

Hans Pitlik, Kristina Budimir, Norbert Gruber

Optionen einer ausgabenseitigen Budgetkonsolidierung

Eine detaillierte Analyse der öffentlichen Ausgaben Österreichs zeigt erhebliche Effizienzreserven sowie Einsparungspotentiale vor allem in den Bereichen Verwaltung, direkte Unternehmensförderungen, Gesundheitswesen und Pensionssystem. Während die daraus resultierenden kurzfristigen Einsparungspotentiale (z. B. Nicht-Nachbesetzung von Dienststellen, Abschaffung von Sonderbestimmungen in der Arbeitslosen- und Pensionsversicherung; 1,9 bis 2,9 Mrd. € jährlich) verhältnismäßig einfach und schnell realisiert werden können, setzt die Ausschöpfung der langfristigen Potentiale (bis zu 10,7 Mrd. € jährlich) umfassende institutionelle Reformen voraus.

Der vorliegende Beitrag beruht auf der folgenden WIFO-Studie: Karl Aiginger, Michael Böheim, Kristina Budimir, Norbert Gruber, Hans Pitlik, Margit Schratzenstaller, Ewald Walterskirchen, Optionen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in Österreich (Februar 2010, 175 Seiten, 60 €, kostenloser Download: http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=38441&typeid=8&display_mode=2) • Begutachtung: Heinz Handler, Gunther Tichy • Wissenschaftliche Assistenz: Andrea Sutrich • E-Mail-Adressen: Hans.Pitlik@wifo.ac.at, Kristina.Budimir@wifo.ac.at

Empirische Studien illustrieren die überragende Bedeutung von Ausgabenkürzungen für einen nachhaltigen Konsolidierungserfolg. Die gesamten Staatsausgaben (in der Abgrenzung des Staatssektors nach ESVG 95) betragen 2008 137,9 Mrd. € bzw. 48,9% des BIP. Unter den anderen Ländern der EU 15 verzeichneten nur Schweden, Dänemark, Frankreich, Finnland und Belgien höhere Primärausgaben in Relation zur Wirtschaftsleistung als Österreich (46,3%)¹⁾. Vor diesem Hintergrund dürfte in Österreich für eine ausgabenbasierte Konsolidierung grundsätzlich ein hohes Potential bestehen.

In einem Vergleich der ökonomischen Ausgabenstruktur von 36 OECD-Ländern (Übersicht 1) stehen relativ geringen Produktionsausgaben und Investitionen in Österreich deutlich höhere Transfers an private Haushalte und Unternehmen (Marktproduzenten) gegenüber. Ein Teil der Unterschiede ist auf Ausgliederungen aus dem Budget zurückzuführen, durch die Unternehmensförderungen im internationalen Vergleich tendenziell etwas zu hoch, staatliche Investitionen und Produktionsausgaben zu niedrig ausgewiesen werden (Pitlik et al., 2008). Einschließlich der Investitionen der ausgegliederten Einheiten, die zuvor Teil des Sektors Staat waren, ist das öffentliche Investitionsvolumen mit 2,1% des BIP doppelt so groß, im internationalen Vergleich aber immer noch niedrig.

Ausgabenstruktur im internationalen Vergleich

¹⁾ Staatsausgabenquoten werden auch durch institutionelle und verrechnungstechnische Regeln beeinflusst. Ein internationaler Vergleich sollte deshalb grundsätzlich diese Eigenheiten berücksichtigen (vgl. z. B. Jourard et al., 2003). So werden Österreichs Staatsausgaben aufgrund zahlreicher Ausgliederungen aus dem Budget tendenziell unterschätzt. In Italien oder Skandinavien unterliegen soziale Unterstützungsleistungen im Wesentlichen derselben Besteuerung wie Erwerbseinkommen, während sie in Österreich steuerfrei sind. Folglich fallen die Sozialausgaben und die gesamten Staatsausgaben (und Steuereinnahmen) in der ersten Ländergruppe ceteris paribus höher aus. Umgekehrt ist zwar das Schweizer System der Pensionskassen wie die österreichische Pensionsversicherung eine Pflichtversicherung. In der Schweiz ist dies aber eine staatlich regulierte private Versicherung mit Kapitaldeckungsverfahren, die nach ESVG 95 nicht dem Staatssektor zugerechnet wird. Insofern werden Österreichs Staatsausgabenquoten in einem Vergleich mit der Schweiz tendenziell höher ausgewiesen.

Übersicht 1: Ausgabenstruktur in ökonomischer Gliederung

2008

| | OECD-Länder ¹⁾ | EU 15 ²⁾ In % des BIP | Österreich |
|--------------------------------|---------------------------|-------------------------------------|------------|
| Produktionsausgaben | 17,1 | 17,8 | 13,7 |
| Personalaufwand | 10,8 | 11,4 | 9,2 |
| Sachaufwand | 6,3 | 6,4 | 4,6 |
| Transfers an private Haushalte | 18,1 | 20,8 | 25,7 |
| Soziale Sachtransfers | 2,9 | 3,8 | 5,5 |
| Monetäre Sozialtransfers | 12,7 | 14,8 | 18,1 |
| Sonstige laufende Transfers | 2,5 | 2,2 | 2,1 |
| Transfers an Unternehmen | 2,3 | 2,4 | 5,5 |
| Subventionen | 1,3 | 1,2 | 3,5 |
| Kapitaltransfers | 1,0 | 1,2 | 2,0 |
| Bruttoinvestitionen | 3,3 | 2,8 | 1,1 |
| | | | |
| Primärausgaben | 40,7 | 44,0 | 46,3 |
| | | | |
| Zinsausgaben | 2,1 | 2,4 | 2,6 |
| | | | |
| Staatsausgaben insgesamt | 42,8 | 46,4 | 48,9 |

Q: OECD, Eurostat (letzterverfüg- und vergleichbarer Stand: September 2009), WIFO-Berechnungen. Summe Staatsausgaben Österreich: Eurostat, Stand November 2009. – ¹⁾ Ungewichteter Durchschnitt EU 27 (ohne Rumänien und Bulgarien), Australien, Island, Japan, Neuseeland, Norwegen, Schweiz, Südkorea, USA. – ²⁾ Ungewichteter Durchschnitt EU 15 ohne Österreich.

Übersicht 2: Ausgabenstruktur in funktionaler Gliederung

2007

| | OECD-Länder ¹⁾ | EU 15 ²⁾ In % des BIP | Österreich |
|--|---------------------------|-------------------------------------|------------|
| Allgemeine öffentliche Verwaltung | 3,9 | 3,8 | 4,0 |
| Verteidigung | 1,3 | 1,3 | 0,9 |
| Öffentliche Ordnung und Sicherheit | 1,7 | 1,5 | 1,4 |
| Wirtschaftliche Angelegenheiten | 4,4 | 4,0 | 4,6 |
| Umweltschutz | 0,7 | 0,7 | 0,5 |
| Wohnungswesen, kommunale Einrichtungen | 0,9 | 0,9 | 0,6 |
| Gesundheitswesen | 6,0 | 6,5 | 7,5 |
| Freizeit, Kultur, Sport, Religion | 1,2 | 1,1 | 1,0 |
| Bildungswesen | 5,4 | 5,2 | 5,2 |
| Soziale Sicherung | 15,8 | 17,3 | 19,9 |
| Zinsausgaben (Vermögenseinkommen) | 2,2 | 2,4 | 2,9 |
| | | | |
| Insgesamt | 43,6 | 44,8 | 48,4 |

Q: Eurostat, WIFO-Berechnungen. – ¹⁾ Ungewichteter Durchschnitt EU 27 (ohne Bulgarien, Litauen und Rumänien), Norwegen. – ²⁾ Ungewichteter Durchschnitt EU 15 ohne Österreich.

Die funktionale Ausgabenstruktur unterscheidet sich von der anderer Länder²⁾ in den Kategorien Verteidigung, Umweltschutz sowie Wohnungswesen und kommunale Einrichtungen: Österreich wendet für diese Aufgaben deutlich weniger auf als der internationale Durchschnitt³⁾. Das Gewicht der Bereiche "Wirtschaftliche Angelegenheiten" (+0,6 Prozentpunkte gegenüber dem Durchschnitt der EU 15), "Gesundheitswesen" (+1 Prozentpunkt) und "Soziale Sicherung" (+2,6 Prozentpunkte; +4,1 Prozent-

²⁾ Abgrenzung nach COFOG; ohne Zinsausgaben, die vor allem in der COFOG-Abteilung "Allgemeine öffentliche Verwaltung" verbucht werden. Die jüngsten für eine größere Ländergruppe verfügbaren Daten beziehen sich auf das Jahr 2007. Angaben für weitere OECD-Länder (USA, Schweiz, Japan) beruhen zum Teil auf anderen Abgrenzungsmethoden und sind oft unvollständig. Auf ihre Darstellung wird deshalb hier verzichtet.

³⁾ Das unterdurchschnittliche Gewicht der Ausgaben für Umweltschutz sowie für Wohnungswesen und kommunale Einrichtungen resultiert vor allem aus der formellen Privatisierung von kommunalen Ver- und Entsorgungsbetrieben. Im Wohnungswesen wird der überwiegende Teil der Ausgaben der Wohnbauförderung nicht erfasst, weil Darlehensgewährungen im Sinne der VGR finanzielle Transaktionen sind, die nicht zu Staatsausgaben zählen.

punkte gegenüber dem Durchschnitt der EU 27 und Norwegen, ohne Bulgarien, Litauen und Rumänien; Übersicht 2) lag 2007 in Österreich weit über dem Durchschnitt der Vergleichsländer.

Im Zusammenhang mit den vermuteten Einsparungspotentialen in der öffentlichen Verwaltung wird häufig argumentiert, die staatliche Bürokratie wäre in Österreich insgesamt "zu groß" und "zu teuer". Für internationale Vergleiche und für die Ermittlung von Einsparungspotentialen ist jedoch zu berücksichtigen, dass die gemessene Größe der Verwaltung wesentlich von der Abgrenzung des Staatssektors und von der Leistungstiefe in Produktion und Bereitstellung des öffentlichen Leistungsangebotes abhängt (Pitlik *et al.*, 2008, S. 108ff). Den Aufwendungen muss zudem im Rahmen von Effizienzbetrachtungen auch die Qualität der erbrachten Leistungen gegenübergestellt werden.

Öffentliche Leistungen können von staatlichen Produktionseinheiten selbst erstellt werden oder von nichtstaatlichen Anbietern bezogen werden; der Kauf der Leistung wird dabei aus dem allgemeinen Haushalt finanziert (Naschold, 1995, Schedler – Proeller, 2006). Internationale Vergleiche ergeben daher zum Teil beträchtliche Unterschiede zwischen den Personal- und Sachausgaben, die auf rein organisatorische Faktoren zurückzuführen sind. So ist der Personal- und Sachaufwand des gesamten Staatssektors in Österreich mit 13,7% des BIP niedriger als im Durchschnitt der anderen EU-15-Länder (17,8%; Übersicht 1). Die Differenz ist aber u. a. auf die unterschiedliche Abgrenzung des Staatssektors und Abweichungen in der statistischen Erfassung der gekauften Vorleistungen und des Personalaufwands zurückzuführen (vgl. auch Pilichowski – Turkisch, 2008). Der für Österreich ausgewiesene Personalaufwand (9,2% des BIP) umfasst nicht die Ausgaben für zahlreiche formell privatisierte Einheiten (Krankenhäuser, kommunale Betriebe); der Sachaufwand schließt keine Zahlungen für Leistungen ein, die von ausgegliederten Krankenanstalten gekauft werden und zuvor dem Staatssektor zugerechnet wurden. Der Personal- und Sachaufwand des gesamten Staatssektors unterschätzt die laufenden Kosten für Österreich systematisch und sollte daher nur mit Vorsicht international verglichen werden.

Einsparungspotentiale

Verwaltung

Übersicht 3: Abgrenzung von Verwaltungsbegriffen

Gesamtverwaltung

Pragmatisierte Beamtinnen und Beamte oder Vertragsbedienstete, die in einer Einheit beschäftigt sind, die in der Abgrenzung nach ESVG 95 dem Staatssektor zugeordnet ist. In Österreich zählen deshalb die Beschäftigten von ÖBB, ASFINAG, BIG, der meisten Krankenhausbetriebe und zahlreicher kommunaler Ver- und Entsorgungsunternehmen nicht zur "Gesamtverwaltung". Trotz "formaler" Ausgliederung werden die Universitäten jedoch zur Gesamtverwaltung gezählt, da sie dem Staatssektor zugerechnet werden.

Kernverwaltung

Alle Beschäftigten, die der NACE-Gliederungsgruppe L zugerechnet werden und "öffentliche Kernleistungen" erbringen. Dazu gehören öffentliche Sicherheit und Ordnung (Polizei, Justiz), Verteidigung und die administrative Tätigkeit in Sozialversicherungen. Nicht zur Kernverwaltung zählen die "produzierenden" Dienste im Bildungswesen (z. B. Lehrpersonal an Schulen und Universitäten), Gesundheitswesen (z. B. ärztliches oder Pflegepersonal), Entsorgungs- oder Sozialwesen (z. B. Sozialarbeit); deren Administration wird allerdings der Kernverwaltung zugerechnet.

Allgemeine öffentliche Verwaltung

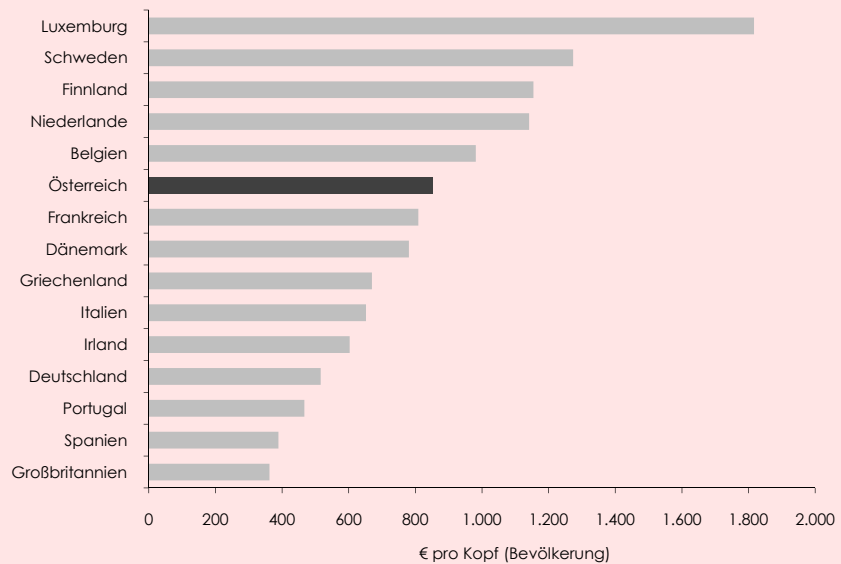
Alle Beschäftigten, die der COFOG-Abteilung 1 (General Public Administration) zugerechnet werden. Dies sind Legislativ- und Exekutivorgane, das Finanz- und Steuerwesen, auswärtige Angelegenheiten, die internationale Wirtschaftshilfe und allgemeine öffentliche Dienste (Personalverwaltung, statistische Dienste). Somit umfasst die "allgemeine öffentliche Verwaltung" vorwiegend Dienste, die für die Organisation des Staatswesens anfallen und nicht der Wahrnehmung einer bestimmten wirtschafts- oder sozialpolitischen Funktion dienen.

Q: Statistik Austria, WIFO. Zur Gliederung des Sektors Staat http://www.statistik.at/web_de/statistiken/oeffentliche_finanzen_und_steuern/oeffentliche_finanzen/oeffentlicher_sektor/index.html.

Für internationale Vergleiche der Verwaltungskosten ist daher eine Einschränkung auf jene Verwaltungsbereiche sinnvoll, die üblicherweise vom Staat ausgeführt werden ("Kernverwaltung"; Übersicht 3). Die Ausgaben der österreichischen Kernverwaltung stiegen zwischen 1976 und 1999 von 6,1% auf 7,8% des BIP, konnten dann aber bis 2007 auf 6,9% (18,7 Mrd. €) gesenkt werden. Die Personal- und Sachausgaben der Kernverwaltung liegen in Österreich in Relation zur Wirtschaftsleistung leicht unter dem Durchschnitt der EU 15. Das ist vor allem auf die weit unterdurchschnittlichen

laufenden Aufwendungen Österreichs in den Bereichen Sicherheit und Ordnung (1,3% des BIP) sowie Verteidigung (0,8% des BIP) zurückzuführen. Gemessen am Personal- und Sachaufwand in der "allgemeinen öffentlichen Verwaltung" pro Kopf (Bevölkerung) nimmt Österreich mit 852 € den 6. Rang innerhalb der EU 15 ein (Abbildung 1).

Abbildung 1: Laufender Personal- und Sachaufwand in der allgemeinen öffentlichen Verwaltung 2007



Q: Eurostat, OECD, Statistik Austria, WIFO.

In der noch enger abgegrenzten allgemeinen Verwaltung liegen, wie WIFO-Studien zeigen (Pitlik et al., 2008, vgl. auch Pasterniak – Pitlik, 2008), Skaleneffekte vor, die Pro-Kopf-Ausgaben des Staatswesens nehmen folglich mit der Bevölkerungsgröße ab. Österreichs Personal- und Sachaufwendungen entsprechen zwar unter Berücksichtigung weiterer potentieller Struktur determinanten (Wohlstandsniveau, föderaler Staatsaufbau, Regulierungsdichte) dem internationalen Durchschnitt, im Vergleich mit Ländern ähnlicher Größe wie Dänemark oder Irland verbleibt aber noch ein rechnerisches Effizienzsteigerungspotential von $\frac{3}{4}$ bis $2\frac{1}{2}$ Mrd. €. Das potentielle Einsparvolumen läge demnach bei bis zu einem Drittel der Aufwendungen. Obwohl die Qualität der allgemeinen Verwaltungsleistungen sehr schwierig zu messen ist und durch die makropolitische Betrachtung Informations- und Aggregationsprobleme hinzukommen, liefern die vorliegenden Studien auch Hinweise darauf, dass höhere Ausgaben nicht mit einer besseren Verwaltungsperformance als in den Vergleichsländern einhergehen. Die Performance der österreichischen Verwaltung ist im internationalen Vergleich gut, bleibt aber unter der vergleichbarer Länder (Dänemark, Schweiz).

Die durchaus beträchtlichen Einsparungspotentiale können nur zu einem geringen Teil in der kurzen Frist realisiert werden, weil sie meist grundlegende Strukturreformen voraussetzen. Für die öffentlich Bediensteten besteht faktisch umfangreicher Beschäftigungsschutz, sodass ein Personalabbau nur allmählich durch die (partielle) Nicht-Wiederbesetzung von freiwerdenden Stellen erfolgen kann⁴⁾. Jährlich scheiden rund 3% der Beschäftigten als "natürlicher Abgang" aus dem öffentlichen Dienst aus (Hartmann, 2009). Auf Basis dieser Quote und der Arbeitnehmerentgelte im Staatssektor (laut VGR) von 25,9 Mrd. € im Jahr 2008 beträgt das Einsparungspotential durch den Verzicht auf Wiederbesetzungen jährlich 775 Mio. € (Übersicht 4). Die-

⁴⁾ Der in Österreich häufig gewählte Weg des Beschäftigungsabbaus durch frühzeitige Pensionierungen senkt zwar den aktuellen Aktivitätsaufwand, steigert aber den Pensionsaufwand.

se Rechnung erfasst allerdings alle öffentlich Bediensteten (z. B. Polizei, Justiz, Verteidigung, Sozial- und Bildungswesen). Das Einsparungspotential ist erheblich geringer, wenn Kürzungen im Bildungswesen aufgrund der überragenden Bedeutung für Österreichs Wachstumspotential ausgeschlossen werden (465 Mio. €).

Um kurzfristige Einsparungsmöglichkeiten durch Nicht-Nachbesetzungen ausschöpfen zu können, müsste vor allem das Dienstrecht wesentlich flexibler werden. Zur Erleichterung des Personalaustauschs zwischen verschiedenen Bereichen der öffentlichen Verwaltung sollte die Beschränkung von Versetzungs- und Einsatzmöglichkeiten so weit und so schnell wie möglich abgeschafft werden.

Übersicht 4: Kurzfristiges Einsparungspotential in der Verwaltung

| | Einsparungspotential durch Verzicht auf Wiederbesetzung des natürlichen Abgangs und Kürzung des Sachaufwands | |
|-------------------------------------|---|-------------------------|
| | Natürlicher Abgang 3% | Natürlicher Abgang 1,5% |
| | Mio. € | |
| Personalaufwand | | |
| Allgemeine öffentliche Verwaltung | 150 | 75 |
| Kernverwaltung | 375 | 185 |
| Gesamtverwaltung ohne Bildungswesen | 465 | 230 |
| Gesamtverwaltung | 775 | 390 |
| Sachaufwand | | |
| Allgemeine öffentliche Verwaltung | 70 | 35 |
| Kernverwaltung | 235 | 120 |
| Gesamtverwaltung ohne Bildungswesen | 300 | 150 |
| Gesamtverwaltung | 370 | 185 |
| Personal- und Sachaufwand insgesamt | | |
| Allgemeine öffentliche Verwaltung | 220 | 110 |
| Kernverwaltung | 610 | 305 |
| Gesamtverwaltung ohne Bildungswesen | 765 | 380 |
| Gesamtverwaltung | 1.145 | 575 |

Q: WIFO-Berechnungen. Die Potentiale sind nicht additiv. Je enger der für Kürzungen herangezogene Bereich definiert wird, desto geringer fällt das Einsparungspotential aus. Gesamtverwaltung: 2008, Sachaufwand ohne Beschaffung von Abfangjägern. Bildungswesen, Kernverwaltung und allgemeine öffentliche Verwaltung: 2007. Um die Daten vergleichbar zu machen, wurden die Personal- und Sachausgaben der Kernverwaltung mit der Veränderungsrate der Ausgaben in der Gesamtverwaltung und jene im Bildungswesen mit der Veränderungsrate der gesamten Bildungsausgaben nach COFOG fortgeschrieben. Die Ausgaben für die allgemeine öffentliche Verwaltung wurden nicht hochgerechnet.

Kurzfristig können die Sachaufwendungen durch eine Reihe von Einzelmaßnahmen gesenkt werden, die jedoch insgesamt nur ein begrenztes Einsparungsvolumen erbringen dürften. Dazu zählen verstärkte Kooperationen in der Produktion und Bereitstellung von öffentlichen Leistungen (shared services), die in wiederholten und standardisierten Prozessen für mehrere Einheiten erstellt werden und kaum spezifisch lokales Wissen erfordern (Wegener, 2007). Rechtliche Kooperationshindernisse auf Gemeindeebene sollten deshalb so weit wie möglich beseitigt werden (Pitlik et al., 2010), was vor allem von der Kooperationsbereitschaft der Entscheidungsträger in Politik und Bürokratie abhängt. Wendet man den Maßstab einer Einsparung von 3%⁵⁾ auch auf den Verwaltungssachaufwand an, so könnten in der gesamten Verwaltung kurzfristig etwa 370 Mio. € pro Jahr lukriert werden (Übersicht 4).

Bezogen auf den gesamten Personal- und Sachaufwand ergibt sich in der Verwaltung rechnerisch ein kurzfristiges Einsparungspotential (zu Preisen von 2008) von bis zu 1,1 Mrd. € (Übersicht 4). Nachhaltige Einsparungen in mittel- und langfristiger Perspektive sind hingegen nur zu erreichen, wenn umfassende institutionelle Reformen greifen, d. h. die Rahmenbedingungen des Verwaltungshandelns grundlegend verändert werden. Allerdings sind die potentiellen Einsparungen durch einzelne Reformmaßnahmen seriös kaum zu quantifizieren – vielmehr werden die Reformen in ihrer Gesamtheit Anreize für Politik und Verwaltung generieren, die Steuergelder effizient einzusetzen. Reformen der institutionellen Rahmenbedingungen sind zudem

⁵⁾ Die Sachaufwendungen für die Beschaffung von Abfangjägern sind dabei nicht berücksichtigt.

kaum friktionslos durchsetzbar und gehen häufig mit anfänglichen Umstellungskosten einher.

Grundsätzlich sollte umfassend geprüft werden, ob für eine bestimmte Aufgabe überhaupt eine staatliche (Mit-)Verantwortung erforderlich und ökonomisch sinnvoll ist, d. h. ob die vom Staat produzierten oder finanzierten Leistungen nicht günstiger und effizienter von privatwirtschaftlichen Akteuren erstellt werden können – gegebenenfalls in Verbindung mit einer öffentlichen Gewährleistungsfunktion. Es geht also vornehmlich um eine "Entrümpelung" des staatlichen Aufgabenkatalogs⁴⁾. Mit dem Wegfall einer Aufgabe (Deregulierung) könnten der Bestand und die Organisation der zuvor verantwortlichen Behörde ebenfalls hinterfragt werden. Bürokratieabbau darf nicht von der Verwaltungsmodernisierung getrennt werden, sie sollten einer gemeinsamen Steuerung unterliegen. Offen ist allerdings, ob durch formelle Organisationsprivatisierung (Ausgliederung) Einsparungen erzielt werden können, oder ob es bei der rein buchungstechnischen Budgetentlastung bleibt.

Im öffentlichen Dienstrecht geht es vor allem um die Erhöhung der Flexibilität und der (räumlichen und fachlichen) Mobilität des Personals. Wenn ein Personalabbau durch Kündigung faktisch unmöglich ist, ist es umso wichtiger, vorhandene Personalressourcen effizient einzusetzen. Dies setzt ein hohes Qualifikationsniveau der Bediensteten ebenso voraus wie den Abbau von Mobilitätsbeschränkungen, um einen flexibleren Einsatz des Personals zu ermöglichen. Die Pensionssysteme für den öffentlichen Dienst der nachgeordneten Gebietskörperschaften und der ausgegliederten Einheiten sollten an jenes des Bundes angeglichen werden, sodass Mobilitätsbarrieren beim Wechsel zwischen öffentlichen Dienstgebern, aber auch zum privaten Sektor abgebaut werden.

Ein modernes Dienst- und Besoldungsrecht, das – mit wenigen Ausnahmen – keinen besonderen Kündigungs- und Versetzungsschutz und kein Nebengebührensysteem mehr enthält, ist ebenfalls ein Kernbestandteil von Reformen. Durch eine Abflachung der Besoldungsschemata (höhere Anfangsgehälter, geringerer altersbedingter Anstieg) und einen stärkeren Fokus auf Leistungsentlohnung können je nach Ausgestaltung beträchtliche Einsparungen erzielt werden.

Wichtigstes Thema der Verwaltungsreformdiskussion ist die Zusammenführung von Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenkompetenzen (*Pitlik et al., 2010*). Dreh- und Angelpunkt der Debatte ist die Verteilung der Aufgabenkompetenzen auf die Gebietskörperschaften. Die Ausgangslage ist in Österreich durch eine intransparente, zersplitterte und als effizienzmindernd eingestufte Aufgabenverteilung gekennzeichnet (z. B. *Schroeder – Weber, 2006*). Politische Verantwortlichkeiten sind in vielen Politikfeldern (Gesundheit, Schulen, Soziales, Wirtschaftsförderung usw.) kaum zu identifizieren; das System ist geprägt durch "organisierte Verantwortungslosigkeit". Einer Entflechtung der Aufgabenkompetenzen wäre höchste Priorität einzuräumen. Die Kompetenzbereiche der gemeinsamen Aufgabenerfüllung durch Bund und Länder (und gegebenenfalls der Städte und Gemeinden) sollten – abweichend vom Drei-Säulen-Modell der Expertengruppe zur Staats- und Verwaltungsreform – nicht ausgeweitet, sondern auf ein Minimum beschränkt werden.

Die Zersplitterung der Aufgabenverteilung impliziert eine Reihe von Folgeproblemen. Die österreichische Finanzverfassung verwirklicht – von geringfügigen Ausnahmen abgesehen – de facto keine institutionelle Kongruenz: Die nahezu vollständige Trennung der Ausgabenentscheidungen von den politischen Entscheidungen über die Finanzierung ist eine der wichtigsten Ursachen für ausgabentreibende Politikentscheidungen auf allen Ebenen (z. B. *Pitlik, 2007, Matzinger, 2008*). Das steuerliche Verbundsystem erweist sich als grundsätzliches Hindernis bei der Zusammenführung von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung auf den Ebenen der Gebietskörperschaften. Die Realisierung institutioneller Kongruenz impliziert nicht nur autonome Aufgaben- und Ausgabenverantwortlichkeiten auf den jeweiligen Ebe-

⁴⁾ Wie die Aufgabenreformkommission (*Raschauer, 2001*) betont, hängt es auch von zeitlichen und gesellschaftspolitischen Umständen ab, ob eine Aufgabe als staatliche Kernfunktion verstanden wird.

nen des föderativen Staates, sondern auch eigene Finanzierungs Kompetenzen, die eine (begrenzte) Besteuerungshoheit der Länder und Gemeinden einschließen.

Gemessen an der Situation in anderen Bundesstaaten werden in Österreich finanzpolitische Entscheidungen überwiegend auf der zentralen Ebene getroffen. Der Ausgaben- und Einnahmenanteil der untergeordneten Gebietskörperschaften liegt sogar näher am Durchschnitt der Einheitsstaaten als an jenem anderer Föderalstaaten. Dies schlägt sich insbesondere in den Finanzbeziehungen zwischen den Gebietskörperschaften nieder, die von Transfers dominiert werden und der eigenen Abgabenhöhe der Länder und Gemeinden nur geringes Gewicht zumessen. Von 2004 bis 2008 nahmen die intergovernmentalen Zahlungsströme, d. h. die Zahlungen zwischen den Ebenen des Staates, um 3,2% p. a. zu (*Staatsschuldenausschuss, 2009*) – ohne die Transfers innerhalb der Subsektoren (z. B. zu ausgegliederten Einheiten). Das gesamte Finanztransfersystem ist konsequent auf eine klare und überprüfbare Zielerreichung auszurichten (z. B. *Handler – Schratzenstaller, 2005*). Für die Weiterentwicklung des Föderalismus bietet es sich an, dem Subsidiaritätsprinzip größeres Gewicht zu verleihen. Darüber hinaus könnte das föderale Wettbewerbselement gestärkt werden.

Das in Österreich dominierende Prinzip des kooperativen Föderalismus erzeugt Steuerungs- und Organisationsprobleme, die eine Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften in der Aufgabenerfüllung erfordern. Das Hauptaugenmerk von Reformen sollte stets darauf gelegt werden, Kompetenzen im Sinne einer Zusammenführung von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung zu ordnen. Für Politikfelder mit Mehrebenencharakter (z. B. Bildung, Umwelt, Verkehr) könnte ein performancebasiertes Steuerungssystem die Vorteile einer dezentralen Aufgabenerfüllung mit zentralen Steuerungselementen verbinden. Die Kernelemente eines solchen Systems könnten Folgendes beinhalten (*Pitlik et al., 2010*):

- Die Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Ländern sollte sich am Gedanken einer definierten Leistungsbeziehung orientieren. Der Bund sollte die Rolle des Auftraggebers einnehmen, der die strategischen Ziele setzt, und die Länder die Rolle der ausführenden Einheiten⁷⁾.
- Bund und Länder könnten in einem Abstimmungsprozess die Performanceziele für die Politikfelder vereinbaren und in quantitativen Kennzahlensystemen verankern.
- In der Wahl der Instrumente für die Ausführung sind die Länder weitgehend autonom, sodass die Ergebnis- und die Ressourcenverantwortung zusammengeführt sind. Insofern wären die ausführenden Länder für die Ergebnisse des Verwaltungshandelns verantwortlich.
- Die Dotierung der Ausgaben könnte im Rahmen von Leistungskontrakten fixiert werden. Zu bevorzugen wäre ein System mit pauschalen Zahlungen, die nicht als Kostenabgeltung, sondern als Leistungsentgelt ausgestaltet werden. Ein adäquates Anreizschema würde Gesichtspunkte der Performance-Entlohnung und der Kostendeckung verbinden.
- Die Steuerungswirkungen werden verbessert, wenn für Länder und Gemeinden die Teilnahme an institutionalisierten Vergleichsverfahren (Benchmarking) verpflichtend ist.
- Zur Erhöhung der Transparenz und zur Verbesserung der Vergleichbarkeit sollte das Haushalts- und Rechnungswesen über die Ebenen hinweg harmonisiert werden.

⁷⁾ Ein ähnliches System setzen die nordischen EU-Länder Dänemark, Finnland und Schweden in der Verwaltungssteuerung ein. Allerdings haben sie keine Länderebene, sondern eine unitarische Verfassung. Nach dem Agenturmodell nehmen die Ministerien ausschließlich strategische Aufgaben wahr, während funktionalen "Agenturen" die eigentliche Verwaltung mit einem hohen Grad an Autonomie und Kundenorientierung obliegt. Vorbildfunktion für die ebenenübergreifende Steuerung könnte auch der neue Finanzausgleich in der Schweiz haben (z. B. *Frey – Wettstein, 2008*).

Direkte Unternehmensförderungen

Die Kritik am Förderungswesen Österreichs bezieht sich einerseits auf die Höhe und die Effizienz der Ausgaben, andererseits auf die Organisation der Subventionsverwaltung. Im internationalen Vergleich ist die direkte Unternehmensförderung (laut VGR) in Österreich außerordentlich hoch⁸⁾: Das gesamte Förderungsvolumen liegt schon seit Mitte der 1970er-Jahre stets deutlich über 4% der Wirtschaftsleistung, seit 1997 sogar nicht unter 5% des BIP⁹⁾.

Subventionen werden aufgrund der häufig strukturkonservierenden Wirkungen und damit verbundener Fehlanreize (Mitnahmeeffekte, Dauersubventionierungen, Moral Hazard usw.) sowie verzerrender Effekte zunehmend skeptisch beurteilt. Daher dürfte durch einen Subventionsabbau vermutlich ein beträchtlicher Konsolidierungsbeitrag geleistet werden, der zudem positive Effizienzwirkungen hätte.

2008 betrug das gesamte Förderungsvolumen rund 15,6 Mrd. €; dies entsprach 5,5% des BIP bzw. 11,9% der Primärausgaben des Staates. Die Subventionen und Kapitaltransfers der anderen Länder der EU 15 erreichten im Jahr 2008 im Durchschnitt nur 2,2% des BIP. Würde Österreich seine Förderungen auf den Durchschnitt der EU 15 senken, so ergäbe sich rein rechnerisch ein Einsparungspotential von rund 9 Mrd. €.

Die Transfers an Marktproduzenten umfassen Förderungen an die Landwirtschaft, die Industrie und das Gewerbe sowie an ÖBB, Post und Krankenanstalten. So sind Subventionen und Investitionszuschüsse von rund 4,3 Mrd. € (2007) auf formelle Ausgliederungen im Spitalswesen zurückzuführen. Die Subventionen für Verlustabdeckungen im Spitalswesen entwickeln sich seit 1997 überaus dynamisch. Ohne diese Position ergibt sich allerdings immer noch ein deutlich überdurchschnittliches Förderungsvolumen von 4% des BIP. Mehr als die Hälfte der Unternehmensförderungen in Österreich entfallen auf den Zuschussbedarf öffentlicher Einrichtungen wie ÖBB, Verkehrsbetriebe, Spitäler und die Siedlungswasserwirtschaft. Den ÖBB etwa werden beträchtliche Subventionen für gemeinwirtschaftliche Leistungen sowie zum Erhalt und Ausbau der Bahninfrastruktur gewährt (Bundesbeitrag 2008 laut Geschäftsbericht rund 1,8 Mrd. €, hinzu kommen Länderbeiträge). Vor diesem Hintergrund ist die Subventionsdynamik ein zentraler Aspekt der allgemeinen Effizienzprobleme in staatsnahen Unternehmen (Fleischmann, 2009).

Österreich tätigt in nahezu allen COFOG-Kategorien höhere Förderungsausgaben als die Mehrzahl der anderen Länder (Pitlik et al., 2008). In der funktionalen Gliederung entfallen 29,2% der Subventionen und Kapitaltransfers (2007) auf das Gesundheitswesen (4,3 Mrd. €, davon Spitäler 4,0 Mrd. €) und 42,4% (6,2 Mrd. €) auf "wirtschaftliche Angelegenheiten" (allgemeine Wirtschafts- und Arbeitsmarktförderungen 1,7 Mrd. €, Förderungen im Bereich Verkehr 3,0 Mrd. €, darunter Kapitaltransfers etwa 1,8 Mrd. €). Mit 700 Mio. € entfiel 2007 auf die Landwirtschaft ein großer Teil der Subventionen von Bund, Ländern und Gemeinden; der Anteil ist jedoch seit Jahren rückläufig (1995 rund 2 Mrd. €).

Gemäß aktuellen WIFO-Schätzungen der Bestimmungsfaktoren des Förderungsvolumens (Pitlik et al., 2008) gibt Österreich etwa 1,5-mal so viel für Unternehmensförderungen aus wie durch die strukturellen Einflussfaktoren determiniert wäre. Ohne die Förderungen im Gesundheitswesen würde eine Senkung auf das strukturell erwartete Niveau ein langfristiges Effizienzsteigerungspotential von 3½ bis 5 Mrd. € p. a. ergeben¹⁰⁾. Überlegungen zu langfristigen Einsparungen knüpfen einerseits an der gene-

⁸⁾ Der Begriff "Förderung" ist ein österreichisches Spezifikum. Im wissenschaftlichen Sprachgebrauch wird in der Regel von Subventionen gesprochen. Die hier verwendeten Daten der VGR für den gesamten Staatssektor ("general government") erfassen unter "direkter Unternehmensförderung" sowohl Subventionen in der Abgrenzung nach VGR als auch Vermögenstransfers (primär Investitionszuschüsse). Indirekte Förderungsmaßnahmen über Steuervergünstigungen sind der Einnahmenseite des Staatshaushalts zuzurechnen und deshalb nicht Gegenstand der vorliegenden Analyse.

⁹⁾ Die außergewöhnliche Höhe der Ausgaben im Jahr 2004 beruht auf einem Schuldenerlass von 6,1 Mrd. €, den der Bund den ÖBB im Zuge ihrer Restrukturierungsmaßnahmen gewährte und der in der VGR als defizitwirksamer Vermögenstransfer gebucht wird. Im September 2008 wurde von Eurostat auch die Kapitalaufstockung von 1,4 Mrd. € im Zuge der ÖBB-Reform 2004 als Investitionszuschuss klassifiziert. Damit erhöhten sich die Vermögenstransfers an die ÖBB 2004 auf 7,5 Mrd. €.

¹⁰⁾ Das gesamte Förderungsvolumen schwankt aufgrund von Einzelunterstützungen in besonderen Fällen (z. B. AUA, ÖBB, temporäre Investitionsförderungsprogramme) beträchtlich. Dies gilt jedoch nicht nur für Ös-

rellen Notwendigkeit und Effizienz der Subventionsvergabe an. Andererseits stellt sich die Frage nach einer Reform des institutionellen Rahmens der Subventionspolitik in Österreich, um die Förderungspolitik in Zukunft effizienter zu machen.

Übersicht 5: Subventionen und Vermögenstransfers in funktionaler Gliederung

COFOG-Gliederung, 2007

| | Subventionen | Vermögens- transfers Mio. € | Summe | Anteile in % |
|---|--------------|-----------------------------------|----------|--------------|
| Allgemeine, nicht funktionsbezogene | | | | |
| Verwaltung | 68,8 | 1.188,7 | 1.257,5 | 8,6 |
| Verteidigung | 0,7 | 0,0 | 0,7 | 0,0 |
| Öffentliche Ordnung und Sicherheit | 2,3 | 21,0 | 23,3 | 0,2 |
| Wirtschaftliche Angelegenheiten | 3.818,6 | 2.350,9 | 6.169,5 | 42,4 |
| Allgemeine Wirtschaft und Arbeitsmarkt | 1.424,5 | 242,2 | 1.666,7 | 11,5 |
| Land- und Forstwirtschaft | 555,7 | 144,9 | 700,6 | 4,8 |
| Brennstoffe und Energie | 20,5 | 21,0 | 41,5 | 0,3 |
| Bergbau, Bauwirtschaft | 0,0 | 0,6 | 0,6 | 0,0 |
| Verkehr | 1.225,4 | 1.817,7 | 3.043,1 | 20,9 |
| Nachrichtenübermittlung | 52,6 | 0,1 | 52,7 | 0,4 |
| Andere Wirtschaftsbereiche | 67,3 | 66,0 | 133,3 | 0,9 |
| Forschung und Entwicklung im Bereich | | | | |
| Wirtschaft | 472,5 | 48,9 | 521,4 | 3,6 |
| Keine Zuordnung | 0,1 | 9,7 | 9,8 | 0,1 |
| Umweltschutz | 36,4 | 504,5 | 540,9 | 3,7 |
| Wohnungswesen und kommunale Einrichtungen | 123,1 | 683,5 | 806,6 | 5,5 |
| Gesundheitswesen | 3.913,2 | 334,5 | 4.247,7 | 29,2 |
| Freizeit, Kultur, Sport, Religion | 295,0 | 215,8 | 510,8 | 3,5 |
| Bildungswesen | 238,2 | 142,7 | 380,9 | 2,6 |
| Soziale Sicherung | 464,7 | 141,0 | 605,7 | 4,2 |
| Insgesamt | 8.960,9 | 5.582,6 | 14.543,5 | 100,0 |

Q: Eurostat, WIFO-Berechnungen.

Förderungen sind in finanzwirtschaftlicher Betrachtung überwiegend "Ermessensausgaben" (Ausgaben ohne zwingende gesetzliche Leistungsverpflichtung), sodass eine Senkung relativ schnell vorgenommen werden könnte, wenn der politische Wille vorhanden ist¹¹⁾. Eine Strategie des kurzfristigen Subventionsabbaus wäre, alle Förderungen linear um denselben Prozentsatz zu kürzen ("Rasenmähermethode"). Diese undifferenzierte Vorgangsweise dürfte zwar politisch einfacher durchzusetzen sein, ist aus ökonomischer Sicht aber kritisch zu beurteilen, da auch vertretbare Subventionen zur Korrektur von Marktversagen oder sozialpolitisch begründbare Förderungen gekürzt werden. Wirtschaftspolitisch erstrebenswerter ist eine differenzierte Vorgehensweise, bei der von der Politik Prioritäten gesetzt werden. Insbesondere der nach COFOG-Statistik 2007 mit rund 630 Mio. € dotierte Bereich der Forschungsförderungen ist tendenziell von Kürzungen auszunehmen. In der aktuellen Wirtschaftskrise schwierig zu argumentieren ist auch eine pauschale Verringerung der Arbeitsmarktförderungen und der Subventionen für nichtstaatliche Erbringer sozialer Dienstleistungen (Beratungs- und Betreuungseinrichtungen), aus denen sich der Staat als Anbieter zurückgezogen hat. Im Bereich der Unternehmensförderungen kann mit einer angenommenen pauschalen Effizienzreserve von 10% ein kurzfristiges Einsparungspotential von rund 850 Mio. € vermutet werden. Förderungen im Gesundheitswesen, Arbeitsmarktförderungen, Förderungen sozialer Dienste sowie von Forschung und Entwicklung wurden für die Berechnungen nicht berücksichtigt.

Im Grundsatz ist es allerdings nicht ratsam, einzelne Programme pauschal ex ante aus der Diskussion auszunehmen. Im Idealfall wäre jeweils vorbehaltlos und auf der Basis allgemeingültiger, objektiver Kriterien abzuwägen, ob Einsparungen vorge-

terreich. Das Effizienzsteigerungspotential kann deshalb auf der Basis internationaler Benchmarkingvergleiche nicht genau bestimmt werden.

¹¹⁾ Ein Satz von 10% ist auch politisch nicht unrealistisch, da zu Beginn der Verhandlungen über das Doppelbudget 2009/10 des Bundes eine Kürzung der Ermessensausgaben um diesen Satz avisiert wurde.

nommen werden können. Die deutsche "Stiftung Soziale Marktwirtschaft" empfiehlt ein allgemeines Prüfschema für den Subventionsabbau (*Donges et al., 2006*). Im Kern steht dahinter die Idee einer umfassenden Evaluierung der Förderungen, einschließlich jener, die im Allgemeinen als produktiv angesehen werden. Zentral ist in diesem Kontext die politische Definition und Vorgabe von (messbaren) Förderungswirkungszielen. Für jedes einzelne Subventionsprogramm ist hier allerdings mit politischem Widerstand zu rechnen. Insofern scheint die Kombination selektiver Kürzungen mit Pauschalkürzungen unumgänglich, will man wenigstens einen Minimalerfolg erzielen.

In Österreich werden Evaluierungen in der Regel nur für Förderungsprogramme mit hoher Mittelausstattung durchgeführt (*Pitlik et al., 2010*)¹²). Die Ergebnisse der zum Teil extern vergebenen Evaluierungen werden zwar bei Anpassungen der Förderungsprogramme herangezogen, jedoch nicht verpflichtend. Programme mit geringer Förderhöhe und zahlreichen Förderfällen (Bagatellförderungen) werden in der Praxis eher selten evaluiert; oft wird lediglich die widmungsgemäße Mittelverwendung dokumentiert.

Überprüfenswert sind aufgrund der anzunehmenden beträchtlichen Effizienzreserven und Mitnahmeeffekte die Förderungen bzw. Subventionen vor allem in den folgenden Bereichen (*Pitlik et al., 2008*):

- (nationale) Agrarsubventionen (2007 rund 700 Mio. €),
- allgemeine Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsförderungen sowie spezielle sektorale Förderungen (2007 ohne Forschungsförderung knapp 1,9 Mrd. €),
- Wohnbauförderung (nur teilweise defizitwirksam, da aufgrund des Darlehenscharakters überwiegend "finanzielle Transaktionen"; laut COFOG-Statistik ausgabenwirksame Förderungen im Wohnungswesen 2007 rund 360 Mio. €),
- Kulturförderungen (2007: 360 Mio. €) sowie Freizeit- und Sportförderungen (120 Mio. €).

Die Vergabe von Unternehmensförderungen ist im föderativen System Österreichs nicht auf eine einzige Gebietskörperschaft beschränkt. Vielmehr sind alle Ebenen beteiligt. 2008 wurden 58,8% (rund 9 Mrd. €) der gesamten Gütersubventionen und Investitionszuschüsse vom Bund vergeben (Abgrenzung laut VGR). Die Länderebene (21,4%, 3,3 Mrd. €) und die Gemeindeebene (18,1%, 2,8 Mrd. €) spielten als Förderungsakteure mit gemeinsam rund 40% des vergebenen Fördervolumens ebenfalls eine erhebliche Rolle; Förderungen durch Organe der Sozialversicherung machten lediglich 1,7% des gesamten Volumens aus. Auf Landesebene (einschließlich Ausgliederungen) entfiel 2007 der mit Abstand größte Teil der Subventionen und Kapitaltransfers auf Spitäler (63,9% von insgesamt 4 Mrd. €). Die Länder förderten außerdem vor allem im Bereich der "wirtschaftlichen Angelegenheiten" (rund 800 Mio. €, 20,3%). Die Gemeinden (einschließlich Wiens, einschließlich Ausgliederungen) beteiligen sich im Gesundheitswesen (2007: 900 Mio. €, 27,4%) und in der Wirtschaftsförderung (1,04 Mrd. €, 31,8%). Hier spielen Umweltschutzförderungen (vor allem Entsorgungsunternehmen, 400 Mio. €) sowie Kultur- und Sportförderungen (260 Mio. €, 8,1%) auch eine größere Rolle.

Eine detaillierte Aufstellung der Förderungsbegünstigten sowie der Verwendungszwecke von Subventionen und Kapitaltransfers in Abgrenzung der VGR liegt nicht vor. Vor allem auf Länder- und kommunaler Ebene ist die Dokumentation bisweilen unzureichend und/oder schwer zugänglich. Eine ebenenübergreifende Darstellung der Förderungen in einem gemeinsamen Förderungsbericht fehlt. Insofern stößt nicht nur eine vertiefende ökonomische Analyse der Kosten und Wirkungen von unternehmensbezogenen Förderungen in Österreich auf Probleme, sondern auch deren politische Steuerung.

Unternehmensförderungen werden zudem sowohl hoheitlich als auch mittels Förderungsvertrag im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung von beliebigen Gesell-

¹²) Programme mit EU-Beteiligung werden in der Regel verpflichtend evaluiert.

schaften oder öffentlichen Fonds vergeben. Dadurch können alle Gebietskörperschaften in Bereichen außerhalb ihres verfassungsmäßigen Kompetenzbereichs tätig werden. Eine inhaltliche und quantitative Gesamtschau der Förderungen lässt sich aufgrund unterschiedlicher Berichts- und Rechnungslegungspflichten hoheitlicher und ausgelagerter Einheiten nicht erstellen.

Als Folge hat sich gebietskörperschaftenübergreifend ein schwer überschaubares Geflecht von auch inhaltlich ähnlichen Förderschwerpunkten und -aktionen herausgebildet. Abstimmungsprozesse zwischen den Akteuren der Ebenen fehlen weitgehend. Doppel- oder Mehrfachförderungen können nicht ausgeschlossen werden. Gleichzeitig nehmen durch die Kompetenzzersplitterung administrative und Informationskosten für Staat und Unternehmen zu. Sie könnten durch eine Kooperation der Subventionsgeber in One-Stop-Shop-Einheiten verringert werden. Allerdings können die Einsparungen an Verwaltungskosten durch verschärfte Anforderungen im Antrags- und Evaluierungssystem und die damit einhergehende Bürokratisierung geringer ausfallen als von der Politik erhofft. Umgekehrt erzeugt gerade der einfache und unbürokratische Zugang zu Förderungsmitteln möglicherweise erhebliche Folgekosten, wenn die gewährten Fördermittel weniger effizient eingesetzt werden.

Grundsätzlich sollten sich deshalb die Subventionsaktivitäten der Gebietskörperschaften an dem in der Verfassung festgelegten Kompetenzkatalog orientieren. Dies gilt selbstverständlich auch für den transkompetenten Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung, obwohl hier im Österreich-Konvent heftiger Widerstand geleistet wurde. Eine Entflechtung des Förderungssystems kann ohne die Bereinigung der föderativen Kompetenzverteilung jedoch kaum gelingen.

In diesem Zusammenhang mangelt es auch an der konkreten politischen Formulierung der Subventionsziele als Grundlage für eine Steuerung der Mittelallokation über die Performance. Die Ziel- und Strategiebildung im Steuerungsprozess wird dabei auch durch Informationsasymmetrien beeinträchtigt, wenn etwa Experten und Expertinnen ausgegliederter Förderstellen über die Politikberatung maßgeblichen Einfluss auf Zielformulierungen und die Zuteilung der Budgetmittel ausüben. Die Politik muss deshalb unbedingt vor der Einrichtung von Förderstellen die Förderungsziele qualitativ und quantitativ festlegen und überprüfbar machen.

Die staatlichen Gesamtausgaben im Gesundheitswesen (COFOG-Abteilung 7) betragen 2008 21,8 Mrd. €. Davon entfielen 11,7 Mrd. € (53,7%) auf die stationäre Behandlung, 4,65 Mrd. € (21,3%) auf die ambulante Behandlung und 3,4 Mrd. € (15,6%) auf medizinische Erzeugnisse, Geräte und Ausrüstungen (Übersicht 6).

Gesundheitswesen

Übersicht 6: Zusammensetzung der Ausgaben im Gesundheitswesen

COFOG-Gliederung

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|--------|--------|--------|-------|--------------|-------|
| | | Mio. € | | | Anteile in % | |
| Medizinische Erzeugnisse, Ausrüstung | 2.904 | 3.132 | 3.396 | 15,0 | 15,2 | 15,6 |
| Ambulante Behandlung | 4.258 | 4.514 | 4.651 | 22,0 | 21,9 | 21,3 |
| Stationäre Behandlung | 10.321 | 10.920 | 11.731 | 53,4 | 53,1 | 53,7 |
| Öffentlicher Gesundheitsdienst | 500 | 554 | 528 | 2,6 | 2,7 | 2,4 |
| Forschung und Entwicklung im Bereich Gesundheit und Entwicklung | 470 | 499 | 535 | 2,4 | 2,4 | 2,5 |
| Nicht zuordenbar | 866 | 945 | 984 | 4,5 | 4,6 | 4,5 |
| Insgesamt | 19.320 | 20.564 | 21.826 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Q: Statistik Austria, WIFO-Berechnungen.

Unter den Ländern der EU 15 wendet Österreich (zusammen mit Großbritannien) den höchsten Anteil an der Wirtschaftsleistung für das Gesundheitswesen auf. Um zu prüfen, ob diese überdurchschnittlichen Ausgaben mit einer überdurchschnittlichen Qualität der Gesundheitsversorgung einhergehen, eignet sich die Data Envelopment Analysis, ein international bewährtes Benchmarking-Instrument für das Gesundheitswesen (Czypionka – Kraus – Röhrling, 2008A). Der Zielerreichungsgrad wird dabei an objektiven Gesundheitsindikatoren wie z. B. Lebenserwartung, Lebenserwar-

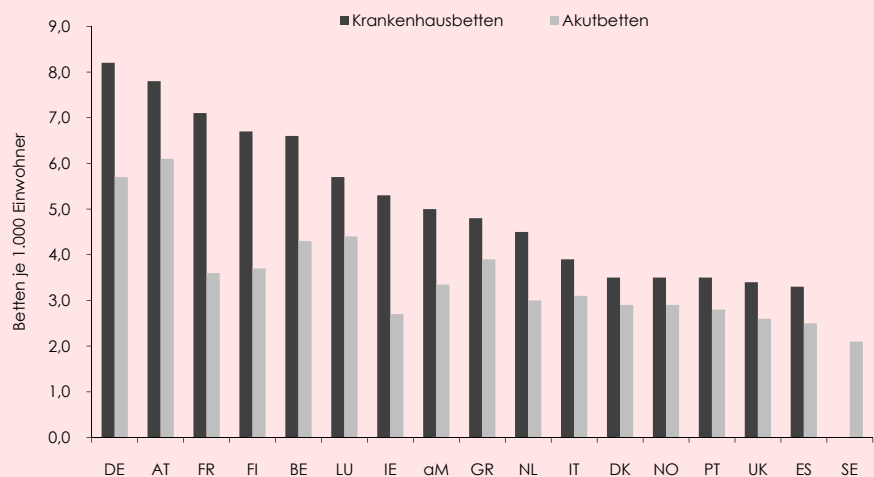
tion in Gesundheit und Säuglingssterblichkeit gemessen. Wie empirische Effizienzstudien zeigen, verfügt das österreichische Gesundheitswesen im internationalen Vergleich über signifikante Effizienzreserven¹³). Demnach dürfte ein beachtliches Einsparungspotential vorliegen, dessen Realisierung die Leistungsqualität nicht beeinträchtigen würde.

Mit 7,5% des BIP liegt der Anteil der öffentlichen Gesundheitsausgaben in Österreich um 1 Prozentpunkt über dem (ungewichteten) Durchschnitt der anderen Länder der EU 15. Dieser Abstand ist vor allem auf Strukturmerkmale des österreichischen Gesundheitswesens zurückzuführen: Die Relation zwischen den Ausgaben für die (relativ teurere) stationäre Behandlung und jenen für die ambulante Versorgung liegt in Österreich bei 2,4 : 1, im Durchschnitt jener europäischen Länder, für die detaillierte Angaben verfügbar sind, bei lediglich 2,0 : 1.

Österreich weist unter 15 europäischen Ländern gemessen an der Bevölkerung die zweithöchste Zahl an Krankenhausbetten und die höchste Akutbettenzahl auf (Abbildung 2). Diese hohe Bettendichte induziert die höchste Aufnahmequote unter den Vergleichsländern und drückt die Produktivität im Spitalsbereich deutlich (Czypionka – Kraus – Röhrling, 2008B, Hofmarcher – Lietz – Schnabl, 2005). Effizienzreserven könnten in der stationären Versorgung ferner durch den Abbau von Doppelgleisigkeiten in der Behandlung, von Parallelstrukturen durch stärkere Spezialisierung der Spitäler¹⁴) sowie durch die verstärkte Substitution der stationären Behandlung durch tagesklinische Versorgung ausgeschöpft werden¹⁵).

Abbildung 2: Krankenhausbetten und Akutbetten

2006 bzw. aktuellstes verfügbares Jahr bis 2007



Q: OECD Health Data 2009. aM ... arithmetisches Mittel (ungewichteter Durchschnitt) der Länder ohne Österreich.

Ebner et al. (2003) und Roland Berger Strategy Consultants (2001) schätzen das Einsparungspotential für das österreichische Spitalswesen nach Umorganisation, Beseitigung von Strukturmängeln und Kapazitätsüberhängen auf 1,7 Mrd. € (0,8% des BIP

¹³) Zur Effizienz des österreichischen Gesundheitswesens im internationalen Vergleich Afonso – St. Aubyn (2005A, 2005B, 2006), Rätty – Luoma (2005), Retzlaff-Roberts – Chang – Rubin (2004). Einen Überblick über die Ergebnisse bieten Pitlik et al. (2008, S. 246ff).

¹⁴) Aufgrund der Parallelstrukturen wird die Mindestfallzahl für operative Eingriffe in einigen Bereichen bei weitem nicht erreicht, sodass das Behandlungsrisiko steigt. Eine stärkere Spezialisierung verspricht über die Steigerung der Fallzahlen eine Qualitätsverbesserung (Oberösterreichischer Landesrechnungshof, 2009).

¹⁵) Allein für Kärnten sieht der Rechnungshof (2006) ein mittel- bis langfristiges Einsparungspotential ohne Qualitätseinbußen von 125 Mio. € p. a. durch eine Verringerung der stationären Versorgungskapazitäten sowie Verweildauer, durch Ausweitung der ambulanten Behandlung, Anpassung der im Bundesländervergleich überhöhten Bezüge und eine Optimierung der Betriebsgröße durch Konzentration auf weniger Standorte.

2000) bis 2,4 Mrd. € (0,9% des BIP 2010) pro Jahr. Schätzungen von *Hofmarcher – Paterson – Riedel* (2002) zufolge könnten die Kosten der stationären Behandlung um bis zu 30% gesenkt werden. Gemessen am Durchschnitt der Gesundheitsausgaben der anderen Länder der EU 15 ergibt sich ein Einsparungspotential von 2,8 Mrd. € (1% des BIP 2010) jährlich.

Ein Einsparungsvolumen dieser Größenordnung kann nur nach einer durchgreifenden institutionellen Reform erzielt werden, d. h. in längerfristiger Perspektive. Die Reform müsste vor allem die Fragmentierung der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungs Kompetenzen zwischen den Gebietskörperschaften und der Sozialversicherung beseitigen und den Übergang zu einer Finanzierung des Gesundheitswesens "aus einer Hand" zur Folge haben (*Czypionka et al., 2008*). Ressourcenplanung und Sicherstellung der Spitalsversorgung liegen derzeit bei den Ländern, die aber nur etwa die Hälfte der laufenden Kosten tragen: An der Krankenanstaltenfinanzierung sind auch Gemeinden, Sozialversicherung sowie Privatversicherungen und Patientinnen bzw. Patienten beteiligt. Zusätzlich stellt der Bund für die Spitalsfinanzierung derzeit jährlich Mittel von rund 1,4% des Umsatzsteueraufkommens sowie einen jährlichen Fixbetrag bereit. Der ambulante Sektor wird fast ausschließlich über die soziale Krankenversicherung finanziert.

Die dualen Aufgabenstrukturen, die getrennten Ausgabenzuständigkeiten und die verwobenen Finanzierungsströme haben Ineffizienzen in der Koordination der Leistungsträger zur Folge, die mit erheblichem Zusatzaufwand und Kostenverschiebungen verbunden sind. So haben die Sozialversicherungsträger grundsätzlich das Interesse, die ärztliche Versorgung über den stationären Bereich abzuwickeln, da sie hier lediglich knapp die Hälfte der Kosten aufbringen müssen. Die in Spitälern bzw. Krankenanstaltsbetriebsgesellschaften entstehenden Verluste werden über die Länderhaushalte abgedeckt (subventioniert), die sich wiederum über den Finanzausgleich finanzieren. Da sich die Landeshaushalte nahezu vollständig aus gemeinschaftlichen Abgaben und Transfers speisen, trägt die Gesamtheit der österreichischen Steuerpflichtigen die finanziellen Lasten der durch die Länder veranlassten Subventionierung der Spitäler. Dies dämpft den Anreiz für Kosten- und Kapazitätsverringerungen, etwa durch die Zusammenlegung von Spitälern (*Fuentes – Wurzel – Wörgötter, 2006*). Um eine Anpassung der Strukturen zu erreichen, sollten Finanzierungs- und Ausgabenverantwortung in eine Hand gelegt werden, möglicherweise unter Gesamtverantwortung des Hauptverbandes (*Rechnungshof, 2002*).

Kurzfristig könnten vermutlich 10% der langfristigen Effizienzreserven durch Einsparungen lukriert werden. Unterstellt man einen kurz- bis mittelfristigen Einsparungspfad von rund 300 Mio. € jährlich ab 2011, dann ergäben sich 2012 eine Budgetentlastung von 600 Mio. €, 2013 von 900 Mio. €, 2014 bereits 1,2 Mrd. € und 2015 ein Entlastungsvolumen von 1,5 Mrd. €. Würde dieser Effizienzpfad bis 2019 fortgesetzt, dann könnten ab 2020 jährliche Ausgaben in der Höhe der Abweichung vom europäischen Mittelwert (d. h. 2,8 Mrd. €) vermieden werden.

Das österreichische Gesundheitssystem sieht bei einheitlichem Beitragssatz¹⁶⁾ sowie Höchstbeitragsgrundlage 19 verschiedene Leistungskataloge der Krankenkassen vor; eine freie Wahl der Kasse ist jedoch nicht gestattet. Insofern besteht auch kein Raum für Wettbewerb zwischen den Krankenkassen. Durch Vereinheitlichung der Leistungskataloge könnte mittelfristig auch eine Fusion der Kassen ermöglicht werden, um im Verwaltungs- und Personalaufwand weitere Einsparungen zu erzielen¹⁷⁾.

Eine bisher wenig beachtete Konsolidierungsoption bestünde auf der Einnahmenseite der gesetzlichen Krankenversicherung bezüglich der beitragsfreien Mitversiche-

¹⁶⁾ Tatsächlich gelten nach sozialrechtlicher Stellung unterschiedliche Beitragssätze zur gesetzlichen Krankenversicherung, die aber für die jeweilige sozialrechtliche Stellung in ganz Österreich einheitlich sind und in Summe, d. h. nach Addition des allgemeinen Beitragssatzes, des Zusatzbeitragssatzes und der Ergänzungsbeitragssätze, nicht nach sozialrechtlicher Stellung differieren.

¹⁷⁾ Eine Begrenzung auf medizinisch notwendige Leistungen sowie der verstärkte Einsatz von Selbstbehalten würden den Ausgabendruck der gesetzlichen Krankenversicherung zusätzlich abschwächen.

rung: Trotz der Neuregelung im Jahr 2001¹⁸⁾ ist der Zusatzbeitrag nicht zu entrichten, sofern sich der bzw. die Angehörige zumindest vier Jahre im gemeinsamen Haushalt mit dem Kind aufgehalten hat. Von den 2008 insgesamt 2.061.100 beitragsfrei mitversicherten Personen waren 1.606.500 Kinder und 454.600 sonstige Angehörige (Haydn, 2009, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, 2009). Unterstellt man, dass nur etwa die Hälfte dieser sonstigen Angehörigen erwerbsfähig sind¹⁹⁾, dann ergeben vorsichtige Schätzungen als Untergrenze für Mehreinnahmen durch ihren Ausschluss von der Beitragsfreiheit ein jährliches Volumen von 141 Mio. €.

Arbeitsmarktförderungen

Die im Zuge der Wirtschaftskrise verabschiedeten Arbeitsmarktpakete sehen neben den beschäftigungsstabilisierenden Ausgaben für Kurzarbeitsgeld und Qualifizierungsmaßnahmen auch finanz- wie beschäftigungspolitisch kontroversiell diskutierte Leistungsausweitungen vor, etwa die Neuregelung der Altersteilzeit und die Ausweitung der Zugangsregelung für das Übergangsgeld. Angesichts der im internationalen Vergleich geringen Erwerbsbeteiligung Älterer in Österreich erscheint die Finanzierung dieser vorruhestandsähnlichen Leistungen problematisch.

Wie die Erfahrungen mit Altersteilzeitmodellen in Belgien, Deutschland, Finnland und Schweden zeigen, wird dieses arbeitsmarktpolitische Instrument vorwiegend als staatlich geförderter vorgezogener Rückzug aus dem Erwerbsprozess genutzt (Lindecke – Voss-Dahm – Lehndorff, 2007). Eine Beschäftigungssteigerung ist statistisch kaum nachweisbar²⁰⁾. Für Österreich zeigen Graf et al. (2008) eindeutig negative Arbeitsmarkteffekte. Die Abschaffung des Altersteilzeitgeldes (2008: 358 Mio. €) könnte daher erwogen werden. Sie wäre auch kaum mit unzumutbaren Härten verbunden, da vornehmlich Angestellte mit höherem Verdienst und durchgehender Erwerbsbiographie diese Möglichkeit des vorzeitigen Erwerbsaustritts nutzen (Kaldybajewa, 2004, Sachverständigenrat, 2007). Würden ab 2011 keine neuen Vereinbarungen mehr gefördert, so ließen sich bei vorsichtiger Schätzung der Kosten je Neuzugang bis 2013 insgesamt knapp 65 Mio. € pro Jahr einsparen. Mittel- bis langfristig, d. h. ab 2014 würden sich jährliche Einsparungen von rund 130 Mio. € ergeben.

Übergangsgeld wird Langzeitarbeitslosen bis zum Erreichen einer Alterspension gewährt; es übersteigt das Arbeitslosengeld um ein Viertel. Wie das Altersteilzeitgeld ist es eine implizite Frühpensionsleistung, welche die volkswirtschaftliche Intention einer Verlängerung der Erwerbstätigkeit konterkariert. Ausgehend vom Zugang und Aufwand 2008 sowie einem vorsichtig gerechneten Einsparungsvolumen in Höhe des Aufschlags auf das Arbeitslosengeld von 25% ließen sich kurzfristig Einsparungen in Höhe von 18 Mio. € jährlich erzielen.

Pensionssystem

In der Abgrenzung der Europäischen Sozialschutzstatistik (ESSOSS) machten die Geldleistungen für Pensionen²¹⁾ in Österreich 2007 13,8% des BIP aus (Übersicht 7). Innerhalb der EU 15 wurde diese Quote nur in Italien übertroffen (14,6% des BIP). Auch differenziert nach Pensionsarten lag Österreich in fast allen Kategorien über dem Durchschnitt der EU 15 (Übersicht 7).

Der Anteil der gesamten monetären Pensionsleistungen am BIP war in Österreich um 1,4 Prozentpunkte höher als in Deutschland, obwohl dort die Quote der Bevölkerung im Pensionsbezugsalter an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter viel höher ist (+5 Prozentpunkte). Der hohe Anteil der Pensionsausgaben am BIP resultiert also in Österreich nicht aus einer nachteiligen Altersstruktur der Bevölkerung (Abbildung 3); die staatlichen Ausgaben für Pensionen werden freilich nicht nur von der Altersstruktur

¹⁸⁾ Die Reform der beitragsfreien Mitversicherung in der Krankenversicherung gilt seit dem 1. Jänner 2001, wobei der Zusatzbeitrag für mitversicherte Angehörige erst seit dem 1. April 2001 eingehoben wird (Budgetbegleitgesetz 2001).

¹⁹⁾ Zu den nicht erwerbsfähigen beitragsfrei mitversicherten Angehörigen zählen Pflegebedürftige, Pflegenden und Kindererziehende.

²⁰⁾ Deshalb wurde die Subventionierung der Altersteilzeit in Schweden 1999 abgeschafft und lief in Deutschland mit Ende 2009 aus (Lindecke – Voss-Dahm – Lehndorff, 2007).

²¹⁾ Das Aggregat umfasst die Summe von Altersruhegeld, Frühpensionen, Invaliditätspensionen, Vorruhestandsgeld bei geminderter Erwerbsfähigkeit, Teilpensionen, Hinterbliebenenpensionen (Übersicht 7).

tur der Bevölkerung, sondern auch vom Anteil der privaten, der öffentlichen und der öffentlich geförderten Pensionen beeinflusst.

Übersicht 7: Monetäre Pensionsleistungen im EU-Vergleich

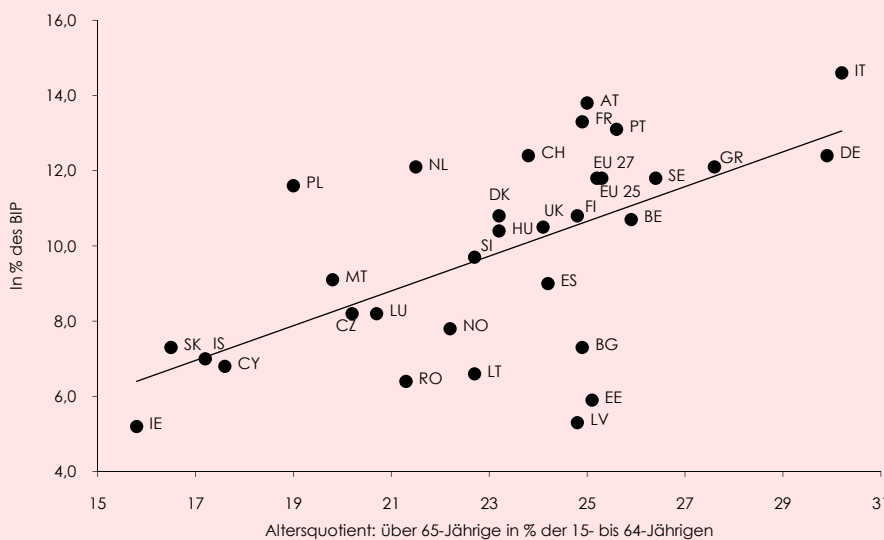
ESSOSS-Gliederung, 2007

| | Insgesamt | Alterspension | Frühpension | Invalidiätspension | Vorzeitige Alterspension Geminder- te Erwerbs- fähigkeit | Arbeits- markt- gründe | Hinter- bliebenen- pension |
|----------------|--------------|---------------|-------------|--------------------|---|------------------------------|----------------------------------|
| | In % des BIP | | | | | | |
| EU 15 | 12,0 | 8,8 | 0,4 | 0,9 | 0,2 | 0,1 | 1,6 |
| Belgien | 10,7 | 7,0 | 0,0 | 1,3 | - | 0,4 | 1,9 |
| Dänemark | 10,8 | 7,5 | 1,5 | 1,8 | 0,0 | - | 0,0 |
| Deutschland | 12,4 | 8,7 | 0,6 | 0,2 | 0,8 | 0,1 | 2,0 |
| Irland | 5,2 | 3,5 | 0,0 | 0,8 | 0,1 | - | 0,8 |
| Griechenland | 12,1 | 6,8 | 2,6 | 0,7 | - | 0,0 | 2,0 |
| Spanien | 9,0 | 5,3 | 0,6 | 1,2 | - | 0,0 | 1,9 |
| Frankreich | 13,3 | 10,6 | 0,0 | 0,7 | 0,0 | 0,1 | 1,8 |
| Italien | 14,6 | 11,3 | 0,0 | 0,7 | 0,0 | 0,1 | 2,5 |
| Luxemburg | 8,2 | 3,7 | 1,4 | 1,0 | 0,0 | 0,2 | 1,9 |
| Niederlande | 12,1 | 8,0 | 0,6 | 2,1 | 0,0 | 0,0 | 1,4 |
| Österreich | 13,8 | 9,4 | 0,9 | 1,5 | 0,0 | 0,0 | 2,0 |
| Portugal | 13,1 | 9,0 | 0,3 | 2,1 | 0,0 | 0,1 | 1,5 |
| Finnland | 10,8 | 6,9 | 0,5 | 1,9 | 0,0 | 0,4 | 0,8 |
| Schweden | 11,8 | 8,2 | 0,7 | 2,3 | - | 0,0 | 0,6 |
| Großbritannien | 10,5 | 8,8 | - | 1,0 | - | - | 0,7 |

Q: Eurostat, WIFO. Die Ausgaben für Teilpensionen sind mit Ausnahme Finnlands (0,1% des BIP) Null und werden daher nicht ausgewiesen. ESSOSS... Europäisches System Integrierter Sozialschutzstatistiken (European Communities, 2008). Alterspension: Bezug nach Erreichen des gesetzlichen Pensionsantrittsalters, Invaliditätspension: Bezug aufgrund einer mentalen oder physischen Erwerbsunfähigkeit, Frühpension: Bezug vor Erreichen des gesetzlichen Pensionsantrittsalters (mit oder ohne Abschläge), Frühpension aufgrund geminderter Arbeitsfähigkeit und aus Arbeitsmarktgründen: Bezug vor Erreichen des gesetzlichen Pensionsantrittsalters (mit oder ohne Abschläge) aufgrund Erwerbseinschränkung aus den genannten Gründen (meist werden Frühpensionen bei Erreichen des gesetzlichen Pensionsantrittsalters in eine Alterspension umgewertet). Zu beachten sind davon abweichende Definitionen der Pensionsarten sowie der Zugangsbestimmungen in den jeweiligen Ländern.

Abbildung 3: Monetäre Pensionsleistungen und Altersquotient im europäischen Vergleich

ESSOSS-Gliederung, 2007



Q: Eurostat, WIFO-Berechnungen. Monetäre Pensionsleistungen: Alterspension, Invaliditätspension, vorzeitige Alterspension aufgrund geminderter Erwerbsfähigkeit, Frühpension, Teilpension, Hinterbliebenenpension.

Die im europäischen Vergleich überdurchschnittlichen Pensionsausgaben in Österreich lassen sich im Wesentlichen auf die insgesamt längere Pensionsbezugsdauer aufgrund des niedrigen Pensionsantrittsalters bei gleichzeitig hoher Ersatzrate der öffentlichen Pensionen zurückführen (OECD, 2009A)²²⁾. Um die aus der demographischen Alterung zu erwartende langfristige Steigerung der Pensionsausgaben zu dämpfen, sahen frühere Pensionsreformen das Auslaufen der "vorzeitigen" Pensionsarten und die Anhebung des Pensionsantrittsalters, der Ab- und Zuschläge sowie des Durchrechnungszeitraums vor. Die Entlastung wird aber, weil zugleich Ausnahmebestimmungen sowie Übergangs- und Vertrauensschutzregelungen beschlossen wurden, nur sehr langsam und mit erheblicher Verzögerung wirksam werden (*Kommission zur langfristigen Pensionssicherung*, 2009). Um die öffentlichen Haushalte zu entlasten, kann das Pensionsrecht kurz- bis mittelfristig nur bezüglich der jüngsten Leistungsausweitungen geändert werden, da diese nicht unter den Vertrauensschutz fallen.

Die Rücknahme der kürzlich beschlossenen Verlängerung der Langzeitversichertenregelung könnte einerseits eine schwer zu rechtfertigende Sonderbestimmung für bestimmte Gruppen beseitigen und würde andererseits auch beschäftigungspolitisch wünschenswerte Effekte bringen. Die Langzeitversichertenregelung läuft allerdings nicht nur dem Ziel einer Steigerung der Erwerbsbeteiligung Älterer zuwider. Sie begünstigt darüber hinaus vor allem gutverdienende Angestellte mit ungebrochener Erwerbsbiographie. Die jüngste Verlängerung bedeutet eine Umverteilung zugunsten einer Versichertengruppe mit der im Durchschnitt höchsten Pensionsanswartschaft und belastet die öffentlichen Haushalte erheblich. Die Möglichkeit des Nachkaufs von Schul- und Studienzeiten zur Erfüllung der Wartezeit erweitert zudem den Kreis der Anspruchsberechtigten, begünstigt Akademiker und Akademikerinnen und verursacht über die Absetzbarkeit als Sonderausgabe Steuermindereinnahmen²³⁾. Durch Rücknahme der Verlängerung könnte der Staatshaushalt netto um rund 250 Mio. € p. a. entlastet werden. Mittel- bis langfristig könnten unter Wahrung des Vertrauensschutzes weitere Neuregelungen im Pensionssystem zur Ausgabendämpfung in diesem Bereich beitragen:

- Mit dem Pensionsharmonisierungsgesetz 2004 werden Leistungsminderungen für die ASVG-, GSVG- und BSVG-Versicherten nach einer langen Übergangsphase im Pensionsrecht der Bundesbediensteten nachvollzogen. Landesbedienstete werden jedoch nicht erfasst. Im Finanzausgleichspaktum 2008 verpflichteten sich die Länder, die Reformen des Bundes durch finanziell gleichwertige Regelungen nachzuvollziehen²⁴⁾. Nach Berechnungen des Rechnungshofs (2009B) wären durch Angleichung der Ruhegenussleistungen im Zeitraum 2010 bis 2049 Ausgaben von (kumuliert) 445 Mio. € zu vermeiden; eine entsprechende Anpassung des Pensionsrechts für Gemeindebedienstete würde weitere Einsparungen ergeben. Die Angleichung der pensionsrechtlichen Bedingungen ist aber vor allem aus Gründen der Gleichbehandlung naheliegend, zumal öffentlich Bedienstete anders als nicht-pragmatisierte Beschäftigte keinem Arbeitslosigkeitsrisiko ausgesetzt sind. Zudem würden Mobilitätshemmnisse bei einem Wechsel der öffentlichen Dienstgeber abgebaut.
- Darüber hinaus bestehen Sonderpensionsrechte für die pragmatisierten Bediensteten der ÖBB, der OeNB und des ORF²⁵⁾; auch hier könnte eine Harmonisierung

²²⁾ Das Pensionssystem für den öffentlichen Dienst sieht für Männer ein wesentlich niedrigeres Regelpensionsalter vor als das ASVG, bei für beide Geschlechter insgesamt höherer Ersatzrate aufgrund des überwiegend noch vorherrschenden Letztbezugsprinzips (*Grossmann – Hauth*, 2007, *Rechnungshof*, 2009B).

²³⁾ Aufgrund des Degressionseffekts fällt die Steuermindereinnahme bzw. die Steuerersparnis umso höher aus, je höher das Erwerbseinkommen des Versicherten ist. Die Absetzbarkeit der nachgezahlten Beiträge für Schul- und Studienzeiten ist zudem bezüglich der Steuerpflicht unsystematisch, weil die Pflichtbeiträge aus Erwerbstätigkeit besteuert werden.

²⁴⁾ Während Niederösterreich, Vorarlberg, die Steiermark, Oberösterreich und das Burgenland im Endausbau des Pensionsrechts für die Landesbediensteten finanziell gleichwertige Konsolidierungserfolge verzeichnen werden, sehen die Neuregelungen in Salzburg, Tirol, Wien und Kärnten dies nicht vor.

²⁵⁾ OeNB und ORF werden allerdings nicht zum Sektor Staat gerechnet. Konsolidierungsbeiträge ergeben sich durch höhere Gewinnabführungen oder geringere Zuweisungen.

mit dem Pensionsrecht für Bundesbedienstete im Endausbau angestrebt werden. Der Rechnungshof erwartet allein aus der Einbeziehung des allgemeinen Nebenbezugspauschales in die Bemessung der ÖBB-Pensionen seit Mai 2002 bis 2056 einen kumulierten Mehraufwand von 1,2 Mrd. €. Würde das allgemeine Nebenbezugspauschale aus der Bemessungsgrundlage ausgenommen, dann könnte das Pensionsbudget unter der Annahme gleichmäßiger Entlastungswirkungen zwischen 2011 und 2056 um 26 Mio. € jährlich entlastet werden.

- Um wie geplant die Alterseinkommen von Frauen stärker auf eigene Pensionsanwartschaften zu stützen, wäre eine raschere Angleichung des Regelpensionsalters der Frauen an jenes der Männer ratsam, damit ausreichende Pensionsansprüche akkumuliert werden können. Volkswirtschaftlich betrachtet sollen sich die mit den Männern identischen Humankapitalinvestitionen durch eine etwa gleich lange Phase der Erwerbstätigkeit, d. h. auch der Steuer- und Beitragszahlung, amortisieren. Dementsprechend wäre auch zu überlegen, die Hinterbliebenenversorgung der Ehepartner bzw. Ehepartnerinnen auslaufen zu lassen.
- Da die Pensionsberechnung nach ASVG, GSVG und BSVG harmonisiert ist, könnten die Pensionsversicherungsanstalten zusammengelegt werden, um den Verwaltungsapparat zu verkleinern, effizienter zu machen und so weitere Kosten einzusparen.

Bereits durch kurzfristig realisierbare Maßnahmen kann in unterschiedlichen Bereichen ein erheblicher Beitrag zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte erzielt werden. Das kurzfristige Einsparungspotential wird für die Verwaltung auf 0,2 bis 1,1 Mrd. € p. a. geschätzt, für das Förderungswesen auf 0,9 Mrd. € p. a.; erste Maßnahmen zur Nutzung der Effizienzreserven im Gesundheitswesen könnten 0,3 Mrd. € p. a. erbringen (jährlich zunehmend), die Einschränkung der beitragsfreien Mitversicherung 0,1 bis 0,2 Mrd. € p. a. Die Abschaffung einiger Sonderbestimmungen könnte in der Arbeitslosenversicherung 0,1 Mrd. € p. a. und im Pensionssystem 0,3 Mrd. € p. a. einsparen. Innerhalb des kurzfristigen Konsolidierungszeitraums 2011 bis 2013 würde sich zusammengenommen eine Budgetentlastung von 1,9 bis 2,9 Mrd. € pro Jahr ergeben (Übersicht 8).

Das kurzfristige Konsolidierungspotential könnte in einem relativ knappen Zeitraum von 1 bis 2 Jahren realisiert werden. Wie schnell Maßnahmen umgesetzt werden, hängt letztlich vom Willen des Gesetzgebers ab. In Einzelfällen (z. B. Unternehmensförderungen) ist jedoch zu prüfen, wieweit eine gesetzliche Verpflichtung für die Ausgaben vorliegt sowie ob die Förderungen den kurzfristig flexibleren Ermessensausgaben zuzurechnen wären.

Zusammenfassung und Ausblick

Übersicht 8: Konsolidierungspotentiale insgesamt

| | Kurzfristig | Langfristig |
|--|-------------|--------------|
| | Mrd. € | |
| Verwaltung | 0,2 bis 1,1 | |
| Allgemeine öffentliche Verwaltung | 0,2 | 0,7 bis 2,5 |
| Kernverwaltung | 0,6 | |
| Gesamtverwaltung (ohne Bildungswesen) | 0,8 | |
| Gesamtverwaltung | 1,1 | |
| Unternehmensförderungen | 0,9 | 3,5 bis 5,0 |
| Gesundheitswesen | 0,3 | 2,0 bis 2,8 |
| Krankenversicherung (Mitversicherung) | 0,1 bis 0,2 | 0,1 bis 0,2 |
| Arbeitslosenversicherung (Altersteilzeit, Übergangsgeld) | 0,1 | 0,1 |
| Pensionssystem (Langzeitversicherte, ÖBB-Pauschale) | 0,3 | 0,1 |
| Insgesamt | 1,9 bis 2,9 | 6,5 bis 10,7 |

Q: WIFO.

Die Nutzung des mittel- bis langfristigen Potentials für Einsparungen und Effizienzgewinne setzt grundlegende Reformen der institutionellen Rahmenbedingungen voraus. Ein zentraler Bezugspunkt und damit auch maßgeblicher erster Reformschritt ist die seit vielen Jahren geforderte Entflechtung der Kompetenzen und Zusammenfüh-

rung von Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung auf einer Ebene der Gebietskörperschaften (z. B. Pitlik, 2007). Die Probleme der Kompetenzverflechtung sind in allen hier angesprochenen Politikfeldern evident.

Von entscheidender Bedeutung für die langfristige Realisierung und Absicherung der Einsparungspotentiale ist die Neugestaltung der institutionellen Rahmenbedingungen für die politischen und bürokratischen Entscheidungsebenen, wie in den Studien des WIFO und des Rechnungshofs betont wird (Pitlik et al., 2008, Rechnungshof, 2009A): Einsparungserfolge können nur von Dauer sein, wenn institutionelle Regelungen stärkere Anreize für Politik und für Verwaltung schaffen, die ihnen übertragenen Aufgaben effizient zu erfüllen. Dazu zählen (Pitlik et al., 2010):

- Die Aufgabenverantwortlichkeiten wären zu entflechten.
- Eine Reform der Zuständigkeiten für die Steuereinhebung sollte die Einnahmenautonomie der nachgeordneten föderalen Ebenen stärken.
- In Aufgabenbereichen mit Mehrebenencharakter (z. B. Schulen, Verkehr, Umwelt) ist eine kooperative Aufgabenerfüllung von Bund, Ländern und Gemeinden notwendig, um Vorteile einer dezentralen Administration zu nutzen und der Überzentralisierung zu begegnen.
- Durch eine wirkungsorientierte Steuerungsstrategie zwischen Bund und Ländern können strategische (Wahl der Ziele) und operative Aspekte der Aufgabenerfüllung (autonome Wahl der Instrumente) deutlich getrennt werden.
- Um dazu die Autonomie der nachgeordneten Körperschaften zu erhöhen, müssen die zur Aufgabenerfüllung zugewiesenen Finanzmittel im Rahmen von Globalbudgets flexibel einsetzbar sein (sachlich und zeitlich übertragbar) und nicht durch starre Detailvorschriften reguliert werden.
- Zur Steigerung der Transparenz des staatlichen Handelns könnte das bestehende Haushalts- und Rechnungswesen über die Gebietskörperschaften hinweg harmonisiert werden.
- Ein allgemein institutionalisiertes Benchmarking-Verfahren, das einen sinnvollen Vergleich erst ermöglicht, könnte für alle Leistungsbeziehungen eingerichtet werden. Durch monetäre Anreizschemata könnten Gesichtspunkte der Performance und Aspekte der Kostendeckung und Budgetierung miteinander verbunden werden.

Das Ziel der dauerhaften Konsolidierung der öffentlichen Haushalte impliziert auch, dass die langfristigen Konsequenzen bei allen staatlichen Ausgabenentscheidungen mit bedacht werden müssen. Kurzfristige Einsparungen in einer bestimmten Ausgabenkategorie könnten mittel- bis langfristig mit höheren (budgetären) Folgekosten verbunden sein, sodass kein nachhaltiger Einsparungserfolg erzielt wird. Ebenso könnten durch eine kurzfristige Ausweitung der staatlichen Ausgaben in bestimmten Politikfeldern langfristig nachhaltige Einsparungs- und Effizienzziele erreicht werden. Zentral ist die intertemporale Verbindung der jeweiligen Ausgabenentscheidungen. Zur Realisierung von Einsparungen ist aber in jedem Fall eine langfristige und über den nächsten Wahltermin hinausgehende Planung notwendig.

Literaturhinweise

- Afonso, A., Schuknecht, L., Tanzi, V., "Public Sector Efficiency: An International Comparison", *Public Choice*, 2005, 123(3-4), S. 321-347.
- Afonso, A., St. Aubyn, M. (2005A), "Non-parametric Approaches to Education and Health Efficiency in OECD Countries", *Journal of Applied Economics*, 2005, 8(2), S. 227-246.
- Afonso, A., St. Aubyn, M. (2005B), "Assessing Education and Health Efficiency in OECD Countries Using Alternative Input Measures", *Bank of Italy, Public Expenditure*, 2005, S. 361-388.
- Afonso, A., St. Aubyn, M., "Relative Efficiency of Health Provision: a DEA Approach with Non-discretionary Inputs", Technische Universität Lissabon, Department of Economics at the School of Economics and Management, Working Paper, 2006, (3), <http://pascal.iseq.utl.pt/~depeco/wp/wp332006.pdf>.
- Aichholzer, G., Spitzenberger, M., E-Government in Österreich: Entwicklungsstand, Nutzung und Modellprojekte, Studie des Instituts für Technikfolgenabschätzung im Auftrag des Bundeskanzleramts, Wien, 2005.
- Bröthaler, J., Bauer, H., Schönböck, W., "Intragovernmentale Gemeindetranfers: theoretische Grundlagen sowie Arten und Ausmaß der finanziellen Verflechtungen im österreichischen Finanzausgleich", in Bauer, H., et al. (Hrsg.), *Finanzmanagement im föderalen Staat: Internationale und nationale Reformansätze*, Wien, 2006, S. 112-131.

- Bundeskanzleramt, Die Altersstruktur des Bundespersonals: Implikationen und Vorschau bis 2020, Wien, 2007.
- Bundeskanzleramt, Das Personal des Bundes 2009. Daten und Fakten, Wien, 2009.
- Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Grüner Bericht 2009, Wien, 2009.
- Curristine, T., Lonti, Z., Joumard, I., "Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities", OECD Journal on Budgeting, 2007, 7, S. 1-41.
- Czypionka, Th., Kraus, M., Röhrling, G. (2008A), "Effizienz im Spitalswesen: Es bleibt noch viel zu tun ...", Health System Watch, 2008, III/Herbst 2008.
- Czypionka, Th., Kraus, M., Röhrling, G. (2008B), Messung von Effizienz und Qualität im Spitalswesen. Internationale Aspekte, Institut für Höhere Studien, Wien, 2008.
- Czypionka, Th., Riedel, M., Röhrling, G., Eichwalder, S., "Finanzierung aus einer Hand", Health System Watch, 2008, IV/Winter 2008.
- Donges, J., Eekhoff, J., Franz, W., Fuest, C., Möschel, W., Neumann, M., "Den Subventionsabbau umfassend voranbringen", Schriftenreihe Stiftung Marktwirtschaft, 2006, (44).
- Ebner, H., Hohenauer, J., Köck, C. und Partner, Analyse zur Abschätzung der Entwicklungs- und Optimierungspotentiale in der österreichischen Gesundheitsversorgung, Wien, 2003.
- European Communities, The European System of integrated Social Protection Statistics, Luxemburg, 2008.
- Felderer, B., Helmenstein, Ch., Lee, G. S., Schmidt-Dengler, P., Die Entwicklung der regionalen Wohnraumnachfrage in Österreich, Studie des Instituts für Höhere Studien im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Angelegenheiten, Wien, 1999.
- Fleischmann, E., "Staatliche Förderungen und Budgetkonsolidierung", Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, 2009, 50(3-4), S. 88-102.
- Frey, R. L., Wettstein, G., "Reform des schweizerischen Finanzausgleichs", CREMA Beiträge zur aktuellen Wirtschaftspolitik, 2008, 5.
- Fuentes, A., Wurzel, E., Wörgötter, A., "Reforming Federal Fiscal Relations in Austria", OECD Economics Department, Working Paper, 2006, (474).
- Graf, N., Hofer, H., Sellner, R., Winter-Ebmer, R., Wroblewski, A., Evaluierung der arbeitsmarktpolitischen Wirkungen des Altersteilzeitgeldes – Anreizstrukturen, Wirkungen und Implikationen, Studie des IHS im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, Wien, 2008.
- Grossmann, B., Hauth, E. (Hrsg.), Staatsschuldenausschuss, Verwaltungs- und Pensionsreformen im öffentlichen Dienst sowie Finanzierung des Krankenanstaltenwesens, Manz-Verlag, Wien, 2007.
- Guger, A., Leoni, Th., WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation. Teilstudie 15: Arbeitsmarktflexibilität und soziale Absicherung, WIFO, Wien, 2006, http://www.wifo.ac.at/wwa/jsp/index.jsp?fid=23923&id=27454&typeid=8&display_mode=2.
- Handler, H., Schratzenstaller, M., Aspekte einer wachstumsorientierten Ausgestaltung des österreichischen Finanzausgleichs und des österreichischen Stabilitätspakts, Studie des WIFO im Auftrag des Österreichischen Städtebundes, Wien, 2005.
- Hartmann, K., "Zum Einsparungspotential durch Verwaltungsreformen", in FIV – Führungsforum Innovative Verwaltung (Hrsg.), Zehn Jahre Führungsforum Innovative Verwaltung, Wien, 2009, S. 23-25.
- Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, Handbuch der österreichischen Sozialversicherung 2009, Wien, 2009, http://www.hauptverband.at/mediaDB/544531_Handbuch_der_oesterreichischen_Sozialversicherung_2009.pdf.
- Haydn, R., "Gebahrungsergebnisse: Die österreichische Sozialversicherung im Jahre 2008", Soziale Sicherheit Online, 2009, http://www.hauptverband.at/mediaDB/556896_Haydn_SV_im_Jahre_08-Artikel1.pdf.
- Hofmarcher, M. M., Lietz, C., Schnabl, A., "Inefficiency in Austrian Inpatient Care: Identifying Ailing Providers Based on DEA Results", Central European Journal of Operations Research, 2005, 13(4), S. 341-363.
- Hofmarcher, M. M., Paterson, I., Riedel, M., "Measuring Hospital Efficiency in Austria – a DEA Approach", Health Care Management Science, 2002, 5(1), S. 7-14.
- Joumard, I., Kongsrud, P., Nam, Y.-S., Price, R., "Enhancing the Cost Effectiveness of Public Spending: Experience in OECD Countries", OECD Economic Studies, 2003, 37, S. 109-141.
- Kaldybajewa, K., "Rentenzugang der BfA 2003: Jeder achte Altersrentner kommt aus Altersteilzeitarbeit", DAngVers, 2004, S. 229f.
- Kommission zur langfristigen Pensionssicherung, Gutachten der Kommission zur langfristigen Pensionssicherung über die voraussichtliche Gebahrung der Träger der gesetzlichen Pensionsversicherung (§ 108e Abs. 9 Z. 2 ASVG) in den Jahren 2009 bis 2014, Gutachten der Kommission zur langfristigen Pensionssicherung für das Jahr 2010, Wien, 2009.
- Lindecke, C., Voss-Dahm, D., Lehndorff, S., "Altersteilzeit – Erfahrungen und Diskussionen in Deutschland und anderen EU-Ländern", Hans Böckler Stiftung, Arbeitspapier, 2007, (142), http://www.boeckler.de/pdf/p_arbp_142.pdf.
- Matzinger, A., "Der optimale Finanzausgleich", in Bauer, H. (Hrsg.), Finanzausgleich 2008: Ein Handbuch, Wien-Graz, 2008, S. 247-253.
- Naschold, F., Modernisierung des Staates. Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors, 3. Auflage, Berlin, 1995.
- Oberhuber, A., Amann, W., Bauernfeind, S., Benchmarking Nachhaltigkeit in der Wohnbauförderung der Bundesländer, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie, Wien, 2005.

- Oberösterreichischer Landesrechnungshof, Umsetzung der Oberösterreichischen Spitalsreform, Bericht zur Initiativprüfung des oberösterreichischen Landesrechnungshofs, Linz, 2009, https://www.lrh-ooe.at/files/downloads/berichte/2009/IP_Spitalsreform_Bericht.pdf.
- OECD (2009A), Pensions at a Glance 2009: Retirement Income Systems in OECD Countries, Paris, 2009.
- OECD (2009B), OECD Economic Surveys: Austria, Paris, 2009.
- OECD, Tax Expenditures in OECD Countries, Paris, 2010.
- Pasterniak, A., Pitlik, H., "Einsparungs- und Effizienzsteigerungspotentiale in der öffentlichen Verwaltung. Ergebnisse einer international vergleichenden Analyse", WIFO-Monatsberichte, 2008, 79(12), S. 923-940, http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=34642&typeid=8&display_mode=2.
- Pilichowski, E., Türkisch, E., "Employment in Government in the Perspective of the Production Costs of Goods and Services in the Public Domain", OECD Working Papers on Public Governance, 2008, (8).
- Pitlik, H., "Theoretische Eckpunkte einer grundlegenden Reform des aktiven Finanzausgleichs", WIFO-Monatsberichte, 2007, 80(12), S. 951-964, http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=30842&typeid=8&display_mode=2.
- Pitlik, H., Handler, H., Reiter, J., Pasterniak, A., Kostal, Th., Effizienz der Ausgabenstrukturen des öffentlichen Sektors in Österreich, WIFO, Wien, 2008.
- Pitlik, H., Bock-Schappelwein, J., Handler, H., Hölzl, W., Reinstaller, A., Pasterniak, A., Verwaltungsmodernisierung als Voraussetzung für nachhaltige Effizienzgewinne im öffentlichen Sektor, WIFO, Wien, 2010, http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=38606&typeid=8&display_mode=2.
- Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung et al., RECIPE – Report on Energy and Climate Policy in Europe, Potsdam, 2009.
- Prammer, D., "Öffentliche Ausgliederungen: Bilanzkosmetik oder nachhaltige Verbesserung? – Fallstudie für Österreich", Geldpolitik und Wirtschaft, 2009, (Q1), S. 125-143.
- Raschauer, B., Bericht der Aufgabenreformkommission, Wien, 2001, <http://www.Staedtebund.at/de/oesib/archiv/service/verwaltungsreform-raschauer.pdf>.
- Räty, T., Luoma, K., "Nonparametric Country Rankings Using Health Indicators and OECD Health Data", VAT Working Notes, 2005, (74).
- Rechnungshof, "Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes über das Verwaltungsjahr 2001", Reihe Bund, 2002, (4), http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/Berichte/Berichte_bis_2006/Bund/Bund_2002_4/Bund_2002_4.pdf.
- Rechnungshof, "Ruhestandsversetzungen bei den Österreichischen Bundesbahnen. Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes", Reihe Bund, 2004, (6), http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/2007/berichte/teilberichte/bund/Bund_2007_15/Bund_2007_15_4.pdf.
- Rechnungshof, "Stationäre Versorgungskapazitäten der Kärntner Fondskrankenanstalten", Reihe Länder, Kärnten, 2006, (01), http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/2006/berichte/teilberichte/kaernten/Kaernten_2006_01/Kaernten_2006_01_1.pdf.
- Rechnungshof, "Umsetzung der Klimastrategie Österreichs auf Ebene des Bundes", Reihe Bund, 2008, (11), http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/2008/berichte/teilberichte/bund/bund_2008_11/bund_2008_11_1.pdf.
- Rechnungshof (2009A), "Vorschläge des Rechnungshofs zur Verwaltungsreform und zum Bürokratieabbau", Reihe Positionen 2009, (1), http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/2009/berichte/positionen/Pos_Verwref_II.pdf.
- Rechnungshof (2009B), "Reform der Beamtenpensionssysteme des Bundes und der Länder. Bericht des Rechnungshofes", Reihe Bund, 2009, (10), http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/2009/berichte/teilberichte/bund/bund_2009_10/Bund_2009_10_1.pdf.
- Retzlaff-Roberts, D., Chang, C. F., Rubin, R. M., "Technical Efficiency in the Use of Health Care Resources: A Comparison of OECD Countries," Health Policy, 2004, 69(1), S. 55-72.
- Roland Berger Strategy Consultants, Modellierung des österreichischen Gesundheitswesens und erste Abschätzung von Reformen, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit und Familie, Wien, 2001.
- Romp, W., de Haan, J., "Public Capital and Economic Growth: A Critical Survey", Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 2007, 8(Sonderheft), S. 6-52.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Das Erreichte nicht verspielen. Jahresgutachten 2007/08, Sachverständigenrat, Wiesbaden, 2007.
- Schedler, K., Proeller, I., New Public Management, 3. Auflage, Bern, 2006.
- Schroeder, W., Weber, K., "Die Kompetenzrechtsreform. Aus österreichischer und europäischer Perspektive", Schriftenreihe des Instituts für Föderalismus, Innsbruck, 2006, 101.
- Sinabell, F., Pitlik, H., Schmid, E., Zukunft der Finanzierung und Ausgaben der Gemeinsamen Agrarpolitik, Wien, Wien, 2009, http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=36165&typeid=8&display_mode=2.
- Social and Cultural Planning Office (SCP), Public Sector Performance: An International Comparison of Education, Health Care, Law and Order and Public Administration, Den Haag, 2004.
- Staatsschuldenausschuss, Bericht über die öffentlichen Finanzen 2008, Wien, 2009.
- Wegener, A., Kommunale Dienstleistungspartnerschaften. Mit Shared Services zu einer effektiveren Verwaltung, Gütersloh, 2007.

WIFO, convelop, KMU Forschung Austria, Prognos, Systemevaluierung der Forschungsförderung und -finanzierung. Endbericht, Wien, 2009, <http://www.bmvit.gv.at/innovation/forschungspolitik/system-evaluierung/index.html>.

World Economic Forum, The Global Competitiveness Report 2009/2010, Genf, 2009.

Options for Expenditure-based Consolidation – Summary

To curb the rise of government debt it is necessary to evaluate public expenditures and revenues in terms of their necessity and efficiency. Notwithstanding the potential to improve the balance by raising taxes or levying new ones this article concentrates on adjustment options on the expenditure side. Among the different expenditure items in Austria public administration, economic affairs (i.e., direct business subsidies) and health services offer the most extensive opportunities for expenditure cuts.

Although Austrian public administration spending is only slightly higher than the OECD average, there is still some scope for efficiency gains. Whereas short-term measures can be taken fast and easily (e.g., a recruitment freeze), long-term solutions require fundamental institutional reforms. One example is the reorganisation of the responsibilities and powers between the different levels of government in order to eliminate expensive overlaps. The combination of all such measures would facilitate economies of up to € 2.5 billion per year.

Furthermore, business subsidies in Austria are insufficiently targeted, which causes additional and unnecessary costs. There is also considerable potential to slash subsidies in agriculture, the labour market, housing and culture. Altogether up to € 5.0 billion can be saved per year.

Austria's health expenditures are above the international average. One of the reasons for this fact is that the rather expensive in-patient treatment is used much more often in Austria than in other countries. In addition the existing overlaps require institutional reforms. The combination of short-term and long-term measures permits savings of up to € 2.9 billion per year.

In addition to the measures mentioned above special arrangements in other fields such as unemployment and pension insurance could be scrapped to reduce early retirement. This would lead to total savings of up to € 2.9 billion per year in the short run and up to € 10.7 billion per year in the long run depending heavily on the political will to tackle institutional reforms.