechsel* 4/2023, 54–60.
- Attac Österreich (Hg.) (o.J.): *Zivilgesellschaftliches Zukunftsbudget 2015*.
- Bayer, Kurt/Part, Peter (1997): Der Stabilitätspakt als Instrument zur Koordination der Wirtschaftspolitik in der WWU. In: *Kurswechsel* 1/1997, 27–39.

- BEIGEWUM (1985): Budget 1986 – Alternativen zur Konsolidierung. Beiträge zur aktuellen Budgetdiskussion. Analyse und wirtschaftspolitische Alternativen, Studie Nr. 1, Wien: Eigenverlag.
- BEIGEWUM (1988): Kurswechsel 1/1988, Wien: Eigenverlag.
- BEIGEWUM (1988): Budgetpolitik und Steuerreform, Kurswechsel 3/1988, Wien: Eigenverlag.
- BEIGEWUM (1997): Wirtschaftspolitik – mehr als ein Sparpaket, Kurswechsel 1/1997, Wien: Sonderzahl Verlag.
- BEIGEWUM (2001): Mythos Nulldefizit. Alternativen zum Sparkurs. Wien: Mandelbaum.
- BEIGEWUM (2002): Frauen Macht Budgets. Staatsfinanzen aus Geschlechterperspektive. Wien: Mandelbaum.
- BEIGEWUM (2004): Heterodoxie unter sozialpartnerschaftlichen Bedingungen. Der Beirat für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen (BEIGEWUM). In: Intervention : european journal of economics and economic policies 1 (2), 51–56.
- BEIGEWUM (2010): Alternativen zur neoliberalen Budgetkonsolidierung. BEIGEWUM Stellungnahme. In: Kurswechsel 3/2010, 96–100.
- BEIGEWUM/Attac (2010): Mythen der Krise. Einsprüche gegen falsche Lehren aus dem großen Crash. Hamburg: VSA-Verlag.
- BEIGEWUM (2012): Sparen, sparen, sparen, Kurswechsel 1/2012, Wien: Sonderzahl Verlag.
- BEIGEWUM (2013): Mythen des Sparens. Antizyklische Alternativen zur Schuldenbremse. Hamburg: VSA Verlag.
- BEIGEWUM (2013): Feministische Beiträge zur Krisenanalyse und -bewältigung. Kurswechsel 4/2013, Wien: Sonderzahlverlag.
- BEIGEWUM (Hg.) (2015): Politische Ökonomie Österreichs. Kontinuitäten und Veränderungen seit dem EU-Beitritt. Wien: mandelbaum verlag.
- BEIGEWUM (2018): Freie Fahrt für reiche Burschen? Schwarz-Blau ist zurück! Kurswechsel 3/2018, Wien: Sonderzahlverlag.
- BEIGEWUM (2024): Eigentumsfragen. Kurswechsel 3/2024, Wien: Sonderzahlverlag.
- BMF (2025): 17.01.2025: ÜD-Verfahren gegen Österreich abgewendet. <https://www.bmf.gv.at/services/startseite-budget.html>, 19.2.2025.
- Brait, Romana/Kranawetter, Pia (2018): Schwarz-blaue Budgetpolitik – damals und heute. Inszenierung zur Verschleierung ihrer Klientelpolitik. In: Kurswechsel 3/2018, 56–65.
- Chaloupek, Günther/Marterbauer, Markus (2008): Was bleibt vom Austro-Keynesianismus? In: Hagemann/Horn/Krupp (Hg.): Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht. Festschrift für Jürgen Kromphardt. Marburg:Metropolis, 45–67.
- Feigl, Georg (2012): Austeritätspolitiken in Europa. Konsolidierungspakete im Überblick. In: Kurswechsel 1/2012, 36–46.
- Feigl, Georg/Schlager, Christa (2015): Budgetpolitik im Zeichen von Europäisierung und Neoliberalisierung. In: BEIGEWUM (Hg.) (2015): Politische Ökonomie Österreichs. Kontinuitäten und Veränderungen seit dem EU-Beitritt. Wien: mandelbaum verlag, 218–240.
- Fritz, Wolfgang (2024): Für Kaiser und Republik. Österreichs Finanzminister seit 1848. Wien: LIT Verlag.
- Heimberger, Philipp (2024): Unnötig starke Budgetkürzungen sind kontraproduktiv. A&W-Blog vom 17.12.2024, <https://www.awblog.at/Wirtschaft/Starke-Budgetkuerzungen-sind-kontraproduktiv>, 19.2.2025.
- Himpele, Klemens/Recht, Alexander (2012): Sparen – nach deutschem Vorbild? In: Kurswechsel 1/2012, 47–59.
- Jessop, Bob (1997): Die Zukunft des Nationalstaates: Erosion oder Reorganisation? In: Becker/Sablowski/Schumm (Hg.): Jenseits der Nationalökonomie? Hamburg: Argument.
- Marterbauer, Markus (2012): Keynesianische Budgetpolitik unter neuen Rahmenbedingungen. Offensive Antworten auf Finanzkrise und Staatsschuldenkrise. In: Kurswechsel 1/2012, 11–22.
- Momentum Institut (2025): Parlagram. <https://www.momentum-institut.at/parlagram/>, 15.1.2025.
- Porak, Laura/Premrov, Tamara/Witzani-Haim, Daniel (2024): Nach der Wahl: Ist mehr Wohlstand trotz drohender Austerität möglich? In: Kurswechsel 3/2024, 62–67.
- Rainer, Anton (1988): Aufkommenswirkungen der Steuerreform 1988. In: Kurswechsel 3/1988, 64–67.
- Roßmann, Bruno (2006): Ein Blick auf die verteilungspolitischen Implikationen der Budgetpolitik nach der politischen Wende 2000. In: Kurswechsel 2/2006, 114–117.
- Roßmann, Bruno (1988): Budgetkonsolidierung in Österreich – Schein und Wirklichkeit. In: Kurswechsel 3/1988, 58–63.
- Schulmeister, Stephan (1997): Notenbank und Staatsverschuldung. In: Kurswechsel 1/1997, 9–17.
- Steinberger, Thomas (1997): Im Dienste europäischer Stabilität? In: Kurswechsel 1/1997, 40–44.
- Unger, Brigitte (1988): Gründe und Strategien der Budgetkonsolidierung. In: Kurswechsel 1/1988, 14–22.