

Optionen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in Österreich

**Karl Aiginger, Michael Böheim, Kristina Budimir,
Norbert Gruber, Hans Pitlik, Margit Schratzenstaller,
Ewald Walterskirchen**

Wissenschaftliche Assistenz: Dagmar Guttman,
Elisabeth Neppi-Oswald, Nora Popp, Andrea Sutrich

Optionen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in Österreich

**Karl Aiginger, Michael Böheim, Kristina Budimir, Norbert Gruber, Hans Pitlik,
Margit Schratzenstaller, Ewald Walterskirchen**

Februar 2010

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Begutachtung: Heinz Handler, Gunther Tichy

Wissenschaftliche Assistenz: Dagmar Guttman, Elisabeth Neppi-Oswald, Nora Popp, Andrea Sutrich

Inhalt

Die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise verursachte hohe soziale Kosten und dämpft auf Jahre das Wirtschaftswachstum. Die Stabilisierung des Finanzsystems und die Begrenzung der Auswirkungen der Krise belasten die öffentlichen Haushalte schwer. Das hohe Budgetdefizit erhöht die Staatsverschuldung, und die zunehmende Zinsbelastung erfordert ein Gegensteuern der Wirtschaftspolitik, um mittelfristig Handlungsspielraum zurückzugewinnen. Den kumulierten Konsolidierungsbedarf schätzt das WIFO auf 10 Mrd. € bis zum Jahr 2013. Die vorliegende Studie zeigt Optionen auf, die eine Konsolidierung des Staatshaushalts erlauben, ohne dass wichtige wirtschaftspolitische Ziele beschnitten würden. Die Erfolgsaussichten einer nachhaltigen Konsolidierung sind höher, wenn Effizienzpotentiale erschlossen werden und nach einem Impulsprogramm im Jahr 2010 überwiegend ausgabenmindernde Maßnahmen gesetzt werden. Optionen für auch kurzfristig umsetzbare Einsparungen in der Verwaltung, Abbau von Subventionen und Beseitigung von Sonderregelungen im Ausmaß von 2 bis 3 Mrd. € pro Jahr werden genannt. Zusätzliche Steuern können ergänzend eingesetzt werden, besonders wenn die Effizienzsteigerungen und Einsparungen nicht durchsetzbar sind oder wenn das politisch gewünscht wird. Jedenfalls sollten Abgabenerhöhungen positive Lenkungswirkungen haben, den privaten Konsum nicht schwächen, verteilungspolitische Aspekte beachten und nach erfolgreicher Konsolidierung zur Senkung der Abgaben auf den Faktor Arbeit verwendet werden.

Rückfragen: Karl.Aiginger@wifo.ac.at, Michael.Boeheim@wifo.ac.at, Kristina.Budimir@wifo.ac.at, Norbert.Gruber@wifo.ac.at,
Hans.Pitlik@wifo.ac.at, Margit.Schratzenstaller@wifo.ac.at, Ewald.Walterskirchen@wifo.ac.at

2010/046-2/S/WIFO-Projektnummer: 7709
Aktualisierte Fassung vom 23. Februar 2010

© 2010 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Medieninhaber (Verleger), Herausgeber und Hersteller: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung,
1030 Wien, Arsenal, Objekt 20 • Tel. (+43 1) 798 26 01-0 • Fax (+43 1) 798 93 86 • <http://www.wifo.ac.at/> • Verlags- und Herstellungsort: Wien

Verkaufspreis: 60,00 € • Kostenloser Download: http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=38441&typeid=8&display_mode=2

Optionen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in Österreich

Inhalt	Seite
Executive Summary	1
1. Einleitung	11
1.1 <i>Das aktualisierte Stabilitätsprogramm</i>	11
1.2 <i>Die Notwendigkeit der Konsolidierung</i>	12
1.3 <i>Der Charakter der Studie</i>	12
1.4 <i>Das nationale und internationale Umfeld</i>	14
1.5 <i>Aufbau der Studie</i>	14
1.6 <i>Konjunkturvorbehalt</i>	16
2. Ausgangssituation	19
2.1 <i>Mittelfristige Entwicklung der Verschuldungssituation in Österreich: Prognosen und Ursachen</i>	19
2.2 <i>Kurzfristiges Konsolidierungsvolumen unter gegebenen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen gemäß Zielvorgabe der Bundesregierung</i>	26
2.3 <i>Szenarien für die längerfristige Entwicklung der Schuldenquote</i>	28
3. Empirische Studien zu Erfolgsfaktoren von Konsolidierungen	31
3.1 <i>Fragestellungen</i>	31
3.2 <i>Ökonometrische Studien</i>	31
3.2.1 <i>Zur Messung des Erfolges von Konsolidierungspolitiken</i>	31
3.2.2 <i>Erfolgsfaktoren: Theoretischer Hintergrund</i>	32
3.2.3 <i>Ergebnisse ausgewählter Studien</i>	33
3.2.4 <i>Konsolidierungen und ihre Wachstumseffekte</i>	35
3.3 <i>Fallstudien</i>	38
3.3.1 <i>Konsolidierung in Belgien</i>	38
3.3.2 <i>Konsolidierung in Schweden</i>	40
3.3.3 <i>Konsolidierung in Finnland</i>	42
3.3.4 <i>Konsolidierung in Irland</i>	43
3.3.5 <i>Konsolidierung in Italien</i>	45
3.4 <i>Zusammenfassung</i>	46
4. Budgetkonsolidierung in Österreich	51
4.1 <i>Erfahrungen mit Budgetkonsolidierungen aus keynesianischer Sicht</i>	51
4.2 <i>Makroökonomische Einflüsse auf das Budget</i>	53
4.3 <i>Saldenmechanische Überlegungen: Wer nimmt anstatt des Staats die Ersparnisse der privaten Haushalte auf?</i>	54
4.4 <i>Einnahmen- und ausgabenseitige Konsolidierung</i>	55
4.5 <i>Einfluss der Inflation auf die Konsolidierung</i>	56

4.6	<i>Verteilungswirkungen der Konsolidierung</i>	56
4.7	<i>Schlussfolgerungen aus den österreichischen Erfahrungen</i>	57
5.	Optionen einer ausgabenbasierten Konsolidierung	61
5.1	<i>Staatsausgabenstruktur Österreichs im internationalen Vergleich</i>	61
5.2	<i>Verwaltung</i>	67
5.2.1	<i>Bestandsaufnahme</i>	67
5.2.2	<i>Realisierung kurzfristiger Konsolidierungspotentiale</i>	72
5.2.3	<i>Realisierung mittel- bis langfristiger Konsolidierungspotentiale</i>	75
5.2.4	<i>Zusammenfassung</i>	78
5.3	<i>Direkte Unternehmensförderungen</i>	80
5.3.1	<i>Bestandsaufnahme</i>	80
5.3.2	<i>Realisierung der Einsparungspotentiale</i>	83
5.3.3	<i>Zusammenfassung</i>	88
5.4	<i>Konsolidierungspotentiale im Gesundheitswesen</i>	90
5.4.1	<i>Ausgabenstruktur im Gesundheitswesen und Effizienzreserven</i>	90
5.4.2	<i>Sonstige Maßnahmen</i>	94
5.5	<i>Abbau von Sonderbestimmungen in der Arbeitslosenversicherung</i>	95
5.6	<i>Abbau von Sonderbestimmungen im Pensionsbereich</i>	96
5.7	<i>Überblick über ausgabenbasierte Konsolidierungspotentiale</i>	99
5.8	<i>Vermeidung zukünftiger Ausgaben</i>	102
5.8.1	<i>Vorbemerkungen</i>	102
5.8.2	<i>Vermeidung von hohen Folgekosten bei öffentlichen Investitionen</i>	103
5.8.3	<i>Vermeidung von hohen Folgekosten im Bereich Klimapolitik</i>	104
5.8.4	<i>Vermeidung von hohen Folgekosten im Gesundheitswesen</i>	106
5.8.5	<i>Vermeidung von hohen Folgekosten in den Bereichen Unfall-, Arbeitslosen- und Pensionsversicherung</i>	107
6.	Optionen zu einer einnahmenbasierten Konsolidierung	113
6.1	<i>Erhöhung von Steuern und Abgaben</i>	113
6.1.1	<i>Abbau steuerlicher Ausnahmen und steuerliche Vereinfachungen</i>	114
6.1.2	<i>Spezielle Verbrauchsteuern auf "public bads"</i>	115
6.1.3	<i>Vermögensbezogene Steuern</i>	116
6.1.4	<i>Erhöhung von Massensteuern</i>	120
6.1.5	<i>Zusammenfassung</i>	123
6.2	<i>Beiträge von Privatisierungen zur Konsolidierung des österreichischen Staatshaushalts</i>	127
6.2.1	<i>Vorbemerkung</i>	127
6.2.2	<i>Privatisierung und Liberalisierung in Österreich</i>	127
6.2.3	<i>Privatisierungspotentiale in Österreich</i>	128
6.2.4	<i>Zusammenfassende Schlussfolgerung</i>	134
7.	Zusammenfassung: Aufgabe, Optionen, makroökonomische Wirkungen	137
7.1	<i>Aufgaben und Ziele</i>	137
7.2	<i>Erfahrungen mit Konsolidierungsstrategien</i>	143
7.3	<i>Ansatzpunkte für die ausgabenseitige Konsolidierung in Österreich</i>	146
7.4	<i>Bremmung der Ausgabendynamik</i>	154

7.5	<i>Die Rolle der Abgaben</i>	156
	Steuerseite: ergänzend oder strukturverbessernd	156
7.6	<i>Privatisierungspotentiale</i>	159
7.7	<i>Makroökonomische Wirkungen</i>	160
7.8	<i>Abläufe und Entscheidungen</i>	165

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 2.1:	Verschuldung der öffentlichen Haushalte bis 2013	20
Übersicht 2.2:	Budgeteffekte der Stabilisierungsmaßnahmen	23
Übersicht 2.3:	Maastricht-Saldo und Schuldenstand der EU-Länder	25
Übersicht 2.4:	Konsolidierungsbedarf: Zielvorgabe Senkung Defizitquote auf 2,7% des BIP bis 2013	28
Übersicht 2.5:	Staatsschuldenquote im Jahr 2020 bei alternativen Annahmen zu Budgetdefizit und Wirtschaftswachstum	29
Übersicht 3.1:	Determinanten für den Erfolg von Budgetkonsolidierungen	34
Übersicht 3.2:	Konsolidierungs-Studien mit nicht-keynesianischen Effekten	36
Übersicht 3.3:	Entwicklung ausgewählter Quoten Belgiens	38
Übersicht 3.4:	Entwicklung ausgewählter Quoten Schwedens	40
Übersicht 3.5:	Entwicklung ausgewählter Quoten Finnlands	42
Übersicht 3.6:	Entwicklung ausgewählter Quoten Irlands	44
Übersicht 3.7:	Entwicklung ausgewählter Quoten Italiens	45
Übersicht 4.1:	Einkommensverwendungs- und Vermögensänderungskonto des Sektors Staat	59
Übersicht 5.1:	Ausgabenstruktur in ökonomischer Gliederung	63
Übersicht 5.2:	Ausgabenstruktur in funktionaler Gliederung	65
Übersicht 5.3:	Zusammensetzung der Ausgaben für soziale Sicherung	66
Übersicht 5.4:	Abgrenzung von Verwaltungsbegriffen	68
Übersicht 5.5:	Kurzfristige Einsparpotentiale in der Verwaltung	79
Übersicht 5.6:	Subventionen und Vermögenstransfers in funktionaler Gliederung	82
Übersicht 5.7:	Unternehmensförderungen Gebietskörperschaften	87
Übersicht 5.8:	Kurzfristige Einsparpotentiale bei Förderungen	89
Übersicht 5.9:	Zusammensetzung der Ausgaben im Gesundheitswesen	90
Übersicht 5.10:	Schätzungen der langfristigen Effizienzreserve Spitalswesen	93
Übersicht 5.11:	Monetäre Pensionsleistungen im EU-15-Vergleich	96
Übersicht 5.12:	Konsolidierungspotentiale	100
Übersicht 5.13:	Bruttoinvestitionen des Staates inklusive Ausgliederungen	103
Übersicht 6.1:	Mögliche Mehreinnahmen durch Abschaffung steuerlicher Ausnahmen	115
Übersicht 6.2:	Optionen zur Erhöhung umweltbezogener Abgaben	116
Übersicht 6.3:	Optionen zur Erhöhung von Steuern auf "public bads"	116
Übersicht 6.4:	Optionen zur Erhöhung vermögensbezogener Abgaben	120
Übersicht 6.5:	Überblick mögliche Optionen zur Konsolidierung via Steuern und Abgaben	124

Übersicht 6.6:	Geschätzte Verkaufserlöse aus Teilprivatisierung des Verbund und der Landes-EVU (Öffentliches Eigentum 25%)	130
Übersicht 6.7:	Geschätzte Verkaufserlöse aus Teilprivatisierung des Verbund und der Landes-EVU (Öffentliches Eigentum 50%)	131
Übersicht 6.8:	Geschätzte Verkaufserlöse aus einer weiteren Teilprivatisierung von OMV, Telekom Austria und Post AG (Öffentliches Eigentum 25%)	132
Übersicht 6.9:	Geschätzte Verkaufserlöse aus Teilprivatisierung der Bundesimmobiliengesellschaft	132
Übersicht 6.10:	Geschätzte Verkaufserlöse aus Teilprivatisierung der Österreichischen Bundesforste)	133
Übersicht 6.11:	Privatisierungspotential in Österreich	134
Übersicht 7.1:	Kurz- und langfristige Einsparpotentiale	154

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 4.1: Gesamtwirtschaftliche Finanzierungssalden nach Sektoren – Euro-Raum	52
Abbildung 4.2: Gesamtwirtschaftliche Finanzierungssalden nach Sektoren – Österreich	52
Abbildung 4.3: Zinssatz und Wachstum – Österreich	53
Abbildung 4.4: Entwicklung der Zinssätze – Österreich	54
Abbildung 5.1: Internationaler Vergleich der Primärausgaben, 2008	61
Abbildung 5.2: Ausgabenstruktur der sozialen Sicherung, Gesundheitswesen	67
Abbildung 5.3: Personal- und Sachaufwand "Kernverwaltung", "Allgemeinen öffentlichen Verwaltung"	69
Abbildung 5.4: Laufender Personal- und Sachaufwand "Allgemeinen öffentlichen Verwaltung" in % des BIP	70
Abbildung 5.5: Laufender Personal- und Sachaufwand "Allgemeinen öffentlichen Verwaltung" in € je Einwohner	71
Abbildung 5.6: Direkte Unternehmensförderungen in Österreich	81
Abbildung 5.7: Struktur der Staatsausgaben im Gesundheitswesen im europäischen Vergleich	91
Abbildung 5.8: Krankenhausbetten und Akutbetten je 1.000 Einwohner	92
Abbildung 5.9: Krankenhausaufnahmen je 1.000 Einwohner	92
Abbildung 5.10: Monetäre Pensionsleistungen, Altersquotient im europäischen Vergleich	97
Abbildung 5.11: Pro-Kopf-Ausgaben für Prävention und öffentliche Gesundheit	107

Executive Summary

Überblick

Die Budgetpolitik hat in Österreich den von der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 ausgehenden Wachstumseinbruch entscheidend abgemildert und dafür eine weitere Verschlechterung der Verschuldungsposition der öffentlichen Hand bewusst in Kauf genommen. Heute gehen nationale und internationale Prognosen davon aus, dass der Tiefpunkt der Krise überschritten ist und die Wirtschaftsleistung allmählich wieder steigt. Daher muss jetzt die mittelfristige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte auf die Agenda gesetzt werden.

Die österreichische Bundesregierung hat in ihrem Ende Januar 2010 vorgestellten aktualisierten Stabilitätsprogramm einen Konsolidierungspfad vorgezeichnet, der die Dimension und das Tempo der geplanten Budgetsanierung absteckt: Das Defizit soll von heuer 4,7% des BIP über 4% im Jahr 2011 und 3,3% 2012 auf 2,7% im Jahr 2013 reduziert werden. Dieses Ziel ist anspruchsvoll, aber realistisch. Der Weg dorthin soll so gestaltet werden, dass andere wirtschaftspolitische Ziele nicht gefährdet, sondern nach Möglichkeit unterstützt werden.

Die Ausgestaltung dieses Konsolidierungsprozesses hängt von strategischen Entscheidungen der Politik ab: von der Verteilung der Konsolidierungslast auf die einzelnen Gebietskörperschaften über das Verhältnis von ausgaben- und einnahmenseitigen Maßnahmen bis zum potentiellen Beitrag von Privatisierungen. Die folgende Studie liefert dazu Überlegungen und Vorschläge. Sie sollen den Optionenraum definieren, in dem sich die Politik bei der Konsolidierung bewegt; sie verstehen sich nicht primär als Empfehlungen, auch wenn Vor- und Nachteile abgewogen und empirische Erfahrungen berichtet werden.

1. Ausgangsposition: Sanierungsbedarf und Rahmenbedingungen

Alarmsignal Zinsbelastung

(1) Die Notwendigkeit der Sanierung offenbart sich am deutlichsten in der Zinsbelastung. Im Jahr 2009 entstanden für Österreich aus der Staatsschuld jährliche Zinsausgaben von 7½ Mrd. €. Ohne Konsolidierung würden diese bis 2013 voraussichtlich auf über 11 Mrd. € ansteigen. Der Zinsendienst entspricht heute etwa ¼ des Bildungsbudgets des Bundes (ohne Hochschulen) und mehr als einem Drittel der Lohnsteuereinnahmen. Ohne Konsolidierung würden die Zinszahlungen bis 2013 die Bildungsausgaben übertreffen.

Altlasten und Zukunftsaufgaben

(2) Die Notwendigkeit der Konsolidierung ergibt sich nicht nur aus krisenbedingten Mehrausgaben und Steuerausfällen. Zum einen wies das Budget schon vor der Krise – bereinigt um konjunkturelle Schwankungen – ein Defizit von fast 2% des BIP aus. Seit 35 Jahren konnte kein

ausgeglichener Haushalt der öffentlichen Hand vorgelegt werden. Zum anderen erfordert die Bewältigung zukünftiger Herausforderungen – Stichworte: Globalisierung, Klimawandel, Alterung, Bildung und Neue Technologien – zusätzliche Ausgaben. Diese sind nur finanzierbar, wenn die bisherigen staatlichen Aktivitäten effizienter gestaltet werden.

Wachstum schafft Voraussetzungen; Konjunkturvorbereitung

(3) Die Zielvorgabe des Stabilitätsprogramms der Bundesregierung ist anspruchsvoll. Sie impliziert einen jährlichen Konsolidierungsbedarf von ca. 2 Mrd. € ab 2011. Selbst bei diesem Konsolidierungstempo steigt die Staatsschuldenquote von derzeit 66,5% auf 74,3% des BIP im Jahr 2013, ohne Konsolidierung würde sie 78½% des BIP erreichen. Welche budgetpolitischen Anstrengungen die Erreichung dieses Ziels erfordert, ist in hohem Maß von der Wirtschaftsentwicklung abhängig. Basierend auf der WIFO-Prognose unterstellt die vorliegende Studie, dass die österreichische Wirtschaft heuer um 1,5% und mittelfristig um 1,8% wächst. Jedes Prozent nominelles Wachstum senkt das Budgetdefizit kurzfristig um einige Zehntelprozentpunkte, das ergibt 2020 eine um fünf Prozentpunkte niedrigere Staatsschuld (relativ zum BIP). Sollte die Wirtschaftsentwicklung deutlich schlechter als in der mittelfristigen Prognose des WIFO ausfallen, sind Konsolidierungsziel und –tempo zu überdenken (Konjunkturvorbereitung).

Rückgewonnener Handlungsspielraum als Ziel

(4) Das eigentliche Ziel der Konsolidierung ist keine Defizitgröße und kein Konsolidierungsbetrag, sondern die Wiederherstellung des Handlungsspielraumes der Wirtschaftspolitik. Konsolidierung ist kein Ziel an sich, sondern eine notwendige Voraussetzung für die Erreichung von wirtschaftspolitischen Zielen. Sie sollte daher auch strategisch von einer Vision der österreichischen Wirtschaft 2020 ausgehen. Konsolidierung bedeutet Lasten in der Konsolidierungsphase, die, wenn sie gut kommuniziert sind, glaubwürdig verfolgt werden und fair verteilt sind, Wirtschaftsleistung und Beschäftigung schlechtestenfalls kurzfristig beeinträchtigen, langfristig aber überwiegend vorteilhaft sind.

Einbettung in Gesamtstrategie

(5) Konsolidierung ist nicht die einzige wirtschaftspolitische Priorität. Die Herausforderung hoher und anhaltender Arbeitslosigkeit, die Erreichung der Klimaziele, Reformen im Bildungssektor, sozialer Zusammenhalt und Integration von MigrantInnen, Alterung, Reformen im Finanzsektor und die Wettbewerbsfähigkeit in der globalisierten Gesellschaft sind in eine wirtschaftliche Gesamtstrategie einzubeziehen. Die vorliegende Studie kann nicht alle diese Bereiche abdecken, für einige Bereiche liegen eigene Studien vor (z. B. WIFO-Weißbuch, Steueroptionenstudie, Themenschwerpunkt Finanzkrise). Die Konsolidierungsoptionen sollten in die Perspektive dieser wirtschaftspolitischen Ziele eingebettet sein. Der Konsolidierungsprozess sollte so gestaltet werden, dass die Erreichung der anderen Ziele nicht gefährdet, sondern eher gefördert wird.

2. Erfahrungen aus früheren Konsolidierungen

Kriterien erfolgreicher Sanierungen: internationale und nationale Erfahrungen

(6) Empirische Studien zeigen, dass es erfolgreiche nachhaltige Konsolidierungen gibt, die Wachstum und Beschäftigung kurzfristig nicht oder jedenfalls nicht wesentlich beeinträchtigen und mittelfristig fördern. Dazu werden primär Erfahrungen aus Schweden, Finnland und teilweise Belgien in den 1990er Jahren gezählt. Umfassende Studien, die erfolgreiche und nicht-erfolgreiche Konsolidierungen in vielen Ländern und Perioden untersuchen, zeigen, dass ausgabenseitige Konsolidierungen erfolgreicher als einnahmenseitige sind (weil stark steigende Ausgabenpositionen eine wichtige Ursache der immer wiederkehrenden Konsolidierungsnotwendigkeit sind). Schwere Krisen und gut kommunizierte Programme erhöhen die Erfolgswahrscheinlichkeit von Budgetsanierungen. Die Erfolgswahrscheinlichkeit einer Konsolidierung steigt auch, wenn die Maßnahmen stärker bei Verwaltung und Transfers ansetzen und nicht die Investitionen betreffen.

Auch die österreichischen Erfahrungen mit der Budgetkonsolidierung in den 1990er Jahren sind ermutigend. Ein Rückgang des Defizites von 6% auf 2% des BIP war praktisch ohne Wachstumsverlust möglich. Die Konsumenten und in geringerem Ausmaß auch die Unternehmen haben ihre Entscheidungen so geändert, dass sie die gesunkene staatliche Nachfrage gemeinsam mit einer stetig steigenden Auslandsnachfrage kompensieren konnten. Die Konsolidierung 1996/97 war zu einem Drittel einnahmenseitig und zu zwei Dritteln ausgabenständig und enthielt Privatisierungen sowie Ausgliederungen. Das wirtschaftliche Umfeld in den 1990er Jahren war günstig, auch wenn viele europäische Länder die Maastricht-Kriterien gleichzeitig erreichen wollten. Die Budgetkonsolidierung 2001 war stärker einnahmenseitig, brachte Belastungen für niedrige Einkommen und hatte Wachstums- und Beschäftigungsverluste zur Folge.

Komplexes Umfeld

(7) Im Vergleich zu früheren Erfahrungen erscheinen die Rahmenbedingungen für eine Konsolidierung in den nächsten Jahren aber weitaus komplexer: alle Industrieländer müssen gleichzeitig konsolidieren, Konsum und Investitionen erholen sich nur zögernd aus ihrem Krisentief. Die Arbeitslosigkeit ist hoch. Die soziale Absicherung hat in der Nachkrisenphase eine besondere Dringlichkeit, weil die sozialen Lasten der Konsolidierung zu jenen der Krise hinzukommen. Andererseits besteht bei Konsumenten und Investoren ein Nachfragerückstau, der mit der Eindämmung der Unsicherheiten allmählich abgebaut werden wird. Darüber hinaus ist die Weltnachfrage durch die Entwicklung in Asien relativ stark. Allerdings ist auch der internationale Konkurrenzdruck auf Grund unterausgelasteter Kapazitäten hoch. Überlegungen einer wirtschaftspolitischen Strategie der EU während der Konsolidierungsphase übersteigen den Rahmen der Studie, eine aktive Verfolgung der angepassten Lissabon-Strategie und die Zusammenarbeit mit Kandidatenländern und Nachbarn sind jedoch auch für die Konsolidierung der Mitgliedsländer wichtig.

Konjunkturvorbehalt

(8) Die Konsolidierungsempfehlungen der EU-Kommission, das österreichische Stabilitätsprogramm und die vorliegende Studie gehen davon aus, dass die wirtschaftliche Erholung mäßig ist und zu schwach, um den Arbeitsmarkt zu stabilisieren, aber doch ein europäisches Wachstum zwischen 1% und 2% und ein weltwirtschaftliches Wachstum von 3% erreichbar ist. Für den Fall, dass die Konjunktorentwicklung schwächer ausfällt, sind Konsolidierungszeitpunkt und –ausmaß zu überdenken. Sowohl europaweit wie auch in Österreich sollten Programme mit hohem Arbeitsplatzeffekt und positiven externen Effekten (Qualifikation, Umwelt) für den Fall vorbereitet werden, dass die Erholung ins Stocken gerät.

3. Der Optionenraum und die Aktivkomponente

Primär ausgabenseitig konsolidieren, Sozialbereich weitgehend aussparen

(9) Die Studie stellt Optionen zur Reduktion der Ausgaben, zur Erhöhung der Einnahmen und zur Erzielung von Privatisierungserlösen vor. Prinzipiell ist die Auswahl aus den Optionen eine politische Entscheidung. Empirische Erfahrungen empfehlen jedoch, die ausgabenseitigen Optionen vorrangig auszuschöpfen. Effizienzreserven zu heben sollte erste Priorität sein, da diese kurzfristig zur Konsolidierung und langfristig zur Wiedergewinnung des Handlungsspielraumes beitragen. Effizienzsteigerungen bei den öffentlichen Ausgaben sind in Österreich deshalb besonders wichtig, weil die Staatsausgabenquote 2009 50% des BIP überschreitet und damit international überdurchschnittlich hoch ist.. Ein spezifisches Problem bei ausgabenseitiger Konsolidierung ist, dass viele Staatsausgaben den Beziehern niedriger Einkommen zugutekommen. Dies legt nahe, Reformen eher gezielt dort vorzunehmen, wo Ineffizienzen vermutet werden (und nicht lineare Kürzungen über alle Ausgabenbereiche hinweg). Der Bereich der Arbeitsmarktförderung, der sozialen Sicherung und Transfers an die privaten Haushalte ist aus der Perspektive steigender Einkommensunterschiede und der Betroffenheit von der Krise in der Konsolidierungsperiode weitgehend auszunehmen, wenn es auch gleichzeitig wichtig ist, die Anreizstrukturen zu verbessern und schwer zu begründende Sonderregelungen abzubauen.

Privatisierungen: Potential zur Schuldenreduktion

(10) Privatisierungen spielen in vielen erfolgreichen Konsolidierungsstrategien eine Rolle und sollten daher auch bei der nun anstehenden Konsolidierung in die Überlegungen mit einbezogen werden. Sie senken die Staatsschuld und damit die jährliche Zinsbelastung. Um die Konsolidierungsstrategie nicht mit Wertentscheidungen zu überladen, wird nur das Privatisierungsvolumen in die Optionen einbezogen, bei dem strategische Entscheidungen im Bereich der öffentlichen Hand bleiben (Anteile höher als 25% bzw. 50%).

Einnahmen: Strukturverbesserung mit Konsolidierungseffekt

(11) Die einnahmenseitigen Optionen werden nach den Ergebnissen internationaler empirischer Studien (u.a. der OECD) und der Steueroptionenstudie des WIFO (2008) gereiht, auf Grund der Erfahrungen mit der Finanz- und Wirtschaftskrise werden sie aber ergänzt um eine Finanztransaktionssteuer (und Alternativen, falls diese auf der europäischen Ebene nicht zustande kommt). Die Nutzung jener einnahmenseitigen Optionen, die die Einkommensverteilung betreffen, ist auch eine politische Entscheidung. Ökonomisch vorteilhaft wäre, die Steuerstruktur mittelfristig so zu verändern, dass der Faktor Arbeit entlastet wird. Sollte durch die Streichung steuerlicher Ausnahmen, die stärkere Besteuerung von Emissionen sowie weiteren "public bads" und die stärkere Nutzung spezieller vermögensbezogener Steuern ein vorübergehender Konsolidierungsbeitrag entstehen, wäre das hilfreich, besonders dann, wenn die ausgabenseitigen Optionen politisch nicht durchgesetzt werden können. Allerdings ist dann besonders darauf zu achten, dass die gewählten Optionen nicht die fragile Konsum- und Investitionsnachfrage schwächen.

Wachstumsschub: Impulsprogramm vor der Konsolidierung

(12) Die mäßigen Wachstumsaussichten und die großen zukünftigen Herausforderungen machen es erforderlich, Maßnahmen zur Stabilisierung des Wachstums und der Schaffung von Beschäftigung eine höhere Priorität zu schenken. Konsolidierungsstrategien umfassen in ihrer Umsetzungsperiode in der Regel nur restriktive Maßnahmen (Finnland, das in der Krise der 1990er Jahre gezielt den Umstieg in die Wissensgesellschaft forcierte, bildet eine Ausnahme). Das WIFO empfiehlt für das Jahr 2010, das übereinstimmend als das Jahr gewertet wird, in dem der Staat die wirtschaftliche Dynamik noch stärken muss, ein "Impulsprogramm" in der Höhe von etwa 1 Mrd. €. Das Impulsprogramm sollte erstens arbeitsplatzwirksam sein (etwa Umschulungen forcieren), zweitens Doppeldividenden am Arbeitsmarkt und im Energiesektor nutzen (thermische Sanierung) und drittens Reformen im Bildungssektor, in der vorschulischen Betreuung sowie in der Forschungsförderung finanzieren. Damit könnte gewährleistet werden, dass die Wirtschaft den Beginn der Konsolidierungsperiode auf einem höheren Wachstumspfad erreicht. Die Finanzierung könnte aus Streichungen von nicht mehr zeitgemäßen Steuervorteilen (Alleinverdienerabsetzbetrag für Kinderlose, Steuerbefreiung für Überstunden, steuerbegünstigter Nachkauf von Pensionszeiten für vorzeitigen Pensionsantritt), und aus den nicht voll genutzten Teilen der vergangenen Konjunkturprogramme erfolgen. Das Impulsprogramm ist kein neues Konjunkturpaket, sondern dient der Aktivierung von mittelfristigen Investitions- und Konsumpotential.

Ausgabenstrukturverbesserung durch permanente "Aktivkomponente"

(13) In der gesamten Konsolidierungsperiode sollte eine dauerhafte Aktivkomponente die Einsparungen begleiten. Wenn das Konsolidierungsvolumen – wie im Stabilitätsprogramm der Bundesregierung festgelegt – etwa 2 Mrd. € pro Jahr beträgt, sollte die Brutto-Konsolidierungskomponente auf 3 Mrd. € ausgeweitet werden. Von diesem Volumen (das durch eine

Kombination von Ausgabenkürzungen, Zinsersparnis durch Privatisierungserlöse und zusätzliche Einnahmen erzielt wird) könnte rund 1 Mrd. € für Zukunftsinvestitionen ausgegeben werden. Damit können Arbeitsplätze geschaffen sowie die Wettbewerbsfähigkeit im Qualitäts- und Technologiesegment – unter anderem bei den Umwelttechnologien – gestärkt werden. Die Zukunftsinvestitionen haben, verglichen mit den eingesparten Ausgaben, einen höheren Wachstums- und Arbeitsplatzeffekt (Ausgabenstruktureffekt).

4. Die Optionen im Detail: Sparpotential bei Staatsausgaben ausschöpfen

Das ausgabenseitige Sparvolumen muss genützt werden

(14) Internationale Vergleiche legen nahe, dass das Einsparungspotential auf der Ausgabenseite in Österreich groß sein müsste. Die gesamten Staatsausgaben sind in Relation zur nationalen Wirtschaftsleistung um 2½ Prozentpunkte höher als in der EU-15 und um 6 Prozentpunkte höher als in der EU27/OECD, in absoluten Beträgen sind das 8 Mrd. € bzw. 17 Mrd. €. Dennoch empfiehlt sich keine lineare Kürzung der Ausgaben, da Staatsausgaben erstens auch politische Prioritäten widerspiegeln, weil es zweitens strukturelle Ursachen für bestehende (überdurchschnittliche) Ausgabenvolumina gibt, und drittens, weil viele Ausgabenkategorien gerade Niedrigeinkommensbeziehern zugutekommen. Der internationale Vergleich zeigt, dass in Österreich besonders die Ausgaben für Förderungen von Unternehmen (einschließlich staatsnaher Unternehmen), für Geldtransfers an private Haushalte und im Gesundheitssektor überdurchschnittlich hoch sind.

Verwaltung: Sparpotential kurzfristig begrenzt, langfristig beträchtlich

(15) Im Verwaltungsbereich im engeren Sinn gibt es kurzfristige und erst längerfristig mobilisierbare Einsparungsmöglichkeiten. Die teilweise oder gänzliche Nicht-Nachbesetzung von freiwerdenden Stellen, geringere Gehaltsabschlüsse, koordinierte Beschaffung zwischen Bund und anderen Gebietskörperschaften und durch Kooperation zwischen Gemeinden, ist auch kurzfristig möglich. Dieses Potential wird auf 200 Mio. € bis 1,1 Mrd. € Einsparungen bei Personal- und Sachaufwand geschätzt, je nachdem, ob und wie weit bestimmte Bereiche der Verwaltung ausgespart werden. Längerfristige Einsparungen werden durch Benchmarks mit erfolgreichen Ländern unter Einbezug struktureller Unterschiede abgeschätzt. Ihre Umsetzung erfordert institutionelle Reformen (nämlich Aufgabenreform, Dienstrechts- und Besoldungsreform, Neugestaltung der föderalen Aufgabenverteilung und Finanzausgleich) und neue Steuerungselemente in der Verwaltung. Der längerfristige potentielle Konsolidierungsbeitrag im Verwaltungsbereich wird auf bis zu 2½ Mrd. € geschätzt.

Förderungen: Strategische Ausrichtung und Kürzung auf internationales Niveau

(16) Eine Reduktion der Unternehmensförderungen auf den europäischen Durchschnitt brächte rein rechnerisch ein Einsparungsvolumen von 9 Mrd. € pro Jahr. Nimmt man den Gesundheitsbereich (dessen Einsparungspotential getrennt berechnet wird), die For-

schungsförderung (wo es Optimierungspotentiale gibt, aber noch größere Anforderungen, um die Forschungsziele zu erreichen) und Arbeitsmarktförderung aus¹⁾, so sind es unter Berücksichtigung struktureller Einflussfaktoren noch immer 3½ bis 5 Mrd. €, die Österreich mehr ausgibt als die anderen Länder. Die Einschränkung der Förderungen sollte allerdings nach Evaluierung und Abschätzung der Folgen, etwa für den öffentlichen Verkehr und die regionale Entwicklung, erfolgen. Schätzt man die Effizienzreserve bei den Förderungen auf 10%, so ergibt das ein potentiell kurzesparungsvolumen von 850 Mio. €, wobei die Förderungen auch dann noch weit höher als im internationalen Durchschnitt wären. Eine nicht-strategische, lineare Vorgangsweise ohne politische Priorisierungen ist ökonomisch nicht optimal. Die Kürzungen sollten auf Evaluierungen basieren und die Ziele, die mit der Förderung erreicht werden, berücksichtigen.

Gesundheit: Effizienzsteigerung ohne Qualitätsverlust

(17) Die höheren Ausgaben im Gesundheitssektor sind nicht auf größere Anforderungen (z. B. Altersstruktur) zurückzuführen, sondern durch unklare Zuordnung von Aufgaben und komplizierte Finanzierungsstrukturen sowie mangelnde Koordination zwischen den beteiligten Akteuren, die u. a. zu einem Überangebot an Spitälern bzw. Betten oder Doppelleistungen führen. Der Konsolidierungsbeitrag im Gesundheitssektor wird auf Basis der zahlreichen bereits vorliegenden Studien abgeschätzt. Er liegt jährlich bei 300 Mio. € in der kurzen Frist und zwischen 2 und 3 Mrd. € langfristig.

Sozialsystem: Keine Einschnitte im Kernbereich

(18) Im Bereich Sozialtransfers und der Ausgaben für den Arbeitsmarkt wird trotz des vergleichsweise hohen Ausgabenanteils kein Schwerpunkt für Kürzungen gesetzt, da diese Ausgaben einer politischen Priorität entsprechen und das Sozialsystem in Österreich übereinstimmend als Produktivkraft gesehen wird, die Leistung und Zusammenhalt stärkt. Dennoch sollten hier Sonderregelungen auslaufen bzw. überdacht werden, ebenso wie Regelungen, die die Erwerbsbeteiligung verringern. Reformen bei der Langzeitversichertenregelung, in der Altersteilzeit, beim Übergangsgeld, dem Nachkauf von Pensionszeiten, der Mitversicherung von Angehörigen ohne Betreuungspflichten können ein Einsparungsvolumen bis zu einer ½ Mrd. € bringen, ohne Einschnitte im Kernbereich des Sozialsystems vorzunehmen. Langfristige Einsparungen durch die Heranführung des tatsächlichen Pensionsantrittsalters an das gesetzliche sind darüber hinaus nicht einbezogen.

Gesamtvolumen: kurzfristig 2 bis 3 Mrd. €, langfristig bis 11 Mrd. €

(19) Die ausgabenseitigen Optionen ergeben insgesamt ein kurzfristiges Potential von knapp 2 bis 3 Mrd. € und ein langfristiges Potential von 6½ bis 11 Mrd. € pro Jahr. Letzteres ist aller-

¹ Wenngleich in diesen Bereichen durchaus langfristige Effizienzpotentiale zu vermuten sind, ist eine kurzfristige Streichung von Mitteln in einer noch fragilen wirtschaftlichen Erholungsphase aufgrund der damit verbundenen negativen Effekte in besonders sensiblen Arbeitsmarktsegmenten eher nicht angezeigt.

dings nur durch tiefgreifende Reformen zu heben. Jede erfolgreiche Konsolidierung muss von Strategien zur Begrenzung der langfristigen Ausgabendynamik begleitet werden. Dazu zählen Technologieführerschaft im Umwelt- und Energiebereich, Gesundheitsvorsorge, Experience Rating bei Arbeitslosen und Krankenversicherung, alter(n)sgerechte Arbeitsplatzgestaltung, Controlling bei öffentlichen Großinvestitionen.

5. Die Optionen im Detail: Der potentielle Beitrag von Privatisierungen

Öffentliches Eigentum ist nur eine mögliche Steuerungsform

(20) Privatisierungserlöse können dazu beitragen, den Schuldenstand zu reduzieren und das Defizit durch verringerte Zinszahlungen zu senken. Verzichtet man in keinem bisher in öffentlichem Eigentum stehenden Unternehmen auf die strategische Führerschaft, so ergibt sich immer noch ein Privatisierungsvolumen zwischen 8 Mrd. € (vorsichtige Schätzung mit 50% Eigentum der öffentlichen Hand, z. B. in Elektrizitätswirtschaft) und 25 Mrd. € (nur Sperrminorität 25% plus eine Aktie). Neben der Elektrizitätswirtschaft würde das eine Reduktion der Anteile in den drei verbleibenden Großunternehmen bedingen sowie eine Teilprivatisierung der BIG und der Bundesforste. Die genannten Privatisierungserlöse senken die jährliche Zinsbelastung um rund 300 Mio. € bis 1 Mrd. €. Die Privatisierung sollte ohne zeitliches Korsett und unter Beachtung der Erfüllung der Zielsetzung, die mit öffentlichem Eigentum verbunden ist, erfolgen (z. B. Regulierung, Universaldienstverpflichtungen).

6. Die Optionen im Detail: Konsolidierungsbeitrag und Struktureffekt von Abgaben

Beschäftigungsfreundlicheres Abgabensystem mit möglichem Aufkommensplus

(21) Auf der Einnahmenseite gibt es Vorschläge, die bereits in der Steueroptionenstudie des WIFO (2008) zur Verbesserung der Einnahmenstruktur gemacht wurden, um das Abgabensystem wachstums- und beschäftigungsfreundlicher zu machen bzw. die wachsende Spreizung der Einkommen und Vermögen zu begrenzen. Dazu zählen die Reduktion von Steuerbegünstigungen, die stärkere Nutzung von Abgaben auf Grundeigentum, Erbschaften und Vermögenszuwächse sowie Abgaben mit Doppeldividenden (Besteuerung von Emissionen, Tabak, Alkohol, Glücksspiel). Die potentiellen Einnahmen aus diesen Bereichen addieren sich auf knapp 2½ Mrd. €. Dieser Betrag kann durch Einnahmen aus einer eventuell auf europäischer Ebene eingeführten Finanztransaktionssteuer (oder ebenfalls international zu koordinierender Alternativen) ergänzt oder teilweise substituiert werden, ebenso durch Elemente, die noch stärkere verteilungspolitische Akzente setzen, wenn die Politik das will. Aus verteilungspolitischen Erwägungen, aber auch um die Erholung des Konsums nicht zu gefährden und die Arbeitslosigkeit nicht zu verschärfen, werden die aufkommensmäßig attraktiven Alternativen einer Erhöhung der Umsatzsteuer und der Sozialbeiträge nicht empfohlen. Die aus Wachstums- und Beschäftigungssicht weniger problematischen

Abgabenerhöhungen sollten mittelfristig zur Senkung der hohen Abgaben auf den Faktor Arbeit und hier besonders im niedrigeren Einkommensbereich genutzt werden.

7. Makroökonomisches Design der Konsolidierung

Konsum, Investitionen und Exporte müssen Staatsnachfrage kompensieren

(22) Eine Budgetkonsolidierung kann kurzfristig zu negativen Arbeitsmarktwirkungen führen. Längerfristig werden sich die Vorteile der Wiedergewinnung des wirtschaftspolitischen Spielraums und der Wettbewerbsfähigkeit jedoch auch auf dem Arbeitsmarkt positiv auswirken. Die vorliegende Studie versucht die negativen Wirkungen zu begrenzen oder sogar aufzuheben: erstens durch das Impulsprogramm vor Beginn der Konsolidierung, zweitens durch die offensive Komponente ("Aktivkomponente"), deren Ausgaben höhere Multiplikator- und Beschäftigungseffekte haben sollten als die Einsparungen, und drittens durch eine beschäftigungsfreundlichere Abgabenstruktur. Die durch die Konsolidierung entfallene Staatsnachfrage muss durch andere Nachfragekomponenten aufgefangen werden. Dies wäre möglich, wenn die in den vergangenen Jahren stark gestiegene Sparquote zurückgeht, wenn die stark gesunkenen Investitionen auch nur einen Teil des Rückganges im Jahr 2009 aufholen, oder wenn die Handelsbilanz, die 2009 ins Minus gedreht hat, wieder einen Teil des Defizites – etwa durch Exporte nach Asien – kompensiert. Um diese Nachfragekomponenten zu forcieren, wurden vor allem Optionen vorgeschlagen, die eher das Sparen reduzieren als den Konsum, investitions- und beschäftigungsfreundlich sind und die internationale Wettbewerbsfähigkeit nicht beeinträchtigen.

Die Aufgabe ist notwendig und öffnet positive Perspektiven

(23) Die Konsolidierungsaufgabe ist bei den derzeit gegebenen Erwartungen über den Wirtschaftsverlauf lösbar. Sollte die Entwicklung deutlich schlechter ausfallen (Abweichung von der mittelfristigen Prognose des WIFO), dann muss sie neu überdacht und gegebenenfalls abgeschwächt oder verschoben werden bzw. die Aktivkomponente gestärkt werden. Das jährliche Konsolidierungsvolumen zur Erreichung der Konsolidierungsziele der Bundesregierung ist bei einer gezielten und konzertierten Strategie erreichbar. Die dargelegten ausgabenseitigen Optionen übertreffen ebenso wie die abgabenseitigen das angestrebte Konsolidierungsvolumen bei Weitem und können und sollen auch zu Strukturverbesserungen genutzt werden. Die Konsolidierung soll die anderen Ziele der Wirtschaftspolitik mit einbeziehen und kann diese mittelfristig unterstützen. Sie ist eine Notwendigkeit zur Wiederherstellung des wirtschaftspolitischen Handlungsspielraums. Die Auswahl aus den Optionen und vor allem die Umsetzung der Strategie sind zentrale Aufgaben der Wirtschaftspolitik

Karl Aiginger, Hans Pitlik, Margit Schratzenstaller

1. Einleitung

Die Budgetpolitik hat den Wachstumseinbruch durch die "Finanzkrise" 2008/09 entscheidend abgemildert und dabei eine zusätzliche Verschlechterung der Verschuldungsposition der öffentlichen Hand sowie einen höheren Anteil der Staatsausgaben an der Wirtschaftsleistung in Kauf genommen. Nachdem sich die Anzeichen dafür mehren, dass der Tiefpunkt der Finanz- und Wirtschaftskrise überschritten ist und die Wirtschaftsleistung wieder steigt, steht nun die mittelfristige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte auf der Agenda. In Österreich gab es schon vor der Krise ein "strukturelles", also nicht konjunkturbedingtes Defizit. In der Krise wurde das Gesamtdefizit durch das Wirken der automatischen Stabilisatoren (Mindereinnahmen, Mehrausgaben) und durch zusätzliche Konjunkturprogramme (inklusive vorgezogene Steuerreform) ausgeweitet. Auch ist die Schuldenquote wieder über die im Stabilitätspakt vorgegebene Höchstgrenze von 60% des BIP gestiegen, die sie seit Beginn der 1990er Jahre nur einmal (2007) unterschritten hatte. Der Anteil der Staatsausgaben an der Wirtschaftsleistung steigt um 2 Prozentpunkte auf 51,8% (2009).

1.1 Das aktualisierte Stabilitätsprogramm

Mitte September 2009 verlangte die Europäische Kommission von den Mitgliedsländern die Erarbeitung einer Exit-Strategie zum Ausstieg aus den zur Krisenbekämpfung geschnürten Konjunkturbelebungsmaßnahmen ab 2011. Im November 2009 empfahl die Europäische Kommission Österreich, das Defizit bis 2013 in jährlichen Schritten von 0,5% bis 0,75% des BIP wieder auf unter 3% des BIP zu reduzieren. Das Ende Januar 2010 aktualisierte österreichische Stabilitätsprogramm der österreichischen Bundesregierung strebt dementsprechend den Abbau des Defizits auf 2,7% des BIP bis zum Jahr 2013 an. Dadurch soll auch der Anstieg der Schuldenquote gebremst werden; statt ursprünglich erwarteter gut 78% des BIP soll die Schuldenquote 2013 nur auf etwas mehr als 74% des BIP steigen.

In Deutschland, wo der Schuldenstand bereits bis Ende 2011 auf 80% des BIP ansteigen wird, wird seit einigen Monaten nicht nur von Wirtschaftspolitikern, sondern auch Wirtschaftsforschern und im akademischen Bereich intensiv über Notwendigkeiten und Optionen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte diskutiert²⁾. Die beiden Regierungsparteien haben andererseits – in unterschiedlichem Ausmaß – Steuersenkungen angekündigt.

Auch in Österreich müssen Optionen zur Konsolidierung diskutiert und im Rahmen eines mittelfristigen Konsolidierungsplanes umgesetzt werden, um den im aktualisierten Stabilitätsprogramm vorgezeichneten Konsolidierungspfad einhalten zu können. Zwar wird bei Rückübertragung der Rekapitalisierungshilfe für die Banken, die ab 2014 geplant ist, der

²⁾ Vgl. etwa *Bach – Steiner (2009)*, *Blum et al. (2009)*, *Gebhardt – Kambeck (2009)*, *Peffekoven (2009)*.

Schuldenstand wieder etwas sinken. Dennoch ist auch das verbleibende Niveau der Gesamtverschuldung nicht dauerhaft tragbar und zwar nicht nur wegen der Vorgaben der EU.

1.2 Die Notwendigkeit der Konsolidierung

Die Notwendigkeit einer mittelfristigen Budgetkonsolidierung ergibt sich vor allem aufgrund der folgenden Argumente:

- Bei dem im Frühjahr 2009 angenommenen Defizitpfad hätte sich die Zinsbelastung von 2,6% des BIP 2008 auf 3,6% der Wirtschaftsleistung 2013 erhöht. Das wäre in absoluten Beträgen ein Anstieg von gut 7 Mrd. € auf 11 Mrd. €. Diese Summe entspräche fast der Hälfte der Einnahmen aus der Lohnsteuer (2013: 23 Mrd. €) oder drei Viertel der Bildungsausgaben des Gesamtstaates (ohne Hochschulfinanzierung). Selbst bei Einhaltung der Konsolidierungsziele gemäß dem Ende Januar 2010 vereinbarten Budgetpfad steigt die Zinsbelastung bis 2013 auf 2,9% des BIP; das sind 9 Mrd. €.
- Zweitens beeinträchtigt eine hohe Staatsverschuldung die Bonität eines Landes, nach der wiederum der Zinsaufschlag (Spread) für Staatsanleihen bemessen wird. Durch die hohe Verschuldung der meisten Länder verteuern sich generell für alle Länder die Zinsen auf Staatsanleihen (und in der Folge möglicherweise auch für private Investoren).
- Drittens kann – auch wenn eine empirische Ermittlung der personalen Inzidenz der Staatsverschuldung für Österreich bislang noch nicht unternommen wurde – die Staatsverschuldung unerwünschte Verteilungswirkungen (zu Lasten niedriger Einkommen) haben (*Guger et al., 2009*).
- Viertens schränkt eine hohe Verschuldung den zukünftigen Gestaltungsspielraum der öffentlichen Hand entscheidend ein, und zwar sowohl den konjunkturpolitischen Spielraum (bei künftigen Krisen wieder gegensteuern zu können), als auch das Potential, den Wachstumspfad zu heben, ökologische Investitionen zu tätigen und die zunehmenden Ausgaben für Alterung und für das Sozialsystem sicherzustellen.

1.3 Der Charakter der Studie

Die vorliegende Studie zeigt Optionen auf, in welchem Tempo und mit welchen Maßnahmen die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in Österreich geschehen kann. Sowohl die Geschwindigkeit der Haushaltssanierung als auch die Wahl der möglichen Instrumente sind primär politische Entscheidungen. Die Studie soll dazu dienen, diese Entscheidungen vorzubereiten: Sie präsentiert bewusst nebeneinander unterschiedliche Möglichkeiten, sowohl das Tempo der Konsolidierung betreffend als auch die Struktur der Maßnahmen. Sie soll helfen, aus den Erfahrungen mit früheren Konsolidierungen zu lernen und analysiert die tendenziellen Konsequenzen der verfügbaren Optionen.

Die Studie plädiert für einen strategischen Ansatz der Konsolidierung. Dieser hat nicht nur die Rückführung der zusätzlichen Verschuldung aufgrund der Krisenbekämpfung zum Ziel, sondern auch die Effizienzerhöhung der Staatsausgaben, die Unterstützung der Neuaus-

richtung der (wirtschafts-) politischen Prioritäten und der wachstums- und beschäftigungswirksamen Veränderung der Steuereinnahmenstruktur. Schlussendliches Ziel einer strategischen Konsolidierung bleibt, den staatlichen Gestaltungsspielraum zurückzugewinnen und eine wettbewerbsstarke, dynamische Wirtschaft mit hohem Beschäftigungsniveau anzusteuern. Die Maßnahmen sollten daher nicht undifferenziert sein, sondern sich an Problemlage, Effizienz- und Anreizwirkungen sowie externen Effekten orientieren. Daher darf eine Konsolidierungsstrategie – auch wenn sie notwendigerweise verringerte Budgetdefizite bringen muss – den anderen wirtschaftspolitischen Zielen nicht zu sehr widersprechen. Im Idealfall kann eine strategische Konsolidierung sogar einen Beitrag zu den erforderlichen langfristigen Struktur-reformen liefern.

Die Konsolidierung des Staatshaushalts ist eine wichtige, aber nicht die einzige große Herausforderung der Wirtschaftspolitik. Das mittelfristige Wachstum wird – selbst wenn die Wirtschaftsleistung national und international wieder steigt – in den nächsten fünf Jahren so niedrig sein, dass die Arbeitslosenrate nicht zurückgeht. Nach der mittelfristigen Prognose des WIFO wird das reale Wachstum im Zeitraum 2010 bis 2014 im Durchschnitt 1,8% p. a.³⁾ betragen und die Arbeitslosenquote (nach österreichischer Definition) bei etwas über 8% liegen. Längerfristige Ziele, wie die Begrenzung des Klimawandels und des Energieverbrauchs, erfordern zusätzliche Maßnahmen und in vielen Bereichen sind die Probleme, die zur Krise geführt bzw. sie verstärkt haben, bisher nicht in die wirtschaftspolitischen Handlungen eingeflossen. Der Alterung ist weder im Sozial- und Gesundheitssystem noch in der Arbeitswelt genügend Rechnung getragen worden. Ein nachhaltiges Konsolidierungskonzept sollte daher alle diese Anforderungen in ihren Zusammenhängen und Interdependenzen so gut als möglich berücksichtigen. Eine Konsolidierung sollte die Folgen für den Arbeitsmarkt beachten, Anreize für Weiterbildung, Forschung und die Schaffung altersgerechter Arbeitsplätze und Erreichung der Klimaziele bieten und zukünftige Belastungen des Staatshaushaltes vermeiden. Trotz Betonung der Wertigkeit anderer Ziele der Wirtschaftspolitik ist der Schwerpunkt der Studie, die Optionen der Konsolidierung aufzuzeigen. Konzepte zur Erhöhung von Beschäftigung und Wachstum, zur Erhöhung der Nachhaltigkeit des Wirtschaftssystems und Reaktionen auf die Finanzkrise – vor allem durch bessere und internationalere Regulierungen – würden den Rahmen der Studie sprengen. Sie liegen teilweise vor (Weißbuch, 2006; Optionenstudie, 2008; Schwerpunktheft zur Finanzkrise, 2009) oder müssen zusätzlich im Rahmen weiterführender Studien und Überlegungen erarbeitet werden; eine umfassende Strategie über die Wirtschaftspolitik nach der Finanzkrise würde ein Konsolidierungskonzept überfordern.

³⁾ Baumgartner – Kaniowski – Pitlik, 2010; zum Vergleich: Das durchschnittliche Wirtschaftswachstum lag in den Jahren 1998 bis 2008 bei 2,4% p. a.

1.4 Das nationale und internationale Umfeld

Die Rahmenbedingungen für die Konsolidierung sind nicht einfach, weil die Konsolidierung zeitgleich in vielen Ländern stattfindet (wenn auch in einer Phase, in der der Welthandel u. a. durch rasches Wachstum in Asien wieder wächst). Die Konsolidierung muss so gestaltet werden, dass die Investitionsneigung steigt und die Sparquote sinkt, damit die gesamtwirtschaftliche Nachfrage nicht durch die verringerte Staatsnachfrage negativ beeinflusst wird. Die Literatur zeigt, dass eine Kompensation der negativen direkten Effekte einer nachlassenden Staatsnachfrage möglich ist, und nennt Bedingungen, unter denen das wahrscheinlich ist. Anhand dieser Bedingungen werden die prinzipiell verfügbaren Optionen zur Konsolidierung aufgezeigt und bewertet. Letztendlich bleiben die Wahl der Optionen und das gewählte Konsolidierungstempo politische Entscheidungen.

Das europäische Umfeld ist für den Erfolg einer nationalen Konsolidierungsstrategie mitentscheidend. Die Außenwirtschaftspolitik der EU sowohl gegenüber Nachbarstaaten als auch gegenüber China kann zum Erfolg der Budgetkonsolidierung beitragen. Die Aktivkomponente der EU-Politik (die erneuerte Lissabon-Strategie) muss hinsichtlich Forschung, Bildung und sozialer Kohäsion auch in einer Konsolidierungsphase weitergeführt und intensiviert werden. Die Konsequenzen aus der Krise müssen sich in verbesserter nationaler und internationaler Regulierung der Finanzmärkte niederschlagen. Die Vorreiterposition im Umwelt- und Energiebereich sollte trotz der Enttäuschung von Kopenhagen aus Klimasicht und auch wegen der damit verbundenen wirtschaftlichen Chancen Europas verstärkt, nicht aufgegeben werden.

1.5 Aufbau der Studie

Ausgehend von den vorliegenden Prognosen über die Entwicklung der Verschuldung bei gegebenem österreichischem bzw. europäischem Wachstumspfad ermittelt die Studie zunächst das erforderliche Konsolidierungsvolumen zur Einhaltung der Konsolidierungsziele der Bundesregierung (Kapitel 2). Da das ermittelte Konsolidierungsvolumen überdies unter anderem vom unterstellten Wachstum abhängt, wird analysiert, welche Konsequenzen unterschiedliche Wachstumsraten und unterschiedliche Defizite auf die langfristige Entwicklung der Schuldenquote haben. Die Berechnungen zeigen, wie schwer es ist, den Schuldenstand selbst bis 2020 auf 60% des BIP zurückzuführen. Sie unterstreichen die Notwendigkeit, das Wachstum noch vor der Konsolidierung zu heben bzw. während der Konsolidierung wachstums- und beschäftigungsfreundliche Prioritäten zu setzen.

Internationale Erfahrungen mit früheren Budgetsanierungen zeigen, dass es durchaus erfolgreiche Konsolidierungen gibt, und zwar nicht nur im Sinne dauerhaft geringerer Verschuldung, sondern auch stabiler, eventuell sogar steigender wirtschaftlicher Dynamik. Die Bedingungen für erfolgreiche Konsolidierungen werden anhand empirischer Erkenntnisse herausgearbeitet und an Länderbeispielen demonstriert (Kapitel 3). Die Budgetkonsolidierung Österreichs in den 1990er Jahren wird bezüglich ihrer einnahmen- und ausgabenseitigen

Komponenten und dem Beitrag von Privatisierungen und Ausgliederungen dargestellt. Die Wirkungen auf Wachstum und Beschäftigung werden aufgezeigt und die Frage gestellt, welche Nachfragekomponenten die geringere Staatsnachfrage aufnehmen könnten bzw. welche Voraussetzungen dafür nötig waren und sind und warum der Konsolidierungsversuch 2001 weniger erfolgreich war (Kapitel 4).

Die ausgabenseitigen Konsolidierungspotentiale (Kapitel 5) werden vorwiegend auf der Grundlage internationaler Vergleiche herausgearbeitet, wobei neben einfachen Vergleichen der Ausgabenanteile auch strukturelle Determinanten berücksichtigt werden. Höhere Ausgaben können Ausfluss einer stärkeren Prioritätensetzung der Politik sein oder eines höheren Bedarfs aufgrund struktureller Gegebenheiten (z. B. Altersstruktur der Bevölkerung). Zudem können Einsparungspotentiale institutionell bzw. rechtlich bedingt in der kurzen oder erst in der mittleren Frist realisierbar sein. Eine mittelfristige Effizienzsteigerung kann auch Anfangskosten bewirken. Einsparungspotentiale werden vorwiegend in den Bereichen Verwaltung, Gesundheit und Förderungen ermittelt. Im Sozialbereich werden nur solche Maßnahmen untersucht, die zugleich die Arbeitsanreize erhöhen oder Sonderrechte betreffen. Kürzungen, die primär die niedrigen Einkommen betreffen, werden ausgenommen. Für eine nachhaltige Konsolidierung bedeutsam wären außerdem die Umstellung auf neue Budgetierungstechniken, Aufgabenplanungen und die Eliminierung von falschen Anreizmechanismen, etwa durch Reformen der Kompetenzaufteilung und der intransparenten Transferströme im Bundesstaat oder durch Vorsorge im Gesundheitsbereich bzw. Anreize zur Vermeidung neuer Arbeitslosigkeit und Frühpensionen.

Einnahmeseitige Optionen (Kapitel 6) werden danach gereiht, inwieweit sie die Steuerstruktur verbessern, d. h. unabhängig von dem bestehenden Konsolidierungsbedarf die Effizienz der Besteuerung heben, Beschäftigung und Wachstum fördern oder dazu beitragen, die Klimaziele zu erreichen. Optionen, die vor allem der Erzielung von Einnahmen dienen, Beschäftigung, Wachstum oder Konsum aber beschränken, werden kritisch beurteilt. Privatisierungsoptionen sollten nicht primär unter Konsolidierungsgesichtspunkten gesehen werden und auch nicht an ein zeitliches Zwangskorsett gebunden sein. Privatisierungserlöse können allerdings einen beachtlichen Beitrag zur Senkung der Schuldenquote liefern und durch die Verringerung der Zinsbelastung auch das Gesamtdefizit senken. Da sie damit die Notwendigkeit verringern, Steuern zu erhöhen oder Ausgaben zu senken und wahrscheinlich auch die Effizienz und Dynamik der betroffenen Unternehmen erhöhen, sollten sie als Option nicht ausgeschlossen werden. Es wird ein Privatisierungspotential errechnet, bei dem die strategische Führung in öffentlicher Hand bleibt (Anteile von 25% bzw. 50%).

Die internationalen Erfahrungen mit erfolgreichen Konsolidierungen, der teilweise strukturelle Charakter der Budgetdefizite vor der Krise und die hohe Abgabenquote in Österreich sprechen für eine vorwiegend ausgabenseitige Konsolidierung. Für den Fall, dass ausgabenseitige Maßnahmen nicht ausreichen oder die Wirtschaftspolitik andere Prioritäten setzt, werden Optionen für steuerliche Maßnahmen und deren Vor- und Nachteile ausgearbeitet. Als primäre Optionen werden Vorschläge gemacht, die auch abgesehen vom Kon-

solidierungsbedarf zur Verbesserung der Abgabenstruktur beitragen und zumindest mittelfristig zur Entlastung des Faktors Arbeit dienen könnten. Letztlich ist die Wahl der Optionen eine Aufgabe der Politik. Kapitel 7 fasst die Ergebnisse zusammen, stellt die Konsolidierungsaufgabe in den gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang und betont, dass die Konsolidierungsstudie von den gegenwärtigen Erwartungen eines schwachen, aber doch relativ kontinuierlichen Wachstumspfad in Österreich und Europa und einem schnelleren Wachstum der Weltwirtschaft ausgeht.

1.6 Konjunkturvorbehalt

Die Konsolidierungsempfehlungen der EU-Kommission, das österreichische Stabilitätsprogramm und die vorliegende Studie gehen davon aus, dass die wirtschaftliche Erholung mäßig ist und zu schwach, um den Arbeitsmarkt zu stabilisieren, aber doch ein europäisches Wachstum zwischen 1% und 2% und ein weltwirtschaftliches Wachstum von 3% erreichbar ist. Dies ist keineswegs selbstverständlich, da mit Krisen in einzelnen Ländern, größeren Unternehmen und auch mit Branchenkrisen oder Konkursen nach Reduktion der staatlichen Unterstützungsmaßnahmen zu rechnen ist. Die Finanzmärkte sind noch nicht stabilisiert, auch destabilisierende Spekulationen finden nach wie vor statt, und die Regulierungssysteme sind nicht ausreichend reformiert. Der Konsens, 2010 noch keine Sparmaßnahmen anzusetzen, um die aufkeimende Konjunktur nicht zu gefährden, wird durchbrochen u. a. wegen der extrem hohen Defizite in den südlichen Euro-Ländern. Teilweise wurden auch nicht alle geplanten Konjunkturprogramme zur Krisenbewältigung durchgeführt. Wird die Konsolidierung zu früh begonnen oder werden frei werdende Mittel nicht für zukunftsorientierte und arbeitsplatzsichernde Impulsprogramme genutzt, steigt die Arbeitslosigkeit und sinkt das Wachstum zu Beginn der Konsolidierungsperiode. Das würde die Konsolidierung gefährden und – wie auch eine Verschlechterung der internationalen Konjunktur – neue Überlegungen erfordern.

Literaturhinweise

- Aiginger, K., Handler, H., Schratzenstaller, M., Tichy, G., Ziele und Optionen der Steuerreform. Plädoyer für einen anspruchsvollen Ansatz, WIFO-Monographien, Oktober 2008.
- Aiginger, K., Tichy, G., Walterskirchen, E. (Projektleitung und Koordination), WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation, WIFO, 2006.
- Bach, S., Steiner, V., Trübe Aussichten nach der Wahl: Haushaltskonsolidierung erfordert Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen, DIW Wochenbericht, 2009, 76(37), S. 624-633.
- Baumgartner, J., Kaniowski, S., Pitlik, H., Allmähliche Erholung nach schwerer Rezession. Mittelfristige Prognose der österreichischen Wirtschaft bis 2014, WIFO-Monatsberichte, 1/2010, S. 47-59.
- Blum, U., Boss, A., Fuest, C., Wigger, B., Wilk, E., "Sanierung der Staatsfinanzen in mittelfristiger Perspektive", Wirtschaftsdienst, 2009, 89(9), S. 571-591.
- Gebhardt, H., Kambeck, R., Anstieg der Staatsverschuldung stellt Finanzpolitik vor große Herausforderungen, Wirtschaftsdienst, 2009, 89(7), S. 466-472.
- Guger, A., Agwi, M., Buxbaum, A., Festl, E., Knittler, K., Halsmayer, V., Pitlik, H., Storn, S., Wüger, M., Umverteilung durch den Staat in Österreich, Wien, 2009, http://www.wifo.ac.at/www/fisp/print_index.jsp?&action=print&typeid=8&display_mode=2&fid=23923&id=36801.
- Peffekoven, R., Mehrwertsteuererhöhung: Keine nachhaltige Konsolidierung, Wirtschaftsdienst, 2009, 89(7), S. 426-427.
- WIFO-Schwerpunkt Finanzmarktkrise (mit Beiträgen von Baumgartner, J., Böheim, M., Breuss, F., Hahn, F., Hölzl, W., Mahringer, H., Pitlik, H., Schratzenstaller, M., Url, T., Walterskirchen, E.), WIFO-Monatsberichte 12/2009.

Margit Schratzenstaller

2. Ausgangssituation

2.1 Mittelfristige Entwicklung der Verschuldungssituation in Österreich: Prognosen und Ursachen

Der Ende April 2009 vom Bundesministerium für Finanzen vorgelegte Bundesvoranschlag 2009/10 und der mittelfristige Finanzrahmen für die Jahre 2009 bis 2013 sowie das gleichzeitig vorgelegte aktualisierte österreichische Stabilitätsprogramm für den Zeitraum 2008 bis 2013 enthalten Prognosen zur mittelfristigen Entwicklung der Verschuldungssituation in Österreich, die dem mittelfristigen Budgetpfad ohne Konsolidierungsmaßnahmen entsprechen (Übersicht 2.1)⁴⁾.

Danach steigt das Maastricht-Defizit des Gesamtstaates von knapp 0,4% des BIP im Jahr 2008 auf 3,5% des BIP 2009. 2010 und in den Folgejahren erreicht es 4,7% des BIP und wird erst 2013 leicht auf 3,9% des BIP zurückgehen. Für die Schuldenquote, die 2007 erstmals seit 15 Jahren unter die Maastricht-Grenze von 60% des BIP gesenkt werden konnte, wird bis 2013 ein Anstieg auf 78,5% des BIP prognostiziert, wenn keine Konsolidierungsmaßnahmen ergriffen werden.

Ende Januar 2010 veröffentlichte das BMF das aktualisierte Stabilitätsprogramm für die Jahre 2009 bis 2013, wonach durch nicht detailliert spezifizierte Konsolidierungsmaßnahmen primär auf der Ausgabenseite die Budgetdefizite der Jahre 2011 bis 2013 gegenüber den ursprünglich erwarteten auf geringere Niveaus gesenkt werden sollen. Entsprechend den Empfehlungen der Europäischen Kommission, das gesamtstaatliche Defizit bis 2013 in jährlichen Schritten von 0,5% bis 0,75% des BIP wieder unter 3% des BIP zu senken, soll dieses 2013 2,7% des BIP betragen (Übersicht 2.1). Gemäß dem vorläufigen Erfolg für 2009 betrug das gesamtstaatliche Defizit 3,5% des BIP und entsprach damit dem im Frühjahr 2009 prognostizierten Niveau. Der Schuldenstand stieg aufgrund der nur teilweisen Inanspruchnahme der budgetierten Bankenhilfsmaßnahmen 2009 mit 66,5% des BIP um 2 Prozentpunkte weniger als ursprünglich erwartet; deshalb und aufgrund der vorgesehenen Konsolidierungsmaßnahmen wird er bis 2013 auf 74,3% statt 78,5% des BIP steigen.

Der prognostizierte Anstieg der Schuldenquote geht nicht nur auf die Neuverschuldung der kommenden Jahre zurück, sondern auch auf die Staatshilfen für den Bankensektor, die größtenteils nicht defizit-, aber schuldenwirksam sind⁵⁾. Sie erhöhen, soweit es sich um Partizipationskapital handelt, den Schuldenstand allerdings nur temporär; die ab 2014 geplante Rückführung der Maßnahmen verringert den Schuldenstand automatisch. Diese Maßnahmen erhöhten bisher den Schuldenstand um 5,71 Mrd. € (310 Mio. € Kapitaltransfer an die Kommunalkredit, 5,4 Mrd. € Partizipationskapital); das sind 2% des BIP von 2010 bzw. 1,8% des BIP von 2013.

⁴⁾ Vgl. zur folgenden Darstellung Schratzenstaller (2009).

⁵⁾ Kapitaltransfers sind defizit- und schuldenwirksam; das Partizipationskapital erhöht nur den Schuldenstand.

Übersicht 2.1: Verschuldung der öffentlichen Haushalte bis 2013

Verschuldung der öffentlichen Haushalte bis 2013 **ohne Konsolidierungsmaßnahmen**

	1995	2000	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	In % des BIP									
Struktureller Budgetsaldo Gesamtstaat	-	-	-	-	-1,3	-2,9	-3,8	-3,7	-3,8	-3,3
Primärsaldo Gesamtstaat	-1,8	1,8	1,3	2,2	2,1	-0,7	-1,7	-1,5	-1,3	-0,4
Maastricht-Saldo nach Rechtsträgern										
Gesamtstaat	-5,8	-1,7	-1,6	-0,5	-0,4	-3,5	-4,7	-4,7	-4,7	-3,9
Bund	-5,2	-1,7	-1,8	-0,6	-0,6	-3,2	-4,1	-4,1	-4,2	-3,7
Länder (ohne Wien)	+0,1	+0,1	+0,1	+0,1	+0,1	-0,2	-0,4	-0,3	-0,2	-0,1
Gemeinden (mit Wien)	-0,5	+0,1	+0,1	+0,1	+0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	±0,0
Sozialversicherungsträger	-0,1	-0,1	-0,0	-0,1	-0,0	±0,0	-0,1	-0,2	-0,2	-0,1
Schuldenstand Gesamtstaat	68,3	66,5	63,7	59,4	62,5	68,5	73,0	75,7	77,7	78,5

Verschuldung der öffentlichen Haushalte bis 2013 **inklusive Konsolidierungsmaßnahmen**

	1995	2000	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	In % des BIP									
Struktureller Budgetsaldo Gesamtstaat					-1,8	-2,6	-3,9	-3,1	-2,4	-1,7
Primärsaldo Gesamtstaat					2,2	-0,7	-1,8	-1,2	-0,4	0,2
Maastricht-Saldo nach Rechtsträgern										
Gesamtstaat					-0,4	-3,5	-4,7	-4,0	-3,3	-2,7
Bund					-0,6	-3,0	-4,1	-3,7	-3,2	-2,7
Länder (ohne Wien)					0,1	-0,3	-0,3	-0,2	-0,1	0,0
Gemeinden (mit Wien)					0,1	-0,2	-0,2	-0,1	0,0	0,0
Sozialversicherungsträger					0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0
Schuldenstand Gesamtstaat					62,6	66,5	70,2	72,6	73,8	74,3

Q: Statistik Austria, Bundesministerium für Finanzen. Ab 2009 gemäß österreichischem Stabilitätsprogramm 2008 bis 2013 vom April 2009 (ohne Konsolidierungsmaßnahmen) und Stabilitätsprogramm 2009 bis 2013 vom Januar 2010 (inklusive Konsolidierungsmaßnahmen). +... Überschuss; - ... Defizit.

Budgetäre Auswirkungen der Maßnahmen zur Finanzmarktstabilisierung

Bis Ende 2009 wurden 310 Mio. € an Kapitaltransfers geleistet (Kommunalkredit 2009) und 5,4 Mrd. € an Partizipationskapital in Anspruch genommen, die den Schuldenstand entsprechend erhöhen (insgesamt 5,71 Mrd. €; 2% des BIP von 2010 bzw. 1,8% des BIP von 2013). Für die Hypo Alpe Adria wird 2010 ein Kapitaltransfer des Bundes geleistet werden müssen, der sich aus heutiger Sicht auf etwa 500 Mio. € belaufen dürfte und sowohl das Defizit als auch den Schuldenstand entsprechend erhöhen wird. Insgesamt sind für die Rekapitalisierungsmaßnahmen für Kreditinstitute bis zu 15 Mrd. € (4,8% des BIP von 2013) vorgesehen. Die Maßnahmen zur Sicherung und Stabilisierung des österreichischen Finanzmarktes umfassen darüber hinaus weitere Eventualverbindlichkeiten, die sich auf insgesamt bis zu 85 Mrd. € (27,1% des BIP von 2013) belaufen. Davon sind bis zu 65 Mrd. € Haftungen für Wertpapieremissionen der Kreditinstitute und jeweils bis zu 10 Mrd. € Haftungen für Wertpapieremissionen der Unternehmen (bis Ende 2009 wurden Garantien für Wertpapieremissionen von Kreditinstituten von gut 20 Mrd. € in Anspruch genommen, das sind 7,1% des BIP von 2010 bzw. 6,4% des BIP von 2013). Für die Einlagensicherung für private Sparer und KMU sind maximal weitere 10 Mrd. € reserviert, die allerdings voraussichtlich nicht in Anspruch genommen werden (3,5% des BIP von 2010 bzw. 3,2% des BIP von 2013). 2009 flossen statt der budgetier-

ten 134 Mio. € an Haftungsentgelten 217 Mio. € zurück an den Bund, während die erwarteten 36 Mio. € an Dividenden für das 2008 gezeichnete Partizipationskapital der Hypo Alpe Adria ausfielen. Für 2010 werden 277 Mio. € Haftungsentgelte erwartet (veranschlagt sind 173 Mio. €). Aufgrund der geringeren Inanspruchnahme an Partizipationskapital wird für die kommenden Jahre mit Dividenden von 280 Mio. € (budgetiert sind für 2010 582 Mio. €) gerechnet.

Eine gesamthafte Beurteilung der Verschuldungssituation der öffentlichen Hand hat darüber hinaus das hohe Ausmaß der außerbudgetären Verbindlichkeiten zu berücksichtigen. Die ausgegliederten Unternehmen des Bundes hatten per Ende 2008 Schulden in Höhe von knapp 23 Mrd. € (das sind gut 8,2% des 2008-BIP); davon entfällt der größte Teil auf die ÖBB (11,1 Mrd. €) und die ASFINAG (knapp 10 Mrd. €). Die Ausbauprogramme für die Straßen- und Schieneninfrastruktur werden diese Verbindlichkeiten, die aus Sicht des Bundes *contingent liabilities* darstellen, für die er notfalls gerade stehen muss, bis 2010 auf 32 Mrd. € (11,3% des BIP von 2010 bzw. 10,3% des BIP von 2013) erhöhen. Hinzu kommen noch Schulden von ausgegliederten Kommunal- und Landesbetrieben (v. a. Spitalsgesellschaften), die nicht in den Budgets der Gebietskörperschaften ausgewiesen sind.

Schließlich sind auch die Haftungen auf Bundes- und Länderebene zu berücksichtigen. Auf der Bundesebene sind diese zuletzt aufgrund der genannten Haftungsübernahmen im Zuge der Bankenhilfsmaßnahmen deutlich gestiegen, von knapp 108 Mrd. € 2008 auf knapp 121 Mrd. € 2009. Davon entfallen etwa 70 Mrd. € auf Exporthaftungen, 29 Mrd. € auf die Maßnahmen zur Stabilisierung des österreichischen Finanzmarktes und knapp 10 Mrd. € auf ausgegliederte Unternehmen, an denen der Bund beteiligt ist (insbesondere ASFINAG und SchlG). Auch auf Landesebene erreichen die Haftungen (nicht nur im Bundesland Kärnten, wo sie sich auf 18 Mrd. € belaufen) teilweise beträchtliche Niveaus.

Die für die kommenden Jahre zu erwartende Entwicklung der Verschuldungssituation ist zu einem beträchtlichen Teil auf die budgetären Kosten der Finanz- und Wirtschaftskrise zurückzuführen. Diese setzen sich zusammen aus den Maßnahmen zur Konjunkturbelebung von Bund und Ländern (vorgezogene Steuerreform 2009, Konjunkturpakete I und II, Konjunkturpakete der Länder), den automatisch anfallenden Mindereinnahmen und Mehrausgaben (automatische Stabilisatoren; insbesondere Ausfälle bei konjunkturabhängigen Steuern und Abgaben sowie zusätzliche Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung und Sozialhilfe) sowie den erwähnten Ausgaben für die Stabilisierung des Finanzmarktes.

Die Entwicklung der strukturellen Defizite der nächsten Jahre zeigt jedoch, dass die prognostizierte Verschlechterung der Verschuldungssituation nicht allein auf der Rezession und dem auch nach Überwindung der Krise eher mäßigen Wirtschaftswachstum beruht. Immerhin betrug das strukturelle Defizit schon 2008 1,8% des BIP. Gemäß dem ursprünglichen Budgetpfad der Regierung sollte es 2009 auf 2,9% des BIP und in den Folgejahren auf etwa 3,8% des BIP steigen und erst 2013 leicht auf 3,3% des BIP zurückgehen. Das Konsolidierungsszenario des aktualisierten Stabilitätsprogramms vom Januar 2010 sieht einen Anstieg des strukturellen Defizits auf 2,6% des BIP 2009 und 3,9% des BIP 2010 vor; in den Folgejahren soll es durch die Konsolidierungsmaßnahmen schrittweise bis auf 1,7% des BIP 2013 zurückgeführt werden.

Zur Entstehung des strukturellen Defizits tragen nicht nur dauerhaft wirksame Maßnahmen wie die zur Konjunkturbelebung auf das Jahr 2009 vorgezogene Steuerreform (2013: 1% des BIP) bei. Wesentlichen Einfluss haben auch weitere, seit dem Frühjahr 2008 unabhängig von der Krise gesetzte ausgaben- und einnahmenseitige Maßnahmen (Übersicht 2.2). Unbefristete und teilweise steigende Belastungen bringen insbesondere die unmittelbar vor der letzten Nationalratswahl getroffenen Beschlüsse des Nationalrats vom 24. September 2008 (deren Volumen bis 2013 auf 0,6% des BIP steigen wird) sowie das Anti-Teuerungspaket vom Frühjahr 2008 (2013: 0,1% des BIP). Einen – wenn auch kaum zu beziffernden – Beitrag leisten darüber hinaus weitere Leistungsausweitungen in den Bereichen Pflege, Pensionen sowie Familien in den vergangenen Jahren. Hinzu kommt die laufende Verschiebung von grundlegenden, die Effizienz steigernden und Kosten dämpfenden Strukturreformen (*Staatsschuldenausschuss*, 2009). Hierunter fallen auf jeden Fall die Bereiche Gesundheit, Schulwesen, Förderungen, Verwaltung (inklusive der Länderebene, die teilweise säumig bei der Umsetzung überfälliger Reformen ist, wie etwa die Umsetzung von Pensionsreformen für die öffentlichen Bediensteten, die den restriktiveren Pensionsregelungen des Bundes finanziell gleichwertig sind) ebenso wie ganz grundsätzlich die Organisation der staatlichen Aufgabenerfüllung und deren Finanzierung im föderalen Gefüge. Die Reformunwilligkeit im letztgenannten Problembereich fand zuletzt ihren Ausdruck in der Ende 2007 verabschiedeten Finanzausgleichsvereinbarung 2008 bis 2013, mit der die Finanzausstattung insbesondere der Länder (Krankenanstalten, Pflege und Bildung) verbessert wurde, ohne hieran jedoch strukturelle (Einspar-)Vorgaben zu knüpfen (*Schratzenstaller*, 2008).

Langfristig ist auf weitere strukturelle Belastungen der öffentlichen Haushalte, insbesondere als Konsequenz der Alterung der Gesellschaft, hinzuweisen: So wird der zu erwartende demographische Wandel nach aktuellen EU-Prognosen für Österreich mit zusätzlichen staatlichen Pflege-, Pensions- und Gesundheitsausgaben von etwa 3,5% des BIP bis zum Jahr 2060 einhergehen. *Kramer* (2009) schätzt den Mehraufwand für die Bereiche Pensionen, Gesundheit, Pflege, Bildung und Klimaschutz im Vergleich zur Ausgangssituation 2007 (ebenso 2010) auf 3,5% des BIP 2020 bzw. über 8% des BIP 2035.

Übersicht 2.2: Budgeteffekte der Stabilisierungsmaßnahmen

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	Beträge in Mio. €					
Beschlüsse des NR vom 24.09.08	623	1.062	1.149	1.375	1.606	1.753
<i>Abschaffung Studiengebühren</i>		157	157	157	157	157
13. Familienbeihilfe	250	250	250	250	250	250
<i>Pflegegelderrhöhung</i>		127	135	143	151	159
<i>Höhere Pensionsanpassung 2009 (3,4% statt 3,2%)</i>		53	53	53	53	53
<i>Frühere Pensionserhöhung</i>	130					
<i>Energiekostenzuschuss (einmalig)</i>	50					
<i>Einmalzahlungen an Pensionisten 2008</i>	193					
<i>Verlängerung Hacklerregelung</i>				150	300	360
<i>Abschaffung Wartefrist auf erste Pensionserhöhung</i>		43	88	136	186	238
<i>Erweiterung Beitragszeiten Hacklerregelung</i>		24	27	27	28	32
<i>USt-Senkung für Medikamente</i>		270	289	309	331	354
<i>Steuerbefreiungen</i>		138	150	150	150	150
Finanzmarktstabilisierungspaket	900	10.130	-255	-720	-690	-660
<i>Ausgaben (Partizipationskapital etc.)</i>	900	10.300	500			
<i>Einnahmen (Haftungsentgelt, Dividenden)</i>		-170	-755	-720	-690	-660
Konjunkturbelebungspaket I		105	105	75	75	75
<i>Fortsetzung der Internationalisierungsoffensive</i>		25	25	25	25	25
<i>Dotierung Mittelstandsfonds bei aws</i>		40	40			
<i>Investitionsmaßnahmen ÖBB</i>		10	20	30	30	30
<i>Kommunikationsbereich (Breitband)</i>		10				
<i>Erhöhung der Bausparprämien</i>		20	20	20	20	20
Konjunkturbelebungspaket II		250	448	423	173	73
<i>Vorzeitige Afa (brutto)</i>			250	350	100	0
<i>Regionale Offensive</i>		75	75			
<i>Verpflichtendes Kindergartenjahr ab Herbst 2009</i>		25	73	73	73	73
<i>zusätzliche F&E-Mittel</i>		50	50			
<i>Thermische Sanierung</i>		100				
Steuerreform 2009		2.135	2.858	3.000	3.060	3.060
<i>Tarifsenkung</i>		1.900	2.300	2.300	2.300	2.300
<i>Entlastung von Familien mit Kindern</i>		235	488	510	510	510
<i>Gewinnfreibetrag netto¹⁾</i>		0	0	110	150	150
<i>Spendenabzug</i>		0	70	80	100	100
Arbeitsmarktpaket		220	220			
Verschrottungsprämie (Bundesanteil)		23				
Anti-Teuerungspaket (Frühjahr 2008)	164	308	308	308	308	308
<i>Senkung Lohnnebenkosten (ALV-Beiträge)</i>	144	288	288	288	288	288
<i>Anhebung Kilometergeld und Pendlerpauschale</i>	20	20	20	20	20	20
Summe	1.687	14.233	4.833	4.461	4.532	4.609
In % des BIP	0,6	5,1	1,7	1,5	1,5	1,5

Q: Bundesministerium für Finanzen, Österreichisches Stabilitätsprogramm 2008 bis 2013. – ¹⁾ Entlastung durch Einführung des Gewinnfreibetrags abzüglich Belastung durch Abschaffung der begünstigten Besteuerung einbehaltener Gewinne. BIP auf Basis der WIFO-Mittelfristprognose Dezember 2009.

Der Primärsaldo für den Gesamtstaat war in den letzten Jahren positiv; 2007 und 2008 lag er über 2% des BIP (Übersicht 2.1). Er gerät 2009 ins Defizit: Das Primärdefizit soll nach dem Konsolidierungsszenario des aktualisierten Stabilitätsprogramms vom Januar 2010 bis 2010 auf 1,8% des BIP steigen, bis zum Jahr 2012 wird es allmählich auf 0,4% des BIP verringert. 2013 soll mit 0,2% des BIP wieder ein leicht positiver Primärsaldo erreicht werden.

Auch die Europäische Kommission erwartete in ihrer Herbstprognose 2009, dass Österreich in den Jahren 2009 bis 2011 wie fast alle anderen EU-Länder die Defizitgrenze von 3% des BIP überschreiten wird (Übersicht 2.3). Das österreichische Defizit liegt in allen drei Jahren unter dem EU-Durchschnitt. Andere kleine EU-Länder – insbesondere die skandinavischen Länder –, die die gute Konjunktur vor Ausbruch der Krise stärker zur Budgetkonsolidierung nutzten als Österreich, werden in den Jahren 2009 bis 2011 ein deutlich geringeres Defizit aufweisen bzw. die Maastricht-Obergrenze von 3% des BIP nicht in allen Jahren überschreiten. Auch bezüglich des zweiten Indikators für die Verschuldungssituation, der Schuldenquote, nimmt Österreich mit 77% im Jahr 2011 eine vergleichsweise günstige Position ein.

Für die EU 15 wird die Schuldenquote für 2011 im Durchschnitt auf 86,4% des BIP geschätzt, für die EU 27 auf 83,7%. Krisenbedingt wird in Österreich wie in fast allen anderen Mitgliedsländern⁶⁾ der Schuldenstand in Relation zum BIP im Jahr 2011 höher sein als 2005. Der IWF rechnet für Österreich 2010 mit einem Defizit von 5,6% des BIP; die Schuldenquote soll 2013 82,9% des BIP erreichen.

⁶⁾ Ausnahmen bilden Schweden, Dänemark, Bulgarien und Zypern.

Übersicht 2.3: Maastricht-Saldo und Schuldenstand der EU-Länder

	Maastricht-Saldo					Stand der Staatsschuld				
	2005	2008	2009	2010	2011	2005	2008	2009	2010	2011
					In % des BIP					
EU 27	-2,4	-2,3	-6,9	-7,5	-6,9	62,7	61,5	73,0	79,3	83,7
EU 15	-2,4	-2,2	-7,0	-7,6	-7,0	64,2	63,9	75,4	81,8	86,4
Belgien	-2,7	-1,2	-5,9	-5,8	-5,8	92,1	89,8	97,2	101,2	104,0
Deutschland	-3,3	+0,0	-3,4	-5,0	-4,6	68,0	65,9	73,1	76,7	79,7
Griechenland	-5,2	-7,7	-12,7	-12,2	-12,8	100,0	99,2	112,6	124,9	135,4
Spanien	+1,0	-4,1	-11,2	-10,1	-9,3	43,0	39,7	54,3	66,3	74,0
Frankreich	-2,9	-3,4	-8,3	-8,2	-7,7	66,4	67,4	76,1	82,5	87,6
Irland	+1,7	-7,2	-12,5	-14,7	-14,7	27,6	44,1	65,8	82,9	96,2
Italien	-4,3	-2,7	-5,3	-5,3	-5,1	105,8	105,8	114,6	116,7	117,8
Luxemburg	+0,0	+2,5	-2,2	-4,2	-4,2	6,1	13,5	15,0	16,4	17,7
Niederlande	-0,3	+0,7	-4,7	-6,1	-5,6	51,8	58,2	59,8	65,6	69,7
Österreich	-1,6	-0,4	-4,3	-5,5	-5,3	63,9	62,6	69,1	73,9	77,0
Portugal	-6,1	-2,7	-8,0	-8,0	-8,7	63,6	66,3	77,4	84,6	91,1
Finnland	+2,8	+4,5	-2,8	-4,5	-4,3	41,8	34,1	41,3	47,4	52,7
Dänemark	+5,2	+3,4	-2,0	-4,8	-3,4	37,1	33,5	33,7	35,3	35,2
Schweden	+2,3	+2,5	-2,1	-3,3	-2,7	51,0	38,0	42,1	43,6	44,1
Großbritannien	-3,4	-5,0	-12,1	-12,9	-11,1	42,2	52,0	68,6	80,3	88,2
Bulgarien	+1,9	+1,8	-0,8	-1,2	-0,4	29,2	14,1	15,1	16,2	15,7
Tschechien	-3,6	-2,1	-6,6	-5,5	-5,7	29,7	30,0	36,5	40,6	44,0
Estland	+1,6	-2,7	-3,0	-3,2	-3,0	4,6	4,6	7,4	10,9	13,2
Zypern	-2,4	+0,9	-3,5	-5,7	-5,9	69,1	48,4	53,2	58,6	63,4
Lettland	-0,4	-4,1	-9,0	-12,3	-12,2	12,4	19,5	33,2	48,6	60,4
Litauen	-0,5	-3,2	-9,8	-9,2	-9,7	18,4	15,6	29,9	40,7	49,3
Ungarn	-7,9	-3,8	-4,1	-4,2	-3,9	61,8	72,9	79,1	79,8	79,1
Malta	-2,9	-4,7	-4,5	-4,4	-4,3	70,2	63,8	68,5	70,9	72,5
Polen	-4,1	-3,6	-6,4	-7,5	-7,6	47,1	47,2	51,7	57,0	61,3
Rumänien	-1,2	-5,5	-7,8	-6,8	-5,9	15,8	13,6	21,8	27,4	31,3
Slowenien	-1,4	-1,8	-6,3	-7,0	-6,9	27,0	22,5	35,1	42,8	48,2
Slowakei	-2,8	-2,3	-6,3	-6,0	-5,5	34,2	27,7	34,6	39,2	42,7

Q: Europäische Kommission, Herbstprognose 2009.

2.2 Kurzfristiges Konsolidierungsvolumen unter den gegebenen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen gemäß der Zielvorgabe der österreichischen Bundesregierung

Ein objektiver Schwellenwert, oberhalb dessen die öffentliche Verschuldung der öffentlichen Haushalte nicht mehr tragbar ist, ist nur schwer ermittelbar⁷⁾; somit ist auch der budgetäre Konsolidierungsbedarf nicht objektiv bestimmbar. Das angestrebte Ausmaß der Konsolidierung ist letztlich eine politische Entscheidung und hängt von den Zielvorgaben ab.

Mitte November 2009 forderte die Europäische Kommission Österreich dazu auf, ab 2013 wieder die Maastricht-Defizit-Grenze einzuhalten. Hierzu solle ab 2011 das jährliche Defizit um 0,5% bis 0,75% des BIP reduziert werden. Grundlage für diese Zielvorgabe ist der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt, der vorschreibt, dass das gesamtstaatliche Defizit 3% des BIP nicht überschreiten darf, wobei eine kurzfristige und relativ geringfügige Überschreitung in Rezessionsphasen toleriert wird.

Das aktualisierte österreichische Stabilitätsprogramm von Ende Januar 2010 folgt dieser Vorgabe und zeichnet einen Konsolidierungspfad vor, nach dem im Jahr 2011 mit der Konsolidierung begonnen wird. Das Maastricht-Defizit soll von 4,7% des BIP 2010 auf 4% 2011, 3,3% 2012 und 2,7% 2013 reduziert werden.

Budgetsaldenkonzepte

Die beiden Zielgrößen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes in Hinblick auf die öffentliche Verschuldung sind der Schuldenstand (die kumulierte Verschuldung des Gesamtstaates in Relation zum BIP), der 60% des BIP nicht überschreiten soll, und der Budgetsaldo (die gesamte Nettoneuverschuldung des Gesamtstaates in Relation zum BIP), der in wirtschaftlich normalen Zeiten nahezu Null sein soll; in wirtschaftlich ungünstigen Phasen soll das Budgetdefizit auf 3% des BIP begrenzt werden. Dieses so genannte Maastricht-Defizit umfasst die gesamte Nettoneuverschuldung einschließlich konjunktureller Effekte und Einmaleffekte sämtlicher Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungsträger). Der Maastricht-Saldo, der nach dem weniger betriebswirtschaftlich, sondern eher volkswirtschaftlich orientierten Accrual-Prinzip ermittelt wird, bildet aufgrund der Verbuchungsregelungen gemäß dem Europäischen System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (ESVG 95), die seiner Ermittlung zugrunde gelegt werden, die tatsächliche Kassenlage nur unvollständig ab. Der Maastricht-Saldo kann daher durch die geschickte Auslegung und Nutzung der ESVG-Verbuchungsregelungen innerhalb gewisser Grenzen

⁷⁾ Zumindest für ein Land wie Österreich, für das die Wahrscheinlichkeit eines Staatsbankrotts gering ist. Allerdings existieren unterschiedliche theoretische und empirische Konzepte zur Messung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzgebarung, wie sie auch in Arbeiten der Europäischen Kommission Verwendung finden (vgl. z. B. *European Commission*, 2009). Danach weist Österreichs Budget eine Nachhaltigkeitslücke von 4,7% des BIP auf und liegt damit unterhalb des EU-Durchschnitts von 6,5% des BIP. Einen weiteren wichtigen Zusammenhang in diesem Kontext bildet die so genannte Domar-Formel ab: Sie weist auf die Tatsache hin, dass in einer wachsenden Volkswirtschaft nicht der absolute (steigende) Schuldenstand von Bedeutung ist, sondern das Verhältnis zwischen nomineller Wachstumsrate und Zinssatz. Liegt die nominelle Wachstumsrate bei gegebenem Schuldenstand ohne Tilgungen über (unter) dem Zinssatz, so sinkt (steigt) c. p. die Schuldenquote.

"geschönt" werden. Wenn es um die Beeinflussbarkeit durch die Wirtschaftspolitik geht, ist der Primärsaldo die geeignetere Größe: Er ergibt sich als Saldo aus Einnahmen und Ausgaben ohne Zinsausgaben für die bestehende Staatsschuld, die von der Wirtschaftspolitik nicht unmittelbar gestaltbar sind. Das strukturelle Defizit, das sich durch die Bereinigung um die zyklische Komponente ergibt, ist für die Einschätzung der unabhängig von der aktuellen Konjunkturlage gegebenen Budgetsituation aussagekräftiger als das Maastricht-Defizit. Dennoch fokussieren die hier angestellten Überlegungen auf das öffentliche Defizit in der Maastricht-Abgrenzung, da es in der europäischen wirtschaftspolitischen Praxis und nach der geltenden europäischen Rechtslage die zentrale Zielgröße ist.

Im Folgenden werden die Budgetsaldenkonzepte im Zusammenhang dargestellt:

Administrativer Saldo	
+/- Ausgaben bzw. Einnahmen, die volkswirtschaftlich die Haushaltssituation nicht verändern	
= Maastricht-Saldo	
+ Zinszahlungen	+/- zyklische Komponente
= Primärsaldo	= struktureller Budgetsaldo

Gemäß dieser Vorgabe beträgt das kumulierte Konsolidierungsvolumen für die Jahre 2011 bis 2013 gut 10 Mrd. € (Übersicht 2.4). Das Konsolidierungsvolumen für die einzelnen Jahre ergibt sich dabei aus der Differenz der absoluten Defizite gemäß dem angestrebten Konsolidierungspfad und der Defizite, die im Referenzszenario ohne Konsolidierungsmaßnahmen aufgetreten wären⁸⁾. Die Konsolidierungsvolumina für die betrachteten drei Jahre addieren sich zu einem kumulierten Konsolidierungsvolumen von gut 10 Mrd. €. Wird davon ausgegangen, dass die ergriffenen Konsolidierungsmaßnahmen dauerhaft sind, d. h. nicht nur im Umsetzungsjahr, sondern auch in den folgenden Jahren wirken, ist das zur Einhaltung des angestrebten Defizitpfads erforderliche zusätzliche Konsolidierungsvolumen geringer als das gesamte Konsolidierungsvolumen der einzelnen Jahre. Um den angestrebten Pfad zu erreichen, beläuft sich das (zusätzliche) Konsolidierungsvolumen im Jahr 2011 auf 2,1 Mrd. €. Im Jahr 2012 beträgt das durch weitere Politikmaßnahmen aufzubringende zusätzliche Konsolidierungsvolumen gut 2,2 Mrd. €. 2013 müssen unter diesen Bedingungen keine zusätzlichen Konsolidierungsmaßnahmen ergriffen werden, da das erforderliche Konsolidierungsvolumen bereits durch die in den beiden vorhergehenden Jahren gesetzten Maßnahmen abgedeckt wird. Mit anderen Worten: Im ersten Jahr 2011 sind Konsolidierungsmaßnahmen im Umfang von 2,1 Mrd. € zu setzen, im zweiten Jahr 2012 sind weitere Maßnahmen im Umfang von 2,2 Mrd. € erforderlich. Im dritten Jahr 2013 dagegen müssen keine zusätzlichen Konsolidierungsmaßnahmen implementiert werden.

⁸⁾ Im aktualisierten Stabilitätsprogramm vom Januar 2010 heißt es dazu (S. 22): „Das gesamtstaatliche Defizit wird 2010 wie geplant 4,7% betragen. [...] In den Folgejahren würde ohne Konsolidierungsmaßnahmen das gesamtstaatliche Defizit auf diesem Niveau verharren.“

Übersicht 2.4: Konsolidierungsbedarf bei Zielvorgabe Senkung der Defizitquote auf 2,7% des BIP bis 2013 (aktualisiertes Stabilitätsprogramm Januar 2010)

Jahr	Defizit		Konsolidierungs- volumen ¹⁾	Zusätzliches Konsolidierungs- volumen ²⁾
	ohne Konsolidierung	mit		
			In % des BIP	
2011	-4,7	-4,0	0,7	0,7
2012	-4,7	-3,3	1,4	0,7
2013	-3,9	-2,7	1,2	0,0
			In Mrd. €	
2011	13,7	11,6	2,1	2,1
2012	14,2	9,9	4,3	2,2
2013	12,1	8,4	3,7	0,0
2011–2013	40,0	29,9	10,1	4,3

Q: Bundesministerium für Finanzen, WIFO. – ¹⁾ Konsolidierungsvolumen des Jahres t = Differenz zwischen Defizit mit Konsolidierung im Jahr t und Defizit ohne Konsolidierung im Jahr t. – ²⁾ Zusätzliches Konsolidierungsvolumen des Jahres t = Konsolidierungsvolumen des Jahres t abzüglich Konsolidierungsvolumina der vorhergehenden Jahre.

2.3 Szenarien für die längerfristige Entwicklung der Schuldenquote

Das Konsolidierungsszenario der Bundesregierung bezieht sich aufgrund des kurzen Zeithorizonts der offiziellen Planungsdokumente auf die kurze Frist und geht für den betrachteten 3–Jahreszeitraum 2011 bis 2013 von den gegebenen makroökonomischen bzw. budgetären Rahmenbedingungen aus. Auf dieser Grundlage ergibt sich entsprechend die kurzfristige Entwicklung der Schuldenquoten bis 2013.

Für die längerfristige Entwicklung der Schuldenquoten sind zwei entscheidende Determinanten die Entwicklung des Defizits und des nominellen BIP. Je höher die jährlichen Defizite und je geringer die Dynamik des nominellen BIP, desto schneller steigt c. p. die Schuldenquote. Die Europäische Kommission projiziert einen Anstieg der Schuldenquote bis 2020 auf 85% und bis 2035 auf 120% bis 140% des BIP, wenn keine Konsolidierungsmaßnahmen ergriffen werden (d. h. die von der Bundesregierung ursprünglich prognostizierten Defizite eintreten) und das Wirtschaftswachstum bei einem Trendwert von 1,7% jährlich bleibt.

Beispielhaft wird für verschiedene Szenarien, in denen das nominelle BIP–Wachstum und die Defizitquoten variiert werden, die Schuldenquote näherungsweise ermittelt (Übersicht 2.5). Selbst wenn das durchschnittliche gesamte Maastricht–Defizit in den Jahren 2010 bis 2020 nur 0,5% des BIP beträgt und die Wirtschaft nominell um jahresdurchschnittlich 3% wächst, dauert die Rückführung der Schuldenquote auf 60% des BIP bis zum Ende dieses Jahrzehnts. Unter der Annahme eines jahresdurchschnittlichen BIP–Anstieges von 2% und eines durchschnittlichen Budgetdefizits von 1% des BIP pro Jahr wird sich die Schuldenquote 2020 dagegen immer noch auf gut 71% des BIP belaufen. Umgekehrt genügt bei einem über den gesamten Zeitraum ausgeglichenen Budget ein jahresdurchschnittliches nominelles Wachstum von 2,5%, um die Schuldenquote bis 2020 auf unter 60% des BIP zu drücken.

Zum Vergleich: In den Jahren 2010 bis 2013 beträgt das jahresdurchschnittliche Defizit gemäß aktuellem Budgetpfad der Bundesregierung etwa 3,7% des BIP. Das nominelle Wirtschaftswachstum wird gemäß der aktuellen mittelfristigen Prognose des WIFO 2010 bis 2014 gut 3% p. a. betragen.

Diese Modellrechnungen unterstreichen einerseits die Bedeutung einer forcierten Wachstumpolitik als eine wichtige Voraussetzung für die möglichst rasche Sanierung der öffentlichen Haushalte. Als Faustregel gilt, dass ein Prozent Wachstum den Budgetsaldo um 0,3% des BIP verbessert. Andererseits ist auch eine möglichst rasche Rückführung der jährlichen Neuverschuldung ein bedeutender Faktor für die Eindämmung der Schuldenquote. Nicht zuletzt ist die Beschäftigungsentwicklung entscheidend vom Wirtschaftswachstum abhängig: Die Vor-Krisen-Erfahrungswerte zeigen, dass ein Aufbau von Vollzeitbeschäftigungsverhältnissen erst ab einem realen Wirtschaftswachstum von 2% geschieht, für den Abbau der Arbeitslosigkeit ist ein reales Wachstum von mindestens 2,5% erforderlich. Durch ein arbeitsintensiveres Wachstum und intelligente Formen der Arbeitszeitverkürzung (z. B. Bildungskarenz, Sabbaticals) könnte versucht werden, diese Schwellenwerte um 0,5 Prozentpunkte zu senken.

Übersicht 2.5: Staatsschuldenquote im Jahr 2020 bei alternativen Annahmen zu Budgetdefizit und Wirtschaftswachstum

Ø Budgetdefizit in% des BIP	0,0	-0,5	-1,0	-1,5	-2,0
Ø Anstieg des BIP in %					
4,0	51,1	55,2	59,3	63,4	67,5
3,5	53,7	58,0	62,3	66,6	70,9
3,0	56,3	60,7	65,1	69,5	73,9
2,5	59,1	63,6	68,1	72,6	77,1
2,0	62,1	66,7	71,3	75,8	80,4

Q: WIFO. Berechnungen anhand des nominellen BIP.

Literaturhinweise

Kramer, H., Längerfristige Perspektiven der öffentlichen Finanzen in Österreich, management club, Wien, 2009.

Schratzenstaller, M., Der neue Finanzausgleich 2009 bis 2013: Grundsätzliche Reform wieder verschoben, WIFO Monatsberichte, 2008, 81(1), S. 35–42. http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=30941&typeid=8&display_mode=2.

Schratzenstaller, M., Steuerreform 2009/10. WIFO–Monatsberichte, 2009, 82(9), S. 687–702. http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=36768&typeid=8&display_mode=2.

Staatsschuldenausschuss, Bericht über die öffentlichen Finanzen 2008, Wien, 2009.

Norbert Gruber, Hans Pitlik

3. Empirische Studien zu Erfolgsfaktoren von Konsolidierungen

3.1 Fragestellungen

Die Staatsverschuldung nahm in den meisten Industrieländern seit den 1970er Jahren erheblich zu. In Relation zur Wirtschaftsleistung sind die Staatsschulden in Österreich von 18,4% (1970) auf 62,6% (2008) angewachsen; in Deutschland im gleichen Zeitraum von 17,8% auf 65,9%, und in Japan sogar von rund 12% auf 173,1%. Dabei ist in den meisten Ländern ein rapider Anstieg der Schuldenquoten bis zu Beginn der 1990er Jahre zu beobachten; anschließend erfolgte meist eine Stabilisierung auf hohem Niveau.

In dieser Zeit wurden in zahlreichen OECD-Mitgliedsstaaten jedoch auch mehr oder weniger ambitionierte Budgetkonsolidierungsprogramme durchgeführt. In einer Reihe von Ländern konnte die Schuldenquote seit den 1990er Jahren deutlich gesenkt werden. Die Erfahrungen der vergangenen 20 Jahre zeigen freilich, dass nicht alle Versuche einer Konsolidierung erfolgreich waren. Während beispielsweise Schweden im Zeitraum 1994 bis 2000 mittels diverser finanzpolitischer Maßnahmen die Schuldenquote von 72,4% auf 53,6% des BIP reduzieren konnte, blieb eine dauerhafte Reduktion in anderen Konsolidierungsfällen, wie z. B. in Italien von 1991 bis 1995, aus. Dort stieg die Schuldenquote von 98% (1991) trotz der Bemühungen weiter bis über die 120%-Marke (1995) hinaus.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welche ökonomischen und polit-ökonomischen Faktoren den Erfolg und die Nachhaltigkeit von Konsolidierungsversuchen beeinflussen. Insbesondere interessiert, ob und inwieweit der Erfolg von der Konsolidierungsstrategie bestimmt wird. Gegenstand dieses Kapitels ist die Zusammenfassung der in der bisherigen Literatur identifizierten Erfolgsfaktoren. In Abschnitt 3.2 wird Bezug auf vorliegende quantitativ-ökonomische Studien genommen. In Abschnitt 3.3 werden Konsolidierungsbemühungen einiger ausgewählter Länder im Rahmen kurz skizzierter Fallstudien dargestellt. Abschnitt 3.4 beschließt das Kapitel mit einer Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse.

3.2 Ökonometrische Studien

3.2.1 Zur Messung des Erfolges von Konsolidierungspolitiken

Ausgangspunkt für die empirische Analyse ist die Wahl des Kriteriums, anhand dessen der Erfolg von Budgetkonsolidierungen definiert wird. Im Mittelpunkt steht die Verbesserung der Verschuldungssituation des öffentlichen Haushalts, wobei darunter in der Regel eine Reduktion des Defizits, seltener auch eine Erhöhung des Budgetüberschusses verstanden wird. In der Literatur werden vor allem Veränderungen des **Primärsaldos** als Indikator für eine Konsolidierungsperiode verwendet. Der Vorteil einer Verwendung des Primärsaldos liegt – wie bereits erläutert – in der Nicht-Berücksichtigung der für die Budgetpolitiker schwer zu beeinflussenden

Zinszahlungen für die bestehende Staatsschuld. Dadurch werden etwaige Zinssatzerhöhungen (Zinssatzsenkungen) nicht als expansive (restriktive) Budgetpolitik fehlinterpretiert. Zur Eliminierung rein zyklisch bedingter Effekte werden in der Literatur die Budgetsalden in der Regel in **konjunkturbereinigter Form** (strukturelle Budgetsalden – in der Regel bereinigt um Einmaleffekte) verwendet.

Als Kriterium für eine Konsolidierung wird in der einschlägigen Literatur die Verbesserung des Budgetsaldos um mindestens **1,5 Prozentpunkte** innerhalb eines Jahres vorausgesetzt. Der Referenzschwellenwert variiert freilich zwischen diversen Studien ein wenig.

Zusätzlich ist ein Indikator notwendig, um den **nachhaltigen** Erfolg einer Konsolidierung definieren zu können. In der Literatur wird hauptsächlich die Veränderung der **Schuldenquote** des Staatssektors verwendet. Der Schwellenwert wird meist bei einer Verbesserung/Reduktion der Schuldenquote um mindestens **4 Prozentpunkte** über einen längeren Zeitraum angesetzt, wobei in den bisherigen Studien die Entwicklung über drei Jahre nach Beginn der Konsolidierung betrachtet wird.

3.2.2 *Erfolgsfaktoren: Theoretischer Hintergrund*

Die theoretische Literatur erörtert mehrere Erfolgsfaktoren für die Nachhaltigkeit von Budgetkonsolidierungen. Der am häufigsten erwähnte Einflussfaktor betrifft die Zusammensetzung der Maßnahmen. So versprechen vor allem jene Konsolidierungen erfolgreich zu sein, die primär auf Ausgabenkürzungen setzen. Der Grund für diese Annahme liegt darin, dass bei ausgabenbasierten Strategien das Problem der stetig steigenden Ausgabenverpflichtungen des Staates (z. B. Pensionen) an der Wurzel gepackt wird, während bei Steuererhöhungen das eigentliche Problem ungelöst bleibt bzw. dessen Lösung in die Zukunft verschoben wird. Insofern sind somit nur Anpassungen bei der Ausgabendynamik in der Lage, budgetäre Probleme langfristig in den Griff zu bekommen.

Einen weiteren Erfolgsfaktor stellen vor allem jene Ausgabenkomponenten des Budgets dar, die durch einen dynamischen und scheinbar unvermeidlichen Anstieg charakterisiert sind. Dabei werden oft Kürzungen von Ausgaben im sozialen Bereich und in der Verwaltung genannt. Vor allem eine verstärkte Ausgabendisziplin und erhöhte Sparsamkeit im Bereich der sozialen Sicherheitssysteme werden als Signal interpretiert, dass es die amtierende Regierung mit der Konsolidierungspolitik ernst meint.

Wenn im Zuge der Budgetkonsolidierung politisch sensible Ausgabenfelder nicht von vornherein ausgenommen werden, verbessert dies die Glaubwürdigkeit der Programme. Eine höhere *credibility* der Konsolidierungsmaßnahmen hat weiters günstige makroökonomische Wirkungen zur Folge und erhöht dadurch die Erfolgswahrscheinlichkeit der fiskalischen Austeritätspolitik. Im keynesianischen Modell haben Budgetkonsolidierungen temporär nur kontraktive Effekte auf das gesamtwirtschaftliche Einkommen. Glaubwürdige Reformen können jedoch – speziell bei einem hohen Ausgangsniveau der Staatsschulden, wenn das Vertrauen der Konsumenten, der Wirtschaft und des Finanzmarkts stark erschüttert ist – nach Auffassung einer Reihe von Autoren das Entstehen expansiver bzw. nicht-keynesianischer

Effekte der Konsolidierungspolitik begünstigen, sowohl über den Kanal privater Investitionen als auch über private Konsumausgaben (z. B. *Perotti*, 1999; Überblick bei *Prammer*, 2004). Inspiriert durch die Wirkungen der in Dänemark und Irland verfolgten Fiskalpolitik in den 1980er und 1990er Jahren demonstrieren *Giavazzi – Pagano* (1990, 1996), dass eine Politik der Budgetkonsolidierung nicht unbedingt zu Wachstumseinbußen führt (siehe Kapitel 3.2.4).

Einen weiteren elementaren Einflussfaktor stellen die politischen und institutionellen Rahmenbedingungen der Konsolidierungspolitik dar. So wirken fragmentierte und dezentralisierte Entscheidungsprozesse aufgrund der dadurch verstärkten *common pool*-Problematik möglicherweise kontraproduktiv auf Einleitung und Erfolg von Reformen. Institutionelle Reformen sind deshalb nach allgemein akzeptierter theoretischer Auffassung erfolgreich, wenn sie den Budgetprozess selbst betreffen. Die Zentralisierung der Budgetentscheidung und eine restriktive Umsetzungskontrolle, Elemente einer mehrjährigen Budgetplanung und unabhängige Wirtschaftsprognosen sind Elemente einer solchen Strategie.

3.2.3 Ergebnisse ausgewählter Studien

In den meisten der vorliegenden empirischen Studien wird vor allem über Probit-Regression und einfache Mittelwertvergleiche versucht, den Einfluss der oben skizzierten Faktoren auf die Nachhaltigkeit von Konsolidierungen zu testen. Eine Zusammenfassung der wichtigsten Resultate findet sich in Übersicht 3.1.

Die Studie von *Alesina – Perotti* (1995) kann in diesem Zusammenhang als Pionierarbeit bezeichnet werden. Basierend auf Daten von OECD-Ländern kommen die Autoren zu dem Ergebnis, dass Konsolidierungen, die hauptsächlich auf Ausgabenkürzungen basieren, erfolgreich die Schuldenquote reduzieren konnten. Der Grund liegt, wie bereits erwähnt, in der empirischen Erfahrung, dass das Problem der stetig steigenden Ausgaben langfristig nur dann gelöst werden kann, wenn man an der Wurzel des Problems (Ausgabendynamik) ansetzt. Im Gegensatz dazu sind Konsolidierungen, die hauptsächlich auf Steuererhöhungen setzen, nicht erfolgreich. Dieses Resultat wird in zahlreichen Folgearbeiten (siehe Übersicht 3.1) bestätigt. Es finden sich auch einige (wenige) Beispiele, die für den Erfolg von balancierten Konsolidierungspaketen (Ausgabenkürzungen und Einnahmenerhöhungen tragen zu gleichen Teilen zur Verbesserung des Budgets bei) sprechen.

Untersuchungsgegenstand von *McDermott – Wescott* (1996) und *Alesina – Perotti* (1997) ist die Ausgabenseite des Budgets mit ihren einzelnen **Ausgabenkomponenten**. Vor allem Kürzungen bei den Personalausgaben und Transferzahlungen führen häufig zum Erfolg von Konsolidierungen, da das Problem dynamisch steigender Staatsausgaben an der Ursache angegangen wird. Im Gegensatz dazu sind Konsolidierungen, die primär Kürzungen bei öffentlichen Investitionen vornehmen, weniger erfolgreich. Auch dieses Ergebnis wird durch empirische Evidenz in weiteren Studien untermauert (vgl. Übersicht 3.1).

Von Hagen – Hughes-Hallett – Strauch (2002) und *Von Hagen – Strauch* (2001) zeigen, dass darüber hinaus auch die **fiskalischen Ausgangsbedingungen** eine Rolle für die Erfolgswahrscheinlichkeit spielen. Konsolidierungen versprechen erfolgreicher zu sein, je schwieriger die

Ausgangsbedingungen sind, da diese in der Regel mit einem stärkeren Krisenbewusstsein und einer höheren Reformbereitschaft verbunden sind. Allerdings könnte es auch sein, dass es grundsätzlich leichter fällt, eine hohe Schuldenquote zu reduzieren.

Übersicht 3.1: Determinanten für den Erfolg von Budgetkonsolidierungen

	Studien	Sample	Ergebnis
Ausgabenkürzungen vs. Einnahmenerhöhungen	Alesina – Perotti (1995) McDermott – Wescott (1996) Alesina – Perotti (1997) Alesina – Ardagna (1998) Heylen – Everaert (1998) Zaghini (1999) Von Hagen – Strauch (2001) Von Hagen et al. (2002) Briotti (2004) Guichard et al. (2007) Gruber (2009)	OECD, 1960 – 1992 OECD, 1970 – 1995 OECD, 1960 – 1994 OECD, 1960 – 1994 OECD, 1975 – 1995 EU, 1970 – 1998 OECD, 1960 – 1998 EU, 1992 – 1998 EU, 1991 – 2002 OECD, 1978 – 2004 OECD, 1991 – 2007 EU, 1991 – 2007	Ausgabenkürzungen erfolgversprechender als Einnahmenerhöhungen
Ausgabenkomponenten: Personalausgaben des öffentlichen Sektors – Sozialausgaben	McDermott – Wescott (1996) Alesina – Perotti (1997) Alesina – Ardagna (1998) Von Hagen – Strauch (2001) Wagschal – Wenzelburger (2008) Gruber (2009)	OECD, 1970 – 1995 OECD, 1960 – 1994 OECD, 1960 – 1994 OECD, 1960 – 1998 OECD, 1982 – 2005 OECD, 1991 – 2007 EU, 1991 – 2007	Vor allem Kürzungen im Bereich der Personalausgaben (öffentlicher Sektor) und Sozialausgaben tragen zum Erfolg von Konsolidierungen bei
Maßnahmenausmaß bzw. –umfang	Alesina – Ardagna (1998) Heylen – Everaert (1998) Zaghini (1999) Von Hagen – Strauch (2001) Von Hagen et al. (2002) Ardagna (2004) Briotti (2004)	OECD, 1960 – 1994 OECD, 1975 – 1995 EU, 1970 – 1998 OECD, 1960 – 1998 EU, 1992 – 1998 OECD, 1975 – 2002 EU, 1991 – 2002	Umfangreichere Maßnahmen sind erfolgversprechender als kleinere Konsolidierungspakete
Ökonomische – fiskalische Ausgangsbedingungen	Alesina – Ardagna (1998) Zaghini (1999) Von Hagen – Strauch (2001) Von Hagen et al. (2002) Ardagna (2004) Briotti (2004) Guichard et al. (2007)	OECD, 1960 – 1994 EU, 1970 – 1998 OECD, 1960 – 1998 EU, 1992 – 1998 OECD, 1975 – 2002 EU, 1991 – 2002 OECD, 1978 – 2004	Je schwieriger die Ausgangsbedingungen, desto erfolgversprechender die Konsolidierung
Institutionelle Rahmenbedingungen	Von Hagen et al. (2002) Briotti (2004) Guichard et al. (2007) Europäische Kommission (2007) Wagschal – Wenzelburger (2008)	EU, 1992 – 1998 EU, 1991 – 2002 OECD, 1978 – 2004 EU, 1970 – 2006 OECD, 1982 – 2005	"fiscal rules" bzw. Deckelung von Ausgaben – gesetzte Defizit-Limits tragen zum Erfolg von Konsolidierungen bei
Politische Rahmenbedingungen	Alesina – Perotti (1995) Alesina – Ardagna (1998) Illera – Mulas-Granados (2007)	OECD, 1960 – 1992 OECD, 1960 – 1994 EU, 1960 – 2004	Ein-Parteien-Regierungen sind erfolgreicher bei Konsolidierungen als Koalitions-Regierungen
Monetäre Faktoren bzw. Geldpolitik	Ahrend et al. (2006)	OECD, 1980 – 2005	Expansive Geldpolitik zu Beginn einer Konsolidierung trägt zum Erfolg von Konsolidierungen bei

Q: WIFO.

Zaghini (1999) findet für ein Sample von EU-Ländern, dass Austeritätspolitik, die ein ganzes Maßnahmenbündel innerhalb einer kurzen Zeit durchführt ("radikale Reformen", "cold turkey"), eher erfolgreich ist als gradualistische Konsolidierungen, die sich über mehrere Jahre erstrecken. Dieses Ergebnis findet sich in zahlreichen weiteren Studien wieder (vgl. u. a. Alesina – Ardagna, 1998), die die Beobachtungen auf den OECD-Raum ausdehnen.

Einen weiteren Erfolgsfaktor stellen die **politischen Rahmenbedingungen** dar. So zeigt die Analyse von Alesina – Perotti (1995), dass Ein-Parteien-Regierungen eher in der Lage sind, die Schuldenquote nachhaltig zu reduzieren, als Koalitions-Regierungen (vgl. Alesina – Ardagna, 1998 und Illera – Mulas-Granados, 2007), da die Konsensfindung bei politischen Beschlüssen in der Regel in Mehrparteienregierungen weniger schnell erfolgen kann.

Von Hagen – Hughes-Hallett – Strauch (2002) zeigen, dass Konsolidierungen in Ländern bzw. Zeiten mit stark zentralisierten Strukturen im Budgetprozess ("top-down-Ansatz") eher von Erfolg gekrönt sind als im Falle dezentral organisierter Strukturen. Insofern spielen also auch die **institutionellen Rahmenbedingungen** eine bedeutende Rolle für den Konsolidierungserfolg. Dies zeigt unter anderem der Bericht der Europäischen Kommission für öffentliche Finanzen aus dem Jahr 2007 (European Commission, 2007). So haben neben der zentralisierten Budgetstruktur insbesondere gesetzlich fixierte fiskalische Regeln positiven Einfluss auf den Erfolg von Konsolidierungen. Dazu sind vor allem Maßnahmen wie selbstgesetzte Defizitlimits oder Ausgabendeckelungen zu zählen. Neben diesen Budgetregeln sind mehrjährige Finanz- und Budgetpläne geeignet, Transparenz und Glaubwürdigkeit zu stärken und damit die Erfolgswahrscheinlichkeit der Konsolidierungspolitik zu erhöhen.

Neben den politischen und den institutionellen Rahmenbedingungen stellt der geldpolitische Rahmen einen weiteren Erfolgsfaktor dar. Ahrend – Catte – Price (2006) finden in ihrer Studie (OECD, 1980 bis 2005), dass erfolgreiche Konsolidierungen zu Beginn der Konsolidierungsphase von einer expansiven **Geldpolitik** begleitet werden. Ferner tragen Abwertungen der Währung zum Konsolidierungserfolg bei, wobei die Evidenz aber eher schwach ausfällt (ähnlich Heylen – Everaert, 1998).

3.2.4 Konsolidierungen und ihre Wachstumseffekte

Während weitgehender Konsens hinsichtlich der negativen Wachstumseffekte einer dauerhaft übermäßig hohen Staatsverschuldung herrscht⁹⁾, gehen die Meinungen bezüglich Budgetkonsolidierungen und der kurzfristigen Auswirkungen auf das Wachstum auseinander.

Bis in die 1990er-Jahre dominierte die Vermutung, dass Konsolidierungen kurzfristig negative Auswirkungen auf das Wachstum haben. So wurde lange Zeit bei restriktiven fiskalpolitischen Maßnahmen (Steuererhöhung, Ausgabensenkung) davon ausgegangen, dass zwingend mit negativen gesamtwirtschaftlichen Nachfrageeffekten zu rechnen ist. Seit Beginn der 1990er

⁹⁾ Langfristig negative Wachstumseffekte der Verschuldung treten auf, wenn der Staat die aufgenommenen Finanzmittel für konsumtive Verwendungen ausgibt. Sofern der Staat die Kredite für Investitionen verwendet, werden die Wachstumswirkungen dadurch bestimmt, wie effizient die staatlichen Mittel eingesetzt werden. Theoretische Analysen finden sich bei Bräuningner (2003). Zur Empirie vgl. etwa Pattillo et al. (2004).

Jahre finden sich jedoch vermehrt theoretische und empirische Studien (vgl. Übersicht 3.2), die die Unvermeidbarkeit der keynesianischen Nachfrageeffekte in Frage stellen. Dabei wird nicht nur davon ausgegangen, dass im Rahmen von Budgetkonsolidierungen Wachstumsverluste vermieden werden, sondern dass unter bestimmten Voraussetzungen sogar expansive Effekte induziert werden könnten¹⁰⁾.

Der entscheidende theoretische Einflusskanal (vgl. u. a. *McDermott – Wescott, 1996*) sind die Erwartungen der privaten Akteure. So kann das Auftreten expansiver Nachfrageeffekte damit erklärt werden, dass die Konsolidierungspolitik die Erwartungen hinsichtlich des zukünftigen Lebenseinkommens positiv beeinflusst und Unsicherheit verringert. So begünstigt eine glaubwürdige Konsolidierung die Erwartung, dass aufgrund der fiskalischen Disziplin des Staates in Zukunft mit einer geringen steuerlichen Belastung zu rechnen ist, weshalb das diskontierte Lebenseinkommen *ceteris paribus* steigt. Hinzu kommt, dass durch eine Reduktion der Staatsschuld mit einer niedrigeren Risikoprämie (Zinsmalus) zu rechnen ist, was den Zins sinken lässt und sich ebenfalls positiv auf zinsabhängige gesamtwirtschaftliche Nachfragekomponenten auswirkt.

Neben diesen nachfrageseitigen Wirkungen werden auch expansive Effekte auf der Angebotsseite diskutiert. So wird angenommen, dass durch eine Reduktion der Staatsschuld die Wettbewerbsfähigkeit des Landes im internationalen Kontext zunimmt, in dem die Lohnkosten aufgrund der Konsolidierung verbessert werden können (vgl. u. a. *Alesina – Perotti, 1995*). So führt eine glaubwürdige Konsolidierungspolitik auch dazu, dass künftig geringe Steuern auf Arbeit erwartet werden. Da die Gewerkschaften infolgedessen geringere Nettoeinkommensverluste zu erwarten bzw. zu kompensieren haben, können die Gehaltsforderungen und somit auch die Lohnstückkosten niedriger ausfallen.

Übersicht 3.2: Konsolidierungs-Studien mit nicht-keynesianischen Effekten

Studie	Sample	Ergebnis
Giavazzi – Pagano (1996)	OECD, 1970 – 1992	Konsolidierungen haben expansive Effekte bzw. neutrale oder nur schwach kontraktive Effekte
Alesina – Perotti (1995)	OECD, 1960 – 1994	
Alesina – Perotti (1997)	OECD, 1960 – 1994	
McDermott – Wescott (1996)	OECD, 1970 – 1995	
Alesina – Ardagna (1998)	OECD, 1960 – 1994	
Perotti (1999)	OECD, 1965 – 1994	
Von Hagen – Strauch (2001)	OECD, 1960 – 1990	
Giudice et al. (2003)	EU 15, 1970 – 2002	
Ardagna (2004)	OECD, 1975 – 2002	
Alesina – Ardagna (2009)	OECD, 1970 – 2007	
Afonso (2009)	EU 15, 1970 – 2005	

Q: WIFO.

In empirischen Studien finden sich nicht-keynesianische Effekte von Budgetkonsolidierungen nur unter bestimmten Bedingungen, die aber mit den Erfolgsfaktoren hohe Übereinstimmung

¹⁰⁾ In der einschlägigen Literatur wird in diesem Zusammenhang oft von einem nicht-keynesianischen Effekt von Konsolidierungen gesprochen.

aufweisen. So sind vor allem ausgabenbasierte Konsolidierungspolitiken, die unter besonders schwierigen Ausgangsbedingungen starten (sehr hoher Verschuldungsstand) und die besonders umfangreich sind, durch nicht-keynesianische, expansive Effekte gekennzeichnet. Im Gegensatz dazu treten gerade bei den nicht-erfolgreichen Konsolidierungen die von der traditionellen keynesianischen Argumentation erwarteten Wachstumseinbußen auf.

Neben den bereits genannten Erfolgsfaktoren kann auch die Währungspolitik eine Rolle für die Wachstumseffekte spielen. So zeigen einige der zugrunde liegenden Studien (vgl. u. a. *Alesina – Perotti, 1997*), dass Abwertungen im Zuge von Konsolidierungen in manchen Fällen (Schweden, Finnland) hilfreich bei der Dämpfung von potentiellen Wachstumseinbußen waren. Gleichzeitig finden sich jedoch Beispiele von Konsolidierungsversuchen in Kombination mit Abwertungsstrategien, die keine Wachstumsimpulse auslösten und keinen positiven Beitrag zum Erfolg der Budgetsanierungen leisteten. Unterstrichen wird dies besonders von *Giudice – Turrini – in't Veld (2003)*. In dieser empirischen Studie wurden Konsolidierungen, die durch Abwertungen bzw. durch expansive Zinspolitiken gekennzeichnet sind, aus dem Datensatz exkludiert, woraufhin im verbleibenden Datensatz trotzdem nicht-keynesianische Effekte gefunden werden konnten. Insofern gibt es nur wenig Grund zu der Annahme, dass die Konsolidierungserfolge und expansiven Wirkungen ausgabenbasierter Budgetsanierung in manchen Ländern nur auf währungs- oder geldpolitische Begleitmaßnahmen zurückzuführen sind.

Insgesamt gibt es somit Evidenz sowohl für keynesianische als auch nicht-keynesianische Effekte bei Budgetsanierungen, weshalb selbst bei einem sehr ambitionierten (ausgabenbasierten) Konsolidierungsvorhaben vorweg nicht unbedingt mit umfangreichen Wachstumseinbußen zu rechnen sein muss. Der Staatsausgabenmultiplikator ist letztendlich keine fixe Größe, sondern variiert mit der Spar- und der Export-/Importneigung, die ihrerseits von der Art der Staatsausgaben und den Erwartungen abhängen¹¹⁾. Erwartungen und in deren Folge die Sparneigung sind gleichfalls keine Konstanten. In der Realität zeigen sowohl consumer sentiment-Indikatoren als auch die Sparquote (konjunkturelle) Schwankungen. Derzeit ist letztere hoch und steigt, was auf Verunsicherung und einen eher niedrigen Multiplikator hindeutet. Wenn die Konsumenten glauben, dass ein Konjunkturprogramm gut konzipiert und wirksam ist, wird die Sparneigung wahrscheinlich sogar sinken (Multiplikator hoch); wenn die Bevölkerung Angst vor ausufernden Defiziten, hohen und weiter steigenden Staatsschulden und gefährdeten Sozialversicherungssystemen hat, wird die Sparneigung hoch und der Multiplikator klein sein. Ein glaubhaftes Sanierungsprogramm kann dann sehr wohl expansiv wirken. Die kurzfristigen Wachstumseffekte eines budgetären Konsolidierungsprogramms liegen mithin teilweise in der Gestaltungsmacht der Wirtschaftspolitik selbst.

¹¹⁾ Es ist keineswegs falsch anzunehmen, dass ein Konjunkturprogramm, das sich etwa auf Wärmedämmung und Bildungsausgaben stützt, einen höheren Multiplikator hat als effizienzsteigernde Maßnahmen, etwa der Abbau von Beamten oder die Schließung überzähliger Spitäler und ihre Umwandlung in Alters(pflege)heime. Im ersten Fall ist der (positive) Multiplikator relativ hoch, weil die Importquote gering ist, im zweiten und dritten Fall ist der (negative) Multiplikator klein, weil die qualifizierten Kräfte anderswo besser eingesetzt werden können (die Arbeitslosigkeit Qualifizierter ist nach wie vor niedrig), und weil vielfach importiertes Material und Geräte eingespart wird.

3.3 Fallstudien

Neben den umfassenden ökonomischen Studien, die Erfolgsfaktoren von Budgetkonsolidierungen auf einem aggregierten Niveau analysieren, gibt es einige Fallstudien, die einen genaueren Einblick liefern, mittels welcher Maßnahmen in ausgewählten Ländern Konsolidierungen vollzogen wurden. Insbesondere interessieren die Politikstrategien in jenen Fällen, in denen der Haushalt erfolgreich konsolidiert wurde. Dazu zählen vor allem Belgien, Finnland, Irland und Schweden¹²⁾. Im Gegensatz dazu zeigt der Fall Italien, welche Maßnahmen bei einer nicht erfolgreichen Konsolidierung gesetzt wurden.

3.3.1 Konsolidierung in Belgien

Ein Beispiel für eine erfolgreiche Konsolidierung mittels Ausgabenkürzungen und institutioneller Reformen stellt Belgien dar. Nach einer Wirtschaftskrise Anfang der 1990er Jahre (geringes Wirtschaftswachstum) können zwischen 1993 und 2002 insgesamt drei Konsolidierungsetappen festgestellt werden (Wagschal – Wenzelburger, 2008). Die Grundsteinlegung für die erfolgreiche Budgetkonsolidierung erfolgte Mitte der 1990er. Die erste Etappe (1993 bis 1996) war vom Konvergenzplan 1992, in dem es um eine nachhaltige Reduktion des Budgetdefizits ging, geprägt. In der zweiten (1996 bis 2000) und dritten Etappe (2000 bis 2002) lag der Fokus auf einem gezielten Abbau der Schuldenquote.

Übersicht 3.3: Entwicklung ausgewählter Quoten Belgiens

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2007
	In % des BIP											
Schuldenquote	127,0	128,6	134,2	132,2	129,8	127,0	122,3	117,1	113,6	107,8	106,5	84,0
Primärsaldo	2,0	1,7	3,8	4,5	4,5	5,1	5,6	6,7	6,0	5,4	6,0	2,4
Ausgabenquote	53,5	53,8	54,9	52,5	52,1	52,4	51,1	50,4	50,2	49,2	49,2	48,3
Abgabenquote	42,5	42,0	43,6	43,8	43,9	44,4	44,9	45,5	45,5	45,2	45,2	44,0
BIP-Wachstum real	1,8	1,5	-1,0	3,2	2,4	1,4	3,7	1,9	3,5	3,7	0,8	2,9
Arbeitnehmerentgelte	11,4	11,5	11,9	11,9	11,9	11,9	11,8	11,7	11,8	11,5	11,7	11,7
Sachaufwendungen	3,1	3,1	3,1	3,2	3,1	3,3	3,2	3,2	3,3	3,2	3,3	3,5
Mon. Sozialleistungen	16,2	16,3	16,6	16,3	16,2	16,3	16,1	15,9	15,6	15,2	15,4	15,4
Soziale Sachtransfers	5,5	5,8	5,8	5,6	5,9	6,2	5,9	6,0	6,1	6,2	6,5	6,9
Sonstige lfd. Transfers	1,8	1,8	1,9	2,0	1,9	2,0	2,0	2,0	2,1	1,9	2,0	2,1
Subventionen	1,4	1,4	1,4	1,3	1,3	1,3	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3	2,0
Vermögenstransfers	1,0	1,1	1,4	1,2	1,2	1,2	1,5	1,4	1,3	1,2	1,0	1,2
Bruttoinvestitionen	1,8	1,9	2,1	2,0	1,9	1,8	1,7	1,7	2,0	2,0	1,7	1,6
Zinsaufwand	11,2	10,9	10,8	9,2	8,9	8,5	7,7	7,4	6,9	6,6	6,5	3,9

Q: AMECO, OECD.

¹²⁾ Sowohl Schweden als auch Finnland haben bereits in den 1970er und 1980er Jahren eine Reihe von Konsolidierungsanstrengungen unternommen, die aber nur selten von dauerhaftem Erfolg gekrönt waren (Alesina – Perotti, 1995).

Die Konsolidierung erfolgte primär ausgabenseitig: Zwischen 1993 und 2001 konnte die Ausgabenquote um 5,7 Prozentpunkte gesenkt werden, während die Abgabenquote um 1,6 Prozentpunkte auf 45,2% des BIP anstieg. Den größten Konsolidierungsbeitrag leistete mit Abstand der Rückgang der Zinszahlungen, die von 10,8% (1993) auf 6,5% des BIP (2001) reduziert wurden. Substantielle Einsparungen erzielte man überdies – durch eine Aussetzung der Indexierung von Sozialtransfers – bei den monetären Sozialleistungen, die innerhalb der acht Jahre von 1993 bis 2001 um 1,2 Prozentpunkte verringert wurden. Die sozialen Sachtransfers hingegen stiegen um 0,7 Prozentpunkte. Nur geringfügige Änderungen zeigten sich bei den Arbeitnehmerentgelten im öffentlichen Dienst, die lediglich um 0,2 Prozentpunkte von 11,9% auf 11,7% des BIP sanken.

Zu den weiteren Maßnahmen im Bereich der Ausgaben zählten die Verschärfung der Voraussetzungen für den Bezug von Arbeitslosengeld und die Deckelung des Anstiegs von Gesundheitsausgaben. Zusätzlich wurden die realen Ausgaben der öffentlichen Verwaltung eingefroren und die Verwaltung teilweise reformiert (Dezentralisierung der fiskalischen Kompetenzen). In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre lag das Hauptaugenmerk auf einem aktiveren Schuldenmanagement, wodurch die Zinslast stark reduziert wurde. Des Weiteren hat die Umkehr des "snowball-effects" zum raschen Schuldenabbau beigetragen, da durch die allmähliche Reduktion der Schuldenlast die Zinsausgaben gefallen sind, was im Ergebnis wieder neue budgetäre Freiräume eröffnete. Aufgrunddessen konnte die Regierung auch die in den ersten Konsolidierungsphasen erhöhten Steuern wieder reduzieren. Alle anderen Ausgabenkategorien konnten in Relation zum BIP im Wesentlichen stabil gehalten werden.

Auf der Einnahmenseite erhöhte die Regierung hauptsächlich Steuern auf Einkommen und Gewinne; gleichzeitig fanden Vermögensverkäufe statt. Ein großes Ziel in dieser Konsolidierung war der Ausgleich des Budgets der Sozialversicherung inklusive Entlastung des Faktors Arbeit. Dabei wurden die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung zunächst nur für besonders exportabhängige Betriebe, später für alle Arbeitgeber gesenkt, wobei diese Reduktion über höhere indirekte Steuern (Einführung einer Energiesteuer und Erhöhung der MWSt um 1 Prozentpunkt) finanziert wurde. Außerdem erhöhte man die Kapitalertragssteuer und die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung bei höheren Einkommen.

Zusätzlich zu diesen Maßnahmen kam es in Belgien zu Reformen bei den institutionellen Rahmenbedingungen der Budgetpolitik. Im Mittelpunkt stand das Ziel, die Budgetprozesse zu straffen. So gab der Bund Ausgaben- und Steuerkompetenzen an die Regionen ("communités") ab, wodurch das Lobbying der belgischen Regionen um zusätzliche Ausgaben des Bundes eingedämmt wurde.

Weiters stärkte die belgische Regierung die Rolle des unabhängigen Expertengremiums CSF (Conseil Supérieur des Finances). Diese Institution, die ab 1989 die Einhaltung der Budgetziele und ab 1992 auch die Einhaltung der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme kontrollierte, hatte im Zuge der Reformen zusätzlich zum Jahresbericht jedes Frühjahr einen Zwischenbericht vorzulegen, anhand dessen Abweichungen vom Budgetplan früher erkannt werden konnten. Außerdem wurde 1996 ein interner Stabilitätspakt zwischen Verwaltungsebenen und

Bund geschlossen, in dem sich die Regionen verpflichteten, zur Verbesserung des gesamtstaatlichen Defizits beizutragen. Für die Sozialversicherungszweige übernahm man 1995 das Prinzip des Globalhaushalts. Dementsprechend mussten künftige Ausgabensteigerungen in einem Versicherungsbereich durch Einsparungen in einem anderen Bereich wieder ausgeglichen werden, damit das gemeinsame Budget ("plan global") wieder ausgeglichen war.

Insgesamt gelang es Belgien, mit Hilfe dieser Maßnahmen die Schuldenquote von fast 135% (1993) über 107,8% (2000) auf 84,0% (2007) zu senken. Die Ausgabenquote sank in den Jahren 2001 bis 2007 nochmals etwas auf 48,3%, während die Abgabenquote bis ins Jahr 2007 auf 44% reduziert wurde, was beinahe dem Vor-Konsolidierungs-Niveau entspricht und die ausgabenseitige Vorgehensweise nochmals unterstreicht. Ab 2008 ist aufgrund der Wirtschaftskrise wie in vielen anderen Ländern wieder ein Anstieg der Schuldenquote (2008: 89,8%) zu verzeichnen.

3.3.2 Konsolidierung in Schweden

Wie in den anderen vorgestellten Ländern zeigt sich auch in Schweden die große Bedeutung der beiden Erfolgsfaktoren Ausgabenkürzungen und institutionelle Reformen. In Schweden gab es (ähnlich wie in Finnland) eine schwere Wirtschafts- und Bankenkrise Anfang der 1990er Jahre (Wagschal – Wenzelburger, 2008). Nachdem der Höhepunkt der Krise 1993 erreicht wurde (Haushaltsdefizit 11,4% des BIP), beschloss man nach der Wahl 1994 Konsolidierungspakete, in welchen die ausgabenseitigen Maßnahmen eindeutig überwogen (Übersicht 3.4).

Übersicht 3.4: Entwicklung ausgewählter Quoten Schwedens

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2007
	In % des BIP											
Schuldenquote	66,2	70,5	72,4	72,1	72,1	69,2	69,1	64,8	53,6	54,4	52,6	40,5
Primärsaldo	-6,8	-6,6	-4,9	-4,1	0,6	2,3	4,1	3,3	4,9	3,2	0,6	2,9
Ausgabenquote		71,7	69,6	65,1	63,0	60,9	58,8	58,6	55,6	55,5	56,7	52,5
Abgabenquote		48,3	48,5	47,9	50,4	50,9	51,6	51,8	51,8	49,9	47,9	48,3
BIP-Wachstum real	-1,2	-2,1	3,9	4,0	1,5	2,5	3,8	4,6	4,4	1,1	2,4	2,6
Arbeitnehmerentgelte		18,2	17,3	16,4	16,8	16,4	15,9	15,5	15,3	15,6	15,8	15,1
Mon. Sozialleistungen		22,2	21,7	20,1	19,3	18,5	18,3	17,8	17,1	16,9	17,0	15,3
Soziale Sachtransfers		1,9	2,0	2,1	2,2	2,0	2,2	2,3	2,6	2,7	3,1	3,0
Sonstige lfd. Transfers		1,6	1,8	1,9	1,7	1,7	1,9	2,0	2,1	2,1	2,1	2,1
Subventionen		4,4	4,0	3,6	3,2	2,6	2,1	2,0	1,5	1,4	1,5	1,5
Vermögenstransfers		4,3	1,1	0,7	0,6	0,5	0,3	0,5	0,4	0,3	0,3	0,3
Bruttoinvestitionen	3,6	3,7	4,0	3,9	3,4	3,0	3,1	3,1	2,8	2,9	3,1	3,1
Zinsaufwand		5,7	6,2	5,3	5,4	5,2	4,6	4,0	3,5	2,8	3,1	1,8

Q: AMECO, OECD.

Insgesamt sank im Zeitraum von 1994 bis 2000 die Ausgabenquote von 69,6% auf 55,6% des BIP, während die Steuer- und Abgabenquote von 48,5% auf 51,8% anstieg. Ein Schwerpunkt der Maßnahmen lag auf der Reduktion der monetären Sozialleistungen, die zwischen 1993 und 2000 um etwa 5 Prozentpunkte von 22,2% auf 16,9% des BIP verringert wurden. Beträchtliche Kürzungen nahm man bei den Subventionen vor, die von 4,4% des BIP (1993) auf 1,4% (2001) fielen. Rechnet man Kapitaltransfers hinzu, entwickelten sich die Unternehmensförderungen in Schweden noch dynamischer nach unten, von 8,7% auf 1,8% des BIP. Einsparungen bei den öffentlichen Bediensteten und Privatisierungsmaßnahmen trugen ebenfalls zur Ausgabenreduktion bzw. Schuldenreduktion bei. Die Arbeitnehmerentgelte im öffentlichen Sektor wurden von 18,2% (1993) auf 15,6% des BIP (2001) verringert.

In funktionaler Betrachtungsweise sparte Schweden bei den Ausgaben vor allem in den Bereichen "Soziales" (BIP-Quote von über 27% auf unter 24%) und "Wirtschaftliche Angelegenheiten" (von über 6% auf ca. 4,5%). Kürzungen im Bereich der sozialen Sicherung erreichte man durch verschärfte Zugangsregelungen zur Arbeitslosenversicherung und verringerte Transfers an Familien/Kinder und Kranke (*Schludi, 1997*).

Auf der Einnahmenseite verzeichnete Schweden vor allem die Erhöhung der Sozialabgaben für die Arbeitnehmer und die Einführung einer Zusatzsteuer für Unternehmen, die der Lohnsummensteuer zuzurechnen ist. Zusätzlich trug die Erhöhung der Einkommensteuer für obere Einkommensgruppen zu Mehreinnahmen bei. Ende der 1990er Jahre und zu Beginn des neuen Jahrtausends wurden die Abgaben nochmals reduziert, was den besonderen Beitrag der Ausgabeneinsparungen zum Konsolidierungserfolg unterstreicht. Privatisierungsmaßnahmen spielten in den 1990er Jahren in Schweden ebenfalls eine große Rolle. So privatisierte man zum Beispiel in den Bereichen Bahn- und Flugverkehr, Post und Telekommunikation sowie Energie. Die in der Krise verstaatlichten Banken wurden re-privatisiert. Insgesamt erzielte man über den Zeitraum 1993 bis 2000 ca. 15 Mrd. US-Dollar an Privatisierungserlösen.

Gestützt wurden die Einsparungen durch neue institutionelle Rahmenbedingungen. So reformierte Schweden den Budgetprozess grundsätzlich, indem die Kompetenzen des Finanzministeriums gestärkt wurden. Insgesamt ging man von einem bottom-up- zu einem top-down-Prozess über, der auch für die österreichische Haushaltsrechtsreform im Bund Vorbildcharakter hatte. Dabei setzte man im Rahmen der Budgeterstellung Ausgabenobergrenzen. Diese orientierten sich an den makroökonomischen Rahmendaten. Weiters stärkte die Reform die mittelfristige Finanzplanung deutlich, indem Ausgabenobergrenzen für die drei folgenden Jahre festgelegt wurden. Zudem gestaltete man die Budgetgebarung transparenter, indem ausgegliederte Fonds wieder in das öffentliche Budget eingegliedert wurden. Zusätzlich zu diesen institutionellen Faktoren waren in Schweden auch die monetären Rahmenbedingungen von Bedeutung. So führten Währungsabwertungen und die monetäre Stabilisierung durch die Zentralbank dazu, dass sich die Konjunktur schnell erholte und somit das anschließende Wachstum zum Konsolidierungserfolg beitrug.

Mit Hilfe dieser Maßnahmen konnte Schweden die Schuldenquote erfolgreich von 72,4% (1994) auf 53,6% im Jahr 2000 senken. 2007 betrug die Quote nur mehr 40,5%. Infolge der

krisenbedingten Defizite wird die Schuldenquote nach jüngsten Prognosen der EU-Kommission bis 2010 wieder auf 43,6% ansteigen.

3.3.3 Konsolidierung in Finnland

Ein weiteres Beispiel für eine erfolgreiche Konsolidierung über Ausgabenkürzungen und institutionellen Reformen stellt Finnland dar. Der Einleitung von Konsolidierungsmaßnahmen im Jahr 1993 ging eine schwere Wirtschafts- und Bankenkrise voraus, welche die budgetäre Situation erheblich verschlechterte (*Hauptmeier – Heipertz – Schuknecht, 2006*). So rutschte man 1993 in ein Budgetdefizit von 8,2% des BIP, was letztendlich die ausgabenbasierten Konsolidierungsbestrebungen auslöste.

Übersicht 3.5: Entwicklung ausgewählter Quoten Finnlands

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2007
	In % des BIP											
Schuldenquote	40,0	55,3	57,8	56,7	56,9	53,8	48,2	45,5	43,8	42,3	41,3	35,1
Primärsaldo	-3,4	-3,8	-2,1	-2,7	-0,1	1,2	3,2	2,8	7,2	5,2	4,4	3,5
Ausgabenquote	62,3	64,7	63,7	61,5	59,9	56,2	52,6	51,5	48,3	47,8	48,8	47,3
Abgabenquote	45,7	45,0	47,6	46,1	47,3	46,6	46,4	46,1	47,4	44,8	44,8	43,1
BIP-Wachstum real	-3,7	-0,9	3,6	3,9	3,7	6,2	5,2	3,9	5,1	2,7	1,6	4,2
Arbeitnehmerentgelte	17,7	16,5	15,7	15,2	15,4	14,5	13,8	13,5	13,0	12,9	13,2	13,0
Mon. Sozialleistungen	22,2	23,7	23,7	21,9	21,3	19,7	18,2	17,7	16,2	15,9	16,3	15,1
Soziale Sachtransfers	1,3	1,3	1,3	1,3	1,4	1,6	1,4	1,6	1,6	1,7	1,8	2,2
Sonstige lfd. Transfers	2,1	2,2	1,9	2,0	2,1	2,3	2,2	2,3	2,2	2,2	2,3	2,5
Subventionen	3,4	3,2	3,0	2,7	2,0	1,8	1,7	1,6	1,5	1,4	1,4	1,3
Vermögenstransfers	0,5	1,7	1,9	2,8	1,5	0,3	0,4	0,9	0,4	0,4	0,4	0,3
Bruttoinvestitionen	3,5	2,8	3,0	2,7	2,8	3,1	2,9	2,8	2,5	2,6	2,7	2,5
Zinsaufwand	2,5	4,4	4,1	3,9	4,2	4,2	3,5	3,0	2,8	2,6	2,1	1,5

Q: AMECO, OECD.

So sank die Ausgabenquote in der Zeit von 1993 bis 2001 von 64,7% auf 47,8% (knapp 17 Prozentpunkte). Dabei fiel die Abgabenquote im selben Zeitraum von 45% auf 44,8%, wobei sie sich innerhalb dieser Periode zwischen 44,8% und 47,6% bewegte. Die Bewegungen auf der Abgabenseite waren unter anderem durch Anpassungen im Mehrwertsteuersystem, durch eine Anhebung der Sozialversicherungsbeiträge und durch eine Senkung der Einkommensteuer begründet.

Die Konsolidierung erfolgte hauptsächlich auf Basis von Einsparungen bei den Ausgaben. So kürzte man vor allem Transfers an Haushalte und Unternehmensförderungen. Innerhalb von nur drei Jahren (1993 bis 1996) verringerte Finnland die Subventionsquote von 3,2% auf 2,0% des BIP und bis 2001 sogar auf 1,4%. Die Kapitaltransfers (darunter v. a. Investitionszuschüsse) kürzte man zwischen 1995 und 1997 um 2,5 Prozentpunkte von 2,8% des BIP auf 0,3% des BIP. Ganz erheblich fiel der Rückgang der monetären Sozialleistungen aus, die zwischen 1994

(23,7% des BIP) und 2001 (15,9%) um nahezu 8 Prozentpunkte gekürzt wurden. Auch bei den öffentlichen Bediensteten sparte Finnland im Rahmen dieser Konsolidierung. Von 1993 bis 2001 fiel die Entgeltsumme der Beschäftigten im öffentlichen Dienst von 16,5% auf 12,9% des BIP.

Unterstützt wurden die Konsolidierungsmaßnahmen durch Reformen der institutionellen Rahmenbedingungen der Budgetprozesse. 1992 setzte Finnland Ausgabenobergrenzen bei Transfers, Subventionen und der öffentlichen Beschäftigung, um diese Ausgabenposten zukünftig auf geringerem Niveau zu halten. Weiters wurde das parlamentarische Quorum für Ausgabenkürzungen von einer Zwei-Drittel- auf eine absolute Mehrheit verringert. Ergänzend reformierte man das Finanzierungssystem für die nachgeordneten Verwaltungsebenen. So wurden Nachschusspflichten des Bundes für die nachgelagerten Gebietskörperschaften durch Zuwendungen auf der Basis von Budgetvorschauen ersetzt, was erheblich zum Konsolidierungserfolg beitrug. Ähnlich wie in Schweden setzte auch Finnland geldpolitische Maßnahmen (Währungsabwertung bzw. Zinspolitik) ein, die letztendlich den Konsolidierungserfolg untermauerten.

Insgesamt konnte in Finnland mit Hilfe dieser Maßnahmen die Schuldenquote von 57,8% (1994) über 42,3% (2001) auf 35,1% (2007) gesenkt werden. Seit 1997 wurden kontinuierlich Primärüberschüsse im Budget erzielt. Ähnlich wie in Belgien sanken in der Zeit nach der Konsolidierung die Ausgaben- als auch die Abgabenquote, was die Relevanz der Ausgaben- seite nochmals hervorhebt. Nach den Prognosen der EU-Kommission wird Finnland zumindest im Jahr 2009 die Defizitgrenze von 3% des BIP nicht überschreiten. Auch die Schuldenquote wird 2010 trotz der Finanzkrise voraussichtlich noch unter 48% des BIP liegen.

3.3.4 Konsolidierung in Irland

Auch bei der erfolgreichen Konsolidierung in Irland waren Kürzungen bei den Ausgaben und institutionelle Reformen die Hauptelemente. So verzeichnete man nach einem rasanten Anstieg der Schuldenquote in den 80er Jahren eine bemerkenswerte Konsolidierung Ende der 1980er Jahre (*Hauptmeier – Heipertz – Schuknecht, 2006*). Eine erste Phase mit drastischen Maßnahmen wurde bereits 1989 abgeschlossen. Mittels eines erfolgreichen "Fine-Tunings" beim Schuldenmanagement erreichte Irland bis Anfang des neuen Jahrtausends eine weiter sinkende Schuldenquote. Mit der Explosion der Defizite (2009 fast 12% des BIP) und mit dem deutlichen Anstieg der Staatsschuldenquote im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise könnten freilich Zweifel vorgebracht werden, ob die Budgetkonsolidierung nachhaltig war oder nur auf einem künstlich aufgeblähten Wachstum beruhte.

Betrachtet man nur die erste Konsolidierungsperiode (1986-1989), so fiel die Ausgabenquote innerhalb dieses Zeitraums um 10,5 Prozentpunkte. Zieht man den Zeitraum der 1990er Jahre hinzu, in dem laufend kleinere Maßnahmen zur Reduktion der Verschuldung ergriffen wurden, zeigt sich, dass die Ausgabenquote von 53,2% (1985) auf 41,1% (1995) gesenkt wurde. Danach verringerte man die Ausgabenquote kontinuierlich weiter, sodass 2007 ein Wert von 35,7% des BIP erreicht wurde.

Übersicht 3.6: Entwicklung ausgewählter Quoten Irlands

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	2007
	In % des BIP											
Schuldenquote	100,7	107,2	112,6	108,3	100,3	93,2	94,5	91,5	94,1	88,7	81,1	25,0
Primärsaldo	-2,0	-1,0	0,8	3,6	4,1	2,8	3,1	3,5	4,2	4,8	3,2	-0,6
Ausgabenquote	53,2	53,0	51,4	48,3	42,5	42,8	44,4	44,8	44,6	43,9	41,1	35,7
Abgabenquote	35,0	35,7	35,9	36,9	33,9	33,7	34,3	34,6	34,6	35,7	33,1	31,2
BIP-Wachstum real	3,1	0,3	4,7	4,3	6,2	7,6	1,9	3,3	2,7	5,8	9,8	6,0
Arbeitnehmerentgelte	11,4	11,5	11,2	10,4	9,7	10,3	10,9	11,1	11,2	10,9	10,1	9,4
Mon. Sozialleistungen	14,3	14,7	14,3	13,8	12,1	11,7	12,4	12,8	12,7	12,5	11,7	9,8
Soziale Sachtransfers	1,6	1,5	1,8	1,6	1,5	1,5	1,5	1,6	1,5	1,6	1,5	1,8
Sonstige lfd. Transfers	2,4	2,3	2,5	2,3	2,3	1,8	2,0	2,0	2,2	2,2	2,1	2,4
Subventionen	2,1	1,8	2,6	2,9	1,2	1,1	1,1	1,2	1,3	1,1	1,0	0,5
Vermögenstransfers	1,4	1,4	1,4	1,1	0,9	1,0	1,0	1,0	1,1	1,5	1,6	1,2
Bruttoinvestitionen	3,8	3,4	2,6	1,8	1,8	2,1	2,2	2,1	2,2	2,3	2,3	4,4
Zinsaufwand	9,6	9,0	9,2	8,5	7,6	7,8	7,6	7,0	6,6	6,0	5,3	1,0

Q: AMECO, OECD.

So setzte Irland in der Verwaltung einen Aufnahmestopp bei Beamten und es wurden gleichzeitig unter Einbeziehung der Gewerkschaften die Gehälter der Beamten gekürzt. Im Bereich der wirtschaftlichen Angelegenheiten konzentrierten sich die Maßnahmen hauptsächlich auf den Abbau von Subventionen an Unternehmen und es gab in der ersten Konsolidierungsphase Einsparungen bei den öffentlichen Investitionen. Letztere wurden in den 1990er Jahren jedoch wieder erhöht. Im Sozialbereich standen Kürzungen bei Transferzahlungen (Verschärfung der Anspruchsregelungen bei Pensionen) im Mittelpunkt. Ergänzt wurden die Ausgabenkürzungen durch Einschränkungen bei Transferzahlungen im Gesundheitsbereich und durch Privatisierungsprogramme. Mit Hilfe dieser umfangreichen ausgaben-seitigen Maßnahmen konnte es sich Irland leisten, die Steuern zu senken, um an Attraktivität als Wirtschaftsstandort für Direktinvestitionen zu gewinnen, was sich auch in der Entwicklung der Abgabenquote widerspiegelt. Auf der Einnahmenseite war lediglich die Einführung von Studiengebühren bzw. von Krankenhaus-Selbstbehalten zu verzeichnen.

Einen Beitrag zu den genannten Maßnahmen leisteten institutionelle Reformen. Ähnlich wie in Finnland spielte die Einführung eines mehrjährigen Budgets eine wesentliche Rolle, wodurch der mehrjährige Konsolidierungsweg geebnet werden konnte.

Gestützt wurde die erfolgreiche Senkung der Schuldenquote durch das bemerkenswerte Wirtschaftswachstum. So lagen die realen Wachstumsraten in der Konsolidierungsperiode ab 1987 bis 1990 stets über 4%, wobei 1990 sogar ein Wachstum von 7,6% erzielt wurde. Dies hat dazu geführt, dass dank der automatischen Stabilisatoren (Steuermehrereinnahmen bzw. Ausgabeneinsparungen) die Schulden erheblich reduziert werden konnten. Nichtsdestotrotz sank in Irland aber auch noch nach 1995 die Ausgabenquote weiterhin auf 35,7% (2007). So schaffte es Irland, die Schuldenquote von 112,6% (1987) innerhalb von 20 Jahren auf 25%

(2007) zu senken. Ähnlich rasant war jedoch ihr Anstieg im Zuge der Finanzkrise auf 44,1% (2008). Für 2010 wird eine Schuldenquote von nahezu 83% des BIP erwartet. Die von der EU-Kommission erwarteten Defizite 2009 und 2010 liegen bei 12,5% bzw. 14,7%.

3.3.5 Konsolidierung in Italien

Ein Beispiel für eine nicht erfolgreiche Konsolidierung ist Italien, bei der das Land Anfang der 1990er-Jahre das Schuldenproblem vorwiegend über Abgabenerhöhungen in den Griff zu bekommen versuchte. Italien beschränkt bezüglich Schulden bereits seit Ende der 1960er-Jahre einen auf Dauer unhaltbaren Weg (Inflation bzw. Währungsabwertung), was sich an den durchgehend hohen Primärdefiziten in dieser Zeit zeigt. Schließlich stieß die Wirtschaftskrise, die auch Italien traf, die Schuldenquote Richtung 100%-Marke, was das Land unter Druck brachte, da der Beitritt zur Eurozone in Gefahr war. Insofern versuchte man bereits Ende der 1980er Jahre bzw. Anfang der 1990er das Budget zu konsolidieren.

Übersicht 3.7: Entwicklung ausgewählter Quoten Italiens

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2007
	In % des BIP											
Schuldenquote	93,1	94,7	98,0	105,2	115,7	121,8	121,5	120,9	118,1	114,9	113,7	103,5
Primärsaldo	-3,5	-2,5	-0,8	1,6	3,5	2,8	4,0	4,5	6,7	5,4	5,3	2,7
Ausgabenquote	51,6	52,9	54,0	55,3	56,3	53,5	52,5	52,5	50,3	49,2	48,2	47,9
Abgabenquote	36,6	37,6	38,6	41,0	41,9	39,7	40,1	41,9	43,8	42,5	42,5	43,1
BIP-Wachstum real	3,4	2,1	1,5	0,8	-0,9	2,2	2,8	1,1	1,9	1,4	1,5	1,6
Arbeitnehmerentgelte	11,6	12,2	12,3	12,2	12,0	11,6	11,0	11,3	11,5	10,6	10,6	10,6
Mon. Sozialleistungen	15,0	15,0	15,1	16,1	16,6	16,8	16,3	16,5	17,0	16,7	16,9	17,1
Soziale Sachtransfers	2,4	2,6	2,5	2,5	2,3	2,1	1,9	1,9	2,0	2,0	2,1	2,7
Sonstige lfd. Transfers	1,1	0,9	1,0	1,0	1,3	1,0	0,9	1,1	1,1	1,1	1,2	1,5
Subventionen	2,2	1,8	1,8	1,8	1,9	1,7	1,4	1,5	1,2	1,3	1,2	1,0
Vermögenstransfers	1,8	2,0	1,5	1,4	1,5	1,3	2,4	1,5	1,2	1,4	1,5	1,7
Bruttoinvestitionen	3,2	3,2	3,1	2,9	2,5	2,2	2,1	2,2	2,2	2,3	2,4	2,3
Zinsaufwand	9,2	10,1	11,4	12,2	12,7	11,4	11,6	11,5	9,3	8,2	6,6	5,0

Q: AMECO, OECD.

In dieser Konsolidierungsphase versuchte Italien, den steigenden Ausgaben mittels Steuer- und Abgaben-Erhöhungen entgegenzukommen, um so einen Überschuss zu erzielen. So stieg die Ausgabenquote von 51,6% (1989) auf 56,3% (1993) des BIP, während die Abgabenquote von 36,6% auf 41,9% des BIP im selben Zeitraum anstieg. Bei den Ausgaben gab es zwar nennenswerte Kürzungen bei Subventionen, Vermögenstransfers und Bruttoinvestitionen. Diese Kürzungen wurden jedoch durch rasante Anstiege bei den monetären Sozialleistungen, Arbeitnehmerentgelten und Zinslasten wettgemacht bzw. übertrifft, weshalb die Ausgabenquote insgesamt anstieg. Mit Hilfe der Maßnahmen im Bereich der Abgaben schaffte man es zwar, den Primärsaldo von 1989 bis 1993 um 7 Prozentpunkte zu verbessern.

Insgesamt wirkten sich diese Maßnahmen jedoch keineswegs positiv auf die Schuldenquote aus. Ganz im Gegenteil stieg diese sogar noch weiter auf 121,8% (1994) des BIP an.

Nachdem dieser Konsolidierungsweg der Steuererhöhungen nicht erfolgreich war, kam es 1993/1994 zu einer Änderung des Kurses. Im Mittelpunkt stand nunmehr die Senkung der Ausgaben, während Steuern und Abgaben für die Konsolidierung nur mehr in geringem Ausmaß eingesetzt wurden. So konzentrierte sich die italienische Regierung vor allem auf Kürzungen im Bereich der Arbeitnehmerentgelte im öffentlichen Dienst, bei denen die Quote von 12% (1993) auf 10,6% (1999) des BIP reduziert wurde. Aber auch die Subventionen kürzte man ähnlich wie in der ersten erfolglosen Phase weiter von 1,9% (1993) auf 1,2% (1999) des BIP. Im Sozialbereich sparte Italien lediglich bei den Sachtransfers, was jedoch durch einen leichten Anstieg bei den monetären Transfers konterkariert wurde. Mittels dieser Konzentration auf der Ausgabenseite gelang es Italien, die Schuldenquote von 121,8% (1994) auf 113,7% (1999) des BIP zu reduzieren, was wiederum die Zinslast senkte und den Weg für weitere Schuldenreduzierungen ebnete.

Unterstützt wurde die positive Entwicklung der zweiten erfolgreichen Konsolidierungsperiode durch institutionelle Reformen. So brachte die Wahlrechtsreform 1994, mit der das Verhältniswahlssystem eingeschränkt und durch ein Mehrheitswahlssystem ergänzt wurde, eine Neuorganisation des Parteienwesens. Diese führte zu stabileren Regierungen. Weiters implementierte man im Rahmen des Budgetprozesses Ausgabenobergrenzen, die die Dynamik der Ausgabenentwicklung einbremsen sollten.

Insgesamt schaffte es Italien mit Hilfe dieser Maßnahmen, die Schuldenquote auf 103,5% des BIP im Jahre 2007 zu senken, wobei hierzu aber auch das sinkende Zinsniveau beitrug. Wie in den vorherigen Fällen ist jedoch bedingt durch die Krise wieder mit einem Anstieg der Schuldenquote zu rechnen, wobei die EU-Kommission in ihren jüngsten Prognosen von 116,7% des BIP im Jahr 2010 ausgeht.

3.4 Zusammenfassung

Aus theoretischen Überlegungen und der bisher vorliegenden empirischen Evidenz können die folgenden zentralen Elemente erfolgreicher Konsolidierungsstrategien abgeleitet werden:

- Konsolidierungsbestrebungen werden häufig durch ökonomische bzw. fiskalische Krisen ausgelöst, da mit steigenden budgetären Problemen das Krisenbewusstsein bzw. die Reformbereitschaft zunimmt.
- Der Erfolg einer auf Abgabenerhöhungen basierenden Konsolidierungspolitik ist typischerweise nur von kurzer Dauer. Im Gegensatz dazu wirken Ausgabenkürzungen, speziell im Verwaltungs- und im Transferbereich, nachhaltiger auf den Erfolg der Budgetkonsolidierung.
- Durch eine umfassende, offensive und politisch glaubwürdige Sanierungsstrategie muss im Zuge der Budgetsanierungsprozesse nicht unbedingt von Wachstumseinbußen ausge-

gangen werden, da es eine Vielzahl an Studien gibt, die Evidenz für nicht-keynesianische Effekte hinsichtlich Konsolidierungen gefunden haben.

- Institutionelle Reformen im Budgetprozess dienen der Flankierung, Unterstützung und Absicherung der Konsolidierungserfolge. Dazu zählt eine stärkere top-down-Orientierung der Budgetentscheidungsprozesse ebenso wie eine auf höhere Transparenz gerichtete Haushaltspolitik.

Literaturhinweise

- Afonso, A., "Expansionary Fiscal Consolidations in Europe: new Evidence", *Applied Economics Letters*, 2010, 17(2), S. 105-109.
- Ahrend, R., Catte, P., Price, R., "Interactions between monetary and fiscal policy: How Monetary conditions affect fiscal consolidation", OECD Economics Department, 2006, Working Paper 521.
- Alesina, A., "The end of large public debts", in Giavazzi, F., Spaventa, L., (Hrsg.), *High public debt: the Italian experience*, Cambridge University Press, 1988, S. 34-79.
- Alesina, A., Perotti, R., "Fiscal Expansions and Fiscal Adjustments in OECD Countries", NBER, 1995, Working Paper 5214.
- Alesina, A., Perotti, R., "Fiscal Adjustments in OECD countries: Composition and Macroeconomic Effects", NBER, 1997, Working Paper 5730.
- Alesina, A., Ardagna, S., "Tales of Fiscal Adjustment", *Economic Policy*, 1998, 13(27), S. 487-545.
- Alesina, A., Ardagna, S., "Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending", NBER, 2009, Working Paper 15438.
- Ardagna, S., "Fiscal Stabilisations: when do they work and why?", *European Economic Review*, 2004, 48(5), S. 1047-1074.
- Bräuninger, M., *Public Debt and Endogenous Growth*, Heidelberg, New York, 2003.
- Briotti, G., "Fiscal Adjustment between 1991 and 2002: Stylised Facts and Policy Implications", ECB, 2004, Occasional Paper 9.
- European Commission, "Public Finances in EMU 2007", Economic and Financial Affairs, 2007.
- Giavazzi, F., Pagano, M., "Can Severe Fiscal Constraints be Expansionary? Tales of Two Small European Countries", in: Blanchard, O. J., Fischer, S. (Hrsg.), *NBER, Macroeconomic Annual*, 1990, S. 75-116.
- Giavazzi, F., Pagano, M., "Non-Keynesian Effects of Fiscal Policy Changes: International Evidence and Swedish Experience", *Swedish Economic Policy Review*, 1996, 31, S. 67-103.
- Giudice, G., Turrini, A., in't Veld, J., "Can Fiscal consolidation be Expansionary in the EU? Ex-post evidence and ex-ante analysis", *European Economic Papers*, 2003, Nr. 195.
- Gruber, N., "Die Bedeutung der Lissabon-Strategie für Budgetkonsolidierungen ohne Wachstumsverluste", Diplomarbeit, WU Wien, August 2009.
- Guichard, S., Kennedy, M., Wurzel, E., André, C., "What promotes fiscal consolidation: OECD country experiences", OECD Economics Department, 2007, Working Paper 553.
- Hauptmeier, S., Heipertz, M., Schuknecht, L., "Expenditure Reform in Industrialised Countries: A Case study approach", ECB, 2006, Working Paper Series 634.
- Heylen, F., Everaert, G., "Success and failure of fiscal consolidation in the OECD: A multivariate analysis", *Public Choice*, 1998, 105, S. 103-124.
- Illera, R., Mulas-Granados, C., "What makes fiscal consolidations last? A survival analysis of budget cuts in Europe (1960-2004)", *Public Choice*, 2007, 134, S. 147-161.
- McDermott, J., Wescott, R. F., "An Empirical Analysis of Fiscal Adjustments", IMF, 1996, WP/96/59.
- Pattillo, C., Poirson, H., Ricci, L., "What Are the Channels Through Which External Debt Affects Growth?", IMF, 2004, WP/04/15.
- Perotti, R., "Fiscal policy in good times and bad", *Quarterly Journal of Economics*, 1999, 114(4), S. 1399-1436.
- Prammer, D., "Wirken Budgetkonsolidierungen expansiv? Kritische Würdigung der Literatur zu nicht-keynesianischen Effekten der Fiskalpolitik mit einer Fallstudie für Österreich", *Oesterreichische Nationalbank, Geldpolitik & Wirtschaft*, 2004, Q3/04, S. 36-56.
- Schludi, M., "Kürzungspolitik im Wohlfahrtsstaat – Deutschland und Schweden im Vergleich", Universität Konstanz, Diplomarbeit, 1997.
- von Hagen, J., Strauch, R., "Fiscal consolidations: Quality, economic conditions, and success", *Public Choice*, 2001, 109, S. 327-346.
- von Hagen, J., Hughes-Hallet, A., Strauch, R., "Budgetary consolidation in Europe: Quality, Economic Conditions and Persistence", *Journal of the Japanese and International Economies*, 2002, 16, S. 512 – 535.

Wagschal, U., Wenzelburger, G., "Successful Budget Consolidation: an International Comparison", Verlag Bertelsmann Stiftung, 2008.

Zaghini, A., "The Economic Policy of Fiscal Consolidations: the European Experience", Banca d'Italia, Temi di Discussione del Servizio Studi, 1999, 355.

Ewald Walterskirchen

4. Budgetkonsolidierung in Österreich

4.1 Erfahrungen mit Budgetkonsolidierungen aus keynesianischer Sicht

In der Vergangenheit wurden einige Male Anstrengungen unternommen, um das Budgetdefizit in Österreich zu verringern. Besonders ausgeprägt waren diese Bemühungen in den Jahren 1996/97 und im Jahr 2001 (siehe *Lehner, 1996; Butschek, 2004*). Das Defizit der öffentlichen Haushalte wurde 1995-1997 von 5,8% auf 1,8% und im Jahr 2001 weiter auf 0% des BIP verringert.

Alle EU-Staaten haben vor allem in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre unter dem Druck der Maastricht-Kriterien versucht, ihre Budgetdefizite massiv abzubauen. Aus keynesianischer Sicht lösen Kürzungen von Staatsausgaben und Steuererhöhungen zumindest kurzfristig dämpfende Effekte auf das Wirtschaftswachstum aus. Aus neoklassischer (und neocardianischer) Perspektive, die in der EU dominiert, verbessern sich die Erwartungen der Konsumenten und Investoren durch die Budgetkonsolidierung, sodass dadurch wachstumsfördernde Effekte auftreten.

Damit steht die Wirtschaftspolitik vor der schwierigen Situation, dass für eine ökonomische Schule höhere Budgetdefizite das BIP steigern (deshalb wurden sie im Krisenjahr 2009 eingegangen), für eine andere ökonomische Schule erhöht eine Verringerung der Budgetdefizite unter günstigen Bedingungen das BIP. Ob dadurch das Wachstum angeregt werde, hänge von den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und der Gestaltung der Konsolidierungspolitik ab.

Die Erfahrungen mit den großen Budgetkonsolidierungsschritten in Österreich und auch in der EU zeigen, dass die dämpfenden Wirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage (vor allem in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre) geringer waren als erwartet (*Marterbauer – Walterskirchen, 1999A*). Der Hauptgrund war, dass die Konsolidierung in einem günstigen weltwirtschaftlichen Klima bei stark sinkenden Zinssätzen erfolgte und auch Vermögenstransfers, Ausgliederungen aus dem öffentlichen Sektor (ASFINAG, SCHIG), Haftungen, Privatisierungen, budgetäre Einmaleffekte, Leasing-Konstruktionen etc. eine wichtige Rolle spielten. Solche Maßnahmen sind "buchungstechnischer Natur", von ihnen sind keine negativen Effekte auf die Nachfrage zu erwarten. Es wurden allerdings auch andere ausgabenseitige Maßnahmen ergriffen: Verringerung der Zahl der Beamten, Null-Gehaltsrunde, Verringerung von Verteidigungsausgaben und Sozialtransfers. Wie stark der Einfluss von Verbuchungsvorschriften und ihrer Kontrolle ist, zeigt das Jahr 2004, als das Budgetdefizit in Österreich (nachträglich) auf 4,4% des BIP in die Höhe schnellte, weil Eurostat die Verbuchung einer Kapitalspritze an die ÖBB als defizitneutrale Kapitalaufstockung nicht akzeptierte (siehe Abbildung 4.2).

Abbildung 4.1: Gesamtwirtschaftliche Finanzierungssalden nach Sektoren – Euro-Raum 16

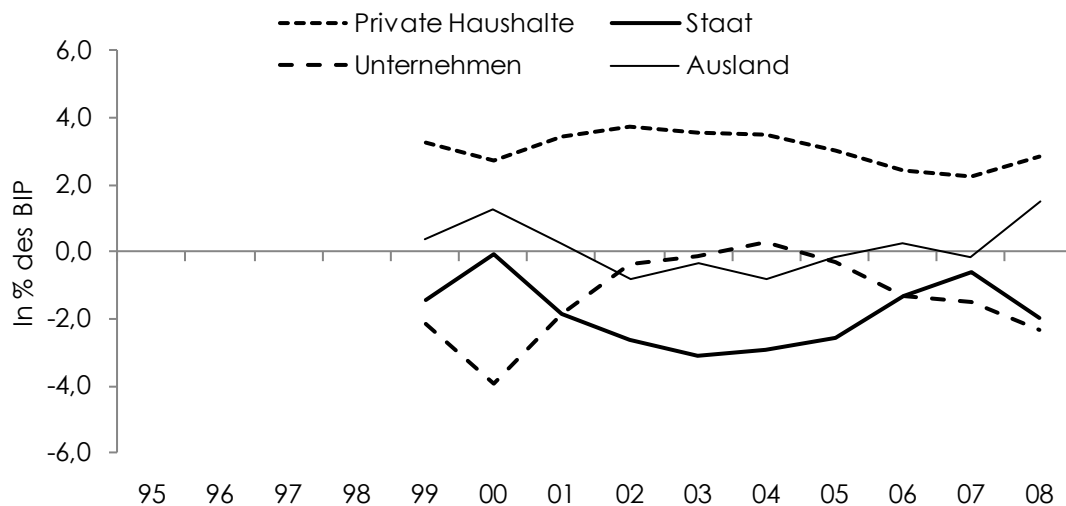
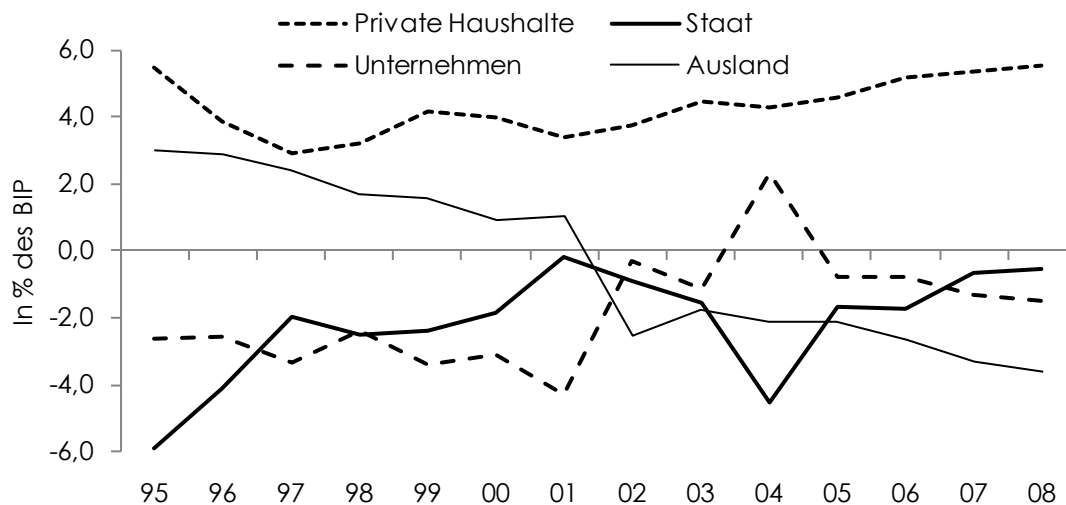


Abbildung 4.2: Gesamtwirtschaftliche Finanzierungssalden nach Sektoren – Österreich



Q: Eurostat.

In den Konsolidierungsjahren 1996 und 1997 blieb das Wirtschaftswachstum in Österreich nicht signifikant hinter dem EU-Durchschnitt zurück, im Jahr 2001 allerdings um 1½ Prozentpunkte. Das zeigt, dass die Art der Konsolidierung für das Wirtschaftswachstum eine wichtige Rolle spielt.

Heute ist zu befürchten, dass die Möglichkeiten von Zinssenkungen, Vermögenstransfers und "kreativer Buchführung" weitgehend ausgereizt sind und die Konsolidierungsschritte deshalb stärker als früher die gesamtwirtschaftliche Nachfrage treffen könnten.

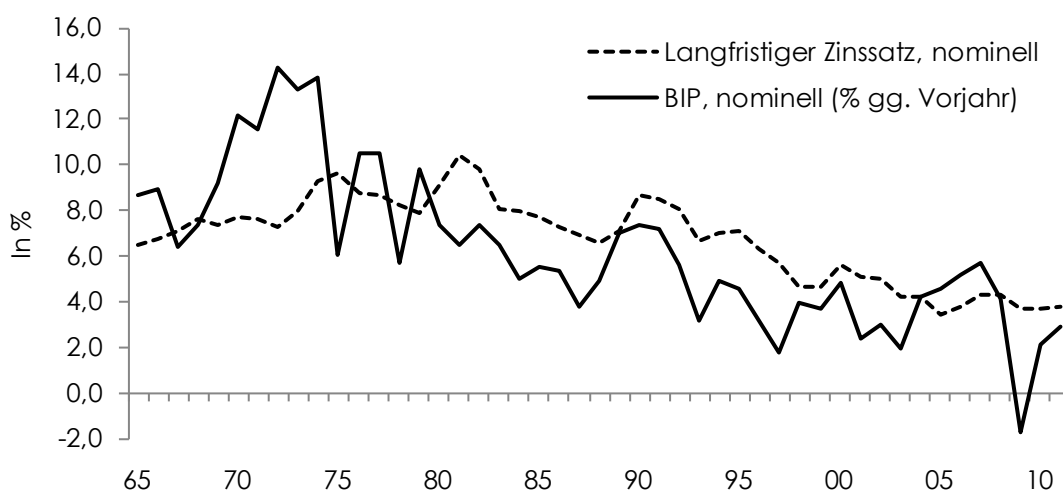
4.2 Makroökonomische Einflüsse auf das Budget

Aus makroökonomischer Sicht können Budgetdefizite nicht beliebig gestaltet werden, sondern sie hängen entscheidend von den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen (Wachstum, Zinssätze, Inflation) ab.

Das Wirtschaftswachstum hat großen Einfluss auf den Budgetsaldo, weil es sowohl die Staatseinnahmen steigert als auch die Staatsausgaben (Arbeitslosengeld) bremst. Als Faustregel kann man sagen: Wenn das Wirtschaftswachstum in Österreich nominell um 1 Prozentpunkt angehoben wird, dann sinkt das Budgetdefizit um gut 0,3% des BIP (fast 1 Mrd. €). Dies spricht für ein Wachstumspaket vor Beginn einer Konsolidierungsphase.

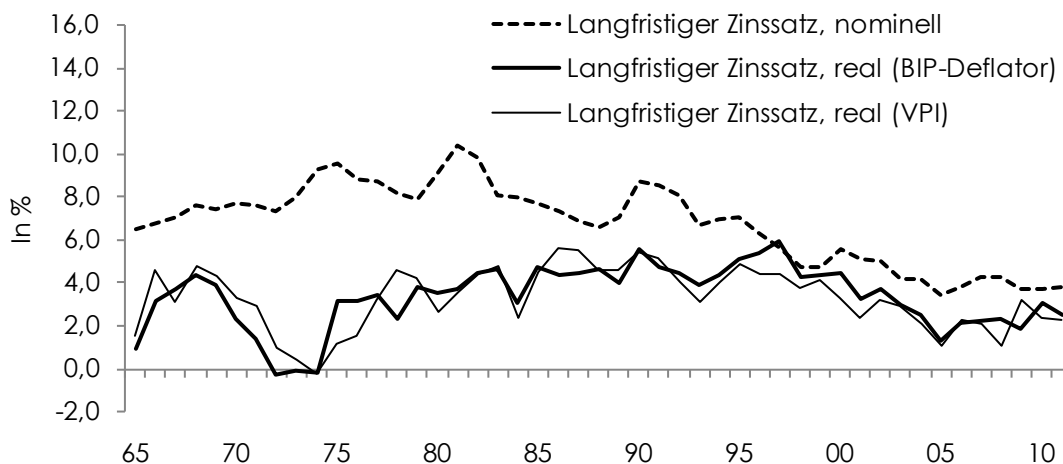
Auch die Relation zwischen Zinssatz und Wachstum hat Einfluss auf die Verschuldung des Staates. Seit Ende der 1970er Jahre liegt der langfristige Zinssatz in den wichtigsten Industrieländern (mit Ausnahme der Periode 2004-2008) über der Wachstumsrate (siehe Abbildung 4.3). Das erschwert es dem Staat, seine Schuldenquote zu stabilisieren (Schulmeister, 1995), weil die Steuereinnahmen mit dem nominellen Wachstum verknüpft sind. Dieser Zusammenhang betont auch die Wichtigkeit, bei guter Konjunktur Budgetdefizite und Schulden abzubauen.

Abbildung 4.3: Zinssatz und Wachstum – Österreich



Q: WIFO-Datenbank.

Abbildung 4.4: Entwicklung der Zinssätze – Österreich



Q: WIFO-Datenbank.

4.3 Saldenmechanische Überlegungen: Wer nimmt anstelle des Staates die Ersparnisse der privaten Haushalte auf?

Eine Verringerung des Budgetdefizits kann aus definitorischen Gründen nur dann gelingen, wenn die Unternehmen oder das Ausland (via Exportüberschuss) mehr Kredite aufnehmen oder die privaten Haushalte weniger sparen (Steindl, 1982). Es besteht deshalb ein Risiko, dass durchgeführte Maßnahmen zur Budgetkonsolidierung letzten Endes das Defizit nicht verringern, weil dies durch eine Wachstumsdämpfung verhindert wird.

In einer Volkswirtschaft müssen den Veränderungen der finanziellen Passiva insgesamt gleich große Veränderungen der Aktiva gegenüberstehen. Die Summe der Finanzierungssalden der einzelnen Sektoren muss Null ergeben. Die Darstellung dieser makroökonomischen Identität liefert einen nützlichen Rahmen für die empirische Analyse gesamtwirtschaftlicher Entwicklungen.

Internationale Erfahrungen zeigen, dass die Budgetkonsolidierung in Schweden und Finnland besonders erfolgreich war (Marterbauer, 1999). Dort glich vor allem der Auslandssektor die bisherigen Staatskredite aus, nachdem die Währungen im Gefolge der Finanzkrise der frühen 1990er Jahre massiv abgewertet wurden. Die Budgetkonsolidierung in den USA, Großbritannien, Spanien und Irland wurde durch die Auswirkungen der Immobilienpreisblasen wesentlich erleichtert, die zu einer Verringerung der Sparquote der privaten Haushalte (in den USA bis auf null) führten. Diese Entwicklung konnte nicht dauerhaft sein. Seit dem Platzen der Immobilienpreisblase weisen diese Länder extrem hohe Budgetdefizite auf. Einen Extremfall bildete Belgien: Hier wurde das Budgetdefizit überwiegend durch eine deutliche Verringerung der Zinszahlungen (Auslagerungen, Privatisierungen etc.) – ohne nennenswerte Kürzung der laufenden Ausgaben (ohne Zinsaufwand) bis zum Jahr 2008 – saniert (siehe Kapitel 3).

Wenn in den nächsten Jahren alle Regierungen ihr Budgetdefizit nach der Finanzkrise massiv verringern wollen, besteht nur eine relativ geringe Chance, dass Österreich dies über noch deutlich höhere Leistungsbilanzüberschüsse (d. h. höhere Auslandskredite) erreichen kann, da der große Boom in Osteuropa für einige Zeit vorbei sein dürfte. Allerdings wird der Welthandel voraussichtlich deutlich zunehmen.

Die Netto-Kredite der Unternehmen werden zwar mit der Konjunkturerholung zunehmen; das wird aber für eine rasche Budgetkonsolidierung wahrscheinlich nicht ausreichen. Denn im letzten Jahrzehnt lagen die Netto-Kreditaufnahmen der Unternehmen relativ stabil bei etwa 1% des BIP (Abbildung 4.2). Dies dürfte sich nicht gravierend ändern, zumal die Banken bei der Kreditvergabe zurückhaltender geworden sind.

Daraus folgt, dass die Budgetkonsolidierung in Österreich besonders erfolgreich sein wird, wenn es gelingt, die Unsicherheit und damit auch hohe Netto-Sparquote der privaten Haushalte zu verringern. Das ist eine Frage der Verteilungswirkungen der Budgetsanierung und der Kreditanreize für private Haushalte. Zum Vergleich: Die massive Budgetkonsolidierung 1996/97 war von einer starken kurzfristigen Verringerung der Sparquote der privaten Haushalte begleitet (siehe Abbildung 4.2). Dazu trug auch die Begrenzung der Sonderausgaben für die Bezieher höherer Einkommen (Einschleifregelung) bei. Entscheidend war jedoch, dass die privaten Haushalte ihren Konsumpfad trotz gedrückter Einkommen kurzfristig aufrecht hielten. Langfristig stieg allerdings die Sparquote der privaten Haushalte wieder deutlich an. Im Zeitraum 1995-2008 hing die Verbesserung der Budgetsituation saldenmechanisch vor allem mit der Verbesserung der Leistungsbilanz zusammen.

4.4 Einnahmen- und ausgabenseitige Konsolidierung

Die Erfahrungen zeigen, dass ausgabenseitige Konsolidierung politisch schwerer durchsetzbar, aber bei den derzeitigen politischen Zielsetzungen anhaltender ist. Da die meisten Regierungen die über Jahrzehnte stark gestiegene und relativ hohe Ausgabenquote langfristig senken wollen, wird eine Steigerung der Abgabenquote nur einen befristeten Einfluss auf das Defizit haben. Denn nach einigen Jahren werden die Regierungen dann wieder versuchen, die Abgaben- und Ausgabenquote zu verringern.

Eine echte ausgabenseitige Sanierung – z. B. durch eine Verwaltungs-, Gesundheits- oder Pensionsreform – braucht in der Regel länger, bis sie volle Wirkung zeigt. Man denke etwa an die Pensionsreform in Österreich (mit Auswirkungen über mehr als zwei Jahrzehnte). Unmittelbaren Effekt hatten freilich in der Vergangenheit die Null-Lohnrunde bei den Beamten (in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre), die Anpassung der Pensionen an die Inflation statt an die Lohnsteigerungen und der nur teilweise Ersatz für ausscheidende öffentlich Bedienstete. Eine einnahmenseitige Konsolidierung – durch Erhöhung von Abgaben, Gebühren oder Steuern – kann relativ rasch erfolgen. Darauf folgt jedoch bald der Druck auf eine Senkung der Abgabenquote.

In der EU wurde die Konsolidierung vor der Euro-Einführung zu zwei Dritteln ausgabenseitig, zu einem Drittel einnahmenseitig erreicht (Marterbauer – Walterskirchen, 1999A, 1999B). In Österreich erfolgte die Konsolidierung 1996/97 überwiegend ausgabenseitig (Rossmann, 2005 Schratzenstaller, 2010). Auf der Ausgabenseite schlugen allerdings auch Auslagerungen, Privatisierungen und die Verringerung des Zinsaufwands stark zu Buche. Auf der Einnahmenseite kam es u. a. zu einer Einschleifregelung für Sonderzahlungen, die vor allem die oberen Einkommen traf.

4.5 Einfluss der Inflation auf die Konsolidierung

In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre spielte das Zurückbleiben des öffentlichen Personalaufwands hinter dem privaten eine wichtige Rolle für die Sanierung. Die Ausgaben des öffentlichen Sektors bestehen ganz überwiegend aus Personalaufwand. Denn auch hinter dem Sachaufwand verbergen sich oft Gehälter in anderen halb-öffentlichen Bereichen.

Eine Null-Lohnrunde bei Beamten wirkt umso stärker, je höher die Inflation bzw. die Lohnsteigerungen im privaten Sektor sind. Bei den derzeitigen niedrigen Lohn- und Preissteigerungen hat eine Null-Lohnrunde bei den Beamten geringere Auswirkungen auf das Budget als in den 1990er Jahren, als die Inflation höher war. Ein geringerer Reallohnverlust für Beamte ist freilich politisch leichter durchzusetzen.

4.6 Verteilungswirkungen der Konsolidierung

Zu Beginn des vergangenen Jahrzehnts wurden die Verbrauchsteuern stark angehoben, um das Budgetdefizit zu verringern. Gemessen am Einkommen war das untere Einkommensdrittel davon doppelt so stark betroffen wie das obere (Marterbauer – Walterskirchen, 2000). Die Bezieher hoher Einkommen sparen einen großen Teil ihres Einkommens; dafür fallen keine Mehrwert- und Verbrauchsteuern an, sondern nur eine Steuer von den Zinserträgen. Die Erhöhung der Verbrauchsteuern schränkte die gesamtwirtschaftliche Nachfrage kurzfristig ein: Das Wirtschaftswachstum blieb in Österreich 2001 um 1½ Prozentpunkte hinter dem EU-Durchschnitt zurück. Bei der vor allem in Deutschland diskutierten Erhöhung der Mehrwertsteuer ist also Vorsicht geboten.

Eine ausgabenseitige Sanierung trifft die vermögenden Schichten in der Regel sehr wenig. Es gibt allerdings einige Ausgabenbereiche, von denen höhere Einkommen stark profitieren: Förderung der Kultur (Oper), Förderung des Wohnungseigentums etc. Die Bezieher höherer Einkommen, die eine sehr hohe Sparquote haben, könnten durch eine Ausweitung der vermögensbezogenen Steuern zur Konsolidierung beitragen.

Die WIFO-Verteilungsstudie (Guger et al., 2009) hat gezeigt, dass von den Staatsausgaben vor allem die unteren und mittleren Einkommen profitieren, während alle sozialen Schichten von den Staatseinnahmen annähernd proportional zum Einkommen betroffen sind.

4.7 Schlussfolgerungen aus den österreichischen Erfahrungen

Ein entscheidender Grund für die Notwendigkeit einer Budgetkonsolidierung liegt in den stark steigenden Zinszahlungen für die Staatsschuld. Ein immer größerer Teil der Steuern muss für Zinszahlungen aufgewendet werden (*Walterskirchen, 1987*).

In der Vergangenheit haben Budgetsanierungsschritte das Wirtschaftswachstum (mit Ausnahme des Jahres 2001) nur wenig gedämpft, weil Auslagerungen (*ASFINAG, SCHIG, BIG* etc.), Haftungen, Privatisierungen und Leasingkonstruktionen die Schuldenlast teilweise vom öffentlichen zum privaten Sektor bzw. in die Zukunft verschoben. Diese Möglichkeiten, die eigentlich nicht die Schulden verringern und keinen Beitrag zu einer langfristigen nachhaltigen Budgetkonsolidierung leisten, sondern nur formale Budgetkriterien erreichbar machen, stoßen an ihre Grenzen (zur Privatisierung siehe Kapitel 6.2). In den kommenden Jahren ist das Risiko einer Wachstumsdämpfung durch Konsolidierungsmaßnahmen größer, weil Budgetkosmetik und Zinssenkungen (siehe Abbildung 4.4) heute weitgehend ausgereizt sind.

Bei saldenmechanischer Betrachtung zeigt sich, dass stark steigende Exportüberschüsse im letzten Jahrzehnt die Budgetkonsolidierung in Österreich wesentlich erleichterten. Eine weitere Steigerung dieser Exportüberschüsse wird in Zukunft nur in begrenztem Ausmaß erfolgen können, weil alle Industrieländer ihre Budgets nach der Finanzkrise sanieren wollen und in Ost-Mitteuropa eine wirtschaftliche Konsolidierungsphase auf den Boom folgen dürfte. Allerdings werden die Weltwirtschaft 2010 und 2011 um etwa 3% und der Welthandel um 8% wachsen, sodass eine Verbesserung des Außenhandels mit China und anderen Schwellenländern möglich erscheint.

Vom Unternehmenssektor ist nur eine geringe Ausweitung der Verschuldensposition zu erwarten. Die Unternehmen konnten ihre Investitionen im letzten Jahrzehnt infolge von Globalisierung (Billigimporten) und Arbeitsmarktflexibilisierung weitgehend aus dem Cashflow finanzieren. Die Nettokredite des Unternehmenssektors bewegten sich seit 2002 in Österreich bei nur etwa 1% des BIP, in einem Jahr wurde der Unternehmenssektor sogar zum Gläubiger. Es ist wenig wahrscheinlich, dass sich diese Situation in den nächsten Jahren grundlegend ändern wird – zumal die Banken ihre Anforderungen zur Kreditbesicherung erhöht haben und die außerordentlich niedrige Kapazitätsauslastung die Investitionsneigung der Unternehmen dämpfen wird.

Die größten Chancen auf eine Budgetkonsolidierung, die das Wachstum nicht spürbar bremst, liegen bei einer Verringerung der Sparquote (*Tichy, 2009*) und einer Ausweitung der Investitionen der privaten Haushalte.

Die Sparquote der privaten Haushalte ist im vergangenen Jahrzehnt in Österreich – entgegen dem europäischen Trend – gestiegen. Die Beachtung der Verteilungseffekte der Budgetpolitik kann über eine Verringerung der Sparquote zum Konsolidierungserfolg beitragen. Das Gleiche gilt für die Anregung von Investitionen im Bereich der thermischen Sanierung.

Die verfügbaren Einkommen des unteren Drittels der Haushalte sollten von der Konsolidierung möglichst nicht betroffen werden, weil dies fast zur Gänze Auswirkungen auf den privaten Konsum hätte. Die Budgetkonsolidierung in Österreich wird – abgesehen von den weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen – umso besser gelingen, je weniger der Konsum und die Realinvestitionen von den Maßnahmen betroffen werden.

Übersicht 4.1: Einkommensverwendungs- und Vermögensänderungskonto des Sektors Staat

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	In % des BIP																				
Ausgaben	53,1	51,6	51,5	52,6	53,3	56,4	56,1	56,3	55,9	53,7	54,0	53,7	52,1	51,6	51,0	51,5	54,0	50,1	49,7	48,8	48,9
Vorleistungen	5,1	5,0	5,0	5,1	5,2	5,5	5,7	5,9	6,0	5,1	5,1	5,3	5,0	4,4	4,3	4,4	4,4	4,4	4,3	4,3	4,6
Arbeitnehmerentgelte	11,8	11,5	11,5	11,7	11,9	12,4	12,4	12,6	12,3	11,5	11,4	11,4	11,0	9,9	9,6	9,7	9,4	9,4	9,4	9,2	9,2
Produktions- und Importabgaben	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3
Subventionen	3,2	3,1	3,0	3,2	3,3	3,3	2,9	2,8	2,5	3,2	3,5	3,3	3,2	3,3	3,3	3,6	3,5	3,4	3,4	3,3	3,5
Zinsen für die Staatsschuld	3,5	3,6	3,8	3,9	4,0	4,0	3,7	4,1	4,0	3,8	3,7	3,5	3,6	3,5	3,4	3,1	3,0	3,0	2,9	2,9	2,6
Monetäre Sozialleistungen	18,1	17,6	17,5	17,5	18,0	19,3	19,5	19,7	19,7	19,3	19,0	19,1	18,9	19,0	19,2	19,5	19,2	18,8	18,5	18,0	18,1
Sonstige laufende Transfers	2,2	2,0	1,9	2,2	2,1	2,3	2,3	2,2	2,3	1,7	1,9	1,9	1,8	2,6	2,4	2,5	2,3	2,3	2,3	2,2	2,1
Vermögenstransfers	1,9	1,7	1,8	1,9	1,9	1,9	1,8	1,9	1,8	2,1	2,3	2,1	2,2	2,4	2,1	2,1	5,6	2,2	2,4	2,3	2,1
Bruttoinvestitionen	3,1	3,1	3,0	3,0	3,0	3,2	3,3	3,0	2,8	2,0	1,9	1,7	1,5	1,2	1,3	1,2	1,1	1,1	1,0	1,1	1,1
Nettozugang an nichtprod. Vermögensgütern	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	-0,2	0,0	-0,1	0,0	0,0	-0,4	-0,1	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Soziale Sachleistungen	3,9	3,8	3,7	3,7	3,8	4,0	4,1	4,2	4,1	4,9	5,0	5,1	5,0	5,1	5,2	5,3	5,4	5,4	5,4	5,5	5,5
Einnahmen	49,6	48,4	48,9	49,5	51,3	51,9	51,1	50,5	51,8	51,7	51,5	51,3	50,3	51,4	50,1	49,9	49,5	48,4	47,9	48,1	48,4
Markt- und Nichtmarktprod. für Eigenverwendung.																					
Erlöse der Nichtmarktproduzenten	4,0	3,9	3,9	3,9	4,0	4,3	4,5	4,6	4,6	3,0	3,0	2,8	2,7	1,8	1,8	1,8	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9
Produktions- und Importabgaben	15,6	15,6	15,2	15,3	15,3	15,4	15,5	14,0	14,5	14,9	14,9	15,1	14,7	14,8	14,9	14,9	14,9	14,6	14,2	14,1	14,2
Vermögenseinkommen	2,0	2,0	2,2	2,2	2,3	2,0	1,9	1,9	1,6	1,7	1,4	1,5	1,5	1,6	1,6	1,5	1,4	1,4	1,4	1,5	1,2
Einkommen- und Vermögensteuer	11,6	10,7	11,4	11,9	12,5	12,5	11,1	11,7	12,7	13,5	13,7	13,3	13,2	15,0	13,9	13,7	13,5	12,9	13,0	13,5	14,0
Sozialbeiträge	15,5	15,4	15,3	15,4	16,1	16,7	17,2	17,2	17,3	17,3	17,2	17,2	16,8	16,7	16,4	16,5	16,3	16,2	16,1	15,9	15,9
Sonstige laufende Transfers	0,7	0,7	0,8	0,8	1,0	0,9	0,8	0,8	1,1	1,0	1,1	1,2	1,2	1,3	1,2	1,2	1,3	1,2	1,2	1,1	1,1
Vermögenstransfers	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,1
Finanzierungssaldo	-3,5	-3,1	-2,6	-3,0	-2,1	-4,5	-5,0	-5,9	-4,1	-2,0	-2,5	-2,4	-1,9	-0,2	-0,9	-1,6	-4,5	-1,7	-1,7	-0,7	-0,5

Q: Statistik Austria.

Literaturhinweise

- Butschek, F., Vom Staatsvertrag zur EU, Böhlau, Wien, 2004.
- Guger, A., Agwi, M., Buxbaum, A., Festl, E., Knittler, K., Halmayer, V., Pitlik, H., Sturn, S., Wüger, M., Umverteilung durch den Staat in Österreich, Wien, 2009. http://www.wifo.ac.at/www/jsp/print_index.jsp?action=print&typeid=8&display_mode=2&fid=23923&id=36801.
- Lehner, G., "Budgetkonsolidierung prägt Bundesvoranschlag 1996 und 1997", WIFO-Monatsberichte, 1996, 70(5).
- Marterbauer, M., "Grenzen der Steuerfähigkeit: Die schwedische Fiskalpolitik im Konjunkturzyklus", in: Riegler, C., Schneider, O., Schweden im Wandel – Entwicklungen, Probleme, Perspektiven, Berlin, 1999.
- Marterbauer, M., Walterskirchen, E., Gesamtwirtschaftliche Effekte der Budgetkonsolidierung in Europa, WIFO-Gutachten, 1999A. Kurzfassung in: WIFO-Monatsberichte, 1999, 73(4).
- Marterbauer, M., Walterskirchen, E., "Keynesianische oder neoklassische Effekte der Budgetkonsolidierung in Europa zwischen 1995 und 1997? ", in: Heise A. (Hrsg.), Makropolitik zwischen Nationalstaat und Europäischer Union, Marburg, 1999B.
- Marterbauer, M., Walterskirchen, E., "Verteilungseffekte des Regierungsprogramms", Wirtschaft und Gesellschaft, 2000(2).
- Schratzenstaller, M., Überblick über die Maßnahmen zur Budgetkonsolidierung 1996/97, Manuskript, Wien, 2010.
- Schulmeister, S., "Zinssatz, Wachstumsrate und Staatsverschuldung", WIFO-Monatsberichte, 1995, 69(3).
- Steindl, J., "The Role of Household Saving in the Modern Economy", Banca Nazionale del Lavoro, 1982 (1).
- Tichy, G., "Einige unkonventionelle Gedanken zum Leben nach der Krise", Wirtschaft und Gesellschaft 2009(4).
- Walterskirchen, E., "Budgetsanierung in einigen westeuropäischen Ländern", WIFO-Monatsberichte, 1987, 61(7).

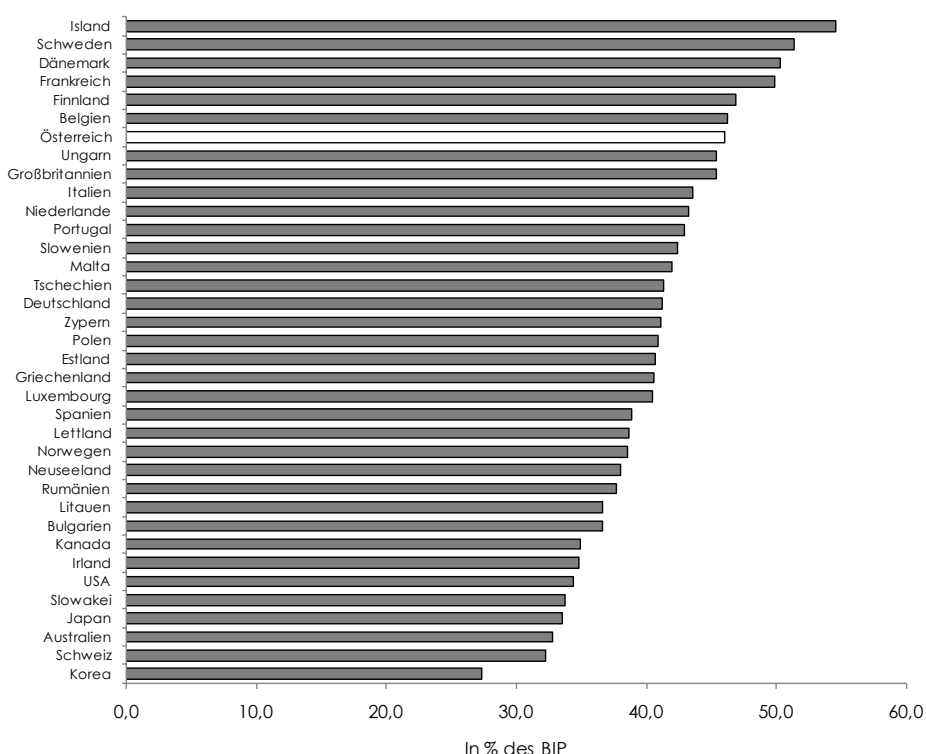
Kristina Budimir, Hans Pitlik

5. Optionen einer ausgabenbasierten Konsolidierung

5.1 Staatsausgabenstruktur Österreichs im internationalen Vergleich

Die in Kapitel 3 zusammengefassten empirischen Studien illustrieren anschaulich die überragende Bedeutung von Ausgabenkürzungen bei der Erzielung von nachhaltigen Konsolidierungserfolgen. Vor diesem Hintergrund zeigen die aktuellen Daten, dass für eine **ausgabenbasierte Konsolidierung in Österreich grundsätzlich ein hohes Potential** vorhanden sein dürfte. Die gesamten Staatsausgaben Österreichs (in der Abgrenzung des Staatssektors nach ESVG 95) belaufen sich im Jahr 2008 auf 137,9 Mrd. € bzw. 48,9% des BIP. Nur Schweden, Dänemark, Frankreich, Finnland und Belgien sowie das von der Finanzkrise bereits stark betroffene Island verzeichnen 2008 höhere Primärausgaben (Gesamtausgaben ohne Zinszahlungen) in Relation zur Wirtschaftsleistung als Österreich (46,3%) (Abbildung 5.1). Der ungewichtete Durchschnitt der Primärausgaben in einem Sample von 36 OECD- und EU-Ländern liegt bei 40,7% des BIP; im Mittel der EU-15-Länder (ohne Österreich) betragen die Primärausgaben 44,0%.

Abbildung 5.1: Internationaler Vergleich der Primärausgaben, 2008



Q: OECD, Eurostat, WIFO-Berechnungen. Daten aus dem Jahr 2007 für Korea, Australien, Japan, USA, Irland, Kanada, Neuseeland, 2006 für die Schweiz.

Probleme beim internationalen Vergleich von Staatsausgabenquoten

Staatsquoten sind durch institutionelle und verrechnungstechnische Arrangements verzerrt und beschreiben somit das Ausmaß, in dem der Staat auf das wirtschaftliche und soziale Geschehen Einfluss nimmt, nicht vollständig befriedigend. Beim internationalen Vergleich von Staatsausgabenquoten treten insbesondere folgende Zuordnungsschwierigkeiten auf (vgl. z. B. *Joumard et al., 2003*):

1. Die institutionelle Zuordnung zum Staatssektor orientiert sich an formellen Kriterien der VGR. Durch **budgetäre Ausgliederungen** können die Staatsausgaben buchungstechnisch beträchtlich reduziert werden. Großbritannien verfügt beispielsweise über ein nationales Gesundheitswesen, dessen Ausgaben praktisch vollständig dem Staatssektor zugerechnet werden. Österreich hat ein System staatlich organisierter Krankenversicherungen mit formell privatisiertem Spitalswesen. Ausgegliederte Infrastrukturunternehmen des Bundes (ASFINAG, BIG, ÖBB) oder der Gemeinden (Ver- und Versorgungsunternehmen) zählen formell nicht zum Staatssektor; in der Staatsquote scheinen hier nur die Verlustabdeckungen und Investitionszuschüsse auf, während Ausgaben vergleichbarer Institutionen in anderen Ländern vollständig dem Sektor Staat zugerechnet werden. Die Staatsausgabenquote Österreichs wird insofern im internationalen Vergleich eher noch unterschätzt. Einige Länder verwenden mehr und mehr das Vertragskonstrukt der "Public-Private-Partnership" bei Investitionsprojekten. Dort erstrecken sich die Budgetlasten über einen wesentlich längeren Zeitraum, was einen vorübergehenden Rückgang der öffentlichen Ausgaben zur Folge hat.

2. Die Erledigung von Staatsaufgaben kann sowohl über die Ausgaben- als auch über die Einnahmenseite des Budgets erfolgen. Steuervergünstigungen mit Quasi-Ausgabencharakter (**tax expenditures**) nehmen auch in Österreich einen beträchtlichen Anteil ein. In der Folge werden die Abgaben- wie auch die Ausgabenquote *ceteris paribus* geringer ausgewiesen als in jenen Ländern, in denen direkte Transfers an private Haushalte oder Unternehmen statt Steuervergünstigungen gewährt werden. Im Förderungsbericht der Bundesregierung werden für das Jahr 2008 **indirekte Förderungen (Steuervergünstigungen) in Höhe von 10,2 Mrd. €** ausgewiesen, die prinzipiell auch durch ausgabenwirksame Transfers und Subventionen getätigt werden könnten. Es existiert jedoch bislang keine Datenquelle, welche die unterschiedliche Handhabung in einzelnen Ländern darlegt. Einen Überblick über ökonomische Probleme und Schwierigkeiten bei der Ermittlung von tax expenditures gibt eine neue Veröffentlichung der OECD (2010).

3. Die **sozialen Sicherungssysteme** (Pensions-, Arbeitslosen- und Krankenversicherungen) sind unterschiedlich organisiert. So ist das schweizerische System der Pensionskassen ebenso wie die österreichische Pensionsversicherung eine Pflichtversicherung. In Österreich handelt es sich um eine staatliche Versicherung nach dem Umlageverfahren, während es sich in der Schweiz um staatlich regulierte private Versicherungen mit Kapitaldeckungsverfahren handelt, die nach ESVG 95 nicht dem Staatssektor zugerechnet werden. Insofern werden die Staatsausgabenquoten in Österreich gegenüber der Schweiz tendenziell höher ausgewiesen.

4. **Soziale Unterstützungsleistungen** werden international **unterschiedlich besteuert**. In Italien oder Skandinavien unterliegen sie im Wesentlichen derselben Besteuerung wie reguläre Einkommen, während sie in Österreich steuerfrei sind. Folglich sind die Sozialausgaben und damit auch die gesamten Staatsausgaben (und Abgabeneinnahmen) in der ersten Ländergruppe *ceteris paribus* tendenziell höher. Unterschiedlich geregelte indirekte Steuern auf soziale Sachleistungen erschweren den Vergleich zusätzlich.

Übersicht 5.1 illustriert die Unterschiede Österreichs in der **ökonomischen Ausgabenstruktur** im Vergleich mit den Durchschnittswerten aus dem gesamten Sample und den anderen EU-15-Ländern. Die Kategorisierung entspricht den Transaktionsklassen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung im System of National Accounts.

Übersicht 5.1: Ausgabenstruktur in ökonomischer Gliederung, internationaler Vergleich 2008

Ausgabenkategorie	OECD/EU-Sample 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
Zinsausgaben	2,1	2,4	2,6
Staatsausgaben	42,8	46,4	48,9

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

- Die *Produktionsausgaben* (laufender Personal- und Sachaufwand) des Staates sind in Österreich mit 13,7% des BIP vergleichsweise gering. Sie erreichten 1995 mit 18,5% des BIP ihren Höhepunkt und wurden vor allem im Zuge von Budgetausgliederungen der ASFINAG, im Spitalswesen und der kommunalen Versorgungsunternehmen (scheinbar) verringert.
- Deutlich überdurchschnittlich fallen in Österreich die *Transfers an private Haushalte* aus, die 2008 25,7% des BIP betragen. Österreich liegt um 5 Prozentpunkte über dem Mittel der anderen EU-15-Länder und um 7,6 Prozentpunkte über dem ungewichteten Durchschnitt im ganzen Sample. Insbesondere die monetären Sozialtransfers sind mit 18,1% des BIP beträchtlich höher als jene der Vergleichsgruppen.
- Die *Transfers an Unternehmen* (Subventionen und Kapitaltransfers) belaufen sich 2008 in Österreich auf 5,5% des BIP. Sie sind somit in Relation zur Wirtschaftsleistung mehr als doppelt so hoch wie in den übrigen "alten" EU-Mitgliedsländern.
- Die *Bruttoinvestitionen* des Sektors Staat sind seit Jahren rückläufig, zum Teil als Folge der Ausgliederungen. 2008 betragen sie nur noch 1,1% des BIP, ein auch im internationalen Vergleich äußerst niedriger Wert.

- Mit 2,6% des BIP liegen die *Zinsausgaben* des Staatssektors in Österreich leicht über dem ungewichteten Durchschnitt der übrigen EU-15-Länder (2,4%).
- Die gesamte *Staatsausgabenquote* Österreichs ist 2008 mit 48,9% überdurchschnittlich hoch. Sie liegt um 2,5 Prozentpunkte über dem ungewichteten Mittel der anderen EU-15-Länder und um mehr als 6 Prozentpunkte über dem des gesamten Samples.

Insgesamt zeigen sich in ökonomischer Gliederung beträchtliche Unterschiede der österreichischen Staatsausgabenstruktur im Vergleich mit anderen Ländern. Geringeren Produktionsausgaben und Investitionen stehen **deutlich höhere Transfers** zugunsten von privaten Haushalten und Unternehmen (Marktproduzenten) gegenüber. Ein Teil der Unterschiede ist auf budgetäre Aus- und Umgliederungen in Österreich zurückzuführen, die dazu führen, dass Unternehmensförderungen im internationalen Vergleich tendenziell etwas zu hoch, staatliche Investitionen und Produktionsausgaben zu niedrig ausgewiesen werden (vgl. Pitlik et al., 2008). Zählt man die Investitionen der ausgegliederten Einheiten, die zuvor Teil des Sektors Staat gewesen sind, hinzu, verdoppelt sich das öffentliche Investitionsvolumen auf 2,1% des BIP, ist im internationalen Vergleich aber immer noch niedrig¹³⁾.

Die ökonomische Gliederung betrachtet vor allem Instrumente der Ausgabenpolitik. Die wirtschaftspolitischen Prioritäten werden durch die funktionale Gliederung der Staatsausgaben nach Verwendungszwecken besser abgebildet. Übersicht 5.2 stellt die **funktionalen Ausgabenstrukturen** Österreichs denen anderer Länder in der Abgrenzung nach COFOG gegenüber. Zinsausgaben, die buchungstechnisch vor allem der COFOG-Abteilung Allgemeine öffentliche Verwaltung zugeordnet werden, sind herausgerechnet und werden als eigene Kategorie angeführt. Die jüngsten, für eine größere Ländergruppe verfügbaren Daten beziehen sich auf das Jahr 2007.

Markante Unterschiede zu den anderen europäischen Ländern¹⁴⁾ bestehen in den Kategorien Verteidigung, Umweltschutz sowie Wohnungswesen und kommunale Einrichtungen, in denen die Ausgaben Österreichs teils deutlich unter internationalen Vergleichswerten liegen¹⁵⁾; in den Bereichen **Wirtschaftliche Angelegenheiten** (+0,6 Prozentpunkte in Relation zu den EU 15 ohne Österreich), **Gesundheitswesen** (+1 Prozentpunkt gegenüber EU 15) und **soziale Sicherung** (+2,6 Prozentpunkte im Vergleich mit anderen EU-15-Ländern; +4,1 Prozentpunkte gegenüber EU 27 und Norwegen, ohne Bulgarien, Litauen und Rumänien) weist Österreich 2007 erheblich überdurchschnittliche Ausgaben aus. Mit 4% des BIP liegen die um Zinsaufwendungen bereinigten Ausgaben für die Allgemeine ("nicht-funktionsgebundene") öffentliche Verwaltung nur wenig über dem Durchschnitt. In der EU 15-Gegenüberstellung

¹³⁾ Ein Teil der Investitionen wird auch über Leasing-Ausgaben (Sachaufwand) erfasst, was eine weitere Ursache dafür darstellt, dass die Investitionsquote des Sektors Staat zu niedrig ausgewiesen wird.

¹⁴⁾ Angaben für weitere OECD-Länder (USA, Schweiz, Japan) beruhen zum Teil auf anderen Abgrenzungsmethoden und sind oft unvollständig. Auf ihre Darstellung soll deshalb hier verzichtet werden.

¹⁵⁾ Unterdurchschnittliche Ausgaben für Umweltschutz sowie für Wohnungswesen und kommunale Einrichtungen sind nicht unerheblich der formellen Privatisierung von kommunalen Ver- und Entsorgungsbetrieben geschuldet. Im Bereich Wohnungswesen wird der überwiegende Teil der Ausgaben der Wohnbauförderung nicht erfasst, weil es sich hierbei meist um Darlehensgewährungen und somit im Sinne der VGR finanzielle Transaktionen handelt, die nicht zu den Staatsausgaben gerechnet werden.

gibt Österreich 2007 mit 7,5% den höchsten Ausgabenanteil (zusammen mit Großbritannien) für das Gesundheitswesen relativ zur Wirtschaftsleistung aus. Die Ausgaben für soziale Sicherung liegen 2007 im EU 15-Vergleich mit 19,9% des BIP an 5. Stelle nach Frankreich (22,1%), Dänemark (21,6%), Schweden (21,6%) und Deutschland (20,3%) und übertreffen – wie zuvor erwähnt – den EU 15-Durchschnitt (ohne Österreich) um 2,6 Prozentpunkte.

Übersicht 5.2: Ausgabenstruktur in funktionaler Gliederung, internationaler Vergleich 2007

Ausgabenkategorie	EU 27 ¹⁾	EU 15 ²⁾	Österreich
		In % des BIP	
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
Gesamt	43,6	44,8	48,4

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

Die in der COFOG-Abteilung 10 zusammengefassten Ausgaben für Sozialschutz belaufen sich im Jahr 2008 auf ca. 56,4 Mrd. €, das sind immerhin 40,9% der gesamten österreichischen Staatsausgaben. Übersicht 5.3 zeigt, dass der Hauptanteil (59,8%, 33,7 Mrd. €) auf Leistungen im Zusammenhang mit der Alterssicherung (Alterspensionen, Hilfeleistungen) entfällt. Mit großem Abstand folgen Leistungen zugunsten von Familien und Kindern (12%, bzw. 6,7 Mrd. €) und Ersatzleistungen bei Krankheit und Erwerbsunfähigkeit (9,4%, bzw. 5,3 Mrd. €). Die Ausgaben für Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit (also ohne aktive Arbeitsmarktpolitik) betragen 2008 3,1 Mrd. €, das entspricht 5,5% der Staatsausgaben für soziale Sicherung.

Übersicht 5.3: Zusammensetzung der Ausgaben für soziale Sicherung nach COFOG (2. Ebene), Österreich

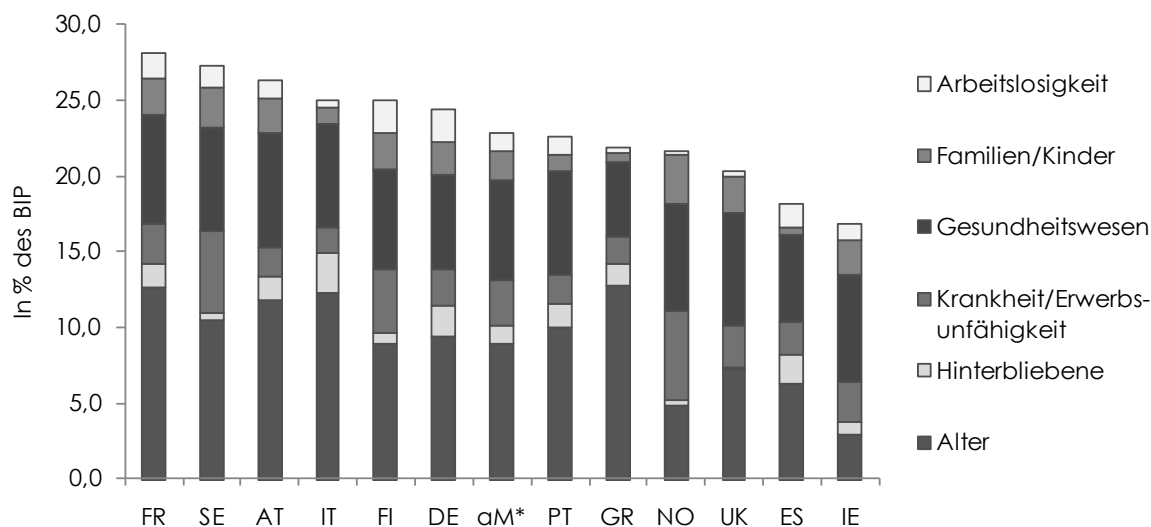
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
	In Mio. €			In % der Ausgaben für soziale Sicherung		
Krankheit und Erwerbsunfähigkeit	4.813	5.102	5.314	9,2	9,4	9,4
Alter	30.863	32.152	33.729	59,2	59,4	59,8
Hinterbliebene	4.144	4.271	4.419	8,0	7,9	7,8
Familien und Kinder	6.285	6.325	6.749	12,1	11,7	12,0
Arbeitslosigkeit	3.288	3.392	3.118	6,3	6,3	5,5
Wohnraum	98	115	124	0,2	0,2	0,2
Soziale Hilfe, nicht zuordenbar	1.913	2.071	2.257	3,7	3,8	4,0
Forschung im Bereich Sozialschutz	17	18	19	0,0	0,0	0,0
Soziale Sicherung, nicht zuordenbar	696	638	645	1,3	1,2	1,1
Soziale Sicherung insgesamt	52.117	54.084	56.374	100,0	100,0	100,0

Q: Statistik Austria, WIFO-Berechnungen.

Die länderspezifische Aufschlüsselung der Sozialausgaben nach den budgetmäßig gewichtigsten Funktionen (vgl. Abbildung 5.2) offenbart die vierthöchsten altersbezogenen Aufwendungen in Österreich mit 11,8% am BIP nach Griechenland, Frankreich und Italien sowie mit 1,6% am BIP die dritthöchsten Aufwendungen für Hinterbliebenenpensionen. Die Differenz zum Durchschnitt der ausgewiesenen Länder (exklusive Österreich), für die eine detaillierte Aufschlüsselung nach Funktionen verfügbar ist, beträgt im Pensionsbereich 3,3% des BIP.

Durchschnittliche Ausgaben im Vergleich zum ungewichteten Mittel der europäischen Länder gewährt das österreichische Sozialwesen für die Funktion Arbeitslosigkeit, unterdurchschnittliche Ausgaben für die Funktionen Krankheit und Invalidität (-1,0% des BIP) sowie für Familien und Kinder (-0,4% des BIP).

Abbildung 5.2: Ausgabenstruktur der sozialen Sicherung und Ausgaben für das Gesundheitswesen im europäischen Vergleich 2007



Q: Eurostat, WIFO-Berechnungen. Anmerkungen: Ohne Sozialausgaben für Wohnraum (10.6), Soziale Hilfe (10.7) und kollektive Dienstleistungen (10.8 und 10.9) nach COFOG-Abgrenzung. aM*=arithmetisches Mittel für die ausgewiesenen europäischen Länder ohne Österreich. Detaillierte Aufschlüsselung der Sozialausgaben nach Funktionen für Belgien, Dänemark, Luxemburg und die Niederlande nicht verfügbar.

5.2 Verwaltung

5.2.1 Bestandsaufnahme

Hinter den vermuteten Einsparungspotentialen in der öffentlichen Verwaltung verbirgt sich die Vorstellung, dass die staatliche Bürokratie in Österreich insgesamt 'zu groß' und 'zu teuer' ist. Für internationale Vergleiche und für die Ermittlung von Einsparpotentialen ist jedoch zu berücksichtigen, dass die gemessene Größe der Verwaltung wesentlich von der Abgrenzung des Staatssektors und von der Leistungstiefe bei Produktion und Bereitstellung des öffentlichen Leistungsangebots abhängt (vgl. Pitlik et al., 2008, S. 108ff). Außerdem ist Aufwendungen im Rahmen von Effizienzbetrachtungen auch die Qualität der erbrachten Leistungen gegenüber zu stellen.

Personal- und Sachaufwand im gesamten Staatssektor

Der in der Übersicht 5.1 dargestellte Personal- und Sachaufwand im gesamten Staatssektor Österreichs fällt mit rund 13,7% des BIP im Vergleich mit den anderen EU-15-Ländern (17,8%) unterdurchschnittlich aus. Die Differenz ist unter anderem auf Unterschiede in der Abgrenzung des Staatssektors und in der statistischen Erfassung der gekauften Vorleistungen und des Personalaufwands zurückzuführen (vgl. auch Pilichowski – Türkisch, 2008) (Übersicht 5.1 und 5.4). So enthält der für Österreich ausgewiesene Personalaufwand (9,2% des BIP) nicht die Ausgaben für zahlreiche formell privatisierte Einheiten (Krankenhäuser, kommunale Betriebe); der Sachaufwand schließt etwa keine Zahlungen für Gesundheitsleistungen ein, die von

ausgegliederten Krankenanstalten gekauft werden und ursprünglich dem Staatssektor zugerechnet wurden. Rechnet man diese, über Marktproduzenten abgewickelten sozialen Sachtransfers als Bestandteil der Vorleistungen hinzu, so nimmt die Relation der staatlichen Produktions- und Bereitstellungskosten zum BIP in Österreich auf 19,2% zu und liegt dann 1,4 Prozentpunkte unter dem Durchschnitt der anderen EU-15 Mitglieder in Höhe von 21,6%¹⁶⁾. Insgesamt sollten die Vergleichszahlen für den Personal- und Sachaufwand im Staatssektor nur mit Vorsicht herangezogen werden, da sie für Österreich *systematisch* zu geringe laufende Kosten ausweisen.

Übersicht 5.4: Abgrenzung von Verwaltungsbegriffen

Verwaltungsbegriff	Abgrenzung
Gesamtverwaltung	Pragmatisierte 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, in den meisten Krankenhausbetrieben und in zahlreichen kommunalen Ver- und Versorgungsunternehmen 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 Bildungs- (z. B. Lehrer, Professoren), Gesundheits- (z. B. Ärzte, Krankenpfleger), Entsorgungs- oder Sozialwesen (z. B. Sozialarbeiter); 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. Hinweis: Eine Aufstellung, welche Einheiten in Österreich dem Sektor Staat zugerechnet werden, findet sich unter http://www.statistik.at/web_de/statistiken/oeffentliche_finanzen_und_steuern/oeffentliche_finanzen/oeffentlicher_sektor/index.html.

Öffentliche Leistungen können sowohl von staatlichen Produktionseinheiten selbst erstellt als auch von nicht-staatlichen Anbietern bezogen werden, wobei die Leistungseinkäufe aus dem allgemeinen Haushalt finanziert werden (Naschold, 1995, Schedler – Proeller, 2006). Für internationale Vergleiche der Verwaltungskosten ist eine Einschränkung auf jene Bereiche sinnvoller, die üblicherweise vom Staat ausgeführt werden. Diese sogenannte **Kernverwaltung** besteht aus Aufgaben, die der nicht-funktionsbezogenen "allgemeinen" Verwaltung, der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Polizei, Justiz), der Verteidigung und der administrativen Tätigkeit in Sozialversicherungen zuzuordnen sind. Nicht zur Kernverwaltung zählen die "produzierenden" Dienste im Bildungs- (z. B. Lehrer, Professoren), Gesundheits- (z. B. Ärzte, Krankenpfleger), Entsorgungs- oder Sozialwesen (z. B. Sozialarbeiter); deren Administration wird allerdings der Kernverwaltung zugerechnet.

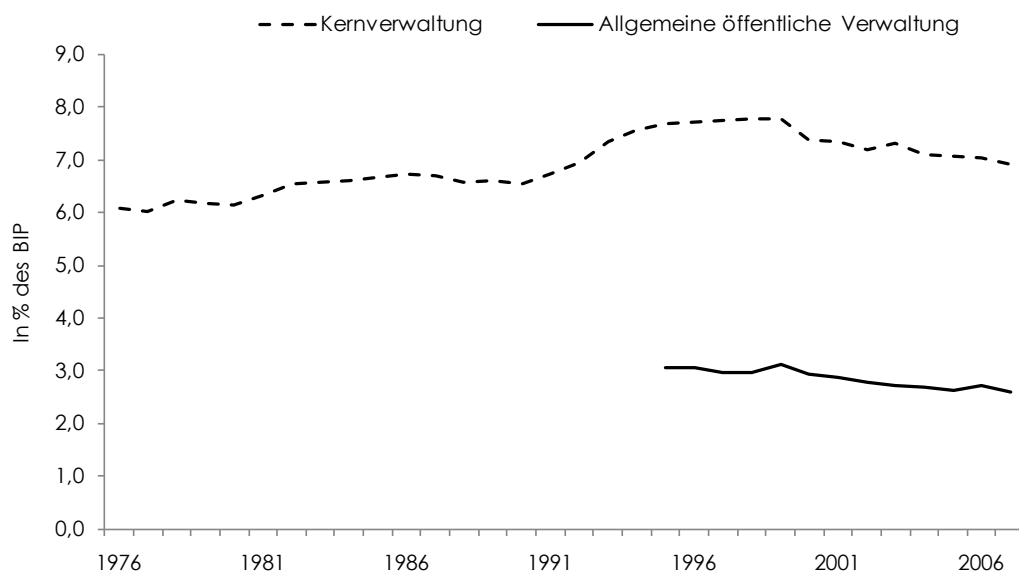
¹⁶⁾ Weitere Verzerrungen der internationalen Vergleichbarkeit von Personal- und Sachaufwendungen ergeben sich durch die österreichischen Subventionen zur Verlustdeckung im Spitalwesen.

Eine noch engere Abgrenzung beschränkt sich auf die Kosten der **allgemeinen öffentlichen Verwaltung**. Sie beinhalten die Ausgaben für 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.

Abbildung 5.3 illustriert die Entwicklung von Personal- und Sachausgaben in Kernverwaltung und funktionsunabhängiger Verwaltung in Österreich seit 1976 (bzw. seit 1995). Im Bereich der Kernverwaltung stiegen die Ausgaben von 1976 bis 1999 von 6,1% auf 7,8% des BIP an, wurden bis 2007 aber auf 6,9% (18,7 Mrd. €) zurückgeführt. Für die funktionsunabhängige "Allgemeine öffentliche Verwaltung" liegen Daten erst ab 1995 vor. Zwischen 1995 und 2007 wurden die Personal- und Sachausgaben von 3,1% auf 2,6% des BIP (7,1 Mrd. €) sukzessive verringert. Einsparerfolge, v. a. durch Personalmaßnahmen, sind insofern nicht von der Hand zu weisen.

Gelänge es, durch **Verbesserungen in der Verwaltungsorganisation** lediglich weitere 5% der laufenden Personal- und Sachausgaben (angenommene Effizienzreserve) einzusparen, so entspricht das in der Kernverwaltung einem Einsparungspotential von jährlich rund 900 Mio. €, in der allgemeinen Hoheitsverwaltung immer noch von jährlich 350 Mio. €.

Abbildung 5.3: Personal- und Sachaufwand in der "Kernverwaltung" und in der "Allgemeinen öffentlichen Verwaltung" in Österreich seit 1976

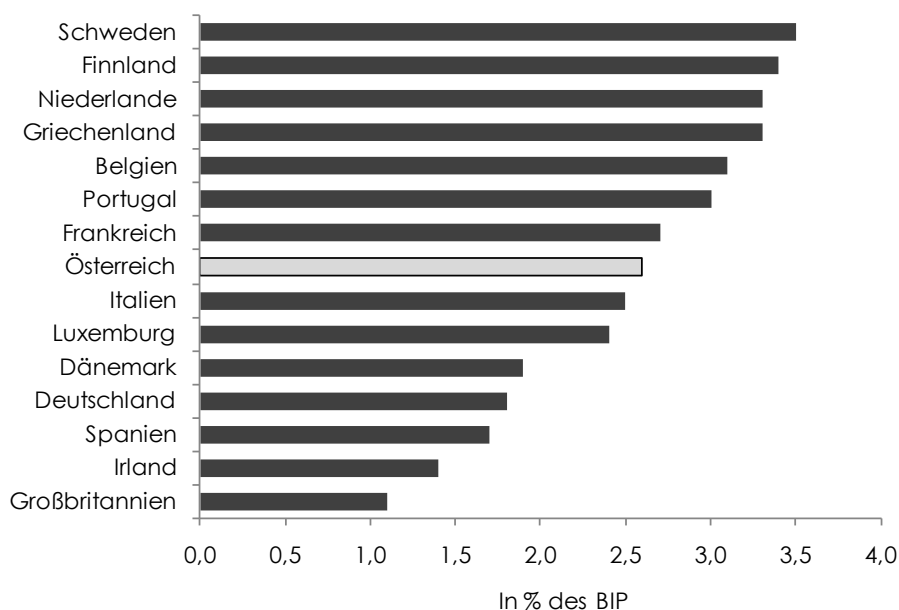


Q: Eurostat, WIFO.

Die Personal- und Sachausgaben in der Kernverwaltung in Relation zur Wirtschaftsleistung sind im EU-15-Vergleich leicht unterdurchschnittlich. Das ist vor allem auf die relativ geringen

laufenden Aufwendungen Österreichs in den Bereichen Sicherheit und Ordnung (1,3% des BIP) und Verteidigung (0,8% des BIP) zurückzuführen, die deutlich unter dem jeweiligen Mittel der anderen Länder liegen. Beim Personal- und Sachaufwand in der funktionsungebundenen "Allgemeinen öffentlichen Verwaltung" befindet sich Österreich im oberen Mittelfeld (Abbildung 5.4). Dänemark, Deutschland, Irland und Großbritannien verzeichnen zum Teil beträchtlich geringere Ausgabenquoten. Bei einer Pro-Kopf-Betrachtung liegt Österreich mit 852 €/Einwohner auf Rang 6 der EU-15-Länder (Abbildung 5.5).

Abbildung 5.4: Laufender Personal- und Sachaufwand in der "Allgemeinen öffentlichen Verwaltung" 2007



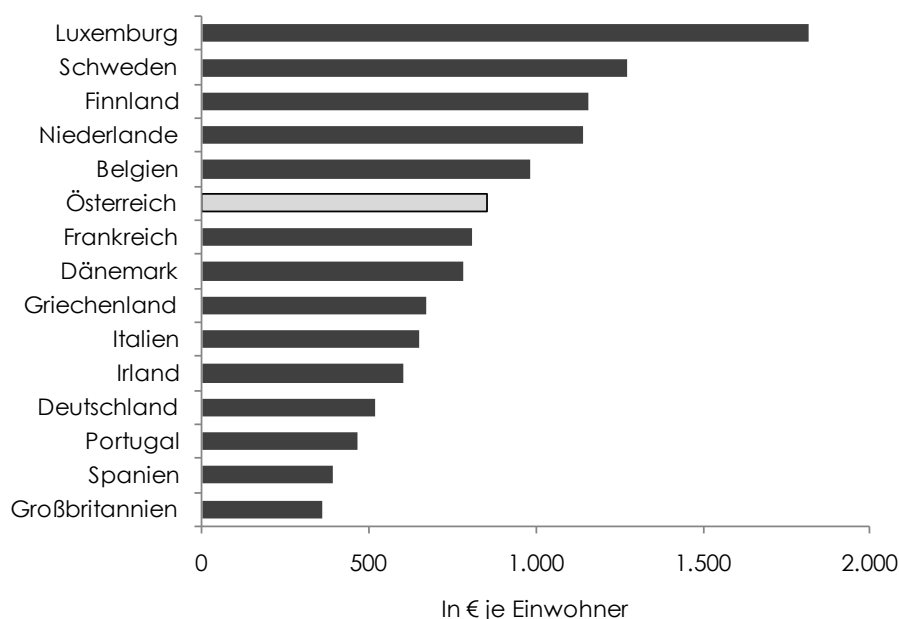
Q: Eurostat, OECD, Statistik Austria, WIFO.

Dabei zeigen Studien des WIFO (*Pitlik et al., 2008, vgl. auch Pasterniak – Pitlik, 2008*), dass Unteilbarkeiten und Skaleneffekte in der Allgemeinen Verwaltung vorliegen und die Pro-Kopf-Ausgaben des Staatswesens folglich mit der Bevölkerungsgröße abnehmen. So deutet Abbildung 5.5 darauf hin, dass bevölkerungsstarke Länder (Großbritannien, Spanien, Deutschland; Frankreich jedoch kaum) geringere Pro-Kopf-Kosten verzeichnen. Als kleines Land hat Österreich einen inhärenten Kostennachteil gegenüber größeren Ländern. Die Berücksichtigung weiterer potentieller struktureller Determinanten der Verwaltungskosten (Wohlstandsniveau, föderaler Staatsaufbau, Regulierungsdichte) zeigt, dass Österreichs Verwaltung im internationalen Kontext durchschnittlich teuer ist¹⁷⁾, im Vergleich mit anderen großemäßig vergleichbaren Referenzländern wie Dänemark oder Irland aber immer noch ein **rechnerisches mittel- bis langfristiges Effizienzpotential von ¾ bis zu 2½ Mrd. €** vorliegt. Dies

¹⁷⁾ Formal ausgedrückt: Die Pro-Kopf-Ausgaben entsprechen dem Erwartungswert, der sich aus den Schätzgleichungen ergibt.

entspricht bis zu einem Drittel der heutigen Aufwendungen. Wenngleich es sich dabei um eine theoretische Größe handelt, die überdies vom jeweils gewählten Vergleichsland abhängig ist, weisen die ermittelten Unterschiede auf beachtliche mittel- bis langfristige Effizienzpotentiale hin. Freilich wird aus diesen Vergleichen nicht ersichtlich, in welchen Bereichen genau die Einsparungspotentiale zu heben sind.

Abbildung 5.5: Laufender Personal- und Sachaufwand in der "Allgemeinen öffentlichen Verwaltung" 2007



Q: Eurostat, OECD, Statistik Austria, WIFO.

Die Modellrechnungen illustrieren außerdem, dass vor allem jene Länder höhere Pro-Kopf-Verwaltungsausgaben ausweisen, die eine hohe Regulierungsdichte aufweisen. Die Ausgaben werden auch von der **Komplexität der Administrationsaufgaben** bestimmt. Je ausdifferenzierter die rechtlichen Regelungen sind, die die Verwaltung auszuführen hat, desto aufwendiger ist der Gesetzesvollzug. Somit könnte eine Entbürokratisierung nicht nur zur Reduktion der Bürokratiekosten für Unternehmen und privaten Haushalte, sondern auch zur Senkung der Kosten in der Verwaltung selbst beitragen. Das Einsparungspotential, das sich aus Modellrechnungen unter Zuhilfenahme von Indikatoren für die Regulierungsintensität ergibt, liegt bei geschätzten 500 Mio. € (Pitlik et al., 2008).

Effizienz der öffentlichen Verwaltung

Internationale Vergleiche der Verwaltungskosten haben nur unter der (oft ungeprüften) Annahme Gültigkeit, dass die Qualität der Verwaltungsleistungen identisch ist und sich die Aufgabenfelder der Verwaltung in den einzelnen Ländern nicht (wesentlich) unterscheiden.

Länder mit hohen Kosten zeichnen sich jedoch möglicherweise durch eine besonders gute Verwaltungsperformance aus.

Obwohl die Messung von Outputs und Qualität der allgemeinen Verwaltungsleistungen mit erheblichen Operationalisierungsproblemen behaftet ist und durch die makropolitische Betrachtung zahlreiche weitere Informations- und Aggregationsprobleme bestehen, liefern die vorliegenden empirischen Studien (*Pitlik et al., 2008, Pasterniak – Pitlik, 2008*) Hinweise darauf, dass höhere Ausgaben Österreichs nicht mit einer besseren Verwaltungsperformance als die der relevanten Vergleichsländer einhergehen. Die Performance der österreichischen Verwaltung ist im internationalen Vergleich im oberen Bereich, bleibt jedoch hinter anderen vergleichbaren Staaten (Dänemark, Schweiz) zurück. Gleichzeitig ist der Abstand zur Effizienzgrenze auf der Inputseite beträchtlich. Für modelltheoretisch abgeleitete **langfristige Effizienzreserven** in der Allgemeinen Verwaltung finden sich **Größenordnungen bis zu 2 Mrd. €**. Diese Ergebnisse decken sich weitgehend mit den Befunden vergleichbarer Effizienzstudien (z. B. *Afonso – Schuknecht – Tanzi, 2005, SCP, 2004*).

5.2.2 Realisierung kurzfristiger Konsolidierungspotentiale

Die identifizierten, durchaus beträchtlichen, Einsparungspotentiale können kurzfristig allerdings nur zu geringeren Teilen realisiert werden, weil sie meist fundamentale strukturelle Reformen (z. B. Neuorganisation der föderativen Kompetenzaufteilung, Einführung neuer Steuerungsmechanismen) voraussetzen. Für die Lukrierung kurzfristiger Einsparungen sind insbesondere die folgenden Bereiche relevant:

Personalkosten

Im **Personalbereich** besteht umfangreicher Beschäftigungsschutz für die Insider, sodass ein Personalabbau nur sukzessiv durch die (partielle) Nicht-Wiederbesetzung von frei werdenden Stellen erfolgen kann¹⁸). Jährlich scheiden ca. 3% der Beschäftigten als "natürlicher Abgang" aus dem öffentlichen Dienst aus (*Hartmann, 2009*). Legt man nur den Personalstand der Gebietskörperschaften (2007/2008) von rund 350.000 Vollbeschäftigungsäquivalenten (ohne ausgegliederte Einheiten) zugrunde, die im Mittel jährliche Personalkosten von je ca. 45.000 € verursachen (*Bundeskanzleramt, 2009*), ergibt sich bei völligem Verzicht auf die Wiederbesetzung der Stellen ein theoretisches Einsparpotential bei Personalausgaben in Höhe von rund 475 Mio. €; im Falle einer partiellen Wiederbesetzungssperre (z. B. 50%) entsprechend weniger. Hinzu kommen mögliche Einsparungen aufgrund des sinkenden Personalstandes, z. B. bei Mieten oder Energieausgaben.

Legt man die Arbeitnehmerentgelte im gesamten Staatssektor (in Abgrenzung nach VGR) in Höhe von 25,9 Mrd. € (2008) als Berechnungsbasis zugrunde, beläuft sich das **kurzfristige Einsparpotential durch den vollständigen Verzicht auf Wiederbesetzungen** (bei einer weiter mit 3% angenommenen Fluktuation) auf jährlich 775 Mio. €. In dieser Rechnung sind allerdings die gesamten öffentlich Bediensteten, z. B. bei Polizei, Justiz, Verteidigung oder im Sozial- und

¹⁸) Der gern gewählte Weg des Beschäftigtenabbaus durch frühzeitige Pensionierungen reduziert zwar den aktuellen Aktivitätsaufwand, steigert aber den Pensionsaufwand.

Bildungswesen, inkludiert. Einsparpotentiale sind erheblich geringer, wenn Kürzungen im Personalbereich des Bildungswesens aufgrund dessen überragender Bedeutung für Österreichs Wachstumspotential kategorisch ausgeschlossen werden: Mit Stand 2007 entfallen immerhin 39,3% der Personalausgaben im Staatssektor (rund 24,8 Mrd. €) auf den Bildungsbereich (Schulen und Universitäten), aber nur 19,4% auf die Allgemeine öffentliche Verwaltung. Wird der Bildungsbereich von Kürzungen ausgeklammert, beläuft sich das kurzfristig realisierbare Potential im Personalbereich auf etwa 465 Mio. €. In der enger definierten Kernverwaltung (siehe oben) ergibt sich bei Personalausgaben von 11,6 Mrd. € (2007) durch den Verzicht auf Wiederbesetzungen ein kurzfristig lukrierbares rechnerisches Potential von ca. 375 Mio. €; in der noch enger abgegrenzten Allgemeinen öffentlichen Verwaltung sind es noch ca. 150 Mio. € – jeweils unter der Voraussetzung, dass keine Stelle nachbesetzt wird¹⁹⁾.

Allerdings droht bei einem Personalabbau durch Wiederbesetzungssperren eine Überalterung der Mitarbeiterstruktur im Staatsdienst (*Bundeskanzleramt*, 2007). Von 1995 bis 2008 stieg das Durchschnittsalter der Bundesbediensteten fast kontinuierlich von 40,5 Jahre auf 44,4 Jahre an, da nur relativ wenige Nachwuchskräfte in den Bundesdienst aufgenommen wurden²⁰⁾. Der Anteil der Über-45-Jährigen wuchs in diesem Zeitraum von 35% auf 52% (*Bundeskanzleramt*, 2009). Für die Länder liegen keine entsprechenden Vergleichszahlen vor. Der Anstieg des Durchschnittsalters im Bund wird in den kommenden Jahren zu einem hohen Personalabgang durch Pensionierungen führen. Dies eröffnet eventuell geringfügig größere kurzfristige, aber vor allem mittelfristig höhere Einsparmöglichkeiten.

Der verstärkte Einsatz von E-Government im internen und externen Behördenverkehr oder Rationalisierungsmaßnahmen durch Behördenzusammenlegungen und *one-stop-shops* können ebenfalls dazu beitragen, Personalkosten einzusparen. Empirische Erfahrungen zeigen, dass die durch E-Government-Anwendungen erzielbaren Einsparungen in der Planung aber meist überschätzt werden (*Aichholzer – Spitzenberger*, 2005, *Curristine – Lonti – Joumard*, 2007).

Das **kurzfristig lukrierbare Einsparungspotential von Personalmaßnahmen** wird einerseits vor allem dadurch bestimmt, welche Verwaltungsbereiche bei Kürzungen ausklammert werden, entweder weil sie als "produktiv" eingestuft werden (Bildungswesen, Forschung), oder weil die gegenwärtige Personalausstattung möglicherweise nicht ausreichend ist – wie im Polizei- oder im Justizdienst. Andererseits können kaum Zweifel daran bestehen, dass gerade im Schulbereich noch ganz beträchtliche Effizienzreserven gehoben werden können, wenn sie ent-

¹⁹⁾ Berechnungsbasis für Bildungswesen, Kernverwaltung und Allgemeine öffentliche Verwaltung ist das Jahr 2007, da neuere Detaildaten nicht verfügbar sind. Um die Daten vergleichbar zu machen, wurden die dort anfallenden Personalausgaben mit der Wachstumsrate der Ausgaben in der Gesamten Verwaltung fortgeschrieben. Im Bildungswesen wurden sie mit der Wachstumsrate der gesamten Bildungsausgaben nach COFOG inflationiert. Die Ausgaben für die Allgemeine öffentliche Verwaltung wurden nicht inflationiert.

²⁰⁾ Es erscheint allerdings ökonomisch auch wenig sinnvoll, eine höhere öffentliche Beschäftigung als Instrument zur Reduzierung von Jugendarbeitslosigkeit einzusetzen. Vielmehr wäre daran zu denken, einen Teil der eingesparten Mittel im Rahmen der Aktivkomponente zu verwenden.

sprechend von organisatorischen Reformen begleitet werden (Pitlik et al., 2008; Pitlik et al., 2009).

Für die Ausschöpfung kurzfristiger Einsparziele durch den Verzicht auf Wiederbesetzungen ist vor allem eine höhere Flexibilität im Dienstrecht dringend erforderlich. Beschränkungen von Versetzungs- und Einsatzmöglichkeiten müssten allerdings so weit und so schnell wie möglich abgeschafft werden, um den Personalaustausch zwischen verschiedenen Bereichen der öffentlichen Verwaltung zu erleichtern. Eine höhere Einsatzflexibilität ermöglicht insbesondere bereits in der kurzen Frist von pauschalierten linearen Personalkürzungen über alle Bereiche hinweg abzugehen und Kürzungen stärker strategisch an Prioritäten auszurichten. Die Flexibilisierung des Versetzungsrechts im öffentlichen Dienst ist nicht nur eine Maßnahme zur Hebung von langfristigen Effizienzreserven, sondern verbessert auch kurzfristige Anpassungskapazitäten an Personalmaßnahmen²¹⁾.

Sachaufwand

Eine relativ kurzfristige Reduktion der **Sachaufwendungen** kann durch eine Reihe von Einzelmaßnahmen erreicht werden, die jedoch insgesamt nur ein begrenztes Einsparvolumen erbringen dürften. Dazu zählen verstärkte Kooperationen bei der Produktion und Bereitstellung von öffentlichen Leistungen (*shared services*), die in wiederholten und standardisierten Prozessen für mehrere Einheiten erstellt werden und die kaum spezifisch lokales Wissen erfordern (Wegener, 2007). Rechtliche Kooperationshindernisse auf Gemeindeebene sollten deshalb so weit wie möglich beseitigt werden (Pitlik et al., 2009). Allerdings spricht einiges dafür, dass die bislang mangelnde Kooperationsbereitschaft auch auf Egoismen der politischen und bürokratischen Entscheidungsträger zurückzuführen ist. Legt man den Maßstab der 3%-Einsparungen²²⁾ auch auf den Verwaltungssachaufwand an, könnten in der gesamten Verwaltung kurzfristig etwa 370 Mio. € lukriert werden. Beschränkt man die Sachausgabenkürzungen auf 3% in der Kernverwaltung, könnten rund 235 Mio. €, bei Beschränkung auf die Allgemeine öffentliche Verwaltung rund 70 Mio. € gespart werden.

Offen ist, ob durch formelle Organisationsprivatisierungen (**Ausgliederungen**) Einsparungen erzielt werden können, oder ob daraus nur buchungstechnische Budgetentlastungen resultieren. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass Verringerungen der laufenden Personal- und Sachaufwendungen oft durch höhere Sachtransferleistungen und Subventionen teilweise oder sogar vollständig kompensiert werden. Aber auch vermeintliche Effizienzgewinne durch Budgetausgliederungen sind keineswegs gesichert (Prammer, 2009). Vielmehr scheint es eine große Bandbreite von erfolgreichen und weniger erfolgreichen Budgetausgliederungen zu geben, weshalb sich ein pauschales Gesamturteil verbietet. Erforderlich wäre eine systema-

²¹⁾ Im aktuellen Regierungsprogramm (S. 245) sind solche Maßnahmen bereits angedacht. Dort heißt es: "Die Durchlässigkeit und Kompatibilität des öffentlichen Dienstes mit externen Bereichen und eine Laufbahn- und Aufstiegsentwicklung über verschiedene Gebietskörperschaften und Bereiche hinweg soll stark gefördert und diesbezügliche Barrieren möglichst rasch entfernt werden. Gemeinsam sollen Gespräche zum Abbau von Mobilitätshindernissen geführt werden. Das Informationsangebot und die Serviceleistungen der Jobbörse des Bundes werden in Abstimmung mit den Ressorts ausgebaut."

²²⁾ Die Sachaufwendungen für die Beschaffung von Abfangjägern sind dabei nicht berücksichtigt.

tische Evaluierung bereits erfolgter Ausgliederungen, um *good practices* zu identifizieren und jene Bedingungen zu finden, die den Ausgliederungserfolg bestimmen.

5.2.3 Realisierung mittel- bis langfristiger Konsolidierungspotentiale

Mittel- bis langfristig können die oben identifizierten rechnerischen Einsparpotentiale in der Verwaltung offenbar nur durch umfassende institutionelle Reformen gehoben werden. Darunter versteht man Veränderungen der grundlegenden Rahmenbedingungen des Handelns der Verwaltung. Zu denken ist in diesem Kontext vor allem an folgende zentrale Themenfelder:

- Aufgabenreform
- Dienstrechtsreform, Pensionsreform und Besoldungsreform
- Neugestaltung der föderativen Aufgabenverteilung und des Finanzausgleichs
- Neue Steuerungselemente in der Verwaltung.

Dabei sollte man sich allerdings dessen bewusst sein, dass

- die lukrierbaren Einsparungen von einzelnen Reformmaßnahmen (seriös) kaum zu quantifizieren sind – vielmehr ist davon auszugehen, dass die Reformen in ihrer Gesamtheit Anreize für Politik und Verwaltung generieren, die Steuergelder effizient einzusetzen;
- Reformen der institutionellen Rahmenbedingungen kaum fraktionslos machbar sind und häufig mit anfänglichen Umstellungskosten einhergehen.

Aufgabenreform

Grundsätzlich sollte umfassend geprüft werden, ob für eine bestimmte Aufgabe überhaupt eine staatliche (Mit-)Verantwortung erforderlich und ökonomisch sinnvoll ist. Es geht somit um eine "**Entrümpelung**" des staatlichen Aufgabenkatalogs. Die Aufgabenreformkommission (Raschauer, 2001) betont, dass die Beurteilung, ob eine bestimmte Angelegenheit eine staatliche Kernaufgabe bildet, die von staatlichen Akteuren wahrzunehmen sei, von zeitlichen und gesellschaftspolitischen Umständen nicht unabhängig ist. Je umfangreicher die Aufgabenbereinigung erfolgt und je erfolgreicher die Durchforstung nach obsoleten Regeln und Vorschriften ausfällt, desto größer sind die potentiell erzielbaren Einsparungen. In diesem Kontext ist in erster Linie die Politik gefordert und erst in zweiter Linie "die Verwaltung".

Ferner bedarf es einer Prüfung der **Organisationsform der Leistungsbereitstellung** und der Festlegung der Leistungstiefe. Im Sinne einer modernisierten und kostengünstigen Leistungserstellung ist zu prüfen, ob die vom Staat in Eigenregie produzierten oder finanzierten Leistungen nicht günstiger und effizienter von privatwirtschaftlichen Akteuren erstellt werden können – gegebenenfalls in Verbindung mit einer öffentlichen Gewährleistungsfunktion. Mit dem Wegfall einer Aufgabe (Regulierung) könnte der Bestand und die Organisation der zuvor verantwortlichen Behörde ebenfalls hinterfragt werden. **Bürokratieabbau** darf nicht von der Verwaltungsmodernisierung getrennt werden, beide Reformprozesse sollten einer gemeinsamen Steuerung unterliegen.

Als (radikale) Aufgabenreform im weiteren Sinn kann auch die Überlegung eingeordnet werden, die kaum überschaubare Zahl verschiedener Sozialtransfers zusammenzufassen. Da im derzeitigen System oft viele sozialpolitische Maßnahmen unübersichtlich nebeneinander stehen und speziell über gebietskörperschaftliche Ebenen hinweg unzureichend aufeinander abgestimmt sind, könnten dadurch nicht nur die verteilungspolitische Transparenz erhöht, sondern gleichzeitig Verwaltungskosten eingespart werden.

Dienstrechtsreform, Pensionsreform und Besoldungsreform

Im öffentlichen Dienstrecht geht es vor allem um die Erhöhung der Flexibilität und der (räumlichen und fachlichen) **Mobilität** des Personals. Wenn im Staatssektor 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 und die Privatwirtschaft sollten im Bereich der nachgeordneten Gebietskörperschaften zumindest so harmonisiert werden, dass Mobilitätsbarrieren beim Wechsel zwischen privatem und öffentlichem Sektor, aber auch zwischen öffentlichen Dienstgebern, abgebaut werden.

Ein modernes **Dienst- und Besoldungsrecht**, das – mit wenigen Ausnahmen – keinen besonderen Kündigungs- und Versetzungsschutz und kein Nebengebührensysteem mehr beinhaltet, ist ein Kernbestandteil von Reformen. Durch eine Abflachung der Besoldungsschemata (höhere Anfangsgehälter, geringerer altersbedingter Anstieg) und einen stärkeren Fokus auf Leistungsentlohnung können je nach Ausgestaltung vermutlich ebenfalls beträchtliche Einsparungen erzielt werden. Kerngedanke eines reformierten Schemas ist allerdings, höher qualifizierte junge Kräfte für den öffentlichen Dienst zu gewinnen. Durch die Abflachung kann aber dauerhaft der automatische altersbedingte Struktureffekt von etwa +1% ausgeglichen werden²³). Nimmt man an, dass dieser Effekt nicht nur für den Bund, sondern in vergleichbarer Größenordnung auch für andere öffentliche Haushalte gilt, ergeben sich langfristige Einsparungen von rund 260 Mio. €. Bisher diskutierte Maßnahmen führen freilich anfangs durch das Nebeneinander unterschiedlicher Systeme sogar zu Mehrausgaben (*up front-cost*) von (geschätzten) 200 bis 250 Mio. €. Aufgrund der oben beschriebenen Verschiebungen der Altersstruktur dürften die Belastungen für die öffentlichen Haushalte bei einem weiteren Hinausschieben einer Reform jedoch noch weiter zunehmen.

Neugestaltung der föderativen Aufgabenverteilung und des Finanzausgleichs

Wichtigstes Thema der Verwaltungsreformdiskussion ist die Zusammenführung von Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmekompetenzen (*Pitlik et al., 2009*).

Dreh- und Angelpunkt der Debatte ist dabei die Verteilung der Aufgabenkompetenzen auf die gebietskörperschaftlichen Ebenen. Die Ausgangslage ist in Österreich durch eine intrans-

²³) Unter dem Struktureffekt wird jener Effekt verstanden, der den Aktivitätsaufwand durch eine Veränderung der jeweiligen Alters- und Qualifikationsstruktur steigen oder sinken lässt, ohne dass andere Ursachen – allgemeine Gehaltsanhebungen und Änderungen in der Höhe der Beschäftigung – ursächlich sind.

parente, zersplitterte und als effizienzmindernd eingestufte Aufgabenverteilung gekennzeichnet (z. B. *Schroeder – Weber, 2006*). Politische Verantwortlichkeiten sind in vielen Politikfeldern (Gesundheit, Schulen, Soziales, Wirtschaftsförderung ...) kaum zu identifizieren; das System ist geprägt durch "organisierte Verantwortungslosigkeit". Einer **Entflechtung der Aufgabenkompetenzen** wäre deshalb 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 reduziert 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 vollständig vollzogene Trennung von Ausgabenentscheidungen von den politischen Entscheidungen über die Finanzierung ist die Ursache 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 gebietskörperschaftlichen Ebenen. Die **Realisierung institutioneller Kongruenz** impliziert nicht nur autonome Aufgaben- und Ausgabenverantwortlichkeiten auf den jeweiligen Ebenen des föderativen Staates, sondern auch eigene **Finanzierungskompetenzen**, die (begrenzte) Besteuerungshoheiten der Länder und Gemeinden einschließen.

Gemessen an der Situation in anderen Bundesstaaten werden in Österreich finanzpolitische Entscheidungen eher auf der zentralen Ebene getroffen. Österreich befindet sich bezüglich der subnationalen Ausgaben- und Einnahmenanteile 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 zwischen den Ebenen des Staates jahresdurchschnittlich um 3,2% zu (*Staatsschuldenausschuss, 2009*). Transfers innerhalb der Subsektoren (z. B. zu ausgegliederten Einheiten) sind dabei noch nicht einmal berücksichtigt. Das gesamte Finanztransfersystem ist durch komplexe Verflechtungen der Finanzmittelströme gekennzeichnet, die zu Intransparenz und Unwirtschaftlichkeit führen (*Bröthaler – Bauer – Schönböck, 2006*). Aufgrund der Transferverflechtungen wird oft das ursprüngliche (allokative oder distributive) Ziel von Transfers aus den Augen verloren. Die verbleibenden **Transferströme** sind konsequent auf eine klare und überprüfbare Zielerreichung auszurichten (z. B. *Handler – Schratzenstaller, 2005*; siehe auch nächster Punkt).

Für die **Weiterentwicklung des Föderalismus** in Österreich bietet sich insgesamt an, dem Subsidiaritätsprinzip größeres Augenmerk zu schenken. Darüber hinaus könnte das föderative Wettbewerbselement gestärkt werden. Aus dem Beispiel Schweiz kann geschlossen werden, dass manche Elemente des Wettbewerbsföderalismus auch in Österreich umgesetzt werden könnten.

Neue Steuerungselemente in der Verwaltung

Das in Österreich dominierende Prinzip des kooperativen Föderalismus erzeugt Steuerungs- und Organisationsprobleme, die auf die Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften bei der Aufgabenerfüllung abstellen. 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 sein (Pitlik et al., 2009):

- Eine **Kompetenzaufteilung** zwischen Bund und Ländern, die sich an den Gedanken einer definierten Leistungsbeziehung orientiert und in der der Bund die Rolle des Auftraggebers einnimmt, der die strategischen Ziele setzt, und die Länder die Rolle der ausführenden Einheiten einnehmen²⁴).
- Bund und Länder könnten in einem **Abstimmungsprozess** die Performanceziele für die Politikfelder vereinbaren und in quantitativen Kennzahlensystemen verankern.
- In der Wahl der Instrumente bei der Ausführung sind die Länder weitgehend **autonom**, sodass die Ergebnis- und die Ressourcenverantwortung zusammengeführt sind. Die ausführenden Länder sind für die Ergebnisse des Verwaltungshandelns verantwortlich.
- Die Dotierung der Ausgaben könnte im Rahmen der Leistungskontrakte fixiert werden. Zu bevorzugen wäre dabei ein System der **Pauschaltransfers** (block grants), die nicht als Kostenabgeltung, sondern als Leistungsentgelt aufgefasst werden. Ein adäquates Anreizschema würde Gesichtspunkte der Performance-Entlohnung und Aspekte der Kostendeckung miteinander verbinden.
- Die Steuerungswirkungen werden verbessert, wenn für Länder und Gemeinden die Teilnahme an einem **institutionalisierten Vergleichsverfahren** (Benchmarking) **verpflichtend** ist.
- Zur Erhöhung der Transparenz und zur Verbesserung der Vergleichbarkeit sollte darüber nachgedacht werden, das Haushalts- und Rechnungswesen über die gebietskörperschaftlichen Ebenen hinweg zu harmonisieren.

5.2.4 Zusammenfassung

Als rechnerische Einsparpotentiale können (in Preisen 2008) somit kurzfristig angenommen werden:

²⁴) Ein ähnliches System findet in den nordischen Staaten der EU Eingang in die Verwaltungssteuerung, wobei allerdings keine Länderebene existiert. Dänemark, Finnland und Schweden verfügen über eine unitarische Verfassung, sind aber nach dem Agenturmodell organisiert, nach welchem die Ministerien ausschließlich strategische Aufgaben wahrnehmen und funktionalen "Agenturen" die eigentliche Verwaltung mit einem hohen Grad an Autonomie und Kundenorientierung obliegt. Eine Vorbildfunktion für die ebenenübergreifende Steuerung könnte auch der neue Finanzausgleich in der Schweiz einnehmen (z. B. Frey – Wettstein, 2008).

Übersicht 5.5: Kurzfristige Einsparpotentiale in der Verwaltung

Einsparungen erstrecken sich auf...	3%-Reserve durch natürliche	1,5%-Reserve durch
	Fluktuation	natürliche Fluktuation
	In Mio. €	
Personalaufwand		
Allgemeine öffentliche Verwaltung	150	75
Kernverwaltung	375	185
Gesamte Verwaltung ohne Bildungswesen	465	230
Gesamte Verwaltung	775	390
Sachaufwand		
Allgemeine öffentliche Verwaltung	70	35
Kernverwaltung	235	120
Gesamte Verwaltung ohne Bildungswesen	300	150
Gesamte Verwaltung	370	185
Personal- und Sachaufwand insgesamt		
Allgemeine öffentliche Verwaltung	220	110
Kernverwaltung	610	305
Gesamte Verwaltung ohne Bildungswesen	765	380
Gesamte Verwaltung	1.145	575

Q: WIFO-Berechnungen. Die Potentiale sind nicht additiv. Je enger der für Kürzungen herangezogene Bereich, desto geringer fallen die Sparpotentiale aus. Gesamte Verwaltung: Berechnungsbasis 2008; Sachaufwand exklusive Abfangjäger. Für Bildungswesen, Kernverwaltung und Allgemeine öffentliche Verwaltung: Berechnungsbasis 2007, da neuere Detaildaten nicht verfügbar. Um die Daten vergleichbar zu machen, wurden die in der Kernverwaltung anfallenden Personal- und Sachausgaben mit der Wachstumsrate der Ausgaben in der Gesamten Verwaltung und jene im Bildungswesen mit der Wachstumsrate der gesamten Bildungsausgaben nach COFOG fortgeschrieben. Die Ausgaben für die Allgemeine öffentliche Verwaltung wurden nicht hochgerechnet.

Zur Berechnung der **kurzfristigen Einsparpotentiale** wird davon ausgegangen, dass 3% (1,5%) der Personal- und Sachausgaben durch den Verzicht auf Wiederbesetzung frei gewordener Stellen eingespart werden können. Je enger der gewählte Verwaltungsbereich, der für die Kürzungen herangezogen wird, ist, desto geringer fallen die Sparpotentiale aus. So könnten bei den laufenden Produktionsausgaben (Summe aus Personal- und Sachaufwand) in der gesamten öffentlichen Verwaltung bei Realisierung des 3%-Ziels insgesamt rund 1,1 Mrd. € eingespart werden; das entspricht immerhin rund 0,4% des BIP²⁵). Beschränkt man die Kürzungen durch den Verzicht auf Wiederbesetzungen auf den Bereich der Allgemeinen öffentlichen Verwaltung, beträgt das kurzfristige Potential ca. 220 Mio. € und damit weniger als 0,1% des österreichischen BIP.

Bei dieser Vorgehensweise handelt es sich jedoch um ein wenig **strategisches Vorgehen**; allenfalls durch die Tabuisierung einzelner Verwaltungsbereiche werden Prioritäten gesetzt. Langfristig dürften die Einsparpotentiale in der Verwaltung erheblich höher liegen. Sie können

²⁵) Nach den (noch vorläufigen) Daten des im Januar 2010 modifizierten Stabilitätsprogramms 2009-2013 beliefen sich die Personalausgaben in der gesamten österreichischen Verwaltung 2009 auf 26,9 Mrd. € (+1 Mrd. € gegenüber 2008 bei einem Anstieg gegenüber dem Vorjahr um 3,7%) und der Sachaufwand auf 12,2 Mrd. € (-0,8 Mrd. € gegenüber 2008). Bei der Summe Arbeitnehmerentgelte entspricht das dem Voranschlag im Stabilitätsprogramm vom April 2009; bei den Sachausgaben (Vorleistungen) wurden gegenüber dem Voranschlag knapp 100 Mio. € eingespart. Bei einer "Null-Lohnrunde" würden aufgrund des automatischen altersbedingten Vorrückens die Personalaufwendungen um ca. 1% gegenüber dem Vorjahr ansteigen ("Struktureffekt").

durch internationale Benchmarkings theoretisch ermittelt werden. Allein in der Allgemeinen öffentlichen Verwaltung liegen sie rechnerisch je nach gewähltem Referenzland bei 0,7 bis 2½ Mrd. €. Voraussetzung sind jedoch fundamentale Reformen im gesamten Staatswesen. Dabei ist hervorzuheben, dass oft diskutierte institutionelle Veränderungen (Föderalismusreform, Finanzausgleichsreform, neue Steuerungselemente, etc.) ihre primären Wirkungen bei den **Anreizen zu einem effizienteren und sparsameren Mitteleinsatz** in der Verwaltung haben. Dies wirkt sich einerseits auf Personal- und Sachkosten bei der Erfüllung der Verwaltungsaufgaben aus. Andererseits werden gewünschte Steuerungseffekte für die Leistungsausgaben (z. B. Subventionen) erzeugt.

Das Volumen langfristiger potentieller Einsparungen in der gesamten öffentlichen Verwaltung wird davon bestimmt, welche Aufgaben der öffentliche Sektor in Zukunft noch in Eigenregie wahrnehmen soll und für welche Aufgaben nur eine "Garantiefunktion" vorgesehen ist oder eine öffentliche Verantwortung sogar vollständig abgelehnt wird. Eine seriöse Quantifizierung der Einsparpotentiale ist mithin nur unter sehr restriktiven Annahmen möglich, hängt fast gänzlich von politischen Entscheidungen ab und soll deshalb an dieser Stelle unterbleiben.

5.3 Direkte Unternehmensförderungen

5.3.1 Bestandsaufnahme

Das Förderungswesen Österreichs steht bereits seit längerer Zeit im Fokus der Kritik, die sich einerseits auf die Höhe und die Effizienz der Ausgaben, andererseits auf die Organisation der Subventionsverwaltung bezieht.

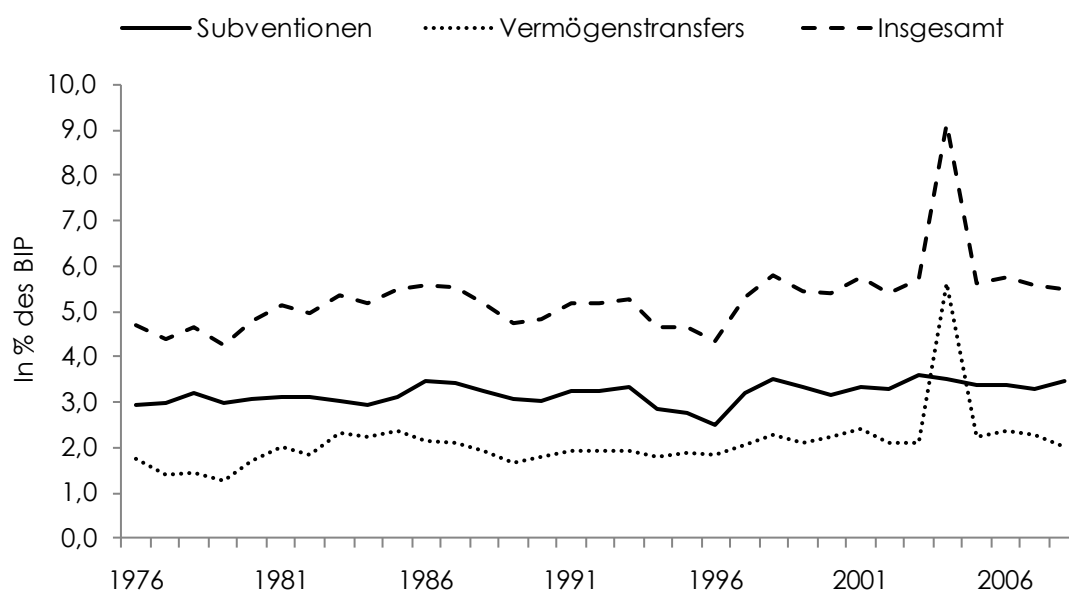
Im internationalen Vergleich auf Basis von VGR-Daten weist Österreich außerordentlich hohe direkte Unternehmensförderungen²⁶⁾ aus. Abbildung 5.6 illustriert, dass das gesamte Förderungsvolumen in Österreich schon seit Mitte der 1970er Jahre stets deutlich über 4% des BIP liegt. Seit 1997 hat die Summe aus Subventionen und Vermögenstransfers sogar die Marke von 5% des BIP nicht mehr unterschritten²⁷⁾.

Das gesamte Förderungsvolumen belief sich 2008 auf rund 15,6 Mrd. €; dies entspricht 5,5% des BIP bzw. 11,9% der Primärausgaben des Staates. Im Durchschnitt belaufen sich im Jahr 2008 Subventionen und Kapitaltransfers in den EU-15-Ländern (ohne Österreich) auf 2,2% des BIP. Daraus ergäbe sich – wenn Österreich seine Förderungen auf EU-15-Durchschnittsniveau reduzieren wollte – rein rechnerisch ein Einsparungspotential von rund 9 Mrd. €.

²⁶⁾ Der Begriff der Förderung ist ein österreichisches Spezifikum. Im wissenschaftlichen Sprachgebrauch wird in der Regel von Subventionen gesprochen. Zur statistischen Darstellung wird hier auf Daten der VGR für den gesamten Staatssektor ("general government") abgestellt. Dabei werden unter 'direkter Unternehmensförderung' sowohl Subventionen in der Abgrenzung nach VGR als auch Vermögenstransfers (primär Investitionszuschüsse) subsumiert. Indirekte Förderungsmaßnahmen über Steuervergünstigungen sind der Einnahmenseite der Budgets zuzurechnen und deshalb nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung/Empfehlungen.

²⁷⁾ Die außergewöhnlich hohen Ausgaben 2004 beruhen auf einem Schuldennachlass von 6,1 Mrd. €, den der Bund den ÖBB im Zuge ihrer Restrukturierungsmaßnahmen gewährt hat und der in der VGR als defizitwirksamer Vermögenstransfer gebucht wird. Im September 2008 wurde von Eurostat auch die Kapitalaufstockung im Zuge der ÖBB-Reform 2004 in Höhe von 1,4 Mrd. € als Investitionszuschuss klassifiziert. Damit steigen die Vermögenstransfers 2004 an die ÖBB auf 7,5 Mrd. €.

Abbildung 5.6: Direkte Unternehmensförderungen in Österreich, 1976 bis 2008



Q: OECD, WIFO-Berechnungen.

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 ca. 4,3 Mrd. € (2007) auf formelle Ausgliederungen im Spitalswesen zurückzuführen. Subventionen für Verlustabdeckungen im Spitalswesen nahmen seit 1997 einen überaus dynamischen Verlauf. Rechnet man diese heraus, ergibt sich allerdings immer noch ein **deutlich überdurchschnittliches Förderungsvolumen** von 4% des BIP. Subventionen in beträchtlicher Höhe werden den ÖBB für gemeinwirtschaftliche Leistungen sowie zum Erhalt und Ausbau der Bahninfrastruktur gewährt (Bundesbeitrag 2008 laut Geschäftsbericht ca. 1,8 Mrd. €, hinzu kommen Länderbeiträge).

Übersicht 5.6: Subventionen und Vermögenstransfers in funktionaler Gliederung, 2007

COFOG-Kategorie	Subventionen	Vermögens- transfers	Gesamt	Anteil
		In Mio. €		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
darunter:				
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, Bau	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
F&E 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
Gesamt	8.960,9	5.582,6	14.543,5	100,0

Q: Eurostat, WIFO-Berechnungen.

Internationale Vergleiche zeigen, dass Österreich in nahezu allen COFOG-Kategorien höhere Förderungsausgaben tätigt als die meisten anderen Länder (Pitlik et al., 2008). In der funktionalen Gliederung entfallen 29,2% der Subventionen und Kapitaltransfers im Jahr 2007 auf den Bereich Gesundheitswesen (4,3 Mrd. €, davon 4,0 Mrd. € auf Spitäler) und 42,4% (6,2 Mrd. €) auf "wirtschaftliche Angelegenheiten". In dieser Kategorie spielen allgemeine Wirtschafts- und Arbeitsmarktförderungen (1,7 Mrd. €) und Förderungen im Bereich Verkehr (3,0 Mrd. €; darunter etwa 1,8 Mrd. € Kapitaltransfers) eine dominante Rolle. Mit 700 Mio. € nationaler Förderung ist 2007 die Landwirtschaft ebenfalls ein großer Profiteur von Subventionen; der Anteil ist jedoch seit Jahren (1995: rund 2 Mrd. €) rückläufig. Dabei handelt es sich *nicht* um EU-Mittel, sondern um nationale Mittel, die aus den Budgets von Bund, Ländern und Gemeinden bestritten werden. Etwa 541 Mio. € werden für die Subventionierung "wirtschaftsnaher F&E" aufgewendet. Die Gesamtförderungen (Subventionen und Kapitaltransfers) für Grundlagenforschung und angewandte F&E beliefen sich 2007 nach der COFOG-Darstellung auf 631 Mio. €. Da Förderungen aufgrund der häufig strukturkonservierenden Wirkungen und damit verbundener Fehlanreize (Mitnahmeeffekte, Dauersubventionierungen, *moral hazard* usw.) sowie verzerrender Wirkungen mit zunehmender Skepsis betrachtet werden, kann durch einen **Subventionsabbau vermutlich ein beträchtlicher Konsolidierungsbeitrag geleistet** werden, der zudem positive Effizienzwirkungen hätte. Mehr als die Hälfte der Unternehmensförderungen entfallen auf den Zuschussbedarf öffentlicher

Einrichtungen wie ÖBB, Verkehrsbetriebe, Spitäler und die Siedlungswasserwirtschaft. Vor diesem Hintergrund ist die Subventionsdynamik ein zentraler Aspekt der allgemeinen Effizienzprobleme in staatsnahen Unternehmen (Fleischmann, 2009).

Die jüngst vom WIFO (Pitlik et al., 2008) vorgenommenen ökonometrischen Schätzungen der Bestimmungsfaktoren des Förderungsvolumens zeigen, dass Österreich etwa das 1,5-fache für Unternehmensförderungen ausgibt, als durch die strukturellen Einflussfaktoren determiniert wäre. Ohne Berücksichtigung des Gesundheitswesens würde sich aus einer Rückführung auf das strukturell erwartete Niveau ein **langfristiges Effizienzpotential von 3½ bis 5 Mrd. €** ergeben²⁸⁾.

Überlegungen zu Einsparungen knüpfen einerseits an der generellen 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.

5.3.2 Realisierung der Einsparungspotentiale

Priorisierung und Evaluierung

Eine Strategie des kurzfristigen Subventionsabbaus ist die "**Rasenmähermethode**", bei der alle Förderungen linear um denselben Prozentsatz gekürzt werden. Bei Förderungen handelt es sich überwiegend um sogenannte "**Ermessensausgaben**" in finanzwirtschaftlicher Betrachtung (Ausgaben ohne zwingende gesetzliche Leistungsverpflichtung), sodass Kürzungen relativ schnell vorgenommen werden könnten, wenn der **politische Wille** vorhanden ist²⁹⁾. Klammert man den Sonderbereich Gesundheitssystem aus, könnte ein allgemeiner, pauschaler Kürzungssatz von 10% **kurzfristig 350 bis 500 Mio. €** lukrieren, berechnet auf Basis des mittel- bis langfristigen Einsparungspotentials³⁰⁾.

Die undifferenzierte Vorgangsweise linearer Kürzungen dürfte zwar unter Umständen politisch besser durchsetzbar sein, ist aus ökonomischer Sicht aber eher kritisch zu beurteilen, da auch vertretbare Subventionen zur Korrektur von Marktversagen oder sozialpolitisch begründbare Förderungen gekürzt werden. Wirtschaftspolitisch erstrebenswerter ist eine differenzierte Vorgangsweise, bei der von der Politik **Prioritäten** gesetzt werden. Insbesondere der nach COFOG-Statistik 2007 mit ca. 630 Mio. € dotierte Bereich der Forschungsförderungen ist tendenziell von Kürzungen auszunehmen.

²⁸⁾ Das gesamte Förderungsvolumen schwankt aufgrund von singulären Einzelunterstützungen in besonderen Fällen (z. B. AUA, ÖBB, temporäre Investitionsförderprogramme) nicht unbedeutend. Dies gilt jedoch nicht nur für Österreich. Eine genaue Quantifizierung der Effizienzpotentiale auf der Basis internationaler Benchmarkingvergleiche ist deshalb mit Unsicherheiten behaftet.

²⁹⁾ Ein Satz von 10% ist auch politisch nicht unrealistisch, da zu Beginn der Verhandlungen über das Doppelbudget 2009/2010 des Bundes eine Kürzung der Ermessensausgaben um diesen Satz avisiert wurde.

³⁰⁾ In Schweden wurden zwischen 1993 und 2001 die Subventionen in Abgrenzung der VGR von 7,6 Mrd. € auf 3,6 Mrd. € nominell mehr als halbiert, in Finnland wurden allein im Jahr 1996 die Subventionen um fast 25% (730 Mio. €) gekürzt.

In der gegenwärtigen ökonomischen Krisensituation sind auch pauschale Reduzierungen der Arbeitsmarktförderungen und der Subventionen für nichtstaatliche Organisationen, die im Bereich sozialer Dienstleistungen (Beratungs- und Betreuungseinrichtungen) aktiv sind, aus denen sich der Staat als Anbieter zurückgezogen hat, nur schwer zu argumentieren. Bei pauschalen 10%-Kürzungen in allen anderen Bereichen (also ohne Gesundheit, Arbeitsmarktförderungen, soziale Dienstleistungen und F&E) ergibt sich aber immer noch ein kurzfristiges Potential von fast 0,9 Mrd. €.

Im Grundsatz ist aber eine pauschale ex-ante-Tabuisierung einzelner Programme nicht ratsam, sondern es wäre (im Idealfall) für jeden Einzelfall vorbehaltlos und auf der Basis allgemein gültiger, objektiver Kriterien abzuwägen, ob und in welcher Höhe Einsparungen vorgenommen 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 Subventionen, die im Allgemeinen als produktiv angesehen werden. Zentral ist in diesem Kontext die politische Definition und Vorgabe von (messbaren) Förderungswirkungszielen.

Bei dieser Kürzungsstrategie sind aber für jedes einzelne Subventionsprogramm politische Widerstände vorprogrammiert. Insofern scheint die Kombination von selektiven Kürzungen mit Pauschalkürzungen unumgänglich, will man wenigstens einen Minimalerfolg beim Förderungsabbau erzielen.

In Österreich werden Evaluierungen in der Regel nur für Förderungsprogramme mit hoher Mittelausstattung durchgeführt (*Pitlik et al., 2009*)³¹). Ergebnisse der zum Teil extern vergebenen Evaluierungen werden zwar bei Anpassungen der Förderungsprogramme herangezogen, jedoch ist dies nicht verpflichtend geregelt. Die Praxis zeigt ferner, dass Programme mit relativ geringen Förderhöhen und zahlreichen Förderfällen (Bagatellförderungen) eher selten evaluiert werden; oft wird lediglich die widmungsgemäße Mittelverwendung dokumentiert. Statt einer isolierten Evaluierung einzelner Projekte könnte allerdings eine vergleichende Querschnittsevaluierung mehrerer Projekte vorgenommen werden.

Evaluierung der Forschungsförderung

Als einer der wenigen Förderungsbereiche wurde die Forschungsförderung einer intensiven Evaluierung unterzogen (*WIFO et al., 2009*). Die Systemevaluierung der Forschungs- und Innovationspolitik Österreichs zeigt z. B. auch bei der Forschungsförderung einen Mangel an Koordinationsmechanismen zwischen unterschiedlichen Politikbereichen. Die Eingriffe der öffentlichen Hand sind fragmentiert und kaum aufeinander abgestimmt, die Aufgabenteilung der Ministerien und anderer Systemträger ist unpräzise. Es gibt eine große Zahl eng definierter Förderprogramme. Das System der direkten Forschungsförderung wird durch die beständige Einführung neuer Programme bei neu erkannten Problemen immer weniger transparent. Statt des vermuteten undurchschaubaren "Förderdschungels" wurde jedoch eher ein "Förder-supermarkt" identifiziert, in dem für jedes Unternehmen etwas dabei ist. Die Steuerung ausgegliederter Agenturen erfolgt vorwiegend über Inputgrößen und selten mithilfe von

³¹) Programme mit EU-Beteiligung werden in der Regel verpflichtend evaluiert.

Performancezielen. Dies führt auch dazu, dass einzelne Programme gegenseitig bei den Zielgruppen konkurrieren. Mit der Aufsplitterung des Förderprogrammportfolios besteht der Verdacht auf verstärkte Mitnahmeeffekte aufgrund einer fehlenden Abstimmung der Programmanbieter.

Überprüfenswert sind Förderungen/Subventionen vor allem in den folgenden Bereichen, in denen nicht unbedeutende Effizienzreserven und Mitnahmeeffekte zu vermuten sind (*Pitlik et al., 2008*):

- (nationale) Agrarsubventionen in Höhe von rund 700 Mio. € (2007) (siehe Kasten unten);
- die Effizienz der allgemeinen Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsförderungen sowie spezieller sektoraler Förderungen in Höhe von knapp 1,9 Mrd. € (ohne Forschungsförderung) im Jahr 2007;
- Wohnbauförderung, die aber nur teilweise defizitwirksam ist, da es sich aufgrund des Darlehenscharakters überwiegend um "finanzielle Transaktionen" handelt; in der COFOG-Statistik werden 2007 rund 360 Mio. € als ausgabenwirksame Förderungen im Wohnungswesen ausgewiesen (siehe Kasten);
- Kulturförderungen (360 Mio. €) und Freizeit- und Sportförderungen (120 Mio. €) 2007.

Gelingt es, in allen diesen kritischen Bereichen vorhandene Effizienzreserven aufzudecken und die Förderungen mittel- bis langfristig um 25-30% zu kürzen, dann wäre bereits ein Volumen von 0,8 bis 1 Mrd. € erreicht. Hinzu kommen noch Abgangsdeckungen und Investitionszuschüsse für öffentliche Unternehmen (ÖBB, Spitäler, kommunale Versorgungsunternehmen), die zusammen über 7 Mrd. € (2007), mithin knapp 50% des Subventionsvolumens nach VGR, ausmachen.

Subventionen im Agrarbereich - spezifische Rahmenbedingungen

Die gemeinsame Agrarpolitik der EU setzt verschiedene Instrumente ein, um die im Vertrag festgelegten Zielstellungen zu erreichen. Subventionen haben in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen, da Markteingriffe systematisch abgebaut wurden und weiterhin werden. Subventionen werden über zwei Kanäle verteilt: überwiegend produktionsunabhängige Direktzahlungen an Landwirte ("erste Säule" 2008: 762 Mio. €), die ausschließlich aus Mitteln der EU bestritten werden und Maßnahmen im Programm der ländlichen Entwicklung an einen breiteren Bezieherkreis ("zweite Säule" 2008: 1.065 Mio. €), die zu etwas mehr als der Hälfte aus Mitteln von Bund und Ländern kofinanziert werden. Eine Kürzung der nationalen Beiträge zur "zweiten Säule" ist schwierig, da es teilweise Verträge gibt, die über die Laufzeit des Programms laufen (bis 2013). Zudem würden die aliquoten EU-Mittel verfallen. Gemäß der vorherrschenden Einschätzungen über die mittelfristige Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik ist damit zu rechnen, dass ab 2014 Subventionen aus der "ersten Säule" signifikant gekürzt werden, während die Aussicht besteht, dass das Subventionsvolumen der "zweiten Säule" annähernd gleich bleiben wird (*Sinabell – Pitlik – Schmid, 2009*). In der Zusammenstellung im Grünen Bericht (*BMLFUW, 2009, Tabelle 5.1.5b*) werden über die oben genannten Beträge hinaus 330 Mio. € an nationalen Förderungen für die Land- und Forstwirtschaft ausgewiesen. Darunter fallen Beratungsdienstleistungen, Zinszuschüsse, Maßnahmen zur Qualitätssicherung und für den Umweltschutz, Beiträge zur Abdeckung und Versicherung von Naturge-

fahren und Seuchen sowie Forschungsbeiträge. Allfällige Kürzungen in diesem Bereich würden den nationalen Spielraum der Agrarpolitik eingrenzen.

Potentielle Einsparungen bei der Wohnbauförderung

Die Wohnbauförderung Österreichs steht schon seit vielen Jahren im Fokus einer besonderen Subventionskritik. Dabei wird besonders auf Ineffizienzen der Förderungsgestaltung und die ungewissen Förderungswirkungen hingewiesen (Felderer et al., 1999). Bemerkenswert ist dabei die breite Durchdringung in Österreich: Über 80% der bewilligten Neubauten werden gefördert (Oberhuber et al., 2005). Dies nährt zumindest Zweifel an der sozialen Treffsicherheit. Vielmehr ist zu vermuten, dass die Förderung primär den Beziehern von mittleren und höheren Einkommen zugutekommt. Relativ eindeutig ist ebenfalls, dass die Baubranche, speziell gemeinnützige Bauvereinigungen und Wohnbauinvestoren, durch die als Folge der Subventionen verbesserte Ertragslage profitiert. Generell ist die Frage zu stellen, ob der Wohnungsmarkt heute noch massiver staatlicher Interventionen bedarf, wenngleich prinzipiell auch Klimaschutzziele (thermische Sanierung) mit den Förderungen verfolgt werden können. Die neue 15a-Vereinbarung³²⁾ zwischen Bund und Ländern über die Berücksichtigung von Klimaschutzziele im Wohnbau regelt eine gegenseitige Berichtspflicht nach standardisierten und vergleichbaren Kennzahlensystemen. Ein erster Bericht soll Mitte 2010 erstellt werden.

Bis 2008 gewährte der Bund den Bundesländern im Rahmen der Wohnbauförderung jährlich Zweckzuschüsse in Höhe von rund 1,8 Mrd. € (gedeckt). Wie die Förderungsmittel vergeben werden, liegt seit 1989 in der Kompetenz der Bundesländer. Die ursprüngliche Zweckbindung ist seit 2001 gelockert. 2009 wurden die Zweckzuschüsse im Zuge der Finanzausgleichsreform in vollkommen ungebundene Ertragsanteile umgewandelt. Inwieweit sich diese Umstellung auf die Förderungsaktivitäten der Länder auswirkt, ist noch nicht bekannt. Allerdings wurden auch bei der deutlichen Lockerung der Zweckbindung in den Jahren zuvor die Mittel primär für Wohnbauzwecke und nicht für Infrastruktur oder ähnliche Zwecke eingesetzt.

Die gesamten Ausgaben beliefen sich 2008 auf ca. 2,7 Mrd. €, davon entfielen 2,1 Mrd. € auf die Neubauförderung und 0,6 Mrd. € auf die Sanierung. Es sind jedoch nur die verlorenen Zuschüsse Maastricht-defizitwirksame Ausgaben. Zu marktüblichen Konditionen gewährte Darlehen sind als Finanztransaktionen nicht defizitwirksam. 2008 wurden insgesamt 672 Mio. € für nicht rückzahlbare Annuitäten- und Zinszuschüsse und sonstige verlorene Zuschüsse aufgewendet, 263 Mio. € entfielen auf Wohnbeihilfen, die nicht als Subventionen, sondern als Sozialausgaben zählen. 1,75 Mrd. € sind rückzahlbare Darlehen und Zuschüsse.

Organisation der Förderungsverwaltung und Steuerungsprobleme

Die Vergabe von Unternehmensförderungen ist im föderativen System Österreichs nicht auf eine einzige gebietskörperschaftliche Ebene beschränkt. Vielmehr sind alle Ebenen beteiligt. Folgt man der Abgrenzung nach VGR, so zeigt sich, dass 2008 der Hauptanteil (58,8%, rund 9 Mrd. €) der gesamten Gütersubventionen und Investitionszuschüsse vom Bund vergeben werden. Die Länderebene (21,4%, 3,3 Mrd. €) und die Gemeindeebene (18,1%, 2,8 Mrd. €) spielen als Förderungsakteure mit gemeinsam rund 40% des vergebenen Fördervolumens ebenfalls eine erhebliche Rolle; Förderungen durch die Organe der Sozialversicherung machen lediglich 1,7% des gesamten Volumens aus.

³²⁾ Artikel 15a B-VG, Abs. 1.

Übersicht 5.7: Unternehmensförderungen in Abgrenzung gemäß VGR nach Gebietskörperschaften 2008

Gebietskörperschaft	Förderungen	Anteil
	In Mio. €	In %
Bund	9.011	58,8
Länder	3.283	21,4
Gemeinden	2.775	18,1
Sozialversicherung	266	1,7
Gesamter Staatssektor	15.335	100,0

Q: Eurostat, WIFO.

Die funktionalen Schwerpunkte der direkten Förderungsausgaben unterscheiden sich nach gebietskörperschaftlichen Ebenen. Im Jahr 2007 (neuere COFOG-Daten sind nicht verfügbar) wurden von der **Bundesebene** (inklusive ausgegliederte Einheiten) 55,9% der Förderungen im Bereich "Wirtschaftliche Angelegenheiten" getätigt; das sind ca. 4 Mrd. €. Weitere große Förderbereiche sind das Sozialwesen (9,9%), das Gesundheitswesen (9,9%) und die Allgemeine Verwaltung (13,8%). Letztere beinhalten u. a. auch Zahlungen im Zuge von Bürgschaften und Garantien. Auf **Landesebene** (inklusive Ausgliederungen) entfällt der mit Abstand größte Teil der Subventionen und Kapitaltransfers auf Spitäler (63,9% von insgesamt 4 Mrd. € 2007). Sonst finden sich Förderungen vor allem bei "Wirtschaftliche Angelegenheiten" (rund 800 Mio. €, 20,3%). Die **Gemeinden** (einschließlich Wien, inklusive Ausgliederungen) sind ebenfalls aktiv im Gesundheitswesen (900 Mio. €, 27,4%) und bei Wirtschaftsförderungen (1,04 Mrd. €, 31,8%). Hier spielen Umweltschutzförderungen (v. a. Entsorgungsunternehmen, 400 Mio. €) und Kultur- und Sportförderungen (260 Mio. €, 8,1%) auch noch eine größere Rolle. Eine detaillierte Aufstellung der Förderungsbegünstigten sowie der Verwendungszwecke der Subventionen und Kapitaltransfers in Abgrenzung der VGR existiert nicht. 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 vollständig. Insofern stößt nicht nur eine vertiefende ökonomische Analyse der Kosten und Wirkungen von unternehmensbezogenen Förderungen in Österreich auf Probleme, sondern auch deren politische Steuerung.

In diesem Zusammenhang kommt als Problem hinzu, dass Unternehmensförderungen sowohl hoheitlich als auch mittels Förderungsvertrag im Rahmen der **Privatwirtschaftsverwaltung** von beliebigen Gesellschaften oder öffentlichen Fonds vergeben werden. Dadurch wird allen Gebietskörperschaften ermöglicht, in Bereichen außerhalb ihres verfassungsmäßigen Kompetenzbereichs tätig zu werden. Eine inhaltliche und zahlenmäßige Gesamtschau der Förderungen lässt sich aufgrund unterschiedlicher Berichts- und Rechnungslegungspflichten hoheitlicher und ausgelagerter Einheiten nicht erstellen.

Als Folge hat sich ein schwer überschaubares Geflecht von auch inhaltlich ähnlichen Förderungsschwerpunkten und -aktionen von Bund, Ländern und Gemeinden herausgebildet. Abstim-

mungsprozesse 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, die durch eine Kooperation der Subventionsgeber in *one stop shop*-Einheiten verringert werden könnten. Mögliche Verwaltungskosteneinsparungen können allerdings durch verschärfte Anforderungen an das Antrags- und Evaluierungssystem und der damit einhergehenden Bürokratisierung geringer ausfallen, als von der Politik erhofft. Umgekehrt erzeugt gerade der leichte und unbürokratische Zugang zu Förderungsmitteln möglicherweise erhebliche Folgekosten durch den weniger effizienten Einsatz der gewährten Fördermittel.

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 im Österreich-Konvent diesbezüglich heftiger Widerstand geleistet wurde. Eine **Entflechtung des Förderungssystems** kann ohne die Bereinigung der föderativen Kompetenzverteilung jedoch kaum gelingen.

Insgesamt zeigen sich beträchtliche Steuerungsdefizite im österreichischen Förderungssystem. Für eine verbesserte Steuerung und Kontrolle ist nicht nur die vollständige Erfassung der Programme und Förderungsausgaben erforderlich. In diesem Kontext mangelt es auch an der konkreten politischen Subventionszielformulierung 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 ausgegliederter Förderstellen Politiker beraten und maßgeblichen Einfluss auf Zielformulierungen und die Zuteilung der Budgetmittel ausüben. Es ist deshalb unabdingbar, dass von der Politik vor der Einrichtung von Fördereinrichtungen die Förderungsziele qualitativ und quantitativ festgelegt und überprüfbar gemacht werden.

5.3.3 Zusammenfassung

Als kurzfristige rechnerische Einsparpotentiale bei Unternehmensförderungen können mit einer angenommenen pauschalen Effizienzreserve von 10% rund 850 Mio. € vermutet werden. Förderungen im Gesundheitswesen und F&E-Förderungen wurden für die Berechnungen nicht berücksichtigt.

Speziell durch die umfangreichen Fördermaßnahmen im Rahmen der Konjunkturpakete I und II dürfte das Gesamtvolumen an direkten Unternehmensförderungen in den Jahren 2009 und 2010 nochmals beträchtlich zunehmen. Die identifizierten Kürzungspotentiale beziehen sich auf die "Vor-Krisen-Situation" 2007. Allerdings ist gerade bei den Arbeitsmarktförderungen und bei bestimmten Förderungen im Bereich der sozialen Sicherung darauf zu achten, dass (pauschale) Kürzungen in einer noch andauernden Krise wenig sinnvoll sind. Wenngleich in diesen Bereichen durchaus langfristige Effizienzpotentiale zu vermuten sind, ist eine kurzfristige Streichung von Mitteln in einer noch fragilen wirtschaftlichen Erholungsphase aufgrund der damit verbundenen negativen Effekte in besonders sensiblen Arbeitsmarktsegmenten eher nicht angezeigt.

Übersicht 5.8: Kurzfristige Einsparpotentiale bei Förderungen (ohne F&E-Förderungen und Gesundheitswesen)

Einsparungen erstrecken sich auf...	10%-Reserve In Mio. €
Subventionen i.e.S.	
Allgemeine Wirtschaft (ohne aktive Arbeitsmarktpolitik)	70
Land- und Forstwirtschaft	55
Verkehr	125
Sonstige im Bereich Wirtschaft (ohne F&E)	15
Umweltschutz	5
Wohnungswesen	10
Freizeit, Kultur, Sport, Religion	30
Bildungswesen	25
Sonstige	10
Summe Kürzungspotential	345
Vermögenstransfers inklusive Investitionszuschüsse	
Allgemeine Wirtschaft	25
Land- und Forstwirtschaft	15
Verkehr	180
Sonstige im Bereich Wirtschaft (ohne F&E)	5
Umweltschutz	50
Wohnungswesen	70
Freizeit, Kultur, Sport, Religion	20
Bildungswesen	15
Sonstige	125
Summe Kürzungspotential	505
Gesamtsumme Kürzungspotential	850

Q: Statistik Austria, WIFO-Berechnungen.

5.4 Konsolidierungspotentiale im Gesundheitswesen

5.4.1 Ausgabenstruktur im Gesundheitswesen und Effizienzreserven

Die staatlichen Gesamtausgaben im Gesundheitswesen (in der Abgrenzung der COFOG-Abteilung 7) betragen 2008 21,8 Mrd. €. Davon entfallen 11,7 Mrd. € (53,7%) auf Ausgaben im Bereich der stationären Behandlung, 4,65 Mrd. € (21,3%) auf die ambulante Behandlung und 3,4 Mrd. € (15,6%) auf medizinische Erzeugnisse, Geräte und Ausrüstungen (vgl. Übersicht 5.9).

Übersicht 5.9: Zusammensetzung der Ausgaben im Gesundheitswesen

Österreich, COFOG-Gliederung

	2006	2007	2008	2006	2007	2008
	In 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 im Bereich Gesundheit	470	499	535	2,4	2,4	2,5
Gesundheit, nicht zuordenbar	866	945	984	4,5	4,6	4,5
Gesundheitswesen insgesamt	19.320	20.564	21.826	100,0	100,0	100,0

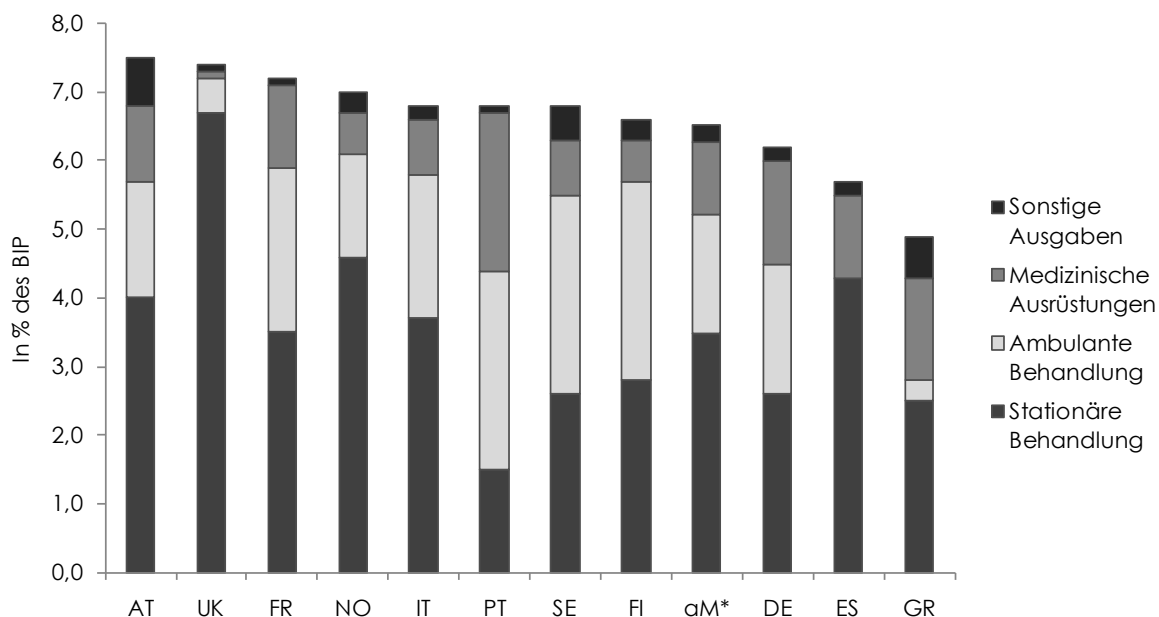
Q: Statistik Austria, WIFO-Berechnungen.

Im Vergleich der EU-15-Staaten gibt Österreich (zusammen mit Großbritannien) den höchsten Anteil an der Wirtschaftsleistung für das Gesundheitswesen aus. Ob diese im internationalen Vergleich überdurchschnittlichen Ausgaben insoweit gerechtfertigt sind, als sie auch zu einer besseren Gesundheitsversorgung für die österreichische Bevölkerung führen, wird zumeist anhand der Data Envelopment Analysis – einem international anerkannten und bewährten Benchmarkinginstrument im Gesundheitswesen – geprüft (Czypionka et al., 2008b). Der Zielerreichungsgrad des Gesundheitswesens wird dabei an objektiven Gesundheitsindikatoren wie z. B. Lebenserwartung, Lebenserwartung in Gesundheit und Säuglingssterblichkeit gemessen. Empirische Effizienzstudien zeigen, dass das österreichische Gesundheitswesen im internationalen Vergleich über signifikante Effizienzreserven verfügt³³). Die Studienergebnisse liefern somit nachdrückliche Hinweise dafür, dass ein beachtliches Einsparpotential im Gesundheitswesen zu erwarten ist, ohne die Leistungsqualität zu beeinträchtigen.

Die mit Ausgaben von 7,5% des BIP um 1 Prozentpunkt höheren Ausgaben gegenüber dem (ungewichteten) EU-15-Durchschnitt ohne Österreich können zu einem erheblichen Teil auf strukturelle Merkmale des österreichischen Gesundheitswesens zurückgeführt werden. Abbildung 5.7 zeigt, dass das Verhältnis der Ausgaben für die (relativ teurere) stationäre Behandlung zu den Ausgaben für die ambulante Versorgung in Österreich bei 2,4:1 liegt, während im Mittel für jene europäischen Länder, für die detaillierte Angaben zur Ausgabenstruktur des Gesundheitswesens verfügbar sind, diese Relation lediglich 2,0:1 beträgt.

³³) Zur Effizienz des österreichischen Gesundheitswesens im internationalen Vergleich Afonso – St. Aubyn (2005a), Afonso – St. Aubyn (2005b), Afonso – St. Aubyn (2006), Rätty – Luoma (2005), Retzlaff-Roberts et al. (2004). Ein Überblick über die Ergebnisse findet sich bei Pitlik et al. (2008), S. 246ff.

Abbildung 5.7: Struktur der Staatsausgaben im Gesundheitswesen
Europäischer Vergleich, 2007



Q: Eurostat, WIFO-Berechnungen. Anmerkungen: aM*=arithmetisches Mittel für die ausgewiesenen europäischen Länder ohne Österreich. Detaillierte Aufschlüsselung der Sozialausgaben nach Funktionen für Belgien, Dänemark, Luxemburg und die Niederlande nicht verfügbar. Sonstige Ausgaben umfassen den öffentlichen Gesundheitsdienst, die angewandte Forschung und experimentelle Entwicklung im Gesundheitswesen sowie die Verwaltung.

Abbildung 5.8 illustriert, dass Österreich im Vergleich mit 14 anderen europäischen Ländern die zweithöchste Zahl an Krankenhausbetten und die höchste Akutbettenzahl je Einwohner aufweist. Wesentlicher Grund für die Dominanz des stationären gegenüber dem ambulanten Sektor scheint in einer Angebotsinduzierung der Nachfrage durch die sehr hohe Bettendichte zu liegen, die im Ergebnis zu der höchsten Aufnahme rate innerhalb der Vergleichsstaaten (vgl. Abbildung 5.9) führt und die mit deutlichen Produktivitätseinbußen im Spitalsbereich verbunden ist (Czypionka et al., 2008c; Hofmarcher, 2005). Effizienzreserven in der stationären Versorgung dürften ferner durch den Abbau von Doppelgleisigkeiten in der Behandlung, dem Abbau von Parallelstrukturen durch stärkere Spezialisierung der Spitäler³⁴⁾ sowie durch die verstärkte Substitution der stationären Behandlung durch tagesklinische Versorgung ausgeschöpft werden können³⁵⁾.

³⁴⁾ Aufgrund der Parallelstrukturen werden Mindestfallzahlen für operative Eingriffe in einigen Bereichen massiv unterschritten, wodurch das Behandlungsrisiko steigt. Eine stärkere Spezialisierung verspricht über die Steigerung der Fallzahlen eine Qualitätsverbesserung (Oberösterreichischer Landesrechnungshof, 2009).

³⁵⁾ Allein für Kärnten sieht der Rechnungshof ein – ohne Qualitätseinbuße – einsparbares mittel- bis langfristiges Potential in Höhe von jährlich 125 Mio. € durch eine Reduktion der stationären Versorgungskapazitäten sowie Verweildauer, durch Ausweitung der ambulanten Behandlung, Anpassung der im Bundesländervergleich überhöhten Bezüge und einer Optimierung der Betriebsgröße durch Konzentration auf weniger Standorte (Rechnungshof, 2006).

Abbildung 5.8: Krankenhausbetten und Akutbetten je 1.000 Einwohner
2006 bzw. aktuellstes verfügbares Jahr bis 2007

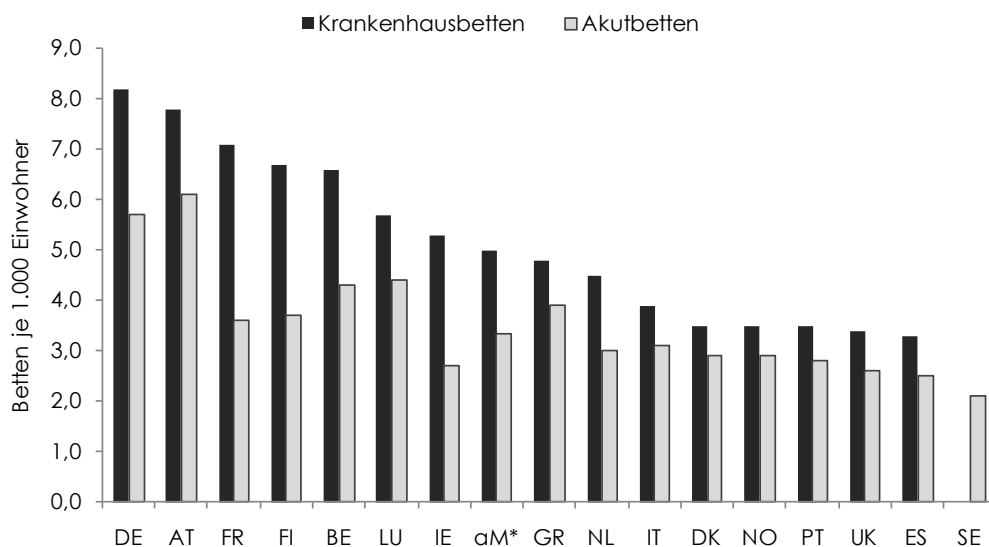
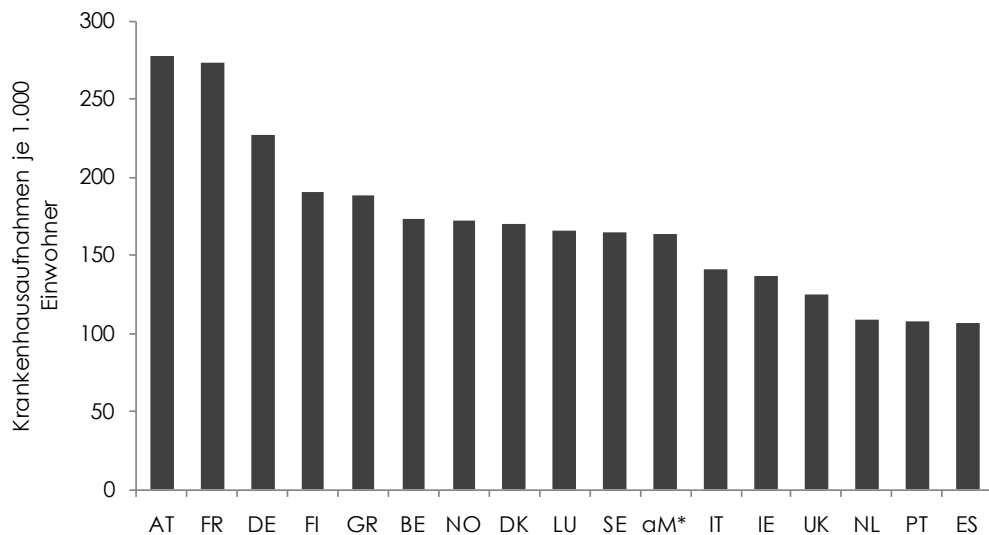


Abbildung 5.9: Krankenhausaufnahmen je 1.000 Einwohner
2005 bzw. aktuellstes verfügbares Jahr bis 2007



Q: OECD Health Data (2009). Anmerkung: aM*=arithmetisches Mittel für die ausgewiesenen europäischen Länder ohne Österreich.

Studien des österreichischen Spitalswesens von *Ebner et al.* (2003) und *Roland Berger* (2001) schätzen das Einsparpotential nach Umorganisation, Beseitigung struktureller Mängel und von Kapazitätsüberhängen zwischen 1,7 Mrd. € (0,8% des BIP 2000) und 2,4 Mrd. € (0,9% des BIP 2010) jährlich (vgl. Übersicht 5.10). Schätzungen von *Hofmarcher et al.* (2002) zufolge wäre

eine Reduktion von bis zu 30% der stationären Behandlungskosten möglich. Werden die Effizienzreserven im Gesundheitswesen an der Differenz zum EU-15-Ausgabendurchschnitt (ohne Österreich) gemessen, dann ergibt sich bezogen auf den prognostizierten BIP-Wert für 2010 ein langfristiges Einsparpotential in Höhe von 2,8 Mrd. € jährlich (Übersichten 5.10 und 5.12).

Übersicht 5.10: Schätzungen der langfristigen Effizienzreserve im österreichischen Spitalswesen

	In Mrd. € p. a.	In % des BIP	Berechnungsbasis
Ebner et al. (2003)	1,7	0,8	BIP 2000
Roland Berger (2001)	2,4	0,9	BIP 2010
Differenz zum EU 15-Mittel ¹⁾	2,8	1,0	BIP 2010
	In Mrd. € p. a.	In % der Ausgaben für stationäre Behandlung	Berechnungsbasis
Hofmarcher et al. (2005)	2,3	20	Ausgaben für stationäre Behandlung 2008
Hofmarcher et al. (2002)	0,6 bis 3,5	5 bis 30	Ausgaben für stationäre Behandlung 2008

Q: Eurostat, WIFO. – ¹⁾ EU 15 ohne Österreich.

Ein Einsparvolumen dieser Größenordnungen ist erst in längerfristiger Perspektive erzielbar, also nach Umsetzung **durchgreifender institutioneller Reformmaßnahmen**. Zentraler Ansatzpunkt ist die Beseitigung der fragmentierten Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungskompetenzen zwischen gebietskörperschaftlichen Ebenen und der Sozialversicherung sowie der Übergang zu einer Finanzierung des Gesundheitswesens "aus einer Hand" (Czypionka et al., 2008a). Die Ressourcenplanung und die Sicherstellung der Spitalsversorgung ist derzeit prinzipiell die Angelegenheit der Bundesländer, die aber nur etwa die Hälfte der laufenden Kosten tragen. An der Krankenanstaltsfinanzierung sind daneben auch Gemeinden, Sozialversicherung sowie Privatversicherungen und Patienten beteiligt. Zusätzlich stellt der Bund Mittel in Höhe von derzeit jährlich ca. 1,4% des Umsatzsteueraufkommens sowie einen jährlichen Fixbetrag für die Spitalsfinanzierung bereit. Der ambulante Sektor wird demgegenüber fast ausschließlich über die soziale Krankenversicherung finanziert.

Aufgrund der dualen Aufgabenstrukturen, der getrennten Ausgabenzuständigkeiten und der verwobenen Finanzierungsströme kommt es häufig zu Ineffizienzen bei der Koordination der Leistungsträger, die mit erheblichem Zusatzaufwand und Kostenverschiebungen verbunden sind. So haben die Sozialversicherungsträger prinzipielles 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 Länderbudgets abgedeckt (subventioniert), wobei sich die Länder wiederum über den Finanzausgleich re-finanzieren. Da die Landesbudgets nahezu vollständig aus Gemeinschaftssteuern und Transfers finanziert werden, streuen die finanziellen Lasten einer Subventionierung der Spitäler eines Landes auf die Gesamtheit der österreichischen

Steuerzahler. Dies reduziert Anreize 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 10% der langfristigen Effizienzreserven durch Einsparungen lukriert werden. Unterstellt man einen kurz- bis mittelfristigen Einsparpfad von rund 300 Mio. € jährlich ab 2011, dann ergeben sich 2012 Budgetentlastungen 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, könnten ab 2020 jährliche Mehrausgaben in der Höhe der Abweichung vom europäischen Mittelwert, d. h. in Höhe von 2,8 Mrd. €, vermieden werden (Übersicht 5.12).

5.4.2 Sonstige Maßnahmen

Das Gesundheitssystem sieht bei bundeseinheitlich festgesetztem Beitragssatz³⁶⁾ 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 die **Fusion der Kassen** ließen sich beim Verwaltungs- und Personalaufwand mittelfristig Einsparungen erzielen. Allerdings müsste zuerst eine Leistungsvereinheitlichung vorgenommen werden³⁷⁾.

Eine bisher noch wenig beachtete Konsolidierungsoption besteht auf der Einnahmenseite der gesetzlichen Krankenversicherung bezüglich der beitragsfreien Mitversicherung. Trotz der Neuregelung der beitragsfreien Mitversicherung im Jahr 2001³⁸⁾ ist der Zusatzbeitrag nicht zu entrichten, sofern sich der Ehegatte, Lebensgefährte oder haushaltsführende Angehörige zumindest vier Jahre im gemeinsamen Haushalt mit dem Kind aufgehalten hat.

Aus den Daten des Hauptverbandes für 2008 geht hervor, dass insgesamt 2.061.100 Personen beitragsfrei mitversichert waren, wovon 1.606.500 Kinder waren und 454.600 sonstige Angehörige (*Haydn, 2009* und *Hauptverband, 2009*). Nachdem keine Daten zum Erwerbs- bzw. Ersatzeinkommen des Versicherten der beitragsfrei mitversicherten sonstigen Angehörigen vorliegen, wird die Einschätzung der Mindereinnahmen durch Beitragsfreiheit dieser sonstigen Angehörigen (ausgenommen Kinder) nicht am einkommensabhängigen Zusatzbeitrag, sondern am Krankenversicherungsbeitrag bei Selbstversicherung aufgrund geringfügiger Beschäftigung (51,69 € monatlich gemäß § 19a ASVG) vorgenommen³⁹⁾. Unterstellt man

³⁶⁾ Genau genommen bestehen nach sozialrechtlicher Stellung unterschiedliche Beitragssätze zur gesetzlichen Krankenversicherung, die aber für die jeweilige sozialrechtliche Stellung bundeseinheitlich sind und in Summe, d. h. nach Addition des allgemeinen Beitragssatzes, des Zusatzbeitragssatzes und der Ergänzungsbeitragssätze, nicht nach sozialrechtlicher Stellung differieren.

³⁷⁾ Eine Begrenzung auf medizinisch notwendige Leistungen sowie der verstärkte Einsatz von Selbstbehalten würden den Ausgabendruck der gesetzlichen Krankenversicherung zusätzlich abschwächen.

³⁸⁾ Die Reform der beitragsfreien Mitversicherung in der Krankenversicherung gilt seit dem 1. Januar 2001, wobei der Zusatzbeitrag für den mitversicherten Angehörigen erst seit dem 1. April 2001 eingehoben wird (Budgetbegleitgesetz 2001).

³⁹⁾ Der Beitrag bei freiwilliger Krankenversicherung liegt bei 350,12 € im Monat und kann gemäß den wirtschaftlichen Verhältnissen herabgesetzt werden bis zum gesetzlichen Mindestbeitrag von 48,83 €.

ferner, dass nur etwa die Hälfte dieser sonstigen beitragsfrei mitversicherten Angehörigen erwerbsfähig ist⁴⁰⁾, dann ergäbe sich als Untergrenze für die Mehreinnahmen im Krankenversicherungsbeitragsaufkommen ein Volumen in Höhe von jährlich 141 Mio. €.

5.5 Abbau von Sonderbestimmungen in der Arbeitslosenversicherung

Die im Zuge der Wirtschaftskrise verabschiedeten Arbeitsmarktpakete beinhalten neben den beschäftigungsstabilisierenden Ausgaben für Kurzarbeitsgeld und Qualifizierungsmaßnahmen auch finanz- wie beschäftigungspolitisch kontroversiell diskutierte Leistungsausweitungen, wie die Neuregelung der Altersteilzeit sowie die Verlängerung des Übergangsgeldes. Beide Leistungen bedeuten de facto eine staatlich finanzierte Reduktion des Arbeitsangebots der älteren Erwerbsbevölkerung. Angesichts der im internationalen Vergleich geringen Erwerbsbeteiligung Älterer in Österreich erscheint die Finanzierung dieser vorruhestandsähnlichen Leistungen problematisch.

Internationale Erfahrungen mit **Altersteilzeitmodellen** in Deutschland, Finnland, Belgien und Schweden zeigen die Nutzung dieses arbeitsmarktpolitischen Instruments vorwiegend als staatlich geförderten vorgezogenen Rückzug aus dem Erwerbsprozess (*Lindecke et al.*, 2007). Beschäftigungsgewinne sind statistisch kaum nachweisbar⁴¹⁾. Für Österreich zeigen *Graf et al.* (2008) eindeutig negative Arbeitsmarkteffekte. Die Rücknahme des Altersteilzeitgeldes (2008: 358 Mio. €) könnte daher erwogen werden. Sie wäre auch kaum mit unzumutbaren Härten verbunden, da vornehmlich Angestellte mit höheren Verdiensten und mit durchgehender Erwerbsbiographie diese Möglichkeit des vorzeitigen Erwerbsaustritts nutzen (*Kaldybjajewa*, 2004, *Sachverständigenrat*, 2007). Würden ab 2011 keine neuen Vereinbarungen mehr gefördert, ließen sich bei vorsichtiger Schätzung der Kosten je Neuzugang bis 2015 insgesamt knapp 100 Mio. € pro Jahr einsparen. Mittel- bis langfristig würden sich jährliche Einsparungen von rund 130 Mio. € ergeben.

Übergangsgeld wird den von Langzeitarbeitslosigkeit Betroffenen bis zum Erreichen einer Alterspension gewährt und liegt um ein Viertel höher als das Arbeitslosengeld. Wie beim Altersteilzeitgeld handelt es sich dabei um eine implizite Frühpensionsleistung, welche die volkswirtschaftlich intendierte Verlängerung der Erwerbstätigkeit konterkariert. Ausgehend vom Zugang und Aufwand 2008 sowie einem vorsichtig gerechneten Einsparvolumen in Höhe des 25%igen Aufschlags auf das Arbeitslosengeld ließen sich kurzfristig Einsparungen in Höhe von 18 Mio. € jährlich erzielen.

⁴⁰⁾ Unter die nicht erwerbsfähigen beitragsfrei mitversicherten Angehörigen werden pflegebedürftige, pflegende und Kinder erziehende Personen gezählt.

⁴¹⁾ Weswegen die Altersteilzeitsubventionierung in Schweden 1999 abgeschafft wurde und in Deutschland mit dem Ende des Jahres 2009 auslief (*Lindecke et al.*, 2007).

5.6 Abbau von Sonderbestimmungen im Pensionsbereich

In Abgrenzung der Europäischen Sozialschutzstatistik (ESSOSS) lagen die Geldleistungen für Pensionen⁴²⁾ in Österreich 2007 bei 13,8% des BIP. Innerhalb der EU 15 wird Österreich nur von Italien (14,6% des BIP) übertroffen (Übersicht 5.11). In fast allen Kategorien liegt Österreich über dem Durchschnitt der EU-15-Länder.

Übersicht 5.11: Monetäre Pensionsleistungen im EU-Vergleich
ESSOSS-Gliederung, 2007

	Insgesamt	Alters- ruhegeld	Früh- pension	Invaliditäts- pension	Vorruhe- standsgeld/ geminderte Erwerbs- fähigkeit	Vorruhe- standsgeld/ 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
Österreich	13,8	9,4	0,9	1,5	0,0	0,0	2,0
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
Luxembourg	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
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. – Ausgaben für Teilpensionen sind mit Ausnahme Finnlands (0,1% des BIP) für die ausgewählten Länder und Ländergruppen Null und daher nicht ausgewiesen.

Abbildung 5.10 illustriert den Zusammenhang zwischen dem Altersquotienten⁴³⁾ und den Geldleistungen für Pensionen im europäischen Vergleich. Die gesamten monetären Pensionsleistungen liegen in Österreich um 1,4 Prozentpunkte höher als in Deutschland, obwohl dort ein deutlich höherer Bevölkerungsanteil im Pensionsbezugsalter gegenüber der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter steht (+5 Prozentpunkte)⁴⁴⁾. Abbildung 5.10 zeigt deutlich, dass der hohe Anteil des BIP, der in Österreich für Pensionen ausgegeben wird, nicht vorwiegend aus einer strukturell nachteiligen Alterszusammensetzung der Bevölkerung resultiert. Dabei ist zu beachten, dass die staatlichen Ausgaben für Pensionen nicht nur von der altersmäßigen

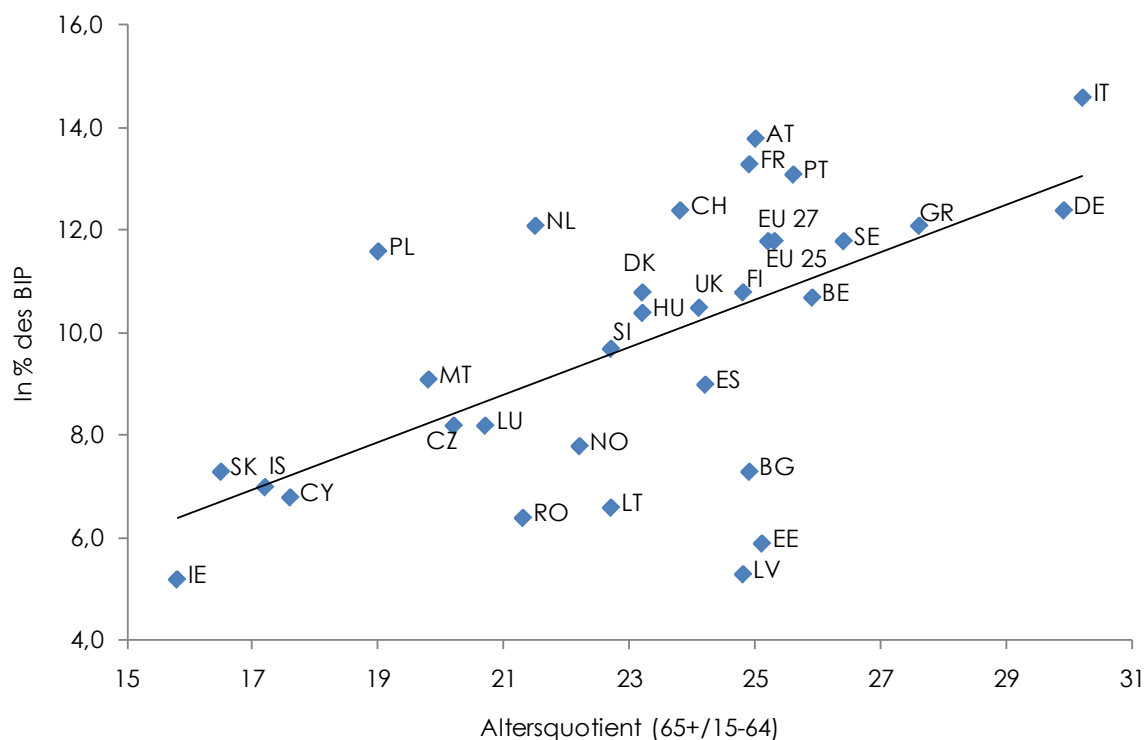
⁴²⁾ Das Aggregat umfasst die Summe von Altersruhegeld, Frühpensionen, Invaliditätspensionen, Vorruhestandsgeld bei geminderter Erwerbsfähigkeit, Teilpensionen, Hinterbliebenenpensionen (Übersicht 5.11).

⁴³⁾ Anteil der Bevölkerung im Alter von 65 Jahren und älter im Verhältnis zur Bevölkerung im Alter zwischen 15 und 64 Jahren.

⁴⁴⁾ Es sei allerdings nochmals auf die Caveats mit Blick auf die unterschiedliche Abgrenzung und Erfassung von Sozialausgabenquoten zu Beginn des Kapitels hingewiesen.

Bevölkerungsstruktur, sondern auch vom Anteil der privaten, der öffentlichen und der öffentlich geförderten Pensionen beeinflusst werden.

Abbildung 5.10: Monetäre Pensionsleistungen und Altersquotient im europäischen Vergleich ESSOSS-Gliederung, 2007



Q: Eurostat, WIFO-Berechnungen. Die erfassten Pensionsleistungen umfassen Altersruhegeld, Invaliditätsrenten, Vorruhestandsgeld aufgrund einer geminderten Erwerbsfähigkeit, Frührente, Teilrente, Hinterbliebenenrente.

Die im europäischen Vergleich **überdurchschnittlichen Pensionsausgaben** in Österreich lassen sich im Wesentlichen auf die durchschnittlich längere Pensionsbezugsdauer aufgrund niedriger Pensionsantrittsalter bei gleichzeitig hoher Ersatzrate der öffentlichen Pensionen zurückführen (OECD, 2009a)⁴⁵. Um die aus der Alterung vorprogrammierten langfristigen Ausgabensteigerungen im Pensionsbereich zu dämpfen, wurde innerhalb der früheren Pensionsreformen das Auslaufen der "vorzeitigen" Pensionsarten, die Anhebung der Pensionsantrittsalter, der Ab- und Zuschläge sowie des Durchrechnungszeitraums beschlossen. Die daraus resultierenden Entlastungen werden durch die zugleich implementierten Ausnahmebestimmungen sowie durch Übergangs- und Vertrauensschutzregelungen aber nur sehr langsam und mit erheblicher Verzögerung wirksam werden (Kommission zur langfristigen Pensionssicherung, 2009). In der kurzen bis mittleren Frist können Änderungen im Pensionsrecht

⁴⁵ Die Pensionssysteme der Beamten sehen für Männer ein wesentlich niedrigeres Regelpensionsalter vor, bei für beide Geschlechter insgesamt höherer Ersatzrate aufgrund des überwiegend noch vorherrschenden Letztbezugsprinzips (Grossmann – Hauth, 2007; Rechnungshof, 2009b).

nur bezüglich der jüngsten Leistungsausweitungen budgetentlastend wirken, da diese nicht unter den Vertrauensschutz fallen.

Vor diesem Hintergrund ist bezüglich der kürzlich beschlossenen Verlängerung der Langzeitversichertenregelung zu prüfen, ob ihre Rücknahme einerseits schwer zu rechtfertigende **Sonderbestimmungen für bestimmte Gruppen beseitigt** und andererseits auch **beschäftigungspolitisch wünschenswerte Effekte** nach sich ziehen könnte. Die **Langzeitversichertenregelung** läuft nicht nur dem Ziel der Erhöhung der Erwerbsbeteiligung Älterer zuwider, sondern begünstigt vor allem gut verdienende Angestellte mit einer ungebrochenen Erwerbsbiographie. Die jüngste Verlängerung stellt eine Umverteilung zugunsten einer Versichertengruppe mit im Mittel höchsten Pensionsanwartschaften dar und belastet das Budget erheblich. Die Möglichkeit des Nachkaufs von Schul- und Studienzeiten zur Erfüllung der Wartezeit erweitert zudem den berechtigten Anspruchskreis, begünstigt Akademiker und verursacht über die Absetzbarkeit als Sonderausgabe Steuermindereinnahmen⁴⁶⁾. Durch Rücknahme der Verlängerung könnte das Budget netto um ca. 250 Mio. € p. a. entlastet werden. In der mittleren bis langen Frist könnten unter der Wahrung des Vertrauensschutzes weitere Neuregelungen im Pensionssystem zur Ausgabendämpfung in diesem Bereich beitragen:

- Mit dem **Pensionsharmonisierungsgesetz** werden leistungsrechtliche Minderungen bei den ASVG-, GSVG- und BSVG-Versicherten nach einer langen Übergangsphase im Pensionsrecht der Bundesbeamten nachvollzogen. Landesbeamte werden jedoch nicht erfasst. Im Finanzausgleichspaktum 2008 verpflichteten sich die Länder, die Reformen des Bundes durch finanziell gleichwertige Regelungen nachzuvollziehen⁴⁷⁾. Nach Berechnungen des Rechnungshofs (2009b) ließe sich durch Angleichung der Ruhegenußleistungen im Zeitraum 2010 bis 2049 eine Ausgabenvermeidung von (kumuliert) 445 Mio. € realisieren; würde das Pensionsrecht für Gemeindebeamte entsprechend angepasst, würden sich weitere Einsparungen ergeben. Die Angleichung der pensionsrechtlichen Konditionen ist aber vor allem aus Gründen der Gleichbehandlung nahe liegend, zumal Beamte gegenüber nicht-pragmatisierten Beschäftigten 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 ORF, wo eine Harmonisierung mit dem Pensionsrecht für Bundesbeamte im Endausbau angestrebt werden könnte. Der Rechnungshof rechnet allein durch die Einbeziehung des allgemeinen Nebenbezugspauschales bei der Bemessung der ÖBB-Pensionen seit Mai 2002 mit einem kumulierten Mehraufwand in Höhe von

⁴⁶⁾ Aufgrund des Degressionseffekts fällt die Steuermindereinnahme bzw. die Steuerersparnis umso höher aus, je höher das Erwerbseinkommen des Individuums ist. Des Weiteren ist die Absetzbarkeit der nachgezählten Beiträge für Schul- und Studienzeiten bezüglich der Steuerpflicht unsystematisch, weil die Pflichtbeiträge zur Pensionsversicherung aus Erwerbstätigkeit besteuert werden.

⁴⁷⁾ Während Niederösterreich, Vorarlberg, die Steiermark, Oberösterreich und das Burgenland im Endausbau des landesspezifischen Pensionsrechts für die Landesbeamten finanziell gleichwertige Konsolidierungserfolge verzeichnen werden, sehen die landeseigenen Neuregelungen in Salzburg, Tirol, Wien und Kärnten nicht einmal dies vor.

1,2 Mrd. € bis 2056. Bei Unterstellung gleichmäßiger Entlastungswirkungen durch eine Herausnahme aus der Bemessungsgrundlage könnte das Pensionsbudget zwischen 2011 und 2056 um 26 Mio. € jährlich entlastet werden.

- Vor dem Hintergrund des Ziels einer Stärkung der Abhängigkeit des Alterseinkommens von Frauen von eigenen Pensionsansparungen wäre eine **frühere Angleichung des Regelpensionsalters** der Frauen an jenes der Männer ratsam, damit ausreichende Pensionsansprüche akkumuliert werden können. Volkswirtschaftlich betrachtet, sollen sich hierdurch die mit den Männern identen Humankapitalinvestitionen durch eine in etwa gleiche lange Erwerbsphase, d. h. auch der Steuer- und Beitragszahlung, amortisieren. Dementsprechend wäre auch das Auslaufen der Hinterbliebenenversorgung der Ehepartner zu überlegen.
- Nachdem die Pensionsberechnung nach ASVG, GSVG und BSVG harmonisiert ist, könnte mittel- bis langfristig eine Zusammenlegung dieser Pensionsversicherungsanstalten vorgenommen werden, um den Verwaltungsapparat zu verkleinern, effizienter zu machen und hierdurch weitere Kostenreduktionen zu erzielen.

5.7 Überblick über ausgabenbasierte Konsolidierungspotentiale

Insgesamt zeigt sich, dass bereits durch kurzfristig realisierbare Maßnahmen in unterschiedlichen Bereichen nicht unerhebliche Beiträge zur Budgetkonsolidierung erzielt werden können. Unter Berücksichtigung der quantifizierbaren kurz- bis mittelfristigen Einsparpotentiale (Übersicht 5.12) in der Verwaltung (0,2 bis 1,1 Mrd. € p. a.), im Förderungswesen (0,9 Mrd. € p. a.), bei ersten Maßnahmen zur Hebung der Effizienzreserven im Gesundheitswesen (0,3 Mrd. € p. a., Betrag jährlich zunehmend), bei Einschränkung der beitragsfreien Mitversicherung (0,1 bis 0,2 Mrd. € p. a.), sowie durch eine Reihe von Maßnahmen zur Abschaffung von Sonderbestimmungen im Pensionssystem (0,3 Mrd. € p. a.) würden sich 1,9 bis 2,9 Mrd. € an jährlichen Budgetentlastungen innerhalb des Konsolidierungszeitraums 2011 bis 2013 ergeben.

Grundsätzlich könnten die als "kurzfristig" gekennzeichneten Potentiale in einem relativ knappen Zeitraum von 1-2 Jahren realisiert werden. Die Geschwindigkeit der Umsetzung ist letztendlich vom Willen des Gesetzgebers abhängig. In Einzelfällen (z. B. bei Unternehmensförderungen) ist jedoch zu prüfen, ob und inwieweit eine gesetzliche Verpflichtung für die Ausgaben vorliegt, oder ob die Förderungen den kurzfristig flexibleren Ermessensausgaben zuzurechnen wären.

Übersicht 5.12: Konsolidierungspotentiale

Bereiche	Kurzfristig	Langfristig
	In 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
Gesamt	1,9 bis 2,9	6,5 bis 10,7

Q: WIFO.

Die langfristigen Einsparpotentiale in der Verwaltung, bei Unternehmensförderungen, im Gesundheitssystem sowie bei der Arbeitslosenversicherung und im Pensionssystem können – wie bereits in den vorangehenden Ausführungen betont – nur grob beziffert werden. Die Schätzungen beruhen üblicherweise auf internationalen Vergleichen und Benchmarking-Verfahren (*Pitlik et al., 2008*). Von Interesse ist in diesem Zusammenhang vor allem, an welchen Referenzländern (bzw. an welcher Vergleichsgruppe) man sich bei der Ermittlung der Potentiale orientiert (Spitzengruppe oder europäischer Durchschnitt).

Die Übersicht 5.12 illustriert die langfristigen Potentiale für Einsparungen und Effizienzgewinne, wie sie im Rahmen der vorliegenden Konsolidierungsstudie (oder auf der Basis einer Reihe von Vorläuferstudien) abgeleitet wurden:

Die Lukrierung der langfristigen Einspar- und Effizienzpotentiale setzt **fundamentale** Reformen der institutionellen Rahmenbedingungen voraus. Ein zentraler Bezugspunkt und damit auch **maßgeblicher erster Reformschritt** ist die seit vielen Jahren wiederholte Forderung nach einer **Entflechtung der Kompetenztatbestände** und der **Zusammenführung von Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortlichkeiten** auf einer gebietskörperschaftlichen Ebene (z. B. *Pitlik, 2007*). In den in Übersicht 5.12 angesprochenen Politikfeldern sind die Probleme der Kompetenzverflechtung der gebietskörperschaftlichen Ebenen evident:

- Im Bereich der Hoheitsverwaltung sind prinzipiell unterschiedliche Organisationsformen der Aufteilung von Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz vorstellbar. Das B-VG nennt alleine vier Haupttypen (zuzüglich mehrere Sondertypen) der Kompetenzzuweisung zwischen den Gebietskörperschaften. Im Regelfall erfolgt die Umsetzung von Bundesrecht im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung durch die Länder. Im Zuge dieser werden hoheitliche Angelegenheiten der Bundesverwaltung von Organen der Landesverwaltung wahrgenommen. Durch Kostenerstattungen werden kaum Anreize zur kosteneffizienten Erbringung öffentlicher Leistungen geschaffen (*Pitlik et al., 2009*). So dürfte die Vermischung von gesetzgeberischer Kompetenz des Bundes und Verwaltung

durch Länderbehörden eine Hauptursache für kostentreibende Bürokratisierung, schwerfällige Entscheidungsprozesse und unwirtschaftlichen Ressourceneinsatz sein.

- Gerade der Bereich der Unternehmensförderungen ist durchzogen von unklaren und sich überlappenden Kompetenzen der gebietskörperschaftlichen Ebenen. Insbesondere im kompetenzfreien Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung können Bund und Länder die verfassungsrechtliche Aufteilung der Verantwortlichkeiten umgehen. Ineffizienzen durch nicht abgestimmte Förderungsprogramme und Mitnahmeeffekte sind wahrscheinlich.
- Auch im Gesundheitswesen liegt die Ausgabenverantwortung nicht in einer Hand. Die Kompetenzverteilung differiert zwischen stationärem und ambulantem Sektor. Aufgrund der Fragmentierung der Verantwortlichkeiten zwischen Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherung wird eine effiziente Koordination der Versorgungssysteme kaum erreicht. Erschwerend kommt hinzu, dass im Spitalswesen Anreize zur kostenminimalen Leistungserbringung nicht gegeben sind, da der weitreichenden Ausgaben- und Planungshoheit der Länder nur eine eingeschränkte Finanzierungsverantwortlichkeit über die Länderbudgets gegenübersteht.
- Die zersplitterte Kompetenzverteilung für die Pensionssysteme der Beamten ist nicht nur dafür verantwortlich, dass sich nunmehr mindestens 10 verschiedene Pensionsrechte⁴⁸⁾ für Bundes- und Landesbeamte herausgebildet haben. Sie verhindert auch einen deutlichen Konsolidierungsbeitrag, der durch Harmonisierung der Pensionsrechte unter Einschluss der Pensionsrechte für die Beamten der staatsnahen Betriebe in der langen Frist erzielbar wäre.
- Begleitet werden die Kompetenzverflechtungen in unterschiedlichen Politikbereichen von einem ausufernden finanzwirtschaftlichen Transfersystem, das selbst durch zahlreiche Ineffizienzen und Fehlanreize charakterisiert ist (Bröthaler – Bauer – Schönböck, 2006; Pitlik, 2007; OECD, 2009b). Auch zur Entflechtung der intragovernmentalen Finanzbeziehungen sollten die Kompetenzbereiche mit gemeinsamer Aufgabenerfüllung durch Bund und Länder (und gegebenenfalls der Gemeinden) deutlich reduziert werden.

Von zentraler Bedeutung für die langfristige Realisierung und Absicherung der vorhandenen Einsparungspotentiale ist die Neugestaltung der institutionellen Rahmenbedingungen für die politischen und bürokratischen Entscheidungsträger, wie in den Studien des WIFO und des Rechnungshofs betont wird (Pitlik et al., 2008; Rechnungshof, 2009a). Dahinter steht die Überlegung, dass Einsparerfolge nur von Dauer sein können, wenn **institutionelle Regelungen stärkere Anreize für Politik und für Verwaltung** schaffen, die ihnen übertragenen Aufgaben effizient zu erfüllen. Dazu zählen (Pitlik et al., 2009):

- Die **Entflechtung** der Aufgabenverantwortlichkeiten. Die Kompetenzbereiche der gemeinsamen Aufgabenerfüllung durch Bund und Länder (und gegebenenfalls der Gemeinden) sollten auf ein notwendiges Minimum reduziert werden.
- Eine Reform der Zuständigkeiten für die Steuereinhebung, die zu einer stärkeren Einnahmenautonomie der nachgeordneten föderalen Ebenen führt.

⁴⁸⁾ Ohne Pensionsrechte für Gemeindebedienstete, die vom Pensionsrecht der Landesbeamten abweichen.

- In wirtschaftspolitischen Aufgabenbereichen mit **Mehrebenencharakter** (z. B. Schulen, Verkehr, Umweltpolitik) 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** im Bund-Länder-Verhältnis kann eine klare Trennung von strategischen Aspekten (Wahl der Ziele) und operativen Aspekten (autonome Wahl der Instrumente) der Aufgabenerfüllung vorgenommen werden.
- Die hierzu notwendige höhere Autonomie der nachgeordneten Körperschaften bedingt, dass die zur Aufgabenerfüllung zugewiesenen **Finanzmittel im Rahmen von Globalbudgets flexibel** einsetzbar (sachlich und zeitlich übertragbar) sind und nicht durch starre Detailvorschriften reguliert werden.
- Zur Erhöhung der Transparenz des staatlichen Handelns könnte auch das bestehende **Haushalts- und Rechnungswesen** über die gebietskörperschaftlichen Ebenen hinweg **harmonisiert** werden. Grundsätzlich wäre es im Sinne einer ebenenübergreifenden Transparenz wünschenswert, wenn die subzentralen Körperschaften die vom Bund mit der Budgetrechtsreform vollzogenen Schritte ebenfalls nachvollziehen.
- Ein allgemein **institutionalisiertes Benchmarkingverfahren**, das einen kompetitiven Vergleichsprozess erst ermöglicht, könnte für alle Leistungsbeziehungen eingerichtet werden. Durch **monetäre Anreizschemata** könnten Gesichtspunkte der Performance und Aspekte der Kostendeckung und Budgetierung miteinander verbunden werden.

5.8 Vermeidung zukünftiger Ausgaben

5.8.1 Vorbemerkungen

Das Ziel der dauerhaften Konsolidierung der öffentlichen Haushalte impliziert, dass vor allem die langfristigen Konsequenzen bei allen staatlichen Ausgabenentscheidungen mitbedacht werden müssen. Kurzfristige Einsparungen bei einer bestimmten Ausgabenkategorie könnten in der mittleren bis langen Frist mit höheren (budgetären) Folgekosten verbunden sein, sodass kein nachhaltiger Einsparungserfolg erzielt wird. Ebenso könnten durch kurzfristig höhere staatliche Ausgaben in bestimmten Politikfeldern langfristig nachhaltige Einsparungs- und Effizienzziele erreicht werden.

Solche Effekte können *prinzipiell in jedem Politikfeld* auftreten. Zentral ist in diesem Kontext die intertemporale Verbindung der jeweiligen Ausgabenentscheidungen. Zur Realisierung von Einsparungen ist aber in jedem Fall eine langfristige und über den nächsten Wahlzeitpunkt hinausgehende Planung notwendig. Exemplarisch seien folgende Bereiche kurz beleuchtet:

- öffentliche Investitionen
- Klimaschutzausgaben
- Gesundheitsausgaben
- Unfall-, Pensions- und Arbeitslosenversicherung

4.8.2 Vermeidung von hohen Folgekosten bei öffentlichen Investitionen

Eine qualitativ hochwertige öffentliche Infrastruktur ist nach herrschender Auffassung eine wichtige Determinante des gesamtwirtschaftlichen Wachstums (*Romp – de Haan, 2007*). Die Sicherung einer leistungsstarken Infrastruktur hat deshalb herausragende Bedeutung für die Zukunft des Standortes. In Österreich werden wesentliche Bereiche des Infrastrukturangebots von ausgegliederten Gesellschaften mit eigener Rechtspersönlichkeit betrieben und bereitgestellt, die buchungssystematisch nicht dem Staatssektor zugerechnet werden. Übersicht 5.13 illustriert die Entwicklung der Bruttoinvestitionen des Staates inklusive Ausgliederungen (ohne ÖBB) seit 1995. Dabei zeigt sich, dass selbst bei Berücksichtigung der nicht direkt zum Staatssektor zählenden ausgegliederten Infrastruktureinheiten das öffentliche Investitionsvolumen in Relation zur Wirtschaftskraft in Österreich von 3,2% (1995) auf 2,1% (2008) um ein Drittel zurückging.

Übersicht 5.13: Bruttoinvestitionen des Staates inklusive Ausgliederungen

	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	In Mio. €									
Bund	1.406	1.434	1.677	1.768	1.839	1.908	1.935	1.751	1.974	2.268
Länder	730	762	738	988	987	893	951	1.026	1.061	1.086
Gemeinden	3.327	2.605	2.323	2.411	2.473	2.322	2.325	2.138	2.210	2.244
Sozialversicherungsträger	107	116	80	100	76	168	185	168	195	195
Gesamtstaat	5.570	4.917	4.818	5.267	5.375	5.291	5.397	5.083	5.440	5.793
	In % des BIP									
Gesamtstaat mit Ausgliederungen	3,2	2,4	2,3	2,4	2,4	2,3	2,2	2,0	2,0	2,1
Gesamtstaat ohne Ausgliederungen	3,0	1,5	1,2	1,3	1,2	1,1	1,1	1,0	1,0	1,0

Q: Bundesministerium für Finanzen, WIFO. Berücksichtigte ausgegliederte Einheiten: ASFINAG, BIG, Krankenanstalten und Heime, Abwasser- und Abfallbeseitigung. Nicht berücksichtigt: ÖBB.

Die Qualität der öffentlichen Infrastruktur in Österreich ist im internationalen Vergleich dennoch ausgezeichnet. Dem jüngsten Global Competitiveness Report (GCR) des *World Economic Forum* (2009) zufolge liegt Österreich in der gesamten Infrastrukturqualität unter den besten 10 von weltweit 133 bewerteten Ländern. Speziell im Bereich Straßeninfrastruktur ist Österreich sehr gut aufgestellt, aber auch im Bereich Schieneninfrastruktur befindet man sich – zumindest nach Einstufung des GCR – unter den Top-Performern. Nachholbedarfe sind allenfalls punktuell bei der Breitband- und Internetanschlussversorgung zu konstatieren⁴⁹⁾.

Einsparungen könnten vor allem durch eine vorausschauende Infrastrukturplanung realisiert werden. Vor allem große Infrastrukturprojekte ziehen oft hohe fiskalische Folgekosten für den Unterhalt und den Betrieb der Infrastrukturanlagen nach sich. Ausweislich der Infrastrukturdatenbank des *International Transport Forum* (2009) beliefen sich z. B. die Investitionsausgaben für Straßeninfrastruktur in Österreich 2007 auf 870 Mio. €, der Erhaltungsaufwand immerhin auf

⁴⁹⁾ Klimapolitische Überlegungen bilden einen weiteren, für die Bewertung und Planung von Infrastrukturinvestitionen bedeutenden, Bereich. Siehe dazu die Ausführungen unten, Abschnitt 5.8.3.

486 Mio. €. Bei der Schieneninfrastruktur umfassten die Investitionsausgaben 2007 1.505 Mio. € und die Erhaltungsausgaben immerhin 325 Mio. €.

Der weitere Ausbau der österreichischen Infrastruktur sollte deshalb auch unter finanzpolitischen Gesichtspunkten überprüft werden. Es ist vor allem notwendig, bei Investitionsentscheidungen den gesamten Lebenszyklus von Infrastruktureinrichtungen zu betrachten und eine langfristige Planung durchzuführen, welche neben dem Neu- und Erhaltungsbedarf auch den Erneuerungsbedarf ausweist. Infrastrukturinvestitionen sollten unter verstärkter Berücksichtigung der Kosten über den Lebenszyklus erfolgen und eine Nutzungsprognose beinhalten. In der Errichtungsphase muss die Überschreitung der Baukosten vermieden werden, gegebenenfalls sind zumindest alle Beteiligten an den Zusatzkosten zu beteiligen. Wenn ein Infrastrukturprojekt nach Inbetriebnahme nicht kostendeckend sein wird, ist dies vorweg zu errechnen und zu begründen. Dann muss festgelegt werden, wer das Defizit zu tragen hat. Auch schon begonnene Projekte müssen abgebrochen werden, wenn das kumulierte Defizit aus dem künftigen Betrieb größer ist als die verlorenen bisherigen Baukosten und kein Beschluss vorliegt, welcher Betrag als Subvention von wem getragen werden muss. Als eine weitere Kostenbremse kann die Leistungskomponente des Top- und mittleren Managements bei Kostenüberschreitung nicht ausgezahlt werden.

In diesem Kontext könnte ferner die verstärkte Nutzung von neuen Finanzierungsmodellen in Kooperation mit privaten Investoren (Public Private Partnerships), welche die gesamten Lebenszykluskosten kalkulieren, eine Alternative zur politisch verzerrten Kurzfristplanung darstellen, die häufig auf prestigeträchtige Großprojekte (auch unter regionalpolitischen Aspekten) setzt und Effizienzwirkungen, volkswirtschaftliche Opportunitätskosten sowie die langfristigen Folgekosten vernachlässigt.

5.8.3 Vermeidung von hohen Folgekosten im Bereich Klimapolitik

Die Vermeidung zukünftiger Lasten durch vorgezogene Investitionen ist besonders evident im Bereich des Klimaschutzes. Österreichs Treibhausgasemissionen lagen 2007 mit 88 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalenten um 11,3% über dem Ausstoß von 1990. Über den Zeitraum 2003-2007 beliefen sich die Emissionen auf 15,7% über dem Basisjahr (*European Environment Agency*, 2009). Österreich überschreitet nach eigener Einschätzung mit großer Wahrscheinlichkeit auch in Zukunft den im Rahmen des EU-Burden-Sharing Agreements vereinbarten Sollwert der Emissionsrückführung von –13% gegenüber dem Basisjahr 1990 in der Zielperiode 2008 bis 2012. Bereits vor einem Jahr konstatierte der *Rechnungshof* (2008) in einem Prüfbericht zur Umsetzung der Klimastrategie Österreichs auf der Bundesebene, dass es selbst bei maximaler Ausnutzung des Zukaufs von Emissionsrechten eher unwahrscheinlich sei, die Kyoto-Ziele unmittelbar zu erreichen. Um die Reduktionsziele zu erfüllen, ist deshalb ein Zukauf von Emissionszertifikaten aus dem Clean Development Mechanism/Joint Implementation (JI/CDM) und sogenannter Assigned Amount Units⁵⁰⁾ erforderlich, der sich in einer Größenordnung von 10 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalenten (zusätzlich zu den bereits budgetierten Zukäufen aus

⁵⁰⁾ Das sind im Rahmen des Kyoto-Protokolls den einzelnen Ländern zugeteilte Emissionsrechte. Wenn etwa ein Land hier einen Überschuss hat, kann es diese verkaufen,

JI/CDM Projekten) jährlich bewegt. Die Preisentwicklung ist dabei jedoch nur sehr schwer abzuschätzen. Geht man von einem Tonnenpreis von 15 € (Marktpreis Oktober 2009) aus, ergeben sich daraus zusätzliche Belastungen von 150 Mio. € p. a.

2008-2012 sind 531 Mio. € für den Zukauf von CO₂-Emissionsrechten aus JI/CDM Projekten budgetiert. Für den zusätzlichen Ankauf von Treibhausgas-Emissionszertifikaten im Rahmen der Flexiblen Reserve im Emissionshandelsgesetz für die Betreiber von Neuanlagen stehen im Budget weitere 51,5 Mio. € (2009) bzw. 72 Mio. € (2010) zur Verfügung.

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass der Klimawandel auch erhebliche ökonomische Auswirkungen auf Österreich hat. Von einem weiteren Temperaturanstieg, veränderten Niederschlagshäufigkeiten und der Zunahme extremer Wetterereignisse sind vor allem die Land- und Forstwirtschaft, der Tourismus und die Versicherungswirtschaft negativ betroffen. Klimaschutz hat dabei die Eigenschaften eines globalen öffentlichen Gutes, das ein gemeinschaftliches Handeln aller Beteiligten erfordert⁵¹⁾.

Dabei kommt beispielsweise der RECIPE-Bericht⁵²⁾ von vier unabhängigen Forschungsinstitutionen (*Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung et al., 2009*) vom November 2009 zu dem Ergebnis, dass die Folgen des vermeidbaren Klimawandels zu überschaubaren Kosten verhindert werden können. Diese Kosten lassen sich als Reduzierung des erwirtschafteten weltweiten Konsums ausdrücken und liegen zwischen 0,7% und 3% in Europa. Diese Berechnungen berücksichtigen noch nicht die Kosten von Schäden aufgrund eines beschleunigten Klimawandels. Die globalen Minderungskosten steigen jedoch nach diesen Schätzungen erheblich an, wenn die kommenden Jahre nicht zu wirksamen Klimaschutzmaßnahmen genutzt werden. Möglicherweise schließt sich das Zeitfenster nach 2020 sogar vollständig.

Die Erreichung der gesamten Emissionsrückführungsziele der Europäischen Union wird durch die Einnahme einer *free rider*-Position eines kleinen Landes wie Österreichs voraussichtlich nicht gefährdet⁵³⁾; die Position als Trittbrettfahrer im Klimaschutz würde in der internationalen Gemeinschaft aber vermutlich zu anderen Folgekosten führen. Zwar sieht das Kyoto-Protokoll bei Nichteinhaltung der vereinbarten Emissionsziele keine unmittelbaren monetären Sanktionen vor, allerdings entbindet dies auch nicht von der Reduktionsverpflichtung. Gleichwohl kann ein Vertragsverletzungsverfahren durch die Europäische Union gestartet werden, wobei möglicherweise auch Strafzahlungen drohen⁵⁴⁾. Bereits heute erzielbare Einsparungen von CO₂-Emissionen durch entsprechende Politikmaßnahmen (*Schleicher et al., 2007*) können mithin bereits in naher Zukunft anfallende hohe Kosten vermeiden. Für finanzielle Belastungen bei Verfehlung des Kyoto-Zieles sind jedoch keine budgetären Vorsorgen getroffen (*Rechnungshof, 2008*).

⁵¹⁾ Durch eine Reduzierung der Emissionen bei Gebäuden, im Straßenverkehr und in der Industrie Österreichs kann zwar ein marginaler Beitrag zum globalen Klimaschutz geleistet werden; während aber die Kosten der Maßnahmen direkt in Österreich anfallen, streuen die Nutzen der österreichischen Klimaschutzanstrengungen global. Gleichzeitig gilt natürlich, dass österreichische Emissionen als Teil der globalen Emissionen auch zur globalen Klimaänderung beitragen.

⁵²⁾ Report on Energy and Climate Policy in Europe.

⁵³⁾ Nach im Frühjahr 2009 bekanntgegebenen Zahlen liegt die EU 15 2007 bereits um 5% unter dem Basisjahr.

⁵⁴⁾ Nach Auffassung des Rechnungshofs ist die Höhe der Strafzahlungen nicht prognostizierbar.

Hinzu kommt noch ein weiterer Gesichtspunkt: Heute erzielbare Emissionseinsparungen könnten in Zukunft hohe Kosten vermeiden. Länder, die spät investieren, haben hohe Kosten; Länder, die früh investieren, können durch die Nutzung und das Anbieten moderner Technologien einen positiven Effekt auf Wachstum und Beschäftigung erwarten. Investitionsbedarfe, die zu unmittelbar tangiblen, aber auch intangiblen Einsparungen in Zukunft führen, sind weiters durch den Ausbau und die verstärkte Nutzung erneuerbarer Energien zu erwarten.

5.8.4 Vermeidung von hohen Folgekosten im Gesundheitswesen

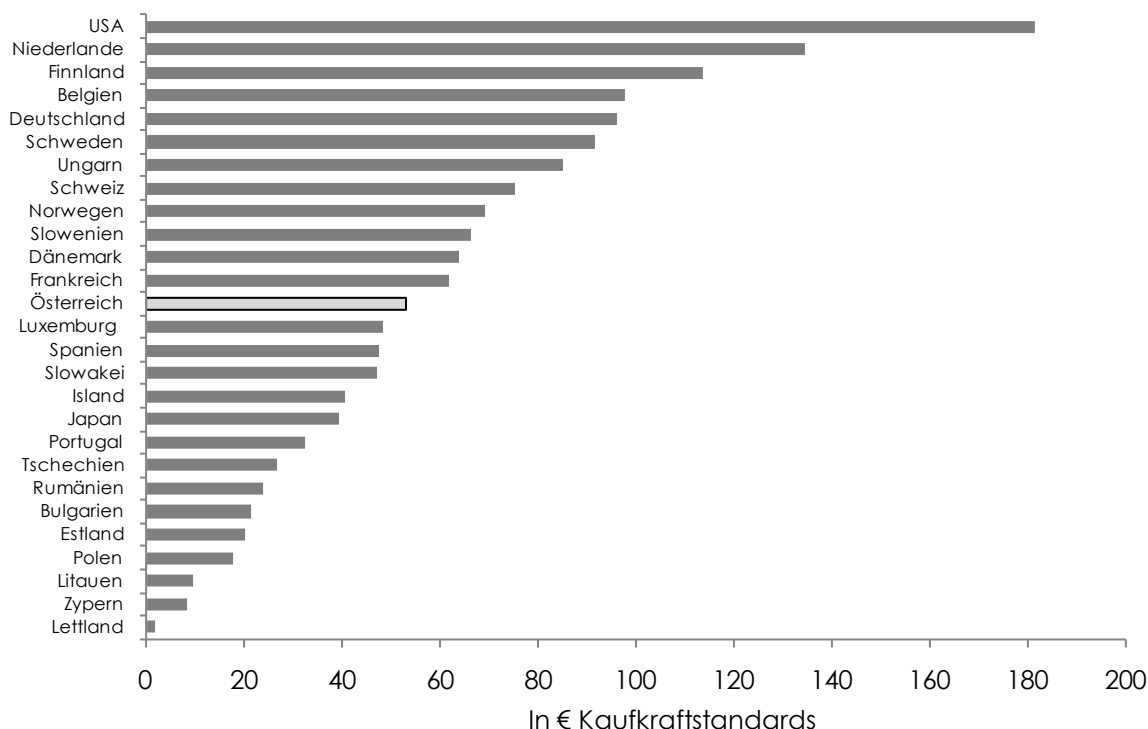
Verstärkte Krankheitsprävention und Gesundheitsschutz-Systeme spielen eine erhebliche Rolle, wenn es um die Vermeidung von Folgekosten im Gesundheitswesen geht. Dazu zählen insbesondere Vorsorgeuntersuchungen, Impfungen, Screenings, Öffentlichkeitsarbeit sowie Ausgaben für Schulärzte und gesundheitliche Familienberatung, die helfen können, die hohen Kosten für kurative Therapiemaßnahmen zu senken. Vor dem Hintergrund der zu erwartenden demographischen Entwicklung, die mit der gesellschaftlichen Alterung auch zu einem deutlichen Anstieg der Anzahl der Leistungsempfänger führen wird, während gleichzeitig die Zahl der Beitragszahler sinkt, sind Überlegungen zur Stärkung von Vorbeugung und Gesundheitsförderung von zentraler Bedeutung.

Laut OECD-System of Health Accounts wurden für Prävention und für den öffentlichen Gesundheitsdienst in Österreich 2007 staatliche Ausgaben in Höhe von 455 Mio. € getätigt, Dies entspricht nur 0,17% des BIP oder 2,2% der laufenden öffentlichen Gesundheitsausgaben von 20,3 Mrd. €⁵⁵). Nach international vergleichenden Eurostat-Gesundheitsstatistiken wurden 2006 in Österreich mit 53 €-Kaufkraftstandards je Einwohner (56 €/EW) unterdurchschnittliche Ausgaben für Vorsorge und öffentliche Gesundheit getätigt. Der Durchschnittswert in einem Sample von 25 Ländern beträgt 58 KKS je Einwohner. Die Niederlande oder Finnland, aber auch Belgien, Deutschland oder Schweden tätigen deutlich höhere Pro-Kopf-Ausgaben (Abbildung 5.11).

Organisatorisch sind die Bereiche Vorsorge und öffentliche Gesundheit in Österreich aufgeteilt zwischen dem Fonds Gesundes Österreich, der für Gesundheitsförderung, Maßnahmen primärer Verhaltens- und Verhältnisprävention und gesundheitlicher Information und Aufklärung verantwortlich ist, und dem Österreichischen Bundesinstitut für Gesundheitswesen (ÖBIG), welches für Präventiv- und Sozialmedizin verantwortlich zeichnet. Hinzu kommt noch die Arbeit der Österreichischen Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit (AGES), die Aufgaben auf dem Gebiet der Ernährungssicherheit wahrnimmt.

⁵⁵) Man beachte, dass sich die Abgrenzung der Gesundheitsausgaben nach System of Health Accounts von der budgetären Abgrenzung nach COFOG etwas unterscheidet.

Abbildung 5.11: Pro-Kopf-Ausgaben für Prävention und öffentliche Gesundheit 2006



Q: Eurostat, WIFO.

Geht man davon aus, dass durch sinnvolle Präventionsmaßnahmen die Wahrscheinlichkeit des Auftretens schwerer und teuer zu behandelnder Krankheiten, speziell im Alter, deutlich verringert werden kann, spricht vieles für deren Ausweitung, um in Zukunft die Kostendynamik im Gesundheitswesen einzubremsen. Entsprechend könnte auch das Leistungsangebot der Krankenversicherung sowie die Entlohnungssysteme der Ärzte überdacht werden, die bislang primär für die Therapie von Krankheiten und nicht für das Erhalten der Gesundheit honoriert werden. Denkbar ist ferner die verstärkte Nutzung von Anreizen zur privaten Gesundheitsförderung, wie beispielsweise die steuerliche Absetzbarkeit von individuellen Vorsorgemaßnahmen, Bonussysteme bei den Krankenkassenprämien und eine Unterstützung der betrieblichen Gesundheitsförderung, um der Eigenverantwortung mehr Gewicht zu verleihen.

5.8.5 Vermeidung von hohen Folgekosten in den Bereichen Unfall-, Arbeitslosen- und Pensionsversicherung

An die letztgenannten Aspekte knüpft das "Experience Rating" an, das in verschiedenen Bereichen der Sozialversicherung dazu beitragen kann, zukünftige Ausgaben einzusparen. Die Idee ist dabei, dass die sozialen Sicherungssysteme, insbesondere die Pensionsversicherung, aber auch die Unfall- und die Arbeitslosenversicherung, auch durch suboptimale Arbeitsbedingungen an den betrieblichen Arbeitsplätzen belastet werden. Arbeitslosigkeit, Unfallrisiko und vorgezogener Pensionsantritt wegen Invalidität werden nicht nur von der allgemeinen

Wirtschaftslage, den individuellen Präferenzen und Vorsorgemaßnahmen der Versicherten bestimmt, sondern sind auch von Unternehmensentscheidungen über Produktionsbedingungen (Arbeitsplatzgestaltung, Arbeitsklima usw.) abhängig. Mit dem Arbeitsplatz unmittelbar zusammenhängende Faktoren beeinflussen darüber hinaus den allgemeinen Gesundheitszustand der Beschäftigten. Die Kosten von Arbeitslosigkeit, arbeitsbedingter Erkrankungen und Invalidität – einschließlich der Fehlzeiten – sind nicht nur für den einzelnen Arbeitgeber, sondern für die gesamte Volkswirtschaft beträchtlich (Biffi – Leoni – Mayrhuber, 2008).

Prinzipiell können beträchtliche Teile dieser Folgekosten durch präventive Maßnahmen verringert werden; dabei spielen die betriebliche Organisation und die Arbeitsplatzgestaltung (Unfallverhütung, Gesundheit am Arbeitsplatz, Betriebsklima) eine wichtige Rolle⁵⁶). Durch steuerliche und ausgabenpolitische Maßnahmen im Rahmen von Bonus-Malus-Systemen können die Unternehmen veranlasst werden, die Arbeitsplatzbedingungen auch im Sinne einer Minimierung der gesellschaftlichen Kosten zu verbessern. Externe soziale Kosten der Arbeitslosigkeit oder des Unfallrisikos werden durch Experience Rating internalisiert und Anreize verstärkt, die Produktion so zu organisieren, dass kurzfristige Kündigungen und Unfälle vermieden werden. Auch stellen krankheitsbedingte Erwerbsbeendigungen besonders bei älteren Erwerbstätigen ein Problem dar, dem auf betrieblicher Ebene mittelfristig durch eine Neuorganisation von Arbeit und finanzielle Anreize bei Nichtbeachtung neuer betrieblicher Arbeitsorganisation entgegengewirkt werden kann. In der Unfallversicherung könnte ein Anreiz zur Unfallvermeidung dadurch geschaffen werden, dass Unternehmen mit unterdurchschnittlicher Unfallhäufigkeit mit einem niedrigeren Beitragssatz belohnt werden und jene mit überdurchschnittlicher Unfallhäufigkeit einen höheren Beitragssatz zu entrichten haben. Auch in der Arbeitslosenversicherung könnte der Anteil der vom Betrieb verursachten Arbeitslosengelder an der betrieblichen Beitragsleistung als Ansatz für ein Bonus-Malus-System verwendet werden. Dabei könnte der Arbeitgeberbeitrag zur Arbeitslosenversicherung am Einstellungs- und Entlassungsverhalten orientiert werden. Hierzu wäre aber ein branchenspezifischer Index erforderlich, der das Einstellungs- und Entlassungsverhalten eines Unternehmens mit dem Branchendurchschnitt vergleicht. Betriebe, die das Arbeitslosensystem weniger beanspruchen als der Branchendurchschnitt, könnten durch Prämiensenkungen belohnt werden. Auf diese Weise wird eine negative Rückkopplung zwischen unternehmensspezifischen Versicherungsprämien und der Freisetzung von Arbeitskräften erreicht. Internationale Erfahrungen – etwa in den USA, den Niederlanden und in Finnland⁵⁷) – deuten darauf hin, dass soziale Folgekosten durch ein solches System deutlich verringert werden können. Vor allem angesichts des frühen Pensionsantritts wären auch in Österreich Experimente mit Formen des Experience Ratings – etwa in Form von Bonus-/Malussystemen, Bonus für vorbildlichen Gesundheits- oder Unfallschutz usw. – zu empfehlen.

⁵⁶) Vgl. zum Folgenden Guger – Leoni (2006).

⁵⁷) Für die USA liegen seit zwei Jahrzehnten empirische Analysen zu den Wirkungen von Experience Rating vor, die auf substantielle Wirkungen schließen lassen. Je nach Studie, Bundesstaat, institutioneller Ausgestaltung und Konjunkturlage wurden die temporären Kündigungen um 20% bis 50% reduziert. In den Niederlanden wird dem Experience Rating ein Rückgang des Zustroms zur Invaliditätspension um 15% zugeschrieben.

Literaturhinweise

- Afonso, A., Schuknecht, L., Tanzi, V., "Public Sector Efficiency: An International Comparison", *Public Choice*, 2005, 123, 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*, Department of Economics at the School of Economics and Management (ISEG), Technical University of Lisbon, 2006, Working Paper No. 3. <http://pascal.iseg.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, 2005.
- Biffi, G., Leoni, T., Mayrhuber, C., *Arbeitsbedingte Erkrankungen und Invalidität*, WIFO-Studie i. A. der Kammer für Arbeiter und Angestellte, 2008, Wien.
- Bröthaler, J., Bauer, H., Schönböck, W., *Intragovernmentale Gemeindetransfers: theoretische Grundlagen sowie Arten und Ausmaß der finanziellen Verflechtungen im österreichischen Finanzausgleich*, in: Bauer 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.
- BMLFUW (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft), *Grüner Bericht 2009*. Selbstverlag, 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, T., Riedel, M., Röhrling G., Eichwalder, S. (2008a), *Finanzierung aus einer Hand*, *Health System Watch IV/2008*.
- Czypionka, T., Kraus M., Röhrling G. (2008b), *Effizienz im Spitalswesen: Es bleibt noch viel zu tun* *Health System Watch III/2008*.
- Czypionka, T., Kraus M., Röhrling G. (2008c), *Messung von Effizienz und Qualität im Spitalswesen. Internationale Aspekte*, Institut für Höhere Studien, Wien, 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*, 2003.
- European Environment Agency, *Greenhouse gas emission trends and projections in Europe 2009*, EEA Report, Kopenhagen, 2009/9.
- Felderer, B., Helmenstein, C., Lee, G. S., Schmidt-Dengler, P., *Die Entwicklung der regionalen Wohnraumnachfrage in Österreich. IHS-Studie im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Angelegenheiten. Die Entwicklung der regionalen Wohnraumnachfrage in Österreich*, Institut für Höhere Studien, Research Report, 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, Basel, 2008, 5.
- Fuentes, A., Wurzel, E., Wörgötter, A, *Reforming Federal Fiscal Relations in Austria*, OECD Economics Department, Paris 2006, Working Paper 474.
- Graf, N., Hofer H., Sellner R., Winter-Ebmer R., Wroblewski A., *Evaluierung der arbeitsmarktpolitischen Wirkungen des Altersteilzeitgeldes – Anreizstrukturen, Wirkungen und Implikationen*, Studie im Auftrag des BMWA, 2008.
- Grossmann B., Hauth, E., Hrsg.: *Staatsschuldenausschuss, Verwaltungs- und Pensionsreformen im öffentlichen Dienst sowie Finanzierung des Krankenanstaltenwesens*, Manz-Verlag, Wien, 2007.
- Guger, A., Leoni, T., *Teilstudie 15: Arbeitsmarktflexibilität und soziale Absicherung*, in: Aiginger et al. (Koord.): *WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation*, Wien, 2006.

- Handler, H., Schratzenstaller, M., Aspekte einer wachstumsorientierten Ausgestaltung des österreichischen Finanzausgleichs und des österreichischen Stabilitätspakts, WIFO-Studie, 2005.
- Hartmann, K., Zum Einsparungspotential durch Verwaltungsreformen, in: FIV- Führungsforum Innovative Verwaltung (Hrsg.): Zehn Jahre Führungsforum Innovative Verwaltung, Wien, 2009, S. 23-25.
- Hauptverband, Handbuch der österreichischen Sozialversicherung 2009, Wien, 2009.
http://www.hauptverband.at/mediaDB/544531_Handbuch_der_oesterreichischen_Sozialversicherung_2009.pdf
- Haydn, R., Gebarungsergebnisse: Die österreichische Sozialversicherung im Jahre 2008, Soziale Sicherheit Online, Juni 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.
- International Transport Forum, Infrastructure Investment and Maintenance Statistics, 2009.
<http://www.internationaltransportforum.org/statistics/statistics.html>
- Jourard, I., Kongrud, 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 Pensionsversicherung, Gutachten der Kommission zur langfristigen Pensionsversicherung über die voraussichtliche Gebarung der Träger der gesetzlichen Pensionsversicherung (§ 108e Abs. 9 Z. 2 ASVG) in den Jahren 2009 bis 2014, Gutachten der Kommission zur langfristigen Pensionsversicherung für das Jahr 2010 – Teil II, Wien, 2009.
- Lindecke, C., Voss-Dahm, D., Lehnendorff, S., Altersteilzeit – Erfahrungen und Diskussionen in Deutschland und anderen EU-Ländern, Hans Böckler Stiftung, 2007, Arbeitspapier 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. Aufl., 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. Benchmarking Nachhaltigkeit in der Wohnbauförderung der Bundesländer, Wien, 2005.
- Oberösterreichischer Landesrechnungshof, Umsetzung der Oberösterreichischen Spitalsreform, Bericht zur Initiativprüfung des oberösterreichischen Landesrechnungshofs, 2009.
- OECD (2009a), Pensions at a Glance 2009: Retirement Income Systems in OECD Countries, OECD, Paris, 2009.
- OECD (2009b), OECD Economic Surveys: Austria, OECD, 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, S. 923-940.
- 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 8, Paris, 2008.
- Pitlik, H., Theoretische Eckpunkte einer grundlegenden Reform des aktiven Finanzausgleichs", WIFO Monatsberichte, 2007, 80, S. 951-964.
- Pitlik, H., Handler, H., Reiter, J., Pasterniak, A., Kostal, T., Effizienz der Ausgabenstrukturen des öffentlichen Sektors in Österreich. Studie des WIFO im Auftrag des BMF, Wien, November 2008.
- Pitlik, H., Bock-Schappelwein, J., Handler, H., Hölzl, W., Reinstaller, A., Pasterniak, A., Verwaltungsmodernisierung als Voraussetzung für nachhaltige Effizienzgewinne im öffentlichen Sektor. Studie des WIFO im Auftrag des BMF, Wien, Juni 2009.
- Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung, et al., RECIPE - Report on Energy and Climate Policy in Europe, 2009.
- Prammer, D., Öffentliche Ausgliederungen: Bilanzkosmetik oder nachhaltige Verbesserung? – Fallstudie für Österreich, in: Geldpolitik und Wirtschaft, 2009/Q1, S. 125-143.

- Raschauer, B., Bericht der Aufgabenreformkommission, 2001. <http://www.Staedtebund.at/de/oestb/archiv/service/verwaltungreform-raschauer.pdf>
- Räty, T., Luoma, K., Nonparametric country rankings using health indicators and OECD health data, VATT Working Notes, 2008, 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, Kärnten 2006, (01). http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/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), Wien.
- 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, Modellierung des österreichischen Gesundheitswesens und erste Abschätzung von Reformen, Studie im Auftrag des BMGF erstellt durch Roland Berger Strategy Consultants, 2001,
- Romp, W., de Haan, J., Public Capital and Economic Growth: A Critical Survey, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 2007, 8(Special Issue), S. 6-52.
- Sachverständigenrat, Das Erreichte nicht verspielen, Jahresgutachten 2007/08, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2007.
- Schedler, K., Proeller, I. New Public Management, 3. Aufl., Bern, 2006.
- Schleicher, S., Kletzan, D., Köppl, A., Thenius, G., Innovation & Klima – Innovative Klimastrategien für die österreichische Wirtschaft. Das Policy Book, Studie von WIFO, Karl-Franzens-Universität Graz, Wegener Zentrum für Klima und Globalen Wandel, Institut für Wärmetechnik, Technische Universität Graz, KWI Management Consultants & Auditors GmbH im Auftrag der WKO, IV, Verband der Elektrizitätsunternehmen Österreichs, Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Wien, 2006. http://www.innovation-klima.at/docs/I&K_Modul-1.pdf.
- Schroeder, W., Weber, K., Die Kompetenzrechtsreform. Aus österreichischer und europäischer Perspektive, Institut für Föderalismus, 101, 2006.
- Sinabell, F., Pitlik, H., Schmid, E., Zukunft der Finanzierung und Ausgaben der Gemeinsamen Agrarpolitik. Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Bundeskanzleramts, Wien, 2009.
- 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, KMUFA, Prognos, Convelop, Systemevaluierung der Forschungsförderung und –finanzierung, Endbericht, 2009. <http://www.bmvit.gv.at/innovation/forschungspolitik/systemevaluierung/index.html>.
- World Economic Forum , The Global Competitiveness Report 2009/2010, 2009.

6. Optionen zu einer einnahmenbasierten Konsolidierung

Margit Schratzenstaller

6.1 Erhöhung von Steuern und Abgaben

Eine weitere Option zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte ist die Erhöhung von Steuern und Abgaben. Diese Option hat jedoch sowohl innerhalb der inhaltlichen als auch der zeitlichen Hierarchie der unterschiedlichen Konsolidierungsoptionen aus mehreren Gründen nicht die oberste Priorität. Erstens wird trotz des rezessionsbedingten Absinkens in den kommenden Jahren die österreichische Abgabenquote nach der Herbstprognose der Europäischen Kommission im Jahr 2010 mit 41,6% des BIP immer noch vergleichsweise hoch und über dem Durchschnitt der EU 15 (38,5% des BIP) sowie der EU 27 (38,2% des BIP) liegen. Zweitens ist eine Erhöhung der Steuern zu Beginn des Aufschwungs konjunkturpolitisch nicht unproblematisch; zumal unter Berücksichtigung der Tatsache, dass zur Krisenbekämpfung der größte Teil der Steuerentlastung der ursprünglich erst für 2010 geplanten Steuerreform vorgezogen wurde und diese nun erst einmal ihre konjunkturbelebenden Wirkungen entfalten sollte. Drittens zeigt die empirische Literatur, dass ausgabenseitige Konsolidierungen eine höhere langfristige Erfolgswahrscheinlichkeit haben als einnahmenseitige; die Konsolidierung sollte also nur zum kleineren Teil über Einnahmenerhöhungen erfolgen. Viertens würde die vorzeitige Festlegung auf Steuererhöhungen zur Konsolidierung den Druck von Politik und Verwaltung zur energischen Umsetzung der umfassenden langfristigen Reformprojekte, die (auch) langfristige Einsparungen erbringen sollen, nehmen.

Allerdings erscheint es allein schon angesichts der Höhe des Konsolidierungsbedarfs nicht sinnvoll und sogar unrealistisch, Steuererhöhungen von vornherein kategorisch auszuschließen. Es sollte jedoch ein auch auf Steuern basierendes Konsolidierungsprogramm zwei prinzipiellen Anforderungen genügen. Erstens sollten konsolidierungsbedingte Steuererhöhungen eine möglichst breite steuerliche Basis haben, d. h. nicht nur auf der Erhöhung einer einzigen "Massensteuer" beruhen, um die Belastungen bei den einzelnen betroffenen Steuern und somit mögliche Nebenwirkungen zu minimieren. Zweitens sollten Steuererhöhungen zur Konsolidierung in ein langfristiges Konzept zur langfristigen Abgabenstrukturreform eingebettet sein: Die Senkung der in Österreich überdurchschnittlich hohen und steigenden arbeitsbezogenen Abgaben (Lohnsteuer, Sozialversicherungsbeiträge) insbesondere im unteren und mittleren Einkommensbereich würde die Wachstums- und Beschäftigungsneutralität des österreichischen Abgabensystems erheblich verbessern⁵⁸). Zur Kompensation der Einnahmeherausfälle im Rahmen einer aufkommensneutralen Strukturreform sollten steuerliche Ausnahmen mit unerwünschten wirtschaftspolitischen Effekten abgeschafft und bestimmte Abgaben, die derzeit unterdurchschnittlich genutzt werden und positive gesamtwirtschaftliche Effekte

⁵⁸) Zu der sowohl aus wachstums- und beschäftigungspolitisch wie auch verteilungs- sowie umweltpolitisch unbefriedigenden Struktur des österreichischen Abgabensystems vgl. *Schratzenstaller (2009)*.

hätten (Steuern auf den Verbrauch von Umwelt und Energie, Alkohol, Tabak und Glücksspiel), sowie bestimmte vermögensbezogene Steuern erhöht werden (Aiginger et al., 2008). Mehreinnahmen aus den genannten Steuererhöhungen sollten also nur temporär zur Konsolidierung dienen; langfristig wären sie zur Senkung der wachstums- und beschäftigungsfeindlichen Abgaben auf die Arbeit zu verwenden.

Die im Folgenden behandelten Optionen zur einnahmenseitigen Konsolidierung umfassen den Abbau steuerlicher Ausnahmen, spezielle Verbrauchsteuern auf "public bads", vermögensbezogene Steuern sowie die Erhöhung von Massensteuern (Lohn- und Einkommensteuer, Mehrwertsteuer, Sozialversicherungsabgaben)⁵⁹). Dabei wird versucht, jeweils das Einnahmenpotential zu quantifizieren; auch wird auf zu erwartende wirtschaftspolitische Effekte eingegangen.

6.1.1 Abbau steuerlicher Ausnahmen und steuerliche Vereinfachungen

Wie in jedem historisch gewachsenen Abgabensystem eines hoch entwickelten Industrielandes sind auch im österreichischen Abgabensystem steuerliche Ausnahmen zu finden, deren Abschaffung nicht nur fiskalische, sondern auch weitere positive wirtschaftspolitische Effekte hätte (Beispiel beschäftigungspolitisch oder ökologisch kontraproduktive⁶⁰ Steuerbegünstigungen) und zu einer Vereinfachung des gesamten Abgabensystems beitragen würde. Die in Übersicht 6.1 angeführten Maßnahmen umfassen ein Volumen von 500 Mio. € pro Jahr. Dabei werden als mögliche Zusatzeinnahmen durch die Streichung der "Topfsonderausgaben", der steuerlichen Begünstigung der 6. bis 10. Überstunde sowie des Alleinverdienerabsetzbetrages für Kinderlose die aktuellen budgetären Kosten angesetzt. Der Abbau von Ausnahmen bei der Mehrwertsteuer (z. B. Betrieb von Museen, Theatern, Tiergärten, Naturschutzgebieten und botanischen Gärten), deren Überprüfung bzw. Beseitigung die EU-Kommission schon seit einiger Zeit von Österreich verlangt, erbrächte etwa 250 Mio. € an zusätzlichen Einnahmen. In diesen Bereichen wird es Ausnahmen geben (müssen), sodass mit Zusatzeinnahmen von 170 Mio. € durch den Abbau der Ausnahmen bei der Mehrwertsteuer gerechnet wird. Im Zusammenhang damit wären auch die Wirkungen der Halbierung des Mehrwertsteuersatzes für Medikamente im Rahmen der Beschlüsse des Nationalrates vom September 2008 zu evaluieren, die mit einem jährlich steigenden Steuerausfall (von 270 Mio. € 2008 auf 350 Mio. € 2013) einhergeht.

Über die bereits genannten und quantifizierten Vorschläge zum Abbau von Steuerbegünstigungen hinaus könnten weitere Maßnahmen gesetzt werden, die den privaten Konsum stützen, um mögliche (kurzfristige) negative Nachfrageeffekte der Konsolidierungsmaßnahmen zu kompensieren: Dies betrifft insbesondere den Bereich der Sparförderung; eine Einschränkung beispielsweise der Prämienbegünstigung von Ausgaben für die private Altersvor-

⁵⁹) Die meisten der hier dargestellten Optionen werden ausführlicher dargestellt und erläutert in Aiginger et al. (2008).

⁶⁰) Zu ökologisch kontraproduktiven Elementen des Abgabensystems vgl. Köppl – Steiningger (Hrsg.) (2004).

sorge, der Steuerfreiheit in der Ansparphase sowie der Pensionsleistungen selbst oder der Bausparförderung für die höheren Einkommen könnte die Sparneigung verringern.

Übersicht 6.1: Mögliche Mehreinnahmen durch die Abschaffung steuerlicher Ausnahmen

Maßnahme	Mehreinnahmen in Mio. € p. a.	Begründung
Streichung der "Topfsonderausgaben"	170	Vereinfachung
Abschaffung der steuerlichen Begünstigung der 6. bis 10. Überstunde pro Monat	100	positive Beschäftigungseffekte
Streichung des Alleinverdienerabsetzbetrags für Kinderlose	60	Erhöhung der familienpolitischen Treffsicherheit
Beseitigung von Ausnahmen bei der Mehrwertsteuer	170	Vereinfachung
Summe	500	-

Q: WIFO.

6.1.2 Spezielle Verbrauchsteuern auf "public bads"

Steuern auf gesellschaftlich unerwünschte Aktivitäten sind ein wichtiges, marktkonformes Instrument zur Internalisierung externer Kosten und damit zur Eindämmung dieser "public bads"⁶¹⁾. Hierzu gehören der Umwelt- und Energieverbrauch sowie der Konsum von Alkohol, Tabak und Glücksspiel, wobei letztere nicht nur externe, sondern auch individuelle Kosten verursachen.

6.1.2.1 Steuern auf Energie- und Umweltverbrauch

Eine wichtige, den Verkehr betreffende umweltbezogene Steuer ist die Mineralölsteuer auf Treibstoffe. Eine weitere Option zur Stärkung der umweltbezogenen Steuern wäre die Besteuerung aller fossilen Energieträger in Abhängigkeit von ihrer Emissionsintensität mit einer CO₂-Steuer. Angesichts des kontinuierlich steigenden Verbrauchs von Elektrizität sollte darüber hinaus der Steuersatz auf Elektrizität erhöht werden. Zusätzliche Einnahmen in Höhe von jeweils 1 Mrd. € könnten durch die in Übersicht 6.2 enthaltenen Optionen erzielt werden.

Da auch bei einer Erhöhung der Umweltsteuern zumindest für eine Übergangszeit Kompensationen und Ausnahmen für bestimmte, dem internationalen Wettbewerb besonders ausgesetzte Branchen (z. B. Transportunternehmen) bzw. Haushalte (etwa Haushalte mit niedrigen Einkommen) gewährt werden müssen, werden per Saldo Mehreinnahmen von 500 Mio. € angesetzt.

⁶¹⁾ Für eine ausführlichere Behandlung der Optionen für eine intensivere Nutzung von Steuern auf "public bads" vgl. Aiginger et al. (2008).

Übersicht 6.2: Optionen zur Erhöhung umweltbezogener Abgaben

Betroffene Steuer	Mehreinnahmen In Mio. € p.a.	Bemerkungen
Anhebung der Mineralölsteuer auf Treibstoffe um 10 Cent/l Benzin und Diesel	1.000	Benzin- und Dieselpreis immer noch niedriger als in Deutschland und Italien
Einführung einer CO ₂ -Steuer auf fossile Energieträger in Höhe von 30 €/t CO ₂	1.000 (netto ¹⁾)	Besteuerung fossiler Energieträger gemäß ihrer CO ₂ -Emissionsintensität
Anhebung der Elektrizitätsabgabe von 1,5 Cent/kWh auf 2,75 Cent/kWh	1.000 (netto ¹⁾)	Eindämmung des kontinuierlichen Verbrauchsanstiegs bei Elektrizität
Mineralölsteuer auf Treibstoffe +3 Cent/l Benzin und Diesel, CO ₂ -Steuer 10 €/t CO ₂ Elektrizitätsabgabe +1 Cent/kWh	1.000	Kombination der drei Optionen hält Anstieg bei einzelnen Abgaben überschaubar, setzt an mehreren ökologisch relevanten Verbrauchsbe- reichen an und bietet Basis für künftige schrittweise Erhöhungen

Q: Kletzan – Köppl – Kratena (2008). – ¹⁾ Unter Berücksichtigung der Rückvergütung an energieintensive Unternehmen.

6.1.2.2 Weitere Steuern auf "public bads"

Übersicht 6.3 führt weitere Steuern auf "public bads" und ihre Einnahmepotentiale an. Insgesamt könnten die Anhebung der Mengensteuer auf Zigaretten auf den europäischen Durchschnitt, die Wiedereinführung der Weinsteuern, die Erhöhung der Biersteuer sowie die Erhebung einer Automatenabgabe in 5 Bundesländern, in denen bisher das kleine Glücksspiel nicht erlaubt ist, Einnahmen zwischen 440 und 650 Mio. € erbringen. Aufgrund von zu erwartenden steuerlichen Ausnahmeregelungen wird von zusätzlichen Einnahmen von 400 Mio. € ausgegangen.

Übersicht 6.3: Optionen zur Erhöhung von Steuern auf "public bads"

Betroffene Steuer	Mehreinnahmen In Mio. € p. a.
Anhebung der Mengensteuer auf Zigaretten von 26,69 € auf 46,25 €	310 bis 520
Wiedereinführung einer Weinsteuern in Höhe von 11 Cent/l	30
Erhöhung der Biersteuer von 2 €/Grad Plato auf 2,50 €/Grad Plato	50
Legalisierung des kleinen Glücksspiels in Oberösterreich, Salzburg, Burgenland, Vorarlberg und Tirol und Erhebung einer Automatenabgabe	50
Gesamt	440 bis 650

Q: WIFO.

6.1.3 Vermögensbezogene Steuern

Die Wiedereinführung der in Österreich 1994 abgeschafften allgemeinen Vermögensteuer wird aus mehreren Gründen nicht empfohlen. Erstens ist eine allgemeine Vermögensteuer, die sämtliche Vermögensgegenstände einbezieht, administrativ aufwändig für Steuer-

pflichtige und Steuerbehörden. Zweitens gibt es vor allem im Privatbereich Durchsetzungs- und Kontrollprobleme, insbesondere bei Existenz eines Bankgeheimnisses; die österreichische Vermögensteuer wurde daher im Wesentlichen (80% des Aufkommens) von den Betrieben entrichtet. Drittens wirkt die Vermögensteuer im Unternehmensbereich als Substanzsteuer, wenn die Unternehmen keine Gewinne machen; dies kann zwar durch Ausnahme des Unternehmensbereichs von der Steuerpflicht vermieden werden, es gibt dann aber Anreize zur Verschiebung privater Vermögen in den unternehmerischen Bereich. Viertens ist in einer zunehmend international verflochtenen Weltwirtschaft mit Durchsetzungsproblemen vor allem im Bereich der Finanzanlagen zu rechnen, da die Gefahr besteht, dass mobiles Vermögen in das Ausland verlagert wird, um die Besteuerung zu vermeiden.

Auch in der OECD bzw. der EU existieren eigenständige Vermögensteuern kaum noch (nur noch in Frankreich, der Schweiz und Norwegen). Viele OECD- bzw. EU-Länder nutzen jedoch partielle vermögensbezogene Steuern stärker als Österreich und oft in zunehmendem Ausmaß: insbesondere die Grundsteuer (die in 25 EU-Ländern erhoben wird); Kapitalverkehrssteuern, u. a. Börsenumsatzsteuern (die in 9 EU-Ländern erhoben werden); und die Erbschafts- und Schenkungssteuer (die in 19 EU-Ländern erhoben wird). Darüber hinaus sind Vermögenszuwächse in der Mehrheit der EU- bzw. OECD-Länder steuerpflichtig, nicht selten ohne Spekulationsfristen und mit einem einheitlichen, relativ geringen pauschalen Abgeltungssteuersatz.

In Österreich leisten die vermögensbezogenen Steuern einen vergleichsweise unterdurchschnittlichen und sinkenden Beitrag zum gesamten Abgabenaufkommen, während die Bedeutung der Abgaben auf Arbeit überdurchschnittlich ist und langfristig zunimmt. Empirische Untersuchungen etwa der OECD legen jedoch nahe, dass Steuersysteme, die sich stärker auf vermögens- und weniger auf arbeitsbezogene Abgaben stützen, bessere Wachstumsvoraussetzungen haben als solche, die stark auf persönliche Einkommen und Unternehmenseinkommen zugreifen. Angesichts dessen, dass das gesamte Abgabensystem in Österreich kaum progressiv wirkt (das unterste Einkommensdezil trägt bezogen auf das Bruttoäquivalenzgesamteinkommen eine Gesamtabgabenlast von 37,3%, das oberste Einkommensdezil von 40%; *Guger et al., 2009*), erscheint eine Stärkung von vermögensbezogenen Steuern auch verteilungspolitisch bzw. auf der Grundlage des Leistungsfähigkeitsprinzips gerechtfertigt.

Naheliegende Optionen für Österreich sind eine Reform der Grundsteuer für nicht-landwirtschaftlich genutzte Grundstücke und Immobilien sowie der Vermögenszuwachssteuer. Die hieraus erzielbaren Mehreinnahmen könnten zusammen mit den Mehreinnahmen aus der Wiedereinführung der Börsenumsatzsteuer und einer reformierten Erbschafts- und Schenkungssteuer (die in Österreich im August 2008 aufgrund eines verfassungswidrigen Bewertungsverfahrens für Grund- und Immobilienvermögen ausgelaufen ist) gut 1 Mrd. € erreichen.

Ausgehend von den derzeitigen geschätzten Marktwerten des Grund- und Immobilienvermögens würde eine reformierte Grundsteuer, deren Bemessungsgrundlage sich an den Verkehrswerten anstatt wie bisher an den Einheitswerten orientiert, selbst bei Gewährung von Ausnahmen für Eigenheime sowie bei Ausnahme der Land- und Forstwirtschaft auch bei

einem Steuersatz, der deutlich weniger als die Hälfte des derzeitigen Steuersatzes (1%) beträgt, mindestens 500 Mio. € an Mehreinnahmen erbringen⁶²). Die Einheitswerte wurden zum letzten Mal 1972 in einer Hauptfeststellung erhoben und seither lediglich pauschal angepasst⁶³). Dies führt erstens dazu, dass insgesamt Einheits- und Verkehrswerte zunehmend auseinanderfallen; zweitens zu regionalen Unterschieden in der effektiven Besteuerung, da sich die Grundstücks- und Immobilienwerte in den vergangenen Jahrzehnten regional unterschiedlich entwickelten. Der Verzicht auf eine regelmäßige Anpassung des Einheitswertes führt zu einer allmählichen Erosion der Bemessungsgrundlage und damit der Einnahmen aus der Grundsteuer.

Bei der Grundsteuer ist zu berücksichtigen, dass sie grundsätzlich regressiv wirken kann. Nach Schätzungen des WIFO ist das unterste Einkommensdezil der Eigentümerhaushalte in Relation zum Nettohaushaltseinkommen derzeit mit 0,55% Grundsteuer, das oberste Einkommensdezil mit 0,23% Grundsteuer belastet. Insgesamt beträgt die durchschnittliche Grundsteuerbelastung 0,32% des Nettohaushaltseinkommens. Unter der (unrealistischen) Annahme, dass die Grundsteuer komplett auf die Mieter überwältzt wird, trägt das unterste Einkommensdezil der Mieterhaushalte eine Grundsteuerlast von 0,58%, das oberste Einkommensdezil von 0,18% bezogen auf das Nettohaushaltseinkommen. Die durchschnittliche Grundsteuerbelastung beläuft sich bei den Mieterhaushalten auf 0,29% des Nettohaushaltseinkommens. Es ist allerdings ex ante nicht sicher, ob eine Erhöhung der Grundsteuer in Form einer Ersetzung der Einheitswerte durch Marktwerte als steuerliche Bemessungsgrundlage notwendigerweise regressive Effekte hätte. In der Gruppe der Eigenheimbesitzer ist erstens davon auszugehen, dass die Unterbewertung besonders groß bei den höherwertigen Immobilien ist. Zweitens könnte etwa der Wert eines durchschnittlichen Eigenheims begünstigt besteuert werden, so dass sich für die Eigenheimbesitzer im unteren und mittleren Einkommensbereich die Grundsteuerbelastung entsprechend reduzierte. Drittens besteht nach einer aktuellen Studie der Oesterreichischen Nationalbank ohnehin nur die Hälfte des privaten Immobilienbestandes aus selbst genutzten Eigenheimen (*Fessler et al.*, 2009). Innerhalb der Gruppe der Mieter hängt die materielle Inzidenz einer Grundsteuererhöhung erstens vom Ausmaß der Überwälzung der Grundsteuer von den Vermietern auf die Mieter ab. Die wenigen vorliegenden empirischen Arbeiten hierzu gehen davon aus, dass die Grundsteuer teilweise auf die Vermieter überwältzt werden kann⁶⁴). Zweitens ist relevant, in welchem Ausmaß gemietete Immobilien in den einzelnen Einkommensbereichen unterbewertet sind; auch hier scheint die Annahme plausibel, dass höherwertige Objekte besonders stark unterbewertet sind.

⁶²) *Aiginger et al.* (2008) rechnen für eine reformierte Grundsteuer, die im Durchschnitt 90% der Marktwerte des Grund- und Immobilienvermögens erfasst und mit einem Steuersatz von 0,5% erhoben wird, mit einem Mehraufkommen von 1 Mrd. €.

⁶³) Die Einheitswerte wurden insgesamt um 35% pauschal erhöht. Zum Vergleich: Die Verbraucherpreise sind seit 1972 um 247% gestiegen.

⁶⁴) Vgl. z. B. *Büttner* (2003).

Eine Abschätzung des potentiellen Aufkommens einer erweiterten Vermögenszuwachsbesteuerung ist unter anderem wegen der schwankenden Bemessungsgrundlage schwierig. Das IHS schätzt – in Einklang mit *Aiginger et al. (2008)* – ein Aufkommen von 200 Mio. € (*Felderer et al., 2009*).

Für die Erbschafts- und Schenkungssteuer wird unterstellt, dass eine Reform mindestens das Aufkommen vor dem Auslaufen (etwa 150 Mio. €) erbringen müsste.

Auch die Wiedererhebung der seit 2001 sistierten Börsenumsatzsteuer, wie dies derzeit auch in Deutschland diskutiert wird, wäre zu erwägen, um auch den Sektor, der erheblich zur Krisenverursachung beigetragen hat und dessen Stützung einen beträchtlichen Teil der Krisenkosten ausmacht, zur Krisenfinanzierung heranzuziehen. Mittelfristig sollten die Einnahmen aus der Börsenumsatzsteuer als Gegenfinanzierung der Abschaffung der Gesellschaftssteuer, die die Fremdfinanzierung der Unternehmen gegenüber der Eigenkapitalfinanzierung steuerlich diskriminiert, verwendet werden. Die 2000 in Österreich außer Kraft gesetzte Börsenumsatzsteuer besteuerte den Umsatz mit Aktien und Anleihen an den Börsen mit einem Steuersatz von 0,15%. Würde man die Börsenumsatzsteuer auf börslich gehandelte Aktien und Anleihen wieder erheben, so erbrächte ein Steuersatz von 0,15% (der je zur Hälfte von Verkäufer und Käufer entrichtet wird) auf der Grundlage des Börsenhandels mit Aktien und Anleihen des Jahres 2008 unter der Annahme, dass das Handelsvolumen aufgrund der Steuer um 15% zurückgeht, ein Aufkommen von etwa 190 Mio. €⁶⁵). Unter Berücksichtigung zu erwartender steuerlicher Ausnahmen erscheinen Zusatzeinnahmen von 150 Mio. € realistisch. Es sollte versucht werden, die Wiedereinführung der Börsenumsatzsteuer angesichts der relativ geringen Größe des Börsenstandortes Wien zumindest mit den wichtigsten Nachbarbörsen (Prag, Budapest, eventuell auch Frankfurt) abzustimmen.

⁶⁵) Es ist nicht bekannt, welches Aufkommen die bis 2000 erhobene Börsenumsatzsteuer erbrachte, da dieses nicht separat, sondern zusammen mit dem Aufkommen aus der Gesellschaftssteuer (als Einnahmen als Kapitalverkehrssteuern) ausgewiesen wurde. Die Abschaffung führte zu einer Halbierung des Aufkommens der Kapitalverkehrssteuern (von 115 Mio. € 2000 auf 56 Mio. € 2001).

Übersicht 6.4: Optionen zur Erhöhung vermögensbezogener Abgaben

Maßnahme	Mehreinnahmen In Mio. € p. a.	Details
Reform der Grundsteuer	500	Reform des Bewertungsverfahrens für nicht landwirtschaftlich genutztes Grund- und Immobilienvermögen, sodass 90% der Verkehrswerte erfasst werden Steuersatz < 0,5% Steuerbegünstigungen für Eigenheimbesitzer
Reform der Vermögenszuwachsbesteuerung	200	Abschaffung der Spekulationsfristen Pauschaler Steuersatz von 25% Ausnahmen für Altersvorsorgevermögen und selbst genutztes Wohneigentum
Reform der Erbschafts- und Schenkungssteuer	150	Reform des Bewertungsverfahrens für Grund- und Immobilienvermögen Steuerbegünstigungen für betrieblich sowie land- und forstwirtschaftlich genutztes Grund- und Immobilienvermögen
Wiedereinführung der Börsenumsatzsteuer	150	Bemessungsgrundlage: börsliche Umsätze mit Aktien und Anleihen Steuersatz: 0,15%
Gesamt	1.000	

Q: WIFO.

6.1.4 Erhöhung von Massensteuern

In der aktuellen Diskussion wird oft betont, dass Konsolidierungen über die Einnahmenseite notwendigerweise insbesondere auf Erhöhungen bei den Massensteuern beruhen müssten, da Steuern mit relativ geringem Aufkommen bzw. Mehreinnahmepotential den bestehenden Konsolidierungsbedarf nicht decken könnten. Abgesehen davon, dass aus den oben erläuterten Gründen ein einnahmenseitiger Konsolidierungsbeitrag auf einer breiten Basis hinsichtlich Steuerarten bzw. Bemessungsgrundlagen beruhen sollte, ist eine Erhöhung der drei bedeutenden Massensteuern im österreichischen Abgabensystem – die Lohnsteuer mit einem Aufkommen von 21,3 Mrd. € 2008, die Mehrwertsteuer mit einem Aufkommen von 21,9 Mrd. € 2008 und die Sozialversicherungsbeiträge mit einem Aufkommen von 41,7 Mrd. € 2008 – aus jeweils unterschiedlichen Gründen, die im Folgenden dargelegt werden, problematisch und daher nicht anzuraten.

6.1.4.1 Erhöhung des regulären Mehrwertsteuersatzes

Die Erhöhung des regulären Mehrwertsteuersatzes erbrächte pro Prozentpunkt zusätzliche Einnahmen von etwa 900 Mio. €. Der österreichische Regelsteuersatz liegt mit 20% um 5 Prozentpunkte unter der laut Europäischer Umsatzsteuerrichtlinie zulässigen Obergrenze von 25%; rein europarechtlich bestünde hier also ein Einnahmepotential von zusätzlich maximal 4,5 Mrd. €. Trotz des beträchtlichen Einnahmepotentials erscheint jedoch eine Erhöhung des Regelsteuersatzes aus mehreren Gründen problematisch. Erstens wird durch Steuererhöhungen bei nicht handelbaren Gütern das inländische Preisniveau betroffen. Zweitens hat eine

Mehrwertsteuererhöhung unerwünschte Verteilungseffekte. Laut *Guger et al. (2009)* wirken die indirekten Steuern in Österreich, an denen die Mehrwertsteuer einen Anteil von etwa drei Viertel hat, deutlich und zunehmend regressiv. Im Durchschnitt aller Haushalte erreicht die Mehrwertsteuerbelastung im Verhältnis zum Nettohaushaltseinkommen 12%. Dabei ist das unterste Dezil mit 21,6% weit überdurchschnittlich belastet. Deutlich geringer ist schon die relative Belastung des 2. Dezils mit 16%; sie sinkt auf 9,2% für das oberste Dezil. Zur Vergleichbarkeit der regressiven Wirkungen von Grundsteuer und Mehrwertsteuer wird hier zudem zwischen Mieter- und Eigentümerhaushalten differenziert. Bei beiden Haushaltstypen ist die Regressivität der Mehrwertsteuer merklich höher als bei der Grundsteuer. Das unterste Dezil der Mieterhaushalte wird durch die Mehrwertsteuer mit 23,2% belastet (im Vergleich: die durchschnittliche Belastung beläuft sich auf 13,4%), während das oberste Dezil nur einen effektiven Mehrwertsteuersatz von 9,8% aufweist. Bei den Eigentümerhaushalten beträgt die Mehrwertsteuerbelastung im Durchschnitt 11,3%; beim untersten Einkommensdezil sind es 19,6%, beim obersten Dezil nur mehr 9%. Entsprechend wäre bei einer Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes mit sehr deutlich regressiven Verteilungswirkungen zu rechnen, die vergleichsweise höher wären als jene der Grundsteuer. Zudem erhöhte eine Mehrwertsteuererhöhung die Anreize, insbesondere arbeitsintensive Dienstleistungen in Schwarzarbeit zu erbringen und führte somit zu einer Ausweitung der in Österreich ohnehin relativ umfangreichen Schattenwirtschaft.

6.1.4.2 Erhöhung der Sozialversicherungsbeitragssätze

Die Erhöhung der Sozialversicherungsbeitragssätze um je einen Prozentpunkt (Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeitrag, ohne Pensionisten) ergäbe in der Krankenversicherung 880 Mio. €, in der Pensionsversicherung 2.970 Mio. € und in der Arbeitslosenversicherung 780 Mio. € an zusätzlichen Einnahmen. Insgesamt wäre somit die Erhöhung der Sozialversicherungsbeiträge pro Prozentpunkt mit potentiellen Zusatzeinnahmen in Höhe von 4.630 Mio. € verbunden.

Von einer Erhöhung der Sozialversicherungsbeiträge ist jedoch aus mehreren Gründen abzuraten. Eine weitere Erhöhung der Belastung des Faktors Arbeit mit Steuern und Sozialabgaben ist in Österreich erstens aus einer Wachstums- und Beschäftigungsperspektive nicht angezeigt. Diese Abgaben, die zu den wachstums- und beschäftigungsfeindlichsten Abgabekategorien gehören, sollten künftig gesenkt und nicht erhöht werden: Und dies umso mehr, als im Gefolge der aktuellen Krise und der nach ihrer unmittelbaren Bewältigung zu erwartenden mäßigen Wachstumsraten geringere Sozialversicherungsbeiträge einen wichtigen Beitrag zur Stabilisierung der Beschäftigung leisten könnten. Zweitens wirken, wie *Guger et al. (2009)* zeigen, Sozialversicherungsbeiträge aufgrund der Höchstbeitragsgrundlage, oberhalb derer zusätzliches Bruttoeinkommen nicht mehr mit Sozialabgaben belastet werden, indirekt regressiv. Bezogen auf das Bruttoäquivalenzmarkteinkommen beträgt 2005 für die Nicht-Selbständigenhaushalte die durchschnittliche Belastung mit Sozialabgaben 12%. Liegen die untersten 4 Dezile mit 8,9% bis 12% unter bzw. beim Durchschnitt, so steigt die prozentuale Belastung bis auf 13,6% für das 9. Dezil, während sie für

das oberste Dezil auf 10,4% zurückgeht. Eine Erhöhung der Sozialversicherungsbeiträge erhöhte die bereits hohe Belastung weiter und wirkte insgesamt eher regressiv.

6.1.4.3 Tarifsatzerhöhungen bei der Lohnsteuer

Der Erhöhungsspielraum bei den Tarifsätzen der Lohnsteuer ist ebenfalls gering. Der österreichische Spitzensteuersatz und der Eingangssteuersatz gehören zu den höchsten innerhalb der EU (*Schratzenstaller, 2009*). Der Eingangssteuersatz ist mit 36,5% sehr hoch und stellt somit eine Barriere für die Ausdehnung von Teilzeitbeschäftigungsverhältnissen dar. Eine Erhöhung wäre beschäftigungspolitisch kontraproduktiv wie auch verteilungspolitisch problematisch.

6.1.4.4 Sonstige Vorschläge und Optionen

Soll – wie es aktuell häufig gefordert wird – entsprechend dem Verursacherprinzip auch der Finanzsektor in einem merklichen Ausmaß zur Finanzierung der Krisenkosten herangezogen werden, so sind die hier erörterten steuerlichen Vorschläge nur begrenzt geeignet. Lediglich die Börsenumsatzsteuer sowie eine allgemeine Finanztransaktionssteuer trafen spezifisch den Finanzsektor. Soll dieser aufgrund entsprechender politischer Prioritäten bzw. als politisches Signal stärker belastet werden, so könnten neben der Börsenumsatzsteuer auch eventuell zeitlich befristete Maßnahmen wie eine vom Institut für Wirtschaftsforschung Halle vorgeschlagene Sonderabgabe ("Lastenausgleichsabgabe"; *Blum et al., 2009*) auf den Bankensektor umgesetzt werden. Hierdurch würde der Bankensektor insgesamt – also auch jene Banken, die keine staatlichen Hilfsmaßnahmen in Anspruch nahmen, aber von deren Stabilisierungswirkungen zumindest indirekt profitiert haben – stärker zur Krisenfinanzierung beitragen, als dies in Österreich derzeit über die Entrichtung von Haftungsentgelten oder Dividenden der Fall ist. Freilich wären hier mögliche Konsequenzen für die Eigenkapitalaufstockung sowie die Kreditkonditionen der Banken zu beachten. Weitere Optionen wären Sondersteuern für Manager-Boni (so wird im ersten Quartal dieses Jahres in Großbritannien eine Einmal-Abgabe von 50% auf Manager-Boni über 25.000 £ erhoben; in Frankreich ist die Einführung einer ähnlichen Abgabe geplant) oder die Begrenzung der steuerlichen Absetzbarkeit von Manager-Bezügen. Schließlich gäbe es auch die Option der Reform der Stiftungsbesteuerung, eventuell mit dem Erfordernis eines verpflichtenden sozialen und gesellschaftlichen Mindestengagements.

6.1.4.5 Allgemeine Finanztransaktionssteuer

Zu diesen nationalen Optionen kommt die europaweite Einführung einer allgemeinen Finanztransaktionssteuer hinzu, die einen beträchtlichen Teil des EU-Budgets finanzieren und somit die nationalen Budgets von EU-Beiträgen entlasten könnte (*Schulmeister – Schratzenstaller – Picek, 2008*): Ein Steuersatz von 0,01% könnte bei europaweiter Einführung einer Finanztransaktionssteuer in einem mittleren Transaktionsreduktionsszenario Einnahmen von gut 70 Mrd. € für die gesamte EU erbringen. Was die Belastungswirkungen einer Finanztransaktionssteuer

angeht, so existiert keinerlei empirische Evidenz zur Inzidenz von Kapitalverkehrssteuern. Es ist davon auszugehen, dass ein Teil der Steuer – in Abhängigkeit von den Elastizitäten der Nachfrage und von der Wettbewerbsintensität in den besteuerten Sektoren – auf die Nachfrager (institutionelle Anleger, private Unternehmen und Haushalte) überwälzt wird. Inwieweit regressive Verteilungswirkungen zu erwarten sind, wäre in vertiefenden Studien zu analysieren.

6.1.5 Zusammenfassung

Übersicht 6.5 enthält die in diesem Abschnitt behandelten Optionen für eine einnennenseitige Konsolidierung. Ein gesamtes Aufkommen von 2,4 Mrd. € könnte mit zwei alternativen Maßnahmenpaketen erzielt werden.

Primäre Optionen wären der Abbau der genannten steuerlichen Ausnahmen, die Erhöhung spezieller Verbrauchsteuern auf Energie- und Umweltverbrauch und weitere "public bads" sowie die stärkere Nutzung bestimmter vermögensbezogener Steuern. Dieses Maßnahmenpaket, das auf der Steueroptionsstudie des WIFO aus dem Jahr 2008 beruht (Aiginger et al., 2008), wird insgesamt als vorteilhafter eingeschätzt, sollten Steuererhöhungen zur Konsolidierung erforderlich werden, denn es handelt sich dabei um unabhängig von den Konsolidierungserfordernissen gegebenen Optionen zur Verbesserung der Steuerstruktur, die den Faktor Arbeit entlasten, dabei wenig wachstumsdämpfend sind und zu einer gleichmäßigeren Sekundärverteilung beitragen. Werden die Steuermehreinnahmen aus diesen Steuerquellen temporär zur Konsolidierung eingesetzt, so sind von ihnen weniger negative Wachstums- und Beschäftigungseffekte zu erwarten als von jenen des zweiten, alternativen Maßnahmenpakets.

Diese alternativen Optionen zur Erzielung eines zusätzlichen Abgabenaufkommens von 2,4 Mrd. € umfassen die Erhöhung des regulären Mehrwertsteuersatzes (+1½ Prozentpunkte; Zusatzeinnahmen 1.200 Mio. €) und der Sozialversicherungsbeiträge (+0,26 Prozentpunkte; Zusatzeinnahmen 1.200 Mio. €). Diese Optionen weisen jedoch gravierende Nachteile auf. Die Erhöhung des regulären Mehrwertsteuersatzes hätte unerwünschte Verteilungseffekte und würde Druck auf das inländische Preisniveau ausüben. Unerwünschte Verteilungswirkungen, aber auch negative Wachstums- und Beschäftigungseffekte gingen mit einer Anhebung der Sozialversicherungsbeiträge einher, die die ohnehin überdurchschnittlich hohe und steigende Abgabenlast auf den Faktor Arbeit weiter erhöhen würde.

Übersicht 6.5: Überblick über mögliche Optionen zur Konsolidierung über Steuern und Abgaben

<i>Primäre Optionen</i>		<i>Alternative Optionen</i>	
Maßnahme(n)	Volumen in Mio. € p. a.	Maßnahme(n)	Volumen in Mio. € p. a.
Abbau steuerliche Ausnahmen Topfsonderausgaben 6.-10. Überstunde AVAB Kinderlose Ausnahmen Mehrwertsteuer	500 170 100 60 170	Erhöhung des regulären Mehrwertsteuer- satzes um 1 ½ Prozentpunkte	1.200
Erhöhung Steuern auf "public bads" Mineralölsteuer, CO ₂ -Steuer, Elektrizitätsabgabe sonstige (Tabaksteuer, Weinsteuern, Biersteuer, Automatenabgabe)	900 500 400	Erhöhung des Sozialversicherungs- beitragssatzes um 0,26 Prozentpunkte	1.200
Erhöhung Steuern auf Vermögen Grundsteuer Vermögenszuwachssteuer Erbschafts- und Schenkungssteuer Börsenumsatzsteuer	1.000 500 200 150 150	Erhöhung Lohnsteuer	k.A.
Summe	2.400	Summe	2.400

Q: WIFO.

Literaturhinweise

- Aiginger, K., Handler, H., Schratzenstaller, M., Tichy, G., Ziele und Optionen der Steuerreform. Plädoyer für einen anspruchsvollen Ansatz, WIFO, Wien, 2008. http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=33939&typeid=8&display_mode=2.
- Blum, U., Boss, A., Fuest, C., Wigger, B., Wilk, E., "Sanierung der Staatsfinanzen in mittelfristiger Perspektive", Wirtschaftsdienst, 2009, 89(9), S. 571-591.
- Büttner, Th., Land Tax Capitalization in a Sample of German Municipalities, ZEW Working Paper, 2003.
- Felderer, B., et al., Zur Besteuerung von Vermögen in Österreich, Wien, 2009.
- Fessler, P., Mooslechner, P., Schürz, M., Wagner, K., "Das Immobilienvermögen privater Haushalte in Österreich", in: Geldpolitik und Wirtschaft Q2/09, OeNB, Wien, 2009.
- Guger, A., Agwi, M., Buxbaum, A., Festl, E., Knittler, K., Halsmayer, V., Pitlik, H., Sturn, S., Wüger, M., Umverteilung durch den Staat in Österreich, Wien, 2009. http://www.wifo.ac.at/www/jsp/print_index.jsp?action=print&typeid=8&display_mode=2&fid=23923&id=36801.
- Kletzan, D., Köppl, A., Kratena, K., Ziele und Optionen der Steuerreform: Optionen für eine Ökologisierung des österreichischen Steuersystems, Wien, 2008.
- Köppl, A., Steininger, K. (Hrsg.), Reform umweltkontraproduktiver Förderungen in Österreich, Graz, 2004.
- Schatzenstaller, M., "Steuerreform 2009/10". WIFO-Monatsberichte, 2009, 82(9), S. 687-702. http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=36768&typeid=8&display_mode=2.
- Schulmeister, S., Schratzenstaller, M., Picek, O., A General Financial Transaction Tax. Motives, Revenues, Feasibility and Effects, WIFO, Wien, 2008. http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=31819&typeid=8&display_mode=2.

Michael Böheim, Heinz Handler

6.2 Beiträge von Privatisierungen zur Konsolidierung des österreichischen Staatshaushalts

6.2.1 Vorbemerkung

Unter Privatisierung im materiellen Sinn ist die Veräußerung von staatlichem Produktiv- oder Beteiligungsvermögen zu verstehen. Strategien einer nachhaltigen Budgetkonsolidierung enthalten nicht immer die Privatisierung öffentlichen Eigentums, weil ihr vorwiegend Einmaleffekte zugeschrieben werden. Auch die Finanzkrise, die aus einer Kombination von Regulierungsmängeln und Fehleinschätzungen im privaten Sektor entstanden ist und das generelle Misstrauen in die Dynamik selbstregulierender Marktkräfte weiter befördert hat, scheint zunächst keine Empfehlung für Privatisierungen abzugeben.

Die Nutzung des wirtschaftspolitischen Instruments der Privatisierung setzt das Vorhandensein eines *Privatisierungspotentials* voraus. Es ist dort zu finden, wo sich die öffentliche Hand als Unternehmer betätigt, obwohl kein Marktversagen vorliegt und die *Produzentenrolle* auch von Privaten wahrgenommen werden kann⁶⁶). Dieser Beitrag versucht auf der Grundlage eines knappen Abrisses der bisherigen Privatisierungs- und Liberalisierungsbemühungen in Österreich (Abschnitt 2) das grundsätzlich vorhandene Potential für eine (Re-)Privatisierung öffentlichen Eigentums als Beitrag für die Konsolidierung des Staatshaushalts aufzuzeigen (Abschnitt 3). Der Beitrag schließt mit zusammenfassenden Schlussfolgerungen (Abschnitt 4).

6.2.2 Privatisierung und Liberalisierung in Österreich

Österreich hat vor allem im letzten Jahrzehnt beachtliche Anstrengungen im Hinblick auf die Öffnung der Produktmärkte für den Wettbewerb unternommen. So wurde im Rahmen eines frühzeitigen Liberalisierungsprozesses sowohl den industriellen, als auch den gewerblichen und privaten Verbrauchern in den Netzindustrien, vor allem in der Energiewirtschaft sowie in der Telekommunikationswirtschaft, die Möglichkeit der Wahl alternativer Anbieter eingeräumt. Darüber hinaus wurden Anstrengungen zum Abbau von Zugangsschranken und Initiativen für administrative Vereinfachungen in Handwerk und Gewerbe (Novelle der Gewerbeordnung 2002) unternommen, während diesbezügliche marktorientierte Reformen bei den freiberuflichen Dienstleistungen nicht umgesetzt wurden. Viele dieser wettbewerbsorientierten Maßnahmen haben sich erwartungsgemäß über Preissenkungen und Qualitätsverbesserungen sowie Produktivitätssteigerungen und Anpassungen der Produktionspalette nicht nur positiv auf die Effizienz und die Leistungsfähigkeit der Unternehmen und der Sektoren selbst, sondern über Vorleistungsbeziehungen auch auf andere Branchen ausgewirkt.

⁶⁶) Diese Produzentenrolle ist streng von der Rolle des Staates als Nachfrager nach vom Markt bereitgestellten Produkten und Dienstleistungen zu unterscheiden.

Im Zuge der gegenwärtigen Finanzkrise wurde mit der (Re-)Verstaatlichung der *Kommunalkredit Bank* und der *Hypo Group Alpe Adria* das öffentliche Eigentum an am Markt tätigen Unternehmen sogar ausgeweitet. Die Beteiligung der Republik Österreich an weiteren österreichischen Banken (*Erste*, *Raiffeisen*, *Volksbanken*, etc.) mit Partizipationskapital als Eigenkapitalstärkung stellt hingegen keine Verstaatlichung im formellen Sinn dar. Insgesamt nimmt aber erstmals seit mehr als zwanzig Jahren der direkte Einfluss des Staates über Kapitalbeteiligungen auf die Privatwirtschaft wieder deutlich zu⁶⁷⁾.

6.2.3 Privatisierungspotentiale in Österreich

Es gibt in Österreich auf allen Ebenen (Bund, Länder und Gemeinden) noch immer eine Reihe von Unternehmen im öffentlichen Eigentum – viele davon sind in Holdinggesellschaften "versteckt". Bereits aus einer zumindest teilweisen Privatisierung wären substantielle einmalige Konsolidierungsbeiträge für den Staatshaushalt zu erwarten.

Wie die positiven Erfahrungen von Schweden mit der Mitte der 1990er Jahre begonnenen und seitdem kontinuierlich fortgesetzten Privatisierung zeigen (vgl. *Jonung – Kiander – Vartia*, 2008; *OECD*, 2008), kann die Privatisierung öffentlichen Eigentums als "Anschubfinanzierung" für die Konsolidierung des Staatshaushalts genutzt werden. Über sie können einerseits zusätzliche Einnahmen generiert werden, andererseits kann sie die Akzeptanz von Einsparungen erhöhen, zumal die rein ausgabenseitige "Budgetsanierung" sowie die einnahmenseitige Konsolidierung über höhere Steuern und Abgaben an "natürliche" Grenzen stoßen wird. Über den Einmalertrag hinaus kann die Beteiligung von renditeorientierten privaten Investoren zu einer positiven Unternehmensentwicklung beitragen, indem Effizienzpotentiale gehoben werden und das Geschäftsmodell auf Auslandsmärkte erweitert wird.

Die Kombination von privaten Investoren mit einem staatlichen Kernaktionär, der strategische öffentliche Interessen, wie z. B. die Versorgungssicherheit mit Rohstoffen, berücksichtigt, hat sich in der österreichischen Praxis sehr bewährt. Aus der früher als schwerfällig geltenden *Österreichischen Mineralölverwaltung* konnte so die am Markt sehr erfolgreiche börsennotierte *OMV* werden, die verlässlich hohe Gewinne einfährt und zu den größten Steuerzahlern in Österreich zählt. Mutatis mutandis gilt dies auch für die gänzlich privatisierten Stahlunternehmen, die von Subventionsempfängern zu erfolgreichen börsennotierten Weltmarktführern im Hochqualitätsstahlsektor avancierten. Industriepolitisch bedeutsam ist die Tatsache, dass trotz der Beteiligung ausländischer Investoren die Unternehmenszentrale (Headquarter) und Produktionskapazitäten in Österreich verblieben und diesbezügliche Verlagerungsoptionen seitens der Unternehmen nicht genutzt wurden.

⁶⁷⁾ Soll eine krisenbedingte staatliche Beteiligung an systemrelevanten Finanzinstitutionen umgehend wieder zurückgeführt werden, sollten ex ante der Ausstiegszeitpunkt und die Ausstiegsbedingungen festgelegt werden. Beide Voraussetzungen sind im Fall der *Kommunalkredit Bank* nicht (zur Gänze) erfüllt. Als Alternative zur Bereitstellung von Partizipationskapital hat in der Schweiz der Staat die *UBS* durch die Zufuhr von (echtem) Eigenkapital (in Form von Stammaktien) rekapitalisiert und ist, nachdem die Finanzierung über den Kapitalmarkt wieder möglich wurde, schnell - und mit substantiellem Gewinn - wieder ausgestiegen.

Die größten Privatisierungspotentiale bestehen in Österreich im Bereich der Energieversorgung. Die Energiemarktliberalisierung wurde in Österreich nicht durch eine weitgehende Privatisierung der *Energieversorgungsunternehmen (EVU)* begleitet. Das durch Verfassungsgesetz abgesicherte öffentliche Mehrheitseigentum (mindestens 51%) an den EVU trägt mit zu den bestehenden Interessenskonflikten bei, die letztlich dafür verantwortlich sind, dass der Wettbewerb auf den österreichischen Energiemärkten auch ein Jahrzehnt nach der Liberalisierung nur unzureichend funktioniert (*Böheim – Friesenbichler – Sieber, 2006*). Von einer Privatisierung könnten entscheidende Impulse für die Wettbewerbsintensivierung erwartet werden.

Als naheliegende wirtschaftspolitische Option bietet sich für diesen Bereich der Rückzug der öffentlichen Hand auf die Rolle eines "Kernaktionärs" an, der bei weitreichenden strategischen Entscheidungen weiter in die Unternehmensentscheidungen eingebunden sein will, sich aber aus der operativen Führung des Unternehmens heraushält. Um die Rolle eines strategischen Kernaktionärs wahrnehmen zu können, reicht die aktienrechtliche Sperrminorität (25% + 1 Aktie) aus. Ein darüber hinaus gehender Staatsanteil stellt keine strategische Notwendigkeit dar und könnte an private Investoren abgegeben werden.

Unter der Annahme, dass sich die öffentliche Hand auf die aktienrechtliche Sperrminorität bei den Energieversorgungsunternehmen (Verbundgesellschaft und 9 Landesenergieversorger) zurückzieht, wäre ein geschätzter Verkaufserlös zwischen 8,9 und 14,4 Mrd. € zu erzielen (Übersicht 6.6).

Selbst unter der Annahme, dass sich die öffentliche Hand bloß auf 50% + 1 Aktie zurückzieht, also Mehrheitseigentümer bleibt, ließe sich ein geschätzter Verkaufserlös zwischen 3,2 und 6,3 Mrd. € erzielen (Übersicht 6.7).

Übersicht 6.6: Geschätzte Verkaufserlöse aus einer Teilprivatisierung des Verbund und der Landes-EVU (Öffentliches Eigentum wird auf 25% zurückgeführt)

Unternehmen	Unternehmenswert	Staatsanteil	Privatisierungspotential	
	In Mio. €	In %	In %	In 1.000 €
Variante 1: i = 5%				
VERBUND	10.355,5	51,0	26,0	2.692,4
BEWAG	910,5	100,0	75,0	682,9
ENERGIE OÖ	3.825,2	51,0	26,0	994,5
ENERGIE ST	1.648,4	75,0	50,0	824,2
EVN	2.195,8	51,0	26,0	570,9
KELAG	1.714,9	63,9	38,9	666,3
SALZBURG AG	2.020,4	42,6	17,6	354,8
TIWAG	2.763,2	100,0	75,0	2.072,4
VBG. ILLWERKE	2.191,5	95,5	70,5	1.545,0
WIEN ENERGIE	5.385,4	100,0	75,0	4.039,0
Gesamt	33.010,8	-	-	14.442,4
Variante 2: i = 10%				
VERBUND	10.355,5	51,0	26,0	2.692,4
BEWAG	455,3	100,0	75,0	341,4
ENERGIE OÖ	1.912,6	51,0	26,0	497,3
ENERGIE ST	824,2	75,0	50,0	412,1
EVN	2.195,8	51,0	26,0	570,9
KELAG	857,5	63,9	38,9	333,1
SALZBURG AG	1.010,2	42,6	17,6	177,4
TIWAG	1.381,6	100,0	75,0	1.036,2
VBG. ILLWERKE	1.095,7	95,5	70,5	772,5
WIEN ENERGIE	2.692,7	100,0	75,0	2.019,5
Gesamt	22.781,1	-	-	8.852,9

Q: AMADEUS, WIFO-Berechnungen. i ... Zinssatz p. a.

Übersicht 6.7: Geschätzte Verkaufserlöse aus einer Teilprivatisierung des Verbund und der Landes-EVU (Öffentliches Eigentum wird auf 50% zurückgeführt)

Unternehmen	Unternehmenswert		Privatisierungspotential	
	In Mio. €	Staatsanteil In %	In %	In Mio. €
Variante 1: i = 5%				
VERBUND	10.355,5	51,0	1,0	103,6
BEWAG	910,5	100,0	50,0	455,3
ENERGIE OÖ	3.825,2	51,0	1,0	38,3
ENERGIE ST	1.648,4	75,0	25,0	412,1
EVN	2.195,8	51,0	1,0	22,0
KELAG	1.714,9	63,9	13,9	237,5
SALZBURG AG	2.020,4	42,6	0,0	0,0
TIWAG	2.763,2	100,0	50,0	1.381,6
VBG. ILLWERKE	2.191,5	95,5	45,5	997,1
WIEN ENERGIE	5.385,4	100,0	50,0	2.692,7
Gesamt	33.010,8	-	-	6.340,1
Variante 2: i = 10%				
VERBUND	10.355,5	51,0	1,0	103,6
BEWAG	455,3	100,0	50,0	227,6
ENERGIE OÖ	1.912,6	51,0	1,0	19,1
ENERGIE ST	824,2	75,0	25,0	206,1
EVN	2.195,8	51,0	1,0	22,0
KELAG	857,5	63,9	13,9	118,8
SALZBURG AG	1.010,2	42,6	0,0	0,0
TIWAG	1.381,6	100,0	50,0	690,8
VBG. ILLWERKE	1.095,7	95,5	45,5	498,6
WIEN ENERGIE	2.692,7	100,0	50,0	1.346,3
Gesamt	22.781,1	-	-	3.232,8

Q: AMADEUS, WIFO-Berechnungen. i ... Zinssatz p. a.

Die Berechnungen aus den Übersichten 6.6 und 6.7 basieren auf folgenden Annahmen⁶⁸⁾:

Die Unternehmenswerte der börsennotierten EVU (Verbundgesellschaft und EVN) wurden mit dem aktuellen Aktienkurs und der Anzahl der ausgegebenen Aktien (Stand Oktober 2009) bewertet, wogegen der Unternehmenswert der verbleibenden nicht börsennotierten EVU nach der Cash-Flow-Methode als ewige Rente ($UW = CF/i$) des durchschnittlichen Cash-Flows (CF) der letzten acht Jahre (Quelle: Amadeus Datenbank) geschätzt wurde. Diese

⁶⁸⁾ Die Quantifizierung der tatsächlich realisierbaren Privatisierungserlöse setzt eine individuelle Bewertung jedes einzelnen Unternehmens voraus. Die nachfolgenden Schätzungen sind "Richtwerte", die als Orientierungsgrößen dienen.

Vorgangsweise hat den Vorteil, dass als einziger Parameter der Zinssatz i angenommen werden muss. Da keine Informationen über risikoadäquate Zinssätze zur Verfügung standen, wurden zwei Varianten berechnet: Variante 1 mit einem niedrigen Zinssatz von 5% und Variante 2 mit einem hohen Zinssatz von 10%. Die geschätzten Unternehmenswerte sind als grobe "Orientierungsgrößen" zu lesen, da die Unsicherheit sowohl hinsichtlich der Prognostizierung zukünftiger Cash-flows als auch des risikoadäquaten Zinssatzes sehr groß ist.

Durch den Rückzug des Staates auf die aktienrechtliche Sperrminorität (25% + 1 Aktie) bei den verbleibenden drei börsennotierten Unternehmen OMV, Telekom Austria und Post AG, ließe sich eine weitere Mrd. € an Privatisierungserlösen für den Staatshaushalt lukrieren (Übersicht 6.8).

Übersicht 6.8: Geschätzte Verkaufserlöse aus einer weiteren Teilprivatisierung von OMV, Telekom Austria und Post AG (Öffentliches Eigentum wird auf 25% zurückgeführt)

Unternehmen	Unternehmenswert	Staatsanteil	Privatisierungspotential	
	In Mio. €	In %	In %	In Mio. €
OMV	7.937,8	31,5	6,5	516,0
Telekom Austria	5.226,3	28,4	3,4	178,7
Post AG	1.303,3	53,0	28,0	364,9
Gesamt	14.467,4	-		1.059,6

Q: AMADEUS, WIFO-Berechnungen.

Übersicht 6.9: Geschätzte Verkaufserlöse aus einer Teilprivatisierung der Bundesimmobiliengesellschaft⁶⁹⁾

Unternehmen	Nettoergebnis Vermietung 2008	Bewertungs-faktor	Unternehmens-wert	Privatisierungs-potential (25 %)	Privatisierungs-potential (50 %)	Privatisierungs-potential (75 %)
	In Mio. €			In Mio. €		
BIG	233,1	20	4.662,1	1.165,5	2.331,0	3.496,6

Q: WIFO-Berechnungen.

Weiteres Privatisierungspotential eröffnen die Bundesimmobiliengesellschaft (BIG) und die Österreichischen Bundesforste (ÖBf). Durch einen Teilverkauf des Immobilienvermögens der BIG ließen sich schätzungsweise 1,1 bis 3,5 Mrd. € Erlösen (Übersicht 6.9), während sich aus

⁶⁹⁾ Der Unternehmenswert der BIG wurde mit dem Wert ihres Immobilienvermögens gleichgesetzt. Der Wert des Immobilienvermögens wurde aus den Nettoerträgen aus Vermietung errechnet, wobei der Wert einer Immobilie branchenüblich mit dem 20-fachen Jahresnettomiettertrag approximiert wurde.

dem Verkauf von Forstflächen der ÖBf weitere 2,1 bis 6,4 Mrd. € an Privatisierungserlösen erzielen ließen (Übersicht 6.10).

Übersicht 6.10: Geschätzte Verkaufserlöse aus einer Teilprivatisierung der Österreichischen Bundesforste⁷⁰⁾

Unternehmen	Gesamtfläche 2008	Durchschnitts- wert (€/m ²)	Unternehmens- wert	Privatisierungs- potential (25 %)	Privatisierungs- potential (50 %)	Privatisierungs- potential (75 %)
	In ha			In Mio. €		
ÖBf	854.700	1,00	8.547,0	2.136,8	4.273,5	6.410,3

Q: WIFO-Berechnungen.

Mangels konkreter Daten können an dieser Stelle über andere Bereiche keine Abschätzungen über mögliche Privatisierungserlöse abgegeben werden. Auf Bundesebene sollte jedenfalls überlegt werden, welche Teile der ÖBB privatisierbar wären. Hier wäre in einem ersten Schritt zumindest an den Gütertransport (Rail Cargo Austria), der sich zu einem beachtlichen Logistikonzern, der am Markt in Konkurrenz zu privaten Anbietern tritt, entwickelt hat, zu denken.

Auf Landesebene eröffnen die Landesimmobiliengesellschaften entsprechende Privatisierungspotentiale. Für größere kommunale Versorgungsunternehmen (KVU) wäre folgende Privatisierungsoption zu überlegen:

Private Investoren könnten sich mit 25% am Kapital eines KVU beteiligen, 75% blieben in der Hand der Kommune. Im Ausland könnten Töchter mit umgekehrtem Beteiligungsverhältnis (75% privat; 25% Kommune) gegründet werden, die das in den KVU vorhandene Know-how marktfähig machen, indem dieses "exportiert" wird. Diese Konstruktion brächte für beide Seiten Vorteile ("Win-win"), ohne den kommunalen Versorgungsauftrag qualitativ zu beeinträchtigen.

Die Kommunen profitieren vom Einmal Erlös aus der Privatisierung und langfristig von der dynamisierten Unternehmensentwicklung über höhere Dividenden, während den privaten Investoren der Einstieg in einen potentiell lukrativen Markt ermöglicht wird. Eine Quantifizierung der Erlöse aus dieser Privatisierungsoption ist mangels Daten über österreichische KVUs nicht möglich.

⁷⁰⁾ Der Unternehmenswert der BIG wurde mit dem Wert ihres Immobilienvermögens gleichgesetzt. Der Wert des Immobilienvermögens wurde aus den Nettoerträgen aus Vermietung errechnet, wobei der Wert einer Immobilie branchenüblich mit dem 20-fachen Jahresnettomiettertrag approximiert wurde.

6.2.4 Zusammenfassende Schlussfolgerung

Die Beteiligungen der öffentlichen Hand an Wirtschaftsunternehmen sind in Österreich noch immer beträchtlich. Dementsprechend groß stellen sich die vorhandenen Privatisierungspotentiale auf Ebene von Bund, Länder und Gemeinden dar.

Übersicht 6.11: Privatisierungspotential in Österreich

Unternehmen	Privatisierungspotential	
	Minimalvariante ¹⁾	Maximalvariante ²⁾
	In Mio. €	
OMV	516,0	516,0
Telekom Austria	178,7	178,7
Post AG	364,9	364,9
EVU	3.232,8	14.442,4
BIG	1.165,5	3.496,6
ÖBf	2.136,8	6.410,3
Gesamt	7.594,7	25.408,9

Q: AMADEUS, WIFO-Berechnungen. – ¹⁾ Öffentliche Hand behält 25% an OMV, Telekom Austria und Post; 50% an den EVU und 75% an BIG und ÖBf. – ²⁾ Öffentliche Hand zieht sich bei allen Unternehmen auf die Sperrminorität (25%) zurück.

Insgesamt liegt das im Rahmen dieser Arbeit quantifizierte Privatisierungspotential zwischen 7,6 und 25,4 Mrd. € (Übersicht 6.11).

Aus der (weiteren) Teilprivatisierung (Rückführung des Staatsanteils auf die Sperrminorität) der börsennotierten Unternehmen (OMV, Post und Telekom Austria) ließe sich in etwa 1 Mrd. € Erlösen. Das Privatisierungspotential bei den EVU liegt je nach gewählter "Privatisierungstiefe" bei weiteren 3,2 bis 14,4 Mrd. €. Von einer Teilprivatisierung der BIG wären Privatisierungserlöse zwischen 1,1 und 3,5 Mrd. € zu erwarten, während von den ÖBf weitere 2,1 bis 6,4 Mrd. € kommen könnten.

Dazu kommen im Rahmen dieser Arbeit mangels Daten nicht weiter quantifizierte "naheliegender" Privatisierungspotentiale bei den ÖBB sowie den Landesimmobiliengesellschaften.

Die Realisierung dieser Privatisierungspotentiale könnte als "Anschubfinanzierung" einen substantiellen Beitrag zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte leisten: Unter der – vereinfachenden – Annahme einer Reduktion der Staatsschulden mittels der Privatisierungserlöse bei einem durchschnittlichen Zinssatz 4% ergäbe sich für das errechnete Konsolidierungspotential eine Zinsersparnis von rund 300 Mio. € bis knapp über 1 Mrd. €. Über diesen Konsolidierungsbeitrag hinaus erscheint eine weitergehende Privatisierung und Liberalisierung auch als ordnungspolitische Notwendigkeit, um die langfristige Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes abzusichern.

Literaturhinweise

- AMADEUS, Unternehmensdatenbank des Bureau van Dijk Electronic Publishing (BvDEP), 2009. <http://www.bvdep.com/de/AMADEUS.html>.
- Böheim, M., Wettbewerb und Wettbewerbspolitik auf dem österreichischen Strommarkt. Ein Überblick vier Jahre nach der Marktliberalisierung, WIFO-Monatsberichte, 9/2005, S. 629-645. [http://www.wifo.ac.at/wwwa/servlet/wwa.upload.DownloadServlet/bdoc/MB_2005_09_05_STROMMARKTLIBERALISIERUNG\\$.PDF](http://www.wifo.ac.at/wwwa/servlet/wwa.upload.DownloadServlet/bdoc/MB_2005_09_05_STROMMARKTLIBERALISIERUNG$.PDF).
- Böheim, M., Wettbewerb und Regulierung in Österreich, Wirtschaftspolitische Blätter, 2/2007, S. 293-316.
- Böheim, M., Zur Rolle der Wettbewerbspolitik in der Inflationsbekämpfung. Ein Überblick über kurzfristige realisierbare Maßnahmen zur Intensivierung des Wettbewerbs, WIFO-Monatsberichte, 9/2008 S. 693-706. http://www.wifo.ac.at/wwwa/jsp/index.jsp?fid=23923&id=33663&typeid=8&display_mode=2.
- Böheim, M., Wettbewerbspolitische Konsequenzen aus der Finanzmarktkrise, WIFO-Monatsberichte, 12/2009 S. 987-992, http://www.wifo.ac.at/wwwa/jsp/index.jsp?fid=23923&id=37864&typeid=8&display_mode=2.
- Böheim, M., Friesenbichler, K., Sieber, S., Wettbewerb und Regulierung (Teilstudie 19), in: Karl Aiginger, Gunther Tichy, Ewald Walterskirchen (Projektleitung und Koordination), WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation, Wien, 2006.
- Bundeskanzleramt (Hrsg.), Regierungsprogramm 2007-2010, Wien, 2006.
- Bundeskanzleramt (Hrsg.), Regierungsprogramm 2008-2012, Wien, 2008.
- Jonung, L., Kiander, J., Vartia, P., The Great Financial Crisis in Finland and Sweden. The Dynamics of Boom, Bust and Recovery 1985-2000, Brussels, 2008.
- OECD, Economic Survey of Sweden 2008, Paris, 2008.

Karl Aiginger, Hans Pitlik, Margit Schratzenstaller

7. Zusammenfassung: Aufgabe, Optionen, makroökonomische Wirkungen

7.1 Aufgaben und Ziele

Die Aufgabe

(1) Die österreichische Wirtschaftspolitik hat die Folgen der Finanzkrise u. a. durch Ausweitung der Budgetdefizite – nicht zuletzt entsprechend den Empfehlungen der Wirtschaftsforscher – entscheidend abgemildert. Allerdings waren die öffentlichen Haushalte bereits zum Zeitpunkt des Eintritts der Krise trotz mehrerer konjunkturell guter Jahre defizitär. Hieraus entstanden – und entstehen bei Fortschreibung der gegenwärtigen Trends – beträchtliche Defizite und eine deutlich steigende Relation der Staatsschulden zur Wirtschaftsleistung. Wenn nicht die Zinszahlungen einen immer größer werdenden Teil der öffentlichen Ausgaben darstellen sollen, muss die Schuldenquote nach Stabilisierung der privaten Nachfrage wieder verringert werden.

Die vorliegende Studie zeigt Optionen auf, in welchem Tempo und mit welchen Instrumenten die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in Österreich geschehen kann. Das Tempo der Haushaltssanierung und die Auswahl aus den möglichen Optionen sind primär eine politische Entscheidung. Die Studie soll dazu dienen, diese Entscheidung vorzubereiten: Sie präsentiert bewusst nebeneinander unterschiedliche Möglichkeiten sowohl für das Tempo der Konsolidierung als auch die Struktur. Sie soll helfen, aus den Erfahrungen mit früheren Konsolidierungen zu lernen, und zeigt die tendenziellen Konsequenzen der verfügbaren Optionen auf. Ein Spezifikum der Studie ist es, den Wachstums- und Beschäftigungswirkungen in der Konsolidierungsphase stärkere Aufmerksamkeit zu schenken. Dies zeigt sich im Vorschlag eines "Impulsprogramms 2010" vor Beginn der Konsolidierungsphase und einer "Aktivkomponente" während der Konsolidierung. Beide erhöhen natürlich den gesamten Konsolidierungsbedarf. Mit anderen Worten: Der "Brutto-Konsolidierungsbedarf" ist größer als der "Netto-Konsolidierungsbedarf", da ein Teil der durch die Konsolidierung verfügbaren Budgetmittel für besonders wachstums- und arbeitsplatzwirksame zusätzliche Ausgaben genutzt wird.

Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Konsolidierungsstrategie

(2) Die wirtschaftspolitische Aufgabe, die in der Konsolidierungsperiode – nach übereinstimmend nationaler und internationaler Sicht ab 2011 – zu bewältigen ist⁷¹⁾, hat eine beachtliche Komplexität:

⁷¹⁾ Die Überlegungen des aktualisierten österreichischen Stabilitätsprogramms wie auch dieser Studie gehen von der mittelfristigen Wachstumsprognose des WIFO für 2011 bis 2015 von 1,8% p.a. aus. Für den "Konjunkturvorbehalt" siehe Punkt (6) und (56).

- Die Konsolidierung findet sehr wahrscheinlich in allen Ländern zeitgleich statt, sodass die Gefahr besteht, dass in- und ausländische Staatsnachfrage im Gleichklang gebremst werden.
- Die Entwicklung der privaten Nachfrage (Konsum, Investitionen, Export) ist instabil und von Unsicherheiten geprägt, sodass das Tempo und die Konsolidierungsmaßnahmen so gewählt werden müssen, dass die schwachen Kräfte des Aufschwunges nicht gestört werden.
- Die Industrieländer stehen auf der einen Seite vor einem Alterungsprozess, bei dem die Beschäftigung langfristig nur durch Ausdehnung der Lebensarbeitszeit und Einwanderung konstant gehalten werden kann. Auf der anderen Seite wird noch einige Jahre nach dem Konjunkturwendepunkt eine hohe Arbeitslosigkeit gegeben sein, insbesondere bei Älteren und bei Personen mit geringer oder nicht nachgefragter Qualifikation. Durch den Rückgang an Neueinstellungen sind zudem auch jüngere Kohorten besonders von Arbeitslosigkeit betroffen.
- Die Erwerbseinkommenschancen wie auch die Arbeitslosigkeitsrisiken sind zwischen Qualifizierten und Unqualifizierten, zwischen Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigten und zwischen Personen mit stabilen und instabilen Erwerbsverläufen sowie zwischen Frauen und Männern ungleich verteilt.

Bei der Haushaltskonsolidierung sollten daher die folgenden Punkte besondere Beachtung finden:

- Die Rolle des öffentlichen Sektors sollte im Zuge des gesamten Konsolidierungskurses so verändert werden, dass der Wachstumseffekt der Ausgaben gestärkt und die wachstumsbeschränkenden Wirkungen der Abgaben reduziert werden.
- Die hohe Arbeitslosigkeit verlangt, dass die Beschäftigungsintensität der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage gesteigert und das Qualifikationsprofil des Arbeitsangebots der Arbeitsnachfrage angepasst wird.
- Die Ausgaben für Ausbildung, Weiterbildung und Forschung müssen effizienter eingesetzt werden. Die Ausgaben in diesen Bereichen sollten dennoch überproportional steigen, da der Wettbewerbsdruck durch neue weltweite Konkurrenten zunimmt und Arbeitsplätze geschaffen werden müssen. Die Industrieländer können nur durch innovative, wissensintensive Produkte wettbewerbsfähig sein.
- Das Sozialsystem ist als eine entscheidende Produktivkraft zu erhalten; die Anreize sollen dabei so gesetzt werden, dass sich Erwerbstätigkeit sowie Aus- und Weiterbildung lohnen.
- Die öffentlichen und privaten Ausgaben sowie Regulierung, Normen und Abgabenstrukturen sollen so umgestellt werden, dass Umwelt- und Klimaziele erreicht werden können.

Anforderungen an europäische Politik

(3) Das europäische Umfeld ist für den Erfolg einer nationalen Konsolidierungsstrategie mitentscheidend. Die Außenwirtschaftspolitik der EU sowohl gegenüber Nachbarstaaten als auch gegenüber China kann zum Erfolg der Konsolidierung beitragen. Die Aktivkomponente der EU-Politik (die erneuerte Lissabon-Strategie) muss hinsichtlich Forschung, Bildung und sozialer sowie regionaler Kohäsion auch in einer Konsolidierungsphase weitergeführt und intensiviert werden. Wenn auch eine europaweit koordinierte Lohn- und Steuerpolitik unrealistisch ist, müssen diese Themen zumindest in die Analysen und Handlungsempfehlungen aufgenommen werden. Die Budgetkonsolidierung in den südlichen Mitgliedsstaaten sollte langfristig konsistent und anspruchsvoll sein, kurzfristig aber durch günstige Kredite z. B. der Europäischen Investitionsbank (EIB) unterstützt werden. Ein Marshallplan für die beitragswilligen Balkanländer wäre angesichts der Probleme Griechenlands und Italiens denkbar, und Österreich könnte hier neben der EIB eine Initiativfunktion übernehmen. Die Konsequenzen aus der Krise müssen sich in der verbesserten nationalen und internationalen Regulierung der Finanzmärkte niederschlagen. Die Vorreiterposition im Umwelt- und Energiebereich sollte trotz der Enttäuschung von Kopenhagen aus Klimasicht und auch wegen der damit verbundenen wirtschaftlichen Chancen Europas verstärkt, nicht aufgegeben werden.

Positive Vision, kommunizierbare Gesamtstrategie

(4) Die internationalen Erfahrungen mit erfolgreichen Konsolidierungen zeigen, dass ihr Ziel nicht allein in der Erreichung eines ausgeglichenen Budgets oder einem Zielwert für die Schuldenquote bestehen darf, sondern auch strategisch sein muss. Ziel einer strategischen Konsolidierung ist es, den budgetären Spielraum des Staates zurückzugewinnen und eine wettbewerbsdynamische, starke Wirtschaft ohne Vorbelastung der Zukunft anzusteuern. Dafür sind die folgenden Punkte wichtig:

- Kurzfristige Konsolidierungsmaßnahmen dürfen die langfristigen politischen Zielsetzungen nicht konterkarieren.
- Die Konsolidierung muss als notwendig und nachhaltig erkannt werden, die Lasten müssen gerecht, d. h. unter Berücksichtigung von Einkommensposition und Vermögen, verteilt sein.
- Eine Konsolidierung sollte nicht undifferenziert vorgenommen werden (z. B. Ausgabenkürzungen in allen Kategorien), sondern abgestuft nach den externen und gesellschaftlichen Effekten der Ausgabenkategorien und ihrem Beitrag zur Erreichung der wirtschaftspolitischen Ziele.
- Nur wenn die Konsolidierung auf einer umfassenden Gesamtstrategie beruht, die als Verbesserung der Zukunftsperspektiven und als Beitrag zur Bewältigung von Problemen verstanden wird, können positive Impulse für private Investitionen und privaten Konsum ausgelöst werden, die die Rücknahme der staatlichen Nachfrage (über-)kompensieren.

- Eine glaubwürdige Konsolidierungsstrategie muss als umfassende Strategie mit Meilensteinen und Paketen formuliert und kommuniziert werden.

Optionen für das Konsolidierungsziel

(5) Es gibt kein objektives, mathematisch festlegbares Konsolidierungsziel und keinen eindeutig bestimmbareren Konsolidierungszeitraum. Die Zielvorgabe ist vielmehr eine politische Entscheidung. Allerdings sollten bei der Entscheidung Erfahrungen mitberücksichtigt werden, die sich bei anderen Konsolidierungen als zielführend erwiesen haben. Die Festlegung von konkreten Zielen und Meilensteinen ist wichtig, da die Konsolidierung sonst immer weiter in die Zukunft verschoben wird.

Gemäß der Vorgabe der EU-Kommission für Österreich vom 11. 11. 2009 soll die Maastricht-Grenze für die Neuverschuldung von 3% des BIP erstmals 2013 wieder unterschritten werden, indem das Defizit ab 2011 in jährlichen Schritten von 0,5% bis 0,75% des BIP reduziert wird. Entsprechend zeichnet die österreichische Bundesregierung im aktualisierten Stabilitätsprogramm von Ende Januar 2010 einen Konsolidierungspfad vor, wonach das Defizit 2011 4% des BIP, 2012 3,3% des BIP und 2013 2,7% des BIP betragen soll. Das Basisszenario ohne Konsolidierung ist die Verschuldungsprognose gemäß den Planungsdokumenten der Bundesregierung aus dem Frühjahr 2009, die die ursprünglich erwartete Entwicklung der Verschuldungssituation ohne Konsolidierungsmaßnahmen vorzeichnen. Danach sollte das Defizit in den Jahren 2011 und 2012 jeweils 4,7% des BIP betragen, um 2013 auf 3,9% des BIP zurückzugehen. Dies würde ein kumuliertes Konsolidierungsvolumen von 10 Mrd. € über die Jahre 2011 bis 2013 ergeben, zu dessen Erreichung 2011 Konsolidierungsmaßnahmen im Umfang von gut 2 Mrd. € und 2012 im Umfang von weiteren gut 2 Mrd. € gesetzt werden müssten. Wird davon ausgegangen, dass die gesetzten Konsolidierungsmaßnahmen dauerhaft wirken, so wird das erforderliche Konsolidierungsvolumen des Jahres 2013 bereits durch die Maßnahmen der beiden vorhergehenden Jahre abgedeckt, sodass 2013 keine weiteren Maßnahmen mehr umgesetzt werden müssen⁷²⁾.

Dieses Ziel ist realistisch, aber anspruchsvoll. Zusätzlich wäre eine nicht direkt budgetwirksame schnellere Reduktion des Schuldenstandes durch vorzeitige Rückzahlung der Rekapitalisierungszuschüsse an die Banken hilfreich, und für einen schnelleren Schuldenabbau könnten Privatisierungserlöse sinnvoll eingesetzt werden. Dies senkte nicht bloß die Zinsbelastung des Budgets, sondern auch das Risiko zusätzlicher Belastungen durch international steigende Zinssätze oder durch höhere Risikoaufschläge auf österreichische Kreditaufnahmen.

⁷²⁾ Der kumulierte Bedarf ist die Konsolidierung in Euro relativ zur Nicht-Konsolidierung. Wenn im ersten Jahr 2 Mrd. € nachhaltig konsolidiert werden, so ist ein Betrag von 6 Mrd. € in drei Jahren erreicht, wenn im zweiten Jahr zusätzlich 2 Mrd. € nachhaltig konsolidiert werden, dann kommen 4 Mrd. € hinzu. Dann brauchen rechnerisch keine zusätzlichen Maßnahmen getroffen werden, um insgesamt 10 Mrd. € zu erreichen.

Konsolidierungstempo und Konjunkturlage

(6) Vorteile einer schnelleren Sanierung sind die Einsparung von Zinszahlungen und die frühere Wiedergewinnung des konjunkturellen sowie des budgetären Handlungsspielraumes. Ein weiterer Vorteil könnte darin liegen, dass die Ballung der Konsolidierungsanstrengungen in einer kurzen Periode das oft nur kurzzeitig gegebene Problembewusstsein nutzt. Eine Konsolidierung innerhalb eines kurzen Zeitraumes kann darüber hinaus Beiträge von allen Gruppen verlangen und eine stärkere Verbindung der Konsolidierung mit einer positiven Vision herstellen. Außerdem signalisiert ein schnelles und ambitioniertes Vorgehen die Ernsthaftigkeit der Bemühungen, stärkt die Glaubwürdigkeit der Reformpolitik und trägt somit positiv zur Erfolgswahrscheinlichkeit eines Konsolidierungsprogramms bei.

Ein möglicher Nachteil einer schnellen Sanierung ist, dass sie eventuell zu einem Zeitpunkt beginnt, in dem die Folgen der Krise noch nicht verdaut sind und die Konsolidierung daher negative gesamtwirtschaftliche Nachfragewirkungen entfaltet; zu dem – übereinstimmend (Österreich, EU, OECD) – vorgesehenen Zeitpunkt (Beginn 2011) ist das nicht auszuschließen.

Sollte die Konsolidierungsperiode oder ein bestimmtes Jahr durch eine besonders ungünstige Konjunkturlage geprägt werden, müsste darauf Rücksicht genommen werden. Ein Impulsprogramm 2010 wäre jedenfalls sinnvoll, um die Konsolidierungsphase auf einem höheren Wachstumspfad und bei niedrigerer Arbeitslosenquote zu beginnen.

Außerdem haben größere Reformen, die zu effizienteren Strukturen und damit zu langfristigen Einsparungen führen, oft Anfangskosten, jedenfalls aber geringe Einsparungseffekte am Beginn. Besonders Reformen, die nicht auf linearen Kürzungen, sondern auf der Umstellung von Anreizstrukturen aufbauen, entfalten ihre volle Wirkung eher in der mittleren bis langen Frist. Prinzipiell können Belastungen bei langsameren Sanierungen besser über die Zeit verteilt werden.

Unsicherheit über wirtschaftliche Entwicklung und Exitstrategien

(7) Die Konsolidierungsempfehlungen der EU-Kommission, das österreichische Stabilitätsprogramm und die vorliegende Studie gehen davon aus, dass die wirtschaftliche Erholung mäßig ist und zu schwach, um den Arbeitsmarkt zu stabilisieren, aber doch ein europäisches Wachstum zwischen 1% und 2% und ein weltwirtschaftliches Wachstum von 3% erreichbar ist. Dies ist keineswegs selbstverständlich, da mit Krisen in einzelnen Ländern, größeren Firmen und auch mit Branchenkrisen oder Konkursen nach Reduktion der staatlichen Unterstützungsmaßnahmen zu rechnen ist. Die Finanzmärkte sind noch nicht stabilisiert, auch destabilisierende Spekulationen finden nach wie vor statt, und die Regulierungssysteme sind nicht ausreichend reformiert. Der Konsens, 2010 noch keine Sparmaßnahmen anzusetzen, um die aufkeimende Konjunktur nicht zu gefährden, wird durchbrochen u. a. wegen der extrem hohen Defizite in den südlichen Euro-Ländern. Teilweise wurden auch nicht alle geplanten Konjunkturprogramme zur Krisenbewältigung durchgeführt. Wird die Konsolidierung zu früh begonnen oder werden frei werdende Mittel nicht für zukunftsorientierte und arbeitsplatzsichernde Impulspro-

gramme genutzt, steigt die Arbeitslosigkeit und sinkt das Wachstum zu Beginn der Konsolidierungsperiode. Das würde die Konsolidierung gefährden und neue Überlegungen erfordern.

Sowohl europaweit wie auch in Österreich sollten Programme mit hohem Arbeitsplatzeffekt und positiven externen Effekten (Qualifikation, Umwelt) vorbereitet werden für den Fall, dass die Erholung ins Stocken gerät.

Notwendigkeit der Konsolidierung und anstehende Entscheidungen

(8) Finanz- wie wirtschaftspolitisch zeigt sich die Notwendigkeit der Haushaltssanierung in der Zinsbelastung am deutlichsten. Derzeit (2009) verursacht die Staatsschuld Zinskosten in Höhe von 7½ Mrd. €, die ohne Konsolidierungsbemühungen voraussichtlich auf 11 Mrd. € bis 2013 ansteigen. Der überwiegende Teil der Zinszahlungen (ca. 80%) geht an das Ausland. Die Zinsen sind mittelfristig zum Teil variabel, d. h. die Belastung erhöht sich bei einem Anstieg des Zinsniveaus⁷³⁾, eine Entwicklung, die als Folge ungünstigerer Risikobewertung, besserer Konjunkturlage oder restriktiverer Geldpolitik durchaus nicht unwahrscheinlich ist⁷⁴⁾. Die Zinszahlungen entsprechen heute deutlich mehr als einem Drittel der Lohnsteuereinnahmen und etwa ¼ des Bildungsbudgets des Bundes (ohne Hochschulen).

Die wirtschaftspolitischen Entscheidungen betreffen folgende Fragen:

- Aufteilung des gesamten Konsolidierungsbedarfes auf die Gebietskörperschaften,
- gleichmäßige Einschränkung der Ausgaben oder nach Prioritäten,
- Einbezug einer "Aktivkomponente",
- Beitrag von Privatisierungen,
- Nutzung langfristiger Einsparungspotentiale, Vorsorge, Anreizsteuerung, Ausgabenvermeidung,
- ausgabenseitige Konsolidierungsmaßnahmen versus Steuererhöhungen,
- Erhöhung von Massensteuern oder Steuern mit Doppeldividende.

Zu all diesen Punkten finden sich in dieser Studie Überlegungen und Vorschläge, die die bestehenden Möglichkeiten aufzeigen. Wo gesicherte empirische Befunde oder zumindest tendenzielle wissenschaftliche Belege vorliegen, werden diese erwähnt. Letztlich bleibt die konkrete Ausgestaltung eines Konsolidierungsprozesses eine strategische Aufgabe der Politik, die auch auf Wertentscheidungen aufbaut und durch wissenschaftliche Analysen nur vorbereitet werden kann.

⁷³⁾ Für rund ein Viertel der öffentlichen Kredite ändert sich der Zinssatz mit den Marktschwankungen. Dies gilt für zusätzliche Kredite (Anstieg der Schulden) und für abreifende Kredite. Weiterlaufende Kredite werden zu einem festen Zinsfuß verzinst.

⁷⁴⁾ Alle drei Faktoren sprechen dafür, dass die Zinssätze gegenüber dem Niveau von 2009 steigen werden.

7.2 Erfahrungen mit Konsolidierungsstrategien

Messung des formalen Erfolges

(9) Empirische Studien über dauerhafte und nicht nachhaltige Sanierungen der öffentlichen Hand geben wichtige Erkenntnisse über erfolgreiche Konsolidierungsstrategien. Der Konsolidierungsfortschritt wird zumeist an den Primärsalden des gesamtstaatlichen Defizits festgemacht (um den Erfolg von der schwer beeinflussbaren Zinsentwicklung unabhängig zu machen). Besondere Bedeutung wird der Entwicklung der strukturellen Salden beigemessen (also unter Bereinigung um Konjunktureffekte). Der Erfolg wird an einer nachhaltigen Reduktion des Schuldenstandes relativ zur Wirtschaftsleistung gemessen. Erfolgsbeispiele in dieser Hinsicht sind der Abbau der Schulden in Belgien, in Schweden und in Finnland. Beispiele für eine nicht erfolgreiche Konsolidierung sind Italien sowie die erfolglosen Sanierungsversuche in Schweden und Finnland vor den 1990er Jahren.

Sanierungsnotwendigkeit und begleitende Politiken

(10) Die empirischen Studien zeigen, dass eine akute Krisensituation sich positiv auf die Erfolgswahrscheinlichkeit von Budgetsanierungen auswirken kann, weil sie das Problembewusstsein erhöht. Die Begleitung durch eine expansive Geldpolitik kann die Erfolgchancen ebenfalls verbessern. Negative Nachfragewirkungen einer Sanierung (geringere Staatsnachfrage) können und müssen durch steigende private Investitionen und höheren Konsum (und/oder optimistischere "Erwartungen") kompensiert werden. Dies ist nur dann möglich, wenn die Sanierung von den privaten Akteuren als glaubwürdig und zielführend wahrgenommen wird, weil dann der Konsum aus einem gegebenen Einkommen und die Investitionen relativ zum Gewinn steigen (verringerte Unsicherheit, steigende langfristige Nettoeinkommenserwartung). Ein hohes Wachstum der "anderen Länder" (Handelspartner) ist hilfreich. Währungsabwertungen erhöhen nicht immer die Erfolgchancen – sie sind auch keine Option für Österreich.

Eine Konsolidierung in den Jahren 2011 bis 2013 ist deswegen besonders schwierig, weil wahrscheinlich alle europäischen Länder konsolidieren wollen. Exportüberschüsse können daher nur gegen nichteuropäische Länder erwartet werden (China, Indien etc.). Ein kleiner Beitrag der Investitionen kann erwartet werden, weil sie gegenwärtig sehr niedrig und praktisch nicht fremdfinanziert sind. Eine Kompensation eines sinkenden Defizits der öffentlichen Hand ist vorwiegend vom Konsum zu erwarten, da die Sparquote in Österreich sehr hoch liegt und in den letzten Jahren stark gestiegen ist. Allerdings liegen auch die Investitionen weit unter ihrem langjährigen Durchschnitt und die Handelsbilanz ist 2009 wieder defizitär.

In Österreich wurden Budgetkonsolidierungen in den 1990er Jahren und 2001 durchgeführt. Auch in den 1990er Jahren haben viele europäische Länder gleichzeitig konsolidiert, um die Maastricht-Kriterien zu erreichen, allerdings bei höherem Wachstum. Die Erfahrungen zeigen, dass insbesondere die Konsolidierung Mitte der 1990er Jahre sowohl in Österreich als auch in

der EU das Wirtschaftswachstum nur gering abgeschwächt hat. Sinkende Zinssätze und – in Österreich – ein hoher Grad an Ausgliederungen und Privatisierungen dürften dazu beigetragen haben. Die Konsolidierung 1996/97 war in Österreich ganz überwiegend ausgabenseitig, in der EU erfolgte die Konsolidierung zu zwei Dritteln über Einsparungen. In Österreich haben privater Konsum und in deutlich geringerem Ausmaß Investitionen den Ausfall staatlicher Nachfrage kompensiert. Die Auslandsnachfrage hat über die gesamten 1990er Jahre einen Beitrag zum Wachstum geliefert. Die Konsolidierung 2001 war stärker einnahmenseitig, die Bezieher niedriger Einkommen waren stärker betroffen, der Konsum konnte keinen Ausgleich für die gesunkene Staatsnachfrage liefern und es gab einen Wachstumsverlust.

Institutionelle Regeln machen Konsolidierungen dauerhaft

(11) Internationale Studien zeigen, dass die Konsolidierung durch institutionelle Regeln im Budgeterstellungsprozess erleichtert wird, die eine gewisse Automatik der Fortsetzung der Einsparungen ermöglichen. Dazu zählen:

- Obergrenzen für das Ausgabenwachstum,
- Einsparung durch höhere interne Mobilität öffentlich Bediensteter oder Nicht-Nachbesetzung eines Teils der Abgänge,
- Übertragbarkeit von Ausgaben auf spätere Jahre (vgl. neues Haushaltsrecht des Bundes),
- Wirkungsorientierung in der Budgetierung,
- Top-Down-Ansätze mit Spielraum für die Wahl der Instrumente auf unterer Ebene,
- höhere Transparenz der Ausgaben auf der staatlichen Ebene,
- Einheit von Besteller und Zahler einer Leistung,
- Benchmarking plus Bonus für Zielerreichung und Einsparungen.

Ausgabenseitige Konsolidierungen sind erfolgreicher

(12) Wie die Theorie erwarten lässt und die Praxis auch tatsächlich zeigt, erfolgen nachhaltige Sanierungen primär über die Reduktion von Ausgaben. Eine ausgabenseitige Sanierung ist nachhaltiger, weil sie die Ausgabendynamik einbremst. Insbesondere in stark wachsenden Ausgabenkategorien sind längerfristige Begrenzungen der Ausgaben besonders wichtig, weil sonst ein dauerhafter Druck zu Steuererhöhungen entsteht. Ebenso dann, wenn es zuvor nicht gelungen ist, im Aufschwung Überschüsse zu erzielen. Solange die Ausgaben schneller wachsen als die Wirtschaftsleistung, verschieben einnahmenseitige Konsolidierungen das Problem bloß in die Zukunft. Eine steigende Abgabenbelastung kann zudem Wachstum und Beschäftigung und damit die zukünftige Einnahmenentwicklung dämpfen (bei gegebenem Tarif). Eine ausgabenseitige Konsolidierung ist dann von besonderer Bedeutung, wenn die Abgabenquote über jener vergleichbarer Länder liegt und wenn die Abgabenstruktur den

Faktor Arbeit stark belastet. Andererseits können bestimmte Steuererhöhungen schneller implementiert werden und ausgabenseitige Konsolidierungen haben oft Anfangskosten.

Niedrigere Abgabenquote nach Sanierung und Rückkehr zu Wachstum

(13) Die besonders erfolgreichen Konsolidierungen in Belgien, Schweden und Finnland waren primär ausgabenseitig, in einzelnen Fällen haben Privatisierungserlöse eine Rolle gespielt, in Belgien besonders niedrige Zinszahlungen. In Schweden und Belgien gab es auch vorübergehende Steuererhöhungen, jedenfalls als kleinere Komponente eines umfassenderen Konsolidierungspakets. Nach der Sanierung haben alle genannten Länder eine niedrigere (oder höchstens gleichbleibende) Abgabenquote als vor Beginn der Konsolidierung, teilweise auch durch die Rückkehr zu höherem Wachstum (Schweden, Finnland). Soweit der Budgetierungsprozess strukturell verändert wurde, setzen sich die Konsolidierungserfolge in Form von Budgetüberschüssen und niedrigen Abgabenquoten noch Jahre nach der unmittelbaren Konsolidierung fort. Die Ausgabenquoten liegen 2007 im Durchschnitt dieser drei Länder um 14 Prozentpunkte unter den Quoten von 1993. Die Konsolidierung in Italien war primär einnahmenseitig und erfolglos.

Zwischen Ausgaben differenzieren

(14) Eine lineare Kürzung von Transfers und Förderungen ist nicht sinnvoll. Transfersysteme sollen gesellschaftliche Anliegen fördern und so umstrukturierend wirken, dass Anreize zu zukunftsorientiertem Verhalten (Vorsorge, Weiterbildung, Arbeitsfähigkeit) verstärkt werden; bei als notwendig erachteten Förderungen sollten Outputziele, Effizienz und Anreizkompatibilität im Vordergrund stehen.

Nach Ausgabenbereichen differenziert erweisen sich Sanierungen als erfolgversprechend, die öffentliche Personal- sowie Transferausgaben und Subventionen reduzieren; Konsolidierungen sind weniger erfolgreich, wenn Ausgaben für Infrastruktur gekürzt werden. Als besonders problematisch einzustufen sind Kürzungen von Ausgabenkategorien mit positiven externen Effekten (Bildung, Forschung).

Wachstum erleichtert Konsolidierung: "Impulsprogramm 2010"

(15) Eine wichtige Voraussetzung für nachhaltige Konsolidierungen ist ein angemessenes Wirtschaftswachstum. Da sich dieses noch nicht abzeichnet, sollte 2010 versucht werden, die Wachstumsdynamik nach Möglichkeit noch etwas zu erhöhen. Hierzu beitragen können zusätzliche Ausgaben mit hoher Beschäftigungswirkung (Qualifikationsmaßnahmen, Kinderbetreuung, Pflege) und externen Effekten (Forschung, Gebäudesanierung) oder die Setzung von Anreizen und Festlegung gesetzlicher Grundlagen (Zielwerte, Normen), die ihrerseits höhere Investitionen, insbesondere im Umweltbereich und bei thermischer Sanierung, induzieren. Ein "Impulsprogramm" sollte 2010 – wenn möglich aus Budgetumschichtungen und aus nicht voll durchgeführten Maßnahmen der Konjunkturpakete oder Streichung von Steuerbefreiungen – eine gute Ausgangslage für die Konsolidierung bieten. Im Unterschied zu

den bisherigen Konjunkturpaketen sollten aber Maßnahmen mit strukturell langfristigen Wirkungen (thermische Sanierung, Qualifikation, Forschung) bevorzugt werden.

Investitionen und Konsum müssen positiv reagieren

(16) Nicht alle bisherigen internationalen Erfahrungen können bei der anstehenden Konsolidierung angewandt werden. Die Unterstützung durch hohes Wachstum muss erst erarbeitet werden, optimalerweise in allen Ländern, die 2011 mit der Konsolidierung beginnen. Durch die gleichzeitige Konsolidierung aller verschuldeten Länder sind positive Exporteffekte innerhalb der "Konsolidierungsgruppe" beschränkt. Daher ist es besonders wichtig, die private Investitions- und Konsumbereitschaft zu stärken, indem die Nachvollziehbarkeit und Dauerhaftigkeit der Konsolidierung signalisiert wird und indem geeignete Maßnahmen zur Stützung von privatem Konsum und Investitionen gesetzt werden. Eine Anhebung des Wachstums, etwa durch energiesparende Investitionen (in Österreich) oder durch Forcierung der Lissabon-Agenda (europaweit), wäre vor und während der Konsolidierung wichtig. Die voraussichtliche Erhöhung des Welthandels ab 2010 setzt günstige Rahmenbedingungen (Welthandel 2010 real +8%).

7.3 Ansatzpunkte für die ausgabenseitige Konsolidierung in Österreich

Identifikation der Konsolidierungsschwerpunkte durch internationale Benchmarks

(17) Das ausgabenseitige Konsolidierungspotential in Österreich ist relativ groß. Der Anteil der Primärausgaben (Gesamtausgaben ohne Zinszahlungen) an der Wirtschaftsleistung ist mit 46,3% (2008) um 5½ Prozentpunkte höher als das (ungewichtete) Mittel von 36 OECD- und EU-Mitgliedsländern und um rund 2½ Prozentpunkte höher als der Durchschnitt der EU-15. Ähnliche Relationen gelten für die gesamte Staatsausgabenquote.⁷⁵⁾ Internationale Vergleiche zeigen beispielsweise, dass Österreich extrem hohe Ausgaben für Wirtschaftsförderungen hat, dass im Bildungsbereich mit hohen Ausgaben unterdurchschnittliche Ergebnisse erzielt werden und dass die hohen Staatsausgaben im Gesundheitswesen mit Ineffizienzen einhergehen (z. B. weil die Zahl der Betten höher und jene der Krankenhausaufenthalte länger ist).

Transfers an Haushalte und Förderungen an Unternehmen besonders hoch

(18) Bei den Ausgaben liegen die Transfers an private Haushalte nach der ökonomischen Budgetgliederung in der VGR mit 25,7% des BIP um fünf Prozentpunkte über dem EU-15-Schnitt und um 7½ Prozentpunkte über dem Schnitt eines Samples aus EU-27- und OECD-Ländern, wobei insbesondere die monetären Sozialtransfers hoch sind. Auch die Transfers an Unternehmen (Subventionen plus Kapitaltransfers) sind mit 5,5% des BIP doppelt so hoch wie in den Vergleichsgruppen. Die Investitionen hingegen liegen – selbst wenn man die

⁷⁵⁾ Die Staatsausgabenquote Österreichs übertrifft 2008 mit 48,9% am BIP den (ungewichteten) EU 15-Schnitt (46,4%) um 2,5 Prozentpunkte und den (ungewichteten) OECD-Schnitt (42,8%) um 6,1 Prozentpunkte.

Ausgliederungen der ASFINAG, im Spitalswesen und bei kommunalen Versorgungseinrichtungen berücksichtigt – unter dem Durchschnitt.

Hohe Ausgaben für Alter, Gesundheit und wirtschaftliche Angelegenheiten

(19) In der funktionalen Gliederung der Ausgabenstruktur liegt die allgemeine Verwaltung im Schnitt. Die internationale Vergleichbarkeit der Angaben ist beschränkt, jedenfalls gibt es aber Länder mit deutlich niedrigeren Ausgaben. Die Aufwendungen für Verteidigung, Umweltschutz und Wohnungswesen sowie kommunale Einrichtungen liegen unter dem Wert der Vergleichsgruppen.

Überdurchschnittliche Anteile wendet Österreich in den Bereichen Wirtschaftliche Angelegenheiten (+0,6 Prozentpunkte gegen EU-15-Schnitt), Gesundheitswesen (+1 Prozentpunkt) und soziale Sicherung (+ 2,6 Prozentpunkte) auf.

Innerhalb der Ausgaben für Sozialschutz dominieren bei weitem die Ausgaben für Alterssicherung (60% der gesamten Ausgaben für Sozialausgaben im weiteren Sinn), mit großem Abstand gefolgt von Ausgaben für Familien und Kinder (12%), Ersatzleistungen bei Krankheit und Erwerbsunfähigkeit und Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit (ohne aktive Arbeitsmarktpolitik).

Einsparungspotentiale in der Verwaltung: Kurzfristig begrenzt, mittel- bis langfristig erheblich

(20) Kurzfristige Potentiale für Einsparungen bei den laufenden Personalausgaben in der öffentlichen Verwaltung sind aufgrund eines umfangreichen Beschäftigungsschutzes für die Insider begrenzt, so dass ein Personalabbau nur sukzessive durch die Nicht-Nachbesetzung des "natürlichen Abgangs" (jährlich circa 3% der Beschäftigten) erfolgen kann. Legt man die Arbeitnehmerentgelte im Staatssektor (VGR-Abgrenzung) als Berechnungsbasis zugrunde, beläuft sich das kurzfristige Einsparpotential bei vollständigem Verzicht auf Wiederbesetzungen auf jährlich $\frac{3}{4}$ Mrd. €. Wird der besonders personalintensive Bildungsbereich ausgeklammert, beträgt das kurzfristig realisierbare Potential $\frac{1}{2}$ Mrd. €. In der Kernverwaltung, in der ausführende Tätigkeiten des Bildungs-, Gesundheits- oder Sozialwesens nicht inkludiert sind, ergibt sich rechnerisch ein kurzfristig lukrierbares Potential von ca. 400 Mio. € pro Jahr; in der enger abgegrenzten allgemeinen öffentlichen Verwaltung sind es noch ca. 150 Mio. €.

Im Bereich der Sachkosten gibt es Potential durch besseren Einkauf und stärkere Kooperation u. a. auf Gemeindeebene. Legt man den Maßstab einer 3%-Einsparung auf den Verwaltungsaufwand an, könnten in der gesamten Verwaltung kurzfristig etwa 370 Mio. € lukriert werden, wobei eine Beschränkung auf die Kernverwaltung rund 235 Mio. € und eine Beschränkung auf die allgemeine öffentliche Verwaltung 70 Mio. € einsparen würde.

Insgesamt könnten also durch kurzfristige Maßnahmen bei Personal- und Sachaufwendungen zwischen 220 Mio. € und 1,1 Mrd. € p. a. lukriert werden. Dabei handelt es sich allerdings um Maßnahmen ohne politisch-strategische Priorisierung und ohne grundsätzliche Änderung des institutionellen Rahmens des Verwaltungshandelns. Maßnahmen zur Erhöhung der internen

Mobilität können das Einsparungspotential heben. Aufnahmestopps im öffentlichen Dienst belasten zusätzlich den Arbeitsmarkt für Jugendliche (dies sollte in der Aktivkomponente berücksichtigt werden).

Langfristiges Potential im Verwaltungsbereich unter Bezug auf Best Practice

(21) Die langfristigen Konsolidierungspotentiale liegen bedeutend höher. Vergleicht man die laufenden Personal- und Sachausgaben der allgemeinen, funktionsungebundenen öffentlichen Verwaltung gegenüber der Best Practice in den drei sparsamsten OECD-Ländern, ergibt sich auch unter Berücksichtigung struktureller Einflussfaktoren ein theoretisch langfristiges Einsparungspotential von $\frac{3}{4}$ Mrd. € bis $2\frac{1}{2}$ Mrd. €. Dieses Potential ist nicht durch einen bloßen Vergleich der Ausgaben berechnet, sondern berücksichtigt unterschiedliche Einflussfaktoren (z. B. Bevölkerungsgröße, Pro-Kopf-Einkommen), die aus ökonomischer Sicht die Ausgaben bestimmen. Wenngleich in diesem international vergleichenden Kontext Abgrenzungs- und Erfassungsprobleme nicht ganz von der Hand zu weisen sind, deuten die vergleichsweise höheren Ausgaben in Österreich darauf hin, dass bestimmte Organisationsprobleme im Staatssektor vorliegen. Speziell tragen die bestehenden föderativen Strukturen, vor allem das Auseinanderfallen von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortlichkeiten, zu höheren Kosten bei.

Obergrenze des Einsparungspotentials braucht institutionelle Reformen

(22) Die längerfristigen Einsparpotentiale in der Verwaltung können nur durch umfassende institutionelle Reformen der grundlegenden Rahmenbedingungen des Handelns der Verwaltung realisiert werden, nämlich

- Aufgabenreform,
- Dienstrechtsreform, Pensionsreform und Besoldungsreform,
- Neugestaltung der föderativen Aufgabenverteilung und des Finanzausgleichs,
- Neue Steuerungselemente in der Verwaltung.

Verwaltung: Dienstrechtsreform, Aufgabenreform, Finanzausgleich

(23) Zur Aufgabenreform gehören eine Überprüfung des Aufgabenkataloges, die Festlegung der Leistungstiefe sowie Bürokratieabbau. Zur Dienstrechtsreform zählen eine Verstärkung der räumlichen und fachlichen Mobilität und die Etablierung eines internen Arbeitsmarktes, ebenso eine Reform des Dienstrechtes mit verringertem Versetzungsschutz und flacherer Gehaltskarriere sowie erfolgs- oder outputorientiertem Gehaltsanteil. Die Neugestaltung des Finanzausgleiches hat als Schwerpunkt (i) die Zusammenführung von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungskompetenz ("Aufhebung der Trennung von Besteller und Zahler") und (ii) die Reform der gebietskörperschaftsübergreifenden Steuerung durch gemeinsame Zielvereinbarungen, Pauschalüberweisungen, die nach Regeln verwendet werden müssen, institutionalisierte Berichte und Vergleichsverfahren (Benchmarking).

Unternehmensförderungen unter Beachtung von Effizienz und von externen Effekten stark reduzieren

(24) Bei den direkten Unternehmensförderungen liegt Österreich erheblich über den internationalen Vergleichswerten. Eine Reduktion auf den EU-Schnitt erbrächte rechnerisch Einsparungen von 9 Mrd. € pro Jahr. Wenn man die Ausgaben für den Gesundheitssektor ausschließt und strukturelle Determinanten der Subventionsleistungen berücksichtigt, beträgt das theoretische Einsparungspotential noch 3½ bis 5 Mrd. €. Da ein Teil der Förderungen auch verzerrenden und strukturkonservierenden Charakter hat und mit Verwaltungsaufwand verbunden ist, ergibt sich aus der Kürzung neben dem Einspareffekt auch ein Effizienzgewinn. Von kurzfristigen Kürzungen ausgeschlossen sein sollten Arbeitsmarktförderung und Unterstützung von Organisationen, welche den Wiedereinstieg Erwerbsloser in den Arbeitsmarkt erleichtern, und für Sozialeinrichtungen, die die Armut und ihre Begleiterscheinungen abfedern.

Die Förderungen sind in jeder Untergruppe in Österreich höher als im internationalen Durchschnitt, im Gesundheitswesen (Spitäler) und im Bereich der ÖBB in steigendem Ausmaß. Im Bereich der Landwirtschaft ist der Unterschied erheblich, wenn er auch nicht steigt und zu berücksichtigen ist, dass es sich teilweise um nationale Mittel handelt, die EU-Zahlungen ergänzen.

Schwerpunktbereiche der Förderungsreform

(25) Förderungen haben in der Regel wichtige wirtschaftspolitische Sonderziele und unterstützen Aktivitäten mit positiven externen Effekten (sind effizienz- und wachstums-erhöhend). Daher sollten die Kürzungen nicht linear, sondern nach Tatbestand der Förderungen unterschiedlich und möglichst nach einer Evaluierung vorgenommen werden. Eine solche umfangreiche Evaluierung hat im Forschungsbereich und im Bereich der Arbeitsmarktprogramme stattgefunden und hier einerseits Effizienzreserven, andererseits einen zusätzlichen Mittelbedarf aufgezeigt, um Wachstum und Beschäftigung zu heben.

Eine kritische Durchleuchtung ist besonders zu empfehlen

- bei speziellen sektoralen Wirtschaftsförderungen, vor allem im Bereich des Verkehrs (3 Mrd. € Förderungen 2007) und der Agrarsubventionen (auch im Zusammenhang mit der Veränderung der europäischen Agrarpolitik und der Entwicklung des ländlichen Raumes; derzeit beträgt die nationale Komponente 700 Mio. €⁷⁶⁾),
- bei der Wohnbauförderung, die nur teilweise für Wohnungsbau und Renovierung ausgegeben und teilweise für Infrastrukturprojekte und für Wohnbeihilfen verwendet wird,
- bei horizontalen Wirtschaftsförderungen, insbesondere ob es Doppelförderungen und Überschneidungen zwischen den Gebietskörperschaften gibt, ob eine laufende Erfolgskontrolle stattfindet, Transparenz und Zielevaluierung gegeben sind,
- bei Kultur-, Freizeit- und Sportförderungen,

⁷⁶⁾ Agrarsubventionen: Grundlage sind Programme, die bis 2013 laufen.

- bei Verlustabdeckungen und Investitionszuschüssen für öffentliche Unternehmungen (ÖBB, Spitäler, kommunale Versorgungsunternehmen).

Als kurzfristige rechnerische Einsparpotentiale bei Unternehmensförderungen (ohne F&E-, Gesundheits-, Arbeitsmarkt- und soziale Förderungen) können mit einer angenommenen pauschalen Effizienzreserve von 10% rund 850 Mio.€ vermutet werden. Besser wären Kürzungen nach einer vorliegenden Evaluierung, bei der Effizienz, Mitnahmeeffekte und Beiträge zu einer erfolgreichen langfristigen Struktur ermittelt werden⁷⁷).

Transparenz, Berichtspflichten für alle Gebietskörperschaften

(26) Generell ist die Förderungslandschaft unübersichtlich, besonders auch das Zusammenspiel der Bundes-, Landes und Gemeindeebene. Eine Bereinigung der Kompetenzzersplitterung, eine Entflechtung und eine bessere Dokumentation der Mittelallokation können die einmaligen kurzfristigen Einsparungen dauerhaft machen. Die Ziele der Förderungen sollten definiert und darauf überprüft werden, ob sie erfüllt werden, und das mit relativ niedrigem Aufwand.

Reformen sollten insbesondere auf der institutionellen Ebene ansetzen. Die Vergabe von Unternehmensförderungen erfolgt im föderativen System Österreichs durch alle gebietskörperschaftliche Ebenen. Förderungen werden sowohl hoheitlich als auch mittels Förderungsvertrag im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung von beliebigen Gesellschaften oder öffentlichen Fonds vergeben. Dadurch wird allen Gebietskörperschaften ermöglicht, überlappend tätig zu werden. Es hat sich daher ein schwer überschaubares Geflecht von auch inhaltlich ähnlichen Förderungsschwerpunkten und -aktionen von Bund, Ländern und Gemeinden herausgebildet. Abstimmungsprozesse zwischen den Akteuren der Ebenen fehlen jedoch weitgehend. Eine Bereinigung der Kompetenzzersplitterung, eine Entflechtung und eine bessere Dokumentation der Mittelallokation können die einmaligen kurzfristigen Einsparungen dauerhaft machen.

Internationaler Vergleich: Gesundheit, soziale Sicherung, Pensionen

(27) Die Abweichung der Staatsausgabenquote im Bereich Gesundheitswesen vom EU-15-Durchschnitt beträgt 1 Prozentpunkt, was einem Betrag von 2,8 Mrd. € entspricht. Für den Bereich soziale Sicherung beläuft sich der Unterschied auf 2,6 Prozentpunkte, das sind ungefähr 7 Mrd. €. Tiefergehende Analysen zeigen, dass die Abweichungen nicht primär durch exogene Faktoren verursacht sind, also etwa durch die Altersstruktur der Bevölkerung, einen höheren Kinderanteil oder eine höhere Arbeitslosenquote.

Einige Optionen zur Reduktion der Ausgaben sollen im Folgenden ohne Anspruch auf Vollständigkeit (teilweise Hinweisen auf Ineffizienzen und falsche Anreizsysteme folgend) für

⁷⁷) Wenngleich bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik und im Sozialbereich durchaus langfristige Effizienzpotentiale zu vermuten sind, ist eine kurzfristige Streichung von Mitteln in einer noch fragilen wirtschaftlichen Erholungsphase aufgrund der damit verbundenen negativen Effekte in besonders sensiblen Arbeitsmarktsegmenten eher nicht angezeigt.

die Bereiche Gesundheitssystem, Arbeitslosenversicherung, Familienleistungen und Pensionsystem aufgezeigt werden. Das kurz- und mittelfristige Einsparungspotential der Vorschläge wird auf ca. 800 bis 900 Mio. € geschätzt.

Gesundheitssystem: Einsparungspotential nach nationalen Studien

(28) Österreich gibt (zusammen mit Großbritannien) in der EU 27 den höchsten Anteil am BIP für das Gesundheitswesen aus vor Dänemark, Frankreich und Belgien. Eine Vielzahl von nationalen und internationalen Analysen des Gesundheitssystems liegt vor und wird daher nicht durch eine zusätzliche eigene Analyse ergänzt. Die existierenden Analysen ergeben für Österreich ein langfristiges Einsparungspotential (Effizienzpotential) von bis zu 2,8 Mrd. € p. a. Kurzfristig realisierbar dürften 300 Mio. € pro Jahr sein, mit steigender Tendenz nach erfolgten Reformen, etwa bei der Finanzierungs- und Ausgabenverantwortung. Der Abbau der Überkapazitäten in der stationären Versorgung bietet die weitaus größte Einsparungsmöglichkeit. Eine langfristig nachhaltige und koordinierte Anpassung der Versorgungsstrukturen im Gesundheitswesen setzt eine Zusammenführung der Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung in eine Hand voraus.

Charakter der vorgeschlagenen Optionen bei Pensionen, Arbeitsmarkt, Transfers

(29) Ein Ansatzpunkt der Überlegungen ist, den Kernbereich des Sozialsystems von den Konsolidierungsbemühungen auszunehmen, da das im internationalen Vergleich umfassende soziale Sicherungssystem eine Priorität der österreichischen Politik ist (der Sozialstaat als "Produktivkraft"). Das Leitbild, auf dem das Sozialsystem aufbaut, ist die Ausweitung der Produktivkraft der Wirtschaft und die Erhöhung von positiven Beschäftigungsanreizen bzw. die Beseitigung negativer Beschäftigungsanreize, wie es im WIFO-Weißbuch 2006 als Strategie, Wachstum und Erwerbsbeteiligung zu heben, ausführlicher dargestellt ist. Die höhere Armutsgefährdung durch die "Finanzkrise 2008/09" und ebenso die mittelfristig höhere Arbeitslosigkeit unterstreichen, dass es keine generellen Einsparungsmöglichkeiten im Bereich Arbeitsmarkt plus soziale Absicherung geben sollte. Die genannten Vorschläge – neben branchenbezogenen Sonderrechten – betreffen Regelungen, die die Erwerbsbereitschaft senken oder historisch gewachsen und nicht mehr begründbar sind. Sie konzentrieren sich insbesondere auf Personen und Haushalte mit überdurchschnittlichen Lebenseinkommen.

Beitragsfreie Mitversicherung

(30) Die beitragsfreie Mitversicherung von angehörigen Erwachsenen ist ein Bereich, der mittelfristig Einsparungen bringen könnte. Der Personenkreis der Mitversicherten könnte stärker auf Personen eingeschränkt werden, die Betreuungspflichten für Kinder und für Pflegebedürftige haben. Dies würde auch den Anreiz zur Aufnahme einer Erwerbsarbeit stärken. Hier könnten mittelfristig Mehreinnahmen in Höhe von 0,1 bis 0,2 Mrd. € erzielt werden. Die Reform könnte schrittweise nach Jahrgängen und in Stufen (Teil-, Vollzahlung) und unter Beachtung sozialer Kriterien erfolgen.

Altersteilzeit

(31) Im Bereich der Arbeitslosenversicherung sind jüngste Leistungsausweitungen durch die Neuregelung der Altersteilzeit (Verzicht auf Nachbesetzung, höhere Kompensationsquote) wie auch die Verlängerung des Übergangsgeldes (Zuschlag zum Arbeitslosengeld vor Pensionsantritt bei gleichzeitigem Verzicht auf Verfügbarkeit und Aufnahme von angebotener Arbeit) wieder zurückzunehmen. Hier entstehen derzeit hohe zusätzliche Ausgaben, die verteilungs- und beschäftigungspolitisch fragliche Wirkungen haben. Auch dieses Einsparpotential liegt kurzfristig über 100 Mio. €, ohne in einer Zeit angespannter Arbeitsmarktsituation negative Wirkungen auf die Arbeitslosigkeit zu haben.

Hebung der Erwerbsbeteiligung durch Kinderbetreuungseinrichtungen

(32) Eine höhere Erwerbsbeteiligung der Frauen hat mehrfache Vorteile: geringere Transferzahlungen, geringeres Armutsrisiko, intensivere Nutzung von Humankapital, Beiträge für Pensionsleistungen und höheres Abgabenaufkommen. Eine aufkommensneutrale Umschichtung von Transfers zu Sachleistungen (Kinderbetreuungseinrichtungen) bringt – nicht zuletzt aufgrund zusätzlichen Betreuungspersonals (positiver Beschäftigungseffekt) – einen langfristigen Konsolidierungsbeitrag, wenn bei den Sachleistungen Effizienz und Konkurrenz gewährleistet sind und sie bedarfsgerecht erfolgen. Monetäre Transfers, die die Inaktivität forcieren, wie Alleinverdienerabsetzbetrag, beitragsfreie Mitversicherung, die Gewährung von übermäßig langen Beitragszeiten bei Kindererziehung sowie Witwenpensionen sollten tendenziell und unter Beachtung des Vertrauensschutzes verringert werden. Eine Reduktion der Sozialabgaben bei niedrigen Einkommen würde ebenfalls Beschäftigung steigern und müsste vordringlich Teil einer Reform der Abgabenstruktur sein.

Pensionssystem

(33) Das Pensionsalter wurde noch nicht an die höhere Lebenserwartung angepasst. Insbesondere liegt der tatsächliche Pensionsantritt immer noch vor dem gesetzlichen, und die Erwerbsbeteiligung der älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer liegt (trotz der im internationalen Vergleich günstigeren Arbeitsmarktsituation) in Österreich niedriger als in anderen Ländern. Es gibt geringe Abschläge bei Frühpensionen und großzügige Pensionsregelungen für bestimmte Berufsgruppen und Unternehmen und eine fehlende Treffsicherheit etwa bei der Langzeitversichertenregelung (sogenannte "Hacklerregelung"). Besonders leicht sollte es sein, gerade erfolgte Leistungsausweitungen zurückzunehmen: so z. B. die Erleichterung eines frühen abschlagsfreien Pensionsantritts durch großzügigere Anrechnung von Ersatzzeiten als Beitragszeiten. Der Nachkauf der Ersatzzeiten wird zusätzlich steuerlich begünstigt. Die Langzeitversichertenregelung belastet das Budget der Pensionsversicherungsanstalt und kommt der Gruppe mit den relativ höchsten Pensionen zugute.

Weiters sollten die Pensionen von Landesbediensteten an die Bundesregelung angeglichen werden, am besten durch eine Harmonisierung der Pensionssysteme, nicht nur durch die Gleichwertigkeitsregel. Sollte ein Bundesland bei der Harmonisierung nicht vollständig

mitmachen, könnte dies Abschlüge beim Finanzausgleich bewirken. Der fiktive Nebengebührensatz, der die Pensionen bei den ÖBB erhöht, wäre zu streichen, er erhöht die Pensionen einer Gruppe mit dem bundesweit niedrigsten Pensionsantrittsalter.

Kurz- bis mittelfristig könnten die genannten Reformen ein Einsparungspotential von 300 Mio. € jährlich bringen, ohne die generellen Pensionsleistungen anzutasten. Die Vorschläge beziehen sich ausschließlich auf die Abmilderung von Sonderregelungen für Personengruppen mit überdurchschnittlich hohen Pensionen und/oder einem besonders frühen Antrittsalter.

Eine Verringerung, das langsame Auslaufen oder die Erschwerung der Bedingungen für Witwen-/Witwerpensionen wäre zusätzlich zu überlegen, weil dies langfristige Ausgabenvermeidungen nach sich ziehen und die Erwerbsbeteiligung von Frauen begünstigen würde.

Das kurz- und langfristige Einsparungspotential

(34) Das kurzfristige Einsparungspotential aus den in der Studie vorgelegten Optionen beträgt 1,9 Mrd. € bis 2,9 Mrd. €. Das langfristige Einsparungspotential ist schwer zu ermitteln, da es eine Folge von Reformen in vielen Bereichen ist, von denen nicht sicher ist, ob und wie schnell sie durchgeführt werden und inwieweit ein politischer Wille für grundlegende Reformen vorliegt. Eine grobe Abschätzung verwendet daher wieder externe Benchmarks und berücksichtigt in einigen Bereichen strukturelle Begründungen für höhere und niedrigere Ausgaben sowie vermutete Politikpräferenzen (etwa für ein inklusives Sozialsystem oder für die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung). Dennoch ist der verbleibende theoretische Spielraum groß: Das jährliche Potential dürfte zwischen 6½ Mrd. € und 11 Mrd. € liegen; der niedrigere Betrag orientiert sich am Durchschnitt der anderen Länder, der höhere an den Best Performern.

Die größten langfristig erzielbaren Einsparungen stammen aus dem Bereich der Förderungen (wobei hier Forschung auszunehmen ist, wo es zwar gleichfalls Effizienzreserven, aber auch einen höheren Bedarf zur Erreichung der Ziele gibt; auch Institutionen zur Armutsbekämpfung und zur Erleichterung des Wiedereinstiegs in das Erwerbsleben sind auszunehmen und Einsparungen im Gesundheitswesen werden getrennt ausgewiesen).

Im Sozialbereich und am Arbeitsmarkt werden Einsparungsoptionen mit vergleichsweise geringen Volumina vorgeschlagen. Sie betreffen Sonderregelungen bei Pensionen, Familienmitversicherung sowie Altersteilzeit. Es werden keine Kürzungen von Sozialleistungen vorgeschlagen, die primär niedrige Einkommen betreffen und Armut mildern. Das entspricht der wirtschaftspolitischen Zielsetzung, in einer Krise und in einer Phase hoher Arbeitslosigkeit in diesen Bereichen nicht zu sparen, um den privaten Konsum zu stützen. Im Bereich Gesundheit ergibt sich das vermutete Einsparungspotential als Durchschnitt der vorliegenden Studien. Im Bereich der Allgemeinen Verwaltung ist die Spanne zwischen Unter- und Obergrenze relativ hoch, weil es hier darauf ankommt, wie das neue Haushaltsrecht umgesetzt wird, welches Ausmaß der Koordination zwischen den Gebietskörperschaften gelingt und wieweit die kostentreibende Trennung von Bestellern und Bezahlern bereinigt werden kann. Entscheidend sind auch eine restriktive Nachbesetzungspolitik und ein effizienzerhöhendes

leistungsorientiertes Entlohnungssystem sowie die Beseitigung der internen und externen Mobilitätshindernisse.

Übersicht 7.1: Kurz- und langfristige Einsparpotentiale

Bereiche	Kurzfristig	Langfristig
	In 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	1,2	
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
Gesamt	1,9 bis 2,9	6,5 bis 10,7

Q: WIFO.

7.4 Bremsung der Ausgabendynamik

Vermeidung langfristiger Ausgaben

(35) Die Aufzählung von Optionen, die Politikgebiete mit vermuteten Ineffizienzen und falsche Anreizstrukturen bei schon heute gegebenen Ausgaben betreffen, muss ergänzt werden durch Weichenstellungen, die zukünftig stark steigende Ausgabenbereiche betreffen. Maßnahmen mit hohen Folgekosten oder die Unterlassung von Maßnahmen, die künftige Ausgaben ersparen, lassen sich prinzipiell in allen Politikfeldern finden. Beispielhaft werden Möglichkeiten zur Vermeidung langfristiger Ausgaben im Bereich der Infrastruktur (Verminderung von Kostenüberschreitungen und Kalkulation der Folgekosten), der Klimapolitik (frühe Schadenabwehr und technologische Vorreiterposition), der Gesundheit (Prävention und Vermeidung von Gesundheitsproblemen) und der Erwerbsbeteiligung (altersgerechte Arbeit und Tätigkeitswechsel) dargestellt. Die Betonung der Vermeidung langfristiger Ausgaben ist ein wichtiger Unterschied zu einem kurzfristigen, nur auf Sparen gerichteten Konsolidierungskurs. Sie ist gemeinsam mit den reformierten Budgetierungsmechanismen ein weiteres Kernelement einer strategischen Konsolidierung, die die langfristigen Chancen und Handlungsmöglichkeiten einer Volkswirtschaft vergrößert.

Berücksichtigung der Lebenszykluskosten bei Infrastruktur

(36) Österreich hat eine qualitativ gute Infrastruktur, besonders im Straßenbereich (allerdings z. B. Defizite im Breitbandausbau). Die längerfristigen Investitionsentscheidungen berücksichtigen jedoch nicht immer die Folgekosten bzw. werden getroffen, ohne die Voraussetzungen für eine entsprechende Nutzung zu gewährleisten. Der weitere Ausbau der

Infrastruktur sollte unter verstärkter Berücksichtigung der Kosten über den Lebenszyklus erfolgen und eine Nutzungsprognose beinhalten. Die Überschreitung der Baukosten muss vermieden werden, gegebenenfalls ist zumindest die Leistungskomponente in den Gehältern der Manager der auftraggebenden Institutionen für die volle Bauperiode einzubehalten. Wenn ein Infrastrukturprojekt nach Inbetriebnahme nicht kostendeckend sein wird, ist dies vorweg zu errechnen und zu begründen. Dann muss festgelegt werden, wer das Defizit zu tragen hat. Auch schon begonnene Projekte müssen abgebrochen werden, wenn das kumulierte Defizit aus dem künftigen Betrieb größer ist als die verlorenen bisherigen Baukosten und kein Beschluss vorliegt, welcher Betrag als Subvention von wem getragen werden muss.

Folgekosten Klimapolitik

(37) Je später Aktivitäten mit negativen externen Effekten eingeschränkt werden, desto höher sind die Folgekosten und die Kosten zur Beseitigung der Lasten. Die zukünftigen Schäden und die ansteigenden Vermeidungskosten finden sich in keinem Budget. Für den Klimabereich wird im Kyoto-Protokoll versucht, Zahlungen für diese Effekte festzulegen. Österreich verfehlt derzeit die selbstgesteckten Ziele und muss zusätzlich 150 Mio. € p. a. für deren Erfüllung (durch Zukauf von Zertifikaten) aufbringen.

Heute gesetzte Emissionseinsparungsmaßnahmen könnten in Zukunft hohe Kosten vermeiden. Länder, die spät investieren, haben hohe Kosten, Länder, die früh investieren, können durch die Nutzung und den Verkauf moderner Technologien einen positiven Effekt auf Wachstum und Beschäftigung erwarten. Dies generiert zusätzliche Steuereinnahmen, und frühe Einsparungen plus Technologieführerschaft ermöglichen langfristig einen doppelten Konsolidierungsbeitrag.

Kostenvermeidung in den Bereichen Pensionssystem, Arbeitslosenversicherung, Unfall, Gesundheit

(38) Die Lage am Arbeitsmarkt und die Arbeits- und Lebensbedingungen entscheiden über die Belastung der Sozialsysteme. Bei Berufskarrieren ohne Unterbrechung und langem Erwerbsleben steigen die Sozialversicherungsbeitragseinnahmen und sinken die Ausgaben der Sicherungssysteme. Präventive Maßnahmen können Unfallrisiken senken, frühe Planungen können Kündigungen und Saisonverlauf mit beeinflussen, Personalentwicklung und lebenszyklusorientierte innerbetriebliche Karrieremuster sowie Weiterbildung können die Erwerbsbeteiligung insbesondere der Älteren begünstigen. Das persönliche Verhalten, Ernährungs- und Bewegungsgewohnheiten etc. beeinflussen die Arbeitsfähigkeit und später den Zeitpunkt der Belastung des Gesundheits- und Pflegesystems. Vielfältige Formen der Anreize und Eigenbeiträge können die Systemkosten senken. Besonders empfehlenswert wäre die Berücksichtigung der pekuniären Externalitäten von Arbeitslosigkeit, von Arbeitsunfällen sowie arbeitsbedingten Minderungen der Erwerbsfähigkeit auf betrieblicher Ebene durch das System des Experience Rating, nach dem Unternehmen geringere Beiträge zu entrichten haben, wenn sie unterdurchschnittliche Unfallzahlen aufweisen, seltener Beschäftigte

ausstellen oder in Saisonarbeitslosigkeit schicken. Auf individueller Ebene könnten Vorsorgeuntersuchungen zu Beitragsrückerstattungen der Krankenversicherung führen und eine längere Arbeitsdauer mit mindestens versicherungstechnisch neutralen Zuschlägen zur Pension belohnt werden. Laut OECD werden für Prävention und für den öffentlichen Gesundheitsdienst in Österreich im internationalen Vergleich nur unterdurchschnittliche Ausgaben getätigt. Geht man davon aus, dass durch sinnvolle Präventionsmaßnahmen die Wahrscheinlichkeit des Auftretens schwerer und nur zu hohen Kosten behandelbarer Krankheiten, speziell im Alter, deutlich verringert werden kann, spricht vieles dafür, dass Vorsorge die Kostendynamik im Gesundheitswesen einbremsen kann.

Aktivkomponente der Konsolidierungsstrategie

(39) Das strategische Ziel der Konsolidierung besteht in der Wiedererlangung des staatlichen Handlungsspielraums. Dazu ist die Realisierung der dargestellten kurz- und mittelfristigen Einsparungspotentiale notwendig, es sind aber auch die längerfristigen Einsparungen durch Reformen im Haushaltsrecht und eine umfassende Staatsreform auf den Weg zu bringen und die Vermeidung längerfristiger Ausgaben durch anreizkompatible Systeme sicherzustellen. Gelingt das, so wird ein Spielraum für aktive Gestaltung der Wirtschaft und Gesellschaft wiedergewonnen. Es könnte wieder verstärkt in das Bildungssystem investiert werden, von Kinderbetreuung bis zu Exzellenzuniversitäten, die Forschungsleistungen könnten gesteigert werden zur Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit. Es könnte mehr in Gesundheit und Pflege investiert werden und im Umwelt- und Energiebereich könnten anspruchsvolle und teure Innovationen getätigt werden. Für diese Vorhaben war schon vor der Krise der Budgetspielraum zu eng und sie sollten in der Konsolidierungsphase von Kürzungen ausgenommen werden.

7.5 Die Rolle der Abgaben

Steuerseite: ergänzend oder strukturverbessernd

(40) Die Konsolidierungsstrategie soll, wie theoretisch und empirisch dargestellt, vorwiegend ausgabenbasiert sein, weil eine Konsolidierung ohne Bremsung der Ausgabendynamik nicht nachhaltig sein kann. Dies gilt für Österreich in besonderem Ausmaß, weil erstens die Abgabenquote vergleichsweise hoch ist, weil zweitens Österreich auch in Konkurrenz zu Nachbarländern im Westen (sowie in Ost- und Mitteleuropa) steht, in denen die Abgabenquote niedriger ist, und weil drittens die derzeitige Abgabenstruktur nicht wachstums- und beschäftigungsfreundlich ist. Gerade aus den zuletzt genannten Gründen besteht ein Handlungsbedarf primär in Richtung Strukturverbesserung des Gesamtabgabensystems. Dennoch kann und soll eine Erhöhung bestimmter Abgaben nicht ausgeschlossen werden. Ein Konsolidierungsbeitrag durch eine Abgabenerhöhung wird notwendig sein, wenn es nicht gelingt, den Wachstumspfad zu heben und die Ausgabensenkungspotentiale auszuschöpfen. Steuererhöhungen können auch die Akzeptanz der Konsolidierung erhöhen

und Fairnessüberlegungen hinsichtlich der Lastenverteilung aus der Konsolidierung widerspiegeln, besonders wenn sie langfristig zur Kompensation der Abgaben auf den Faktor Arbeit verwendet werden.

Etwaige Steuererhöhungen sollten weder Massensteuern betreffen noch Steuern, die die Aufnahme von Beschäftigung erschweren oder die Verteilung der Einkommen weiter spreizen. Vorzugsweise sollten steuerliche Ausnahmen reduziert werden. In zweiter Linie können Steuern mit Doppeldividenden erhöht sowie Steuern auf Finanztransaktionen im internationalen Verbund forciert werden und drittens Steuern auf Vermögenszuwachs, Grundstücke und Erbschaften. Nach erfolgreicher Konsolidierung können die Zusatzeinnahmen zu einer Senkung leistungsbezogener Abgaben, vor allem zur Entlastung des Faktors Arbeit, genutzt werden. Eine anreizfreundlichere Steuerstruktur kann zu höherem Wachstum und Beschäftigung führen. Eine stärkere Progressivität des Abgabensystems kann eine politische Priorität sein.

Optionen zur Streichung von Ausnahmen

(41) Bei der Abschaffung steuerlicher Ausnahmetatbestände könnten fünf Maßnahmen einen Einsparungseffekt von zusammen 500 Mio. € erreichen:

- Streichung von Sonderausgaben im Bereich der Einkommensteuer;
- Eliminierung des heute nicht mehr zeitgemäßen Alleinverdienerabsetzbetrages für kinderlose Ehepaare;
- Streichung oder Aussetzung der Begünstigung von der 6. bis 10. Überstunde (pro Monat);
- Ausnahmen bei der Mehrwertsteuer (z. B. Betrieb von Museen, Theatern, Tiergärten, Naturschutzgebieten und botanischen Gärten);⁷⁸
- Reduktion der Sparförderung für die höheren Einkommen (beispielsweise Prämienbegünstigung von Ausgaben für die private Altersvorsorge, Steuerfreiheit in der Ansparphase sowie der Pensionsleistungen selbst oder Bausparförderung).

Alle genannten Maßnahmen senken tendenziell die Sparneigung. Die Mehrwertsteuerbefreiung von Medikamenten, die 2008 beschlossen wurde und deren jährliche Kosten bis 2013 auf 350 Mio. € ansteigen, sollte evaluiert werden; ihre Beseitigung könnte einen zusätzlichen Konsolidierungsbeitrag leisten.

Optionen mit Doppeldividenden

(42) Die Besteuerung der Nutzung fossiler Energieträger, die zur Freisetzung von Treibhausgasen beitragen, könnte mindestens 500 Mio. € erbringen, wobei der Benzin- und Dieselpreis in Österreich dann noch immer im oder unter dem internationalen Schnitt liegen würde (und nebenbei der Tanktourismus verringert wird, der die Kyoto-Bilanz verzerrt). Weiters

⁷⁸⁾ Bereits vor einem Jahr hat die EU-Kommission Österreich aufgefordert, diese Praxis zu ändern. Da dies nicht geschehen ist, läuft die zweite Stufe des Vertragsverletzungsverfahrens an.

könnten höhere Steuern auf Zigaretten, Alkohol und Glücksspiel etwa 400 Mio. € an zusätzlichen Einnahmen generieren.

Vermögensbezogene Steueroptionen

(43) Im Bereich der vermögensbezogenen Steuern wäre eine Grundsteueranpassung (die Annäherung der besteuerten Grund- und Immobilienvermögen an den Verkehrswert durch eine Reform des Bewertungsverfahrens) ertragreich: sie bringt mindestens 500 Mio. € selbst bei großzügigen Ausnahmen für den durchschnittlichen Besitzer eines Einfamilienhauses, gewerblich genutzte Grundstücke und bei der Ausnahme von landwirtschaftlich genutzten Grundflächen. Der Steuertarif könnte nach der Bewertungsanpassung niedriger als die jetzt gesetzlich vorgeschriebenen Grundsteuertarife angesetzt werden.

Eine Besteuerung des Vermögenszuwachses ist naheliegend. Eine Wiedereinführung eines Elementes der Erbschaftsteuer (etwa bei Weitergabe großer Grundbesitze/Immobilien) wäre denkbar. Eine Börsenumsatzsteuer wäre eine regionale Option (im Verbund mit Nachbarn, besonders Deutschland), wenn die europaweite Einführung einer Finanztransaktionssteuer nicht verwirklicht wird. Im Bereich von Stiftungen ist schon in der Steueroptionenstudie des WIFO ein Beitrag zu gesellschaftlichen Anliegen diskutiert worden und eine langfristige Anpassung an die Besteuerung von Körperschaften zur Schaffung von Rechtsformneutralität.

Finanztransaktionssteuer

(44) Die Einführung einer Finanztransaktionssteuer im internationalen – zumindest europäischen – Verbund hätte mehrere Vorteile. Erstens würde sie die kurzfristigen und potentiell destabilisierenden Finanztransaktionen, die schon wieder sprunghaft steigen, etwas einbremsen (kurzfristige spekulative Geschäfte (allerdings auch Arbitragegeschäfte) stärker belasten als einmalige, langfristige Investitionen). Zweitens wäre sie angesichts der Umsatzsteuerbefreiung von Finanzmarkttransaktionen gerechtfertigt. Die bisherige steuerliche Begünstigung von Umsätzen im Finanzbereich gegenüber den realen Investitionen und dem Konsum würde damit reduziert werden. Schon sehr geringe Steuersätze (etwa 0,01%) bringen potentiell beträchtliche Steuererträge mit sich, die jene der erörterten einzelnen Steueroptionen bei weitem übersteigen. Das geringe Ausmaß sollte dazu führen, dass Zinssätze für Konsum und Investitionen – selbst bei Überwälzung – nur minimal betroffen sind.

Die Finanztransaktionssteuer ist eine Steuer mit positiven Externalitäten – sie reduziert das Risiko aus Spekulationen und Konkursen von systemischen Institutionen. Wenn es nicht zu einer Finanztransaktionssteuer kommt, ist die Umsatzsteuerbefreiung von Finanzdienstleistungen zu hinterfragen bzw. sind Alternativen (nach Möglichkeit auch im internationalen Verbund) zu überprüfen.

Ranking von Steuern nach negativer Wirkung auf das Wachstum

(45) Von einer Erhöhung der Umsatzsteuer wird aus verteilungs- und konjunkturpolitischen Erwägungen ebenso abgeraten wie von einer Erhöhung der Sozialversicherungsbeiträge.

Sozialversicherungsbeiträge und Lohnsteuer sollten zusammen betrachtet werden und eine politisch erwünschte Progression ergeben. Insgesamt schließt sich die vorliegende Studie der empirisch fundierten Rangfolge der OECD an: Am wenigsten wachstumsbehindernd sind vermögensbezogene Steuern und Verbrauchsteuern, gefolgt von Einkommensteuern und Sozialversicherungsbeiträgen; am wachstumsschädlichsten ist die Unternehmensbesteuerung. Allgemeine Verbrauchsteuern sind allerdings aufgrund ihrer personalen Belastungsstruktur besonders problematisch, sie belasten niedrige Einkommen und die in dieser Krise stabilste Nachfragekomponente, den privaten Konsum. Die Umsatzsteuer ist in Österreich schon sehr hoch. Sie belastet niedrige Einkommen prozentuell stärker als hohe Einkommen. Und sie dämpft den Konsum, die bisher stabilste Nachfragekomponente. Daher sollte dieser bequem erscheinende Weg – trotz der Ergiebigkeit dieser Finanzierungsquelle – nicht beschritten werden. Schon derzeit hebt die hohe Belastung der niedrigen Erwerbseinkommen zusammen mit den Sozialversicherungsbeiträgen die progressive Wirkung der Einkommensteuer vollkommen auf. Das gesamte Abgabensystem (direkte und indirekte Steuern und Abgaben) wirkt in Österreich schon jetzt kaum progressiv.

7.6 Privatisierungspotentiale

Die Rolle von Privatisierungen in einer Konsolidierungsstrategie

(46) Privatisierungen sind nicht immer eine eigenständige Säule in Konsolidierungsstrategien, sie können aber erheblich zum Abbau der Schulden und damit zur Verringerung der Zinsbelastung beitragen. Privatisierung soll allerdings nicht nach einem zeitlichen Korsett und ohne strategische Überlegung sowie mit Rücksicht auf die Erfüllung öffentlicher Interessen erfolgen. Es wurden deswegen nur Potentiale errechnet, bei denen 25% bzw. 50% öffentliches Eigentum verbleibt.

Bei einem Zinssatz von 4% bringt eine Privatisierung im Umfang von 10 Mrd. € eine Zinsausgabenreduktion von 400 Mio. €. Ein relativ großer Teil des verbliebenen Privatisierungspotentials liegt auf Landes- und Gemeindeebene.

Das Privatisierungspotential ist in Österreich noch beachtlich

(47) Unter der Annahme, dass sich die öffentliche Hand bei Energieversorgungsunternehmen auf die aktienrechtliche Sperrminorität von 25% zurückzieht, wäre in diesem Bereich allein ein Erlös von 13 bis 14 Mrd. € zu erzielen; wenn der Rückzug auf 50% erfolgt (wie es nach aktueller Rechtslage maximal zulässig ist), immerhin zwischen 3½ und 6½ Mrd. €.

Durch den Rückzug des Staates auf die Sperrminorität bei den drei verbleibenden börsennotierten staatlichen Unternehmen (OMV, Telekom, Post) ließe sich 1 Mrd. € erzielen. Auch im Bereich der BIG und der Bundesforste wären Privatisierungen vorstellbar, wobei hier durch die Objekte, die nicht nur rein privatwirtschaftlich verwaltet werden sollen, möglicherweise vom Eigentümer Grenzen gesetzt werden. Hier kann grob geschätzt von einem gemeinsamen Veräußerungserlös von 500 Mio. € ausgegangen werden.

Im kommunalen Bereich sind die Betriebe heute oft durch einen regionalen Versorgungsauftrag in ihrer Expansion – besonders ins Ausland – eingeschränkt. Ein interessantes Modell wäre für den Inlandsversorgungsbetrieb, einen Minderheitspartner aufzunehmen (eventuell 25%) und einen Tochterbetrieb mit der Nutzung des hervorragenden Knowhows im Ausland zu gründen, an dem die Privatisierungspartner dann mehrheitlich beteiligt sind (eventuell 75%). Das würde Privatisierungserlöse und gleichzeitig höhere Dividenden und Steuereinnahmen aus einer Geschäftsausweitung sichern. Ein ähnliches Modell ist auf Gemeindeebene möglich, wenn ein Versorgungsbetrieb mehrheitlich im Eigentum einer Gemeinde ist, ein Tochterbetrieb Dienstleistungen in anderen Gemeinden oder im Ausland anbietet. Der Wert der Vermögen aus Unternehmen und Grundstücken in kommunalem oder Landesbesitz könnte im Bereich von 20 Mrd. € liegen.

Zusammenfassend soll der Beitrag der Privatisierung zur Konsolidierung nicht überbewertet werden. Nur intelligente, wertsteigernde und effizienzverbessernde Privatisierungen leisten einen nachhaltigen Konsolidierungsbeitrag. Aus ökonomischer Sicht empfiehlt sich eine undogmatische Herangehensweise. Weder dürfen die Gründe für die Errichtung und Beibehaltung des öffentlichen Eigentums vernachlässigt werden, noch sollen Privatisierungen nicht schon allein deshalb aus den möglichen Optionen gestrichen werden, weil private Firmen wegen unzureichender staatlicher Regulierung oder durch deren Umgehung kurzfristige Gewinne maximiert und zur Finanzkrise beigetragen haben. Bei Infrastrukturunternehmen mit Monopolcharakter können Versorgungsziele bzw. Qualitätsstandards festgelegt und Veräußerungen gesetzlich limitiert werden, wobei noch immer eine Sperrminorität im öffentlichen Eigentum bleibt. Staatliches Eigentum ist nur eine Möglichkeit, gesellschaftliche Ziele zu verfolgen.

Privatisierungserlöse in der Höhe von 8 Mrd. € sind jedenfalls auch erzielbar, wenn viele Einschränkungen und Auflagen gemacht werden und die Sperrminorität bei keinem Unternehmen abgegeben wird. Bis zu 25 Mrd. € sind möglich, wenn erhebliche Effizienzreserven vermutet werden und ein Großteil der Unternehmen (inklusive Kommunalbetriebe) in die Privatisierung einbezogen werden. Das ergäbe rechnerisch eine Senkung der Schuldenquote um 3 bis 7 Prozentpunkte des BIP und eine Zinsreduktion von 300 Mio. € bis 1 Mrd. € pro Jahr.

7.7 Makroökonomische Wirkungen

Potentiell negative Kurzfristwirkungen

(48) Die Notwendigkeit einer Budgetkonsolidierung steht weitgehend außer Streit. Kurzfristig ist zu erwarten, dass sie nicht ganz ohne Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt bleiben wird. Längerfristig werden sich die Vorteile der Wiedergewinnung des wirtschaftspolitischen Spielraumes und der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft auch auf den Arbeitsmarkt positiv auswirken. Die vorliegende Studie präsentiert vor allem solche Optionen, die eventuelle kurzfristig negative Wirkungen minimieren oder sogar beseitigen und wo möglich kurzfristige Konsolidierungsmaßnahmen mit langfristig erforderlichen Strukturreformen verbinden. Sie

schlägt ein Impulsprogramm vor dem Konsolidierungsbeginn vor und dann in der Konsolidierungsphase eine stärkere Kürzung von weniger effizienten Ausgaben und eine Forcierung von wachstumswirksamen Ausgaben (permanente "Aktivkomponente"). Eine wachstums- und beschäftigungsfreundliche Abgabenstruktur sollte ebenfalls die Arbeitslosigkeit verringern. Freilich ist zu bedenken, dass ein Konsolidierungsprogramm tiefgreifende Strukturreformen in Richtung einer nachhaltigeren Wirtschaftsweise nicht ersetzen kann und daher mit entsprechenden Erwartungen nicht überfrachtet werden darf.

Die Konsolidierung eines strukturellen Budgetdefizits und die Rückführung überhöhter Staatsschulden ist immer eine schwierige Aufgabe, vor allem in Perioden unbefriedigender Beschäftigung und unterdurchschnittlicher Kapazitätsauslastung: Verringerte Staatsausgaben und erhöhte Abgaben bergen unvermeidlicher Weise das Risiko von Nachfrageausfällen. Konsolidierungen sind andererseits aber auch gerade in solchen Situationen notwendig, da politischer Attentismus vor dem Hintergrund stark steigender Defizite und Staatsschuldquoten leicht zu einer Verunsicherung der Konsumenten und Investoren, zu Kaufzurückhaltung und damit zu noch größeren Nachfrageausfällen führen kann. Auch in der gegenwärtigen Krise lässt die relativ hohe und steigende Sparquote eine gewisse Verunsicherung erkennen, und anhaltend hohe Budgetdefizite wie kräftig wachsende Staatsschulden könnten die Erwartungen rasch verschlechtern; die Medien und der Finanzmarkt beginnen sich bereits dieses Themas anzunehmen.

Erfreulicherweise zeigen internationale Studien, dass es möglich ist, nach erfolgreichen Konsolidierungen wieder zu höherem Wachstum zurückzukehren, günstigenfalls sogar ohne kurz- oder mittelfristige Wachstums- und Beschäftigungsverluste. Allerdings muss der günstige Wachstumseffekt durch die Gestaltung des Konsolidierungskurses erarbeitet werden.

Brutto- versus Netto-Konsolidierungserfordernis

(49) Der Konsolidierungsbedarf in Österreich beträgt nach dem aktuellen österreichischen Stabilitätsprogramm ca. 2 Mrd. € pro Jahr. Die Studie empfiehlt, das Konsolidierungsvolumen mit brutto 3 Mrd. € pro Jahr anzusetzen und die Differenz von jährlich 1 Mrd. € für Zukunftsinvestitionen und arbeitsschaffende Maßnahmen auszugeben.⁷⁹ Das höhere Brutto-Konsolidierungsvolumen von 3 Mrd. € ist anspruchsvoll, aber zukunftsorientiert und durch Kombinationen von Konsolidierungsmaßnahmen erreichbar. Die Kombination der Maßnahmen ist Aufgabe der Wirtschaftspolitik; die Vor- und Nachteile der einzelnen Optionen wurden in dieser Studie analysiert. Eine Brutto-Konsolidierung von 3 Mrd. € im Jahr 2011 wäre beispielsweise durch die Kombination von 2 Mrd. € Ausgabenreduktionen brutto, ½ Mrd. € Zinsersparnis durch Privatisierungen und ½ Mrd. € Abgabenerhöhung möglich. Diese Beispiele sollen helfen, die Dimensionen abzuschätzen, sind aber keine Empfehlung. Die tatsächliche ausgabenseitige Komponente beträgt dann 1 Mrd. € netto, weil ein Teil wieder für die "Aktivkomponente" ausgegeben wird. Die Beträge sind aus technischen Gründen

⁷⁹⁾ Die "Aktivkomponente" sollte in der gesamten Konsolidierungsperiode gegeben sein. Sie ist zu unterscheiden vom "Impulsprogramm", das im Jahr vor der Konsolidierung (2010) den Wachstumspfad und die Beschäftigung stützt.

dann im zweiten und dritten Jahr unterschiedlich, für alle drei Jahre zusammen wäre die Kombination von ausgabenseitigen Maßnahmen in der Höhe von 5 Mrd. € (netto), ein Betrag für Privatisierungen von 1½ Mrd. € und Einnahmen in der Höhe von 3½ Mrd. € denkbar⁸⁰).

Voraussetzung: Multiplikatoreffekte beachten

(50) Im Bereich der Ausgaben konzentrieren sich die Konsolidierungsvorschläge auf Bereiche mit geringen Wirkungen auf die Nachfrage (Multiplikatoren); hingegen werden Ausgaben mit hohem Multiplikator und stärkeren Wachstumswirkungen erhöht (Impulsprogramm bzw. Aktivkomponente). Das sollte gelingen, da der (positive) Multiplikator des Impulsprogramms und der Aktivkomponente, die sich auf Ausgaben für Wärmedämmung, Bildung, Kinderbetreuung oder Altenpflege stützen, höher ist als der (negative) Multiplikator von effizienzsteigernden Einsparungen, wie etwa der Reduzierung des Beamtenapparats, der Kürzung von Subventionen oder der Schließung überzähliger Spitalsabteilungen und Bettenstationen und ihre Umwandlung in Alters-(Pflege-)Heime. Die vorgeschlagenen Zukunftsinvestitionen (Infrastruktur, Emissionsvermeidung, Bildung, Forschung, etc.) werden – wenn schon nicht in den ersten beiden Jahren, so doch mittelfristig – die Wachstumsrate angebots- wie nachfrageseitig stützen. Bei den ausgabenseitigen Maßnahmen wurde auch darauf geachtet, dass sie möglichst nicht Konsum und Investitionen treffen: Das gilt für die vorgeschlagene Durchforstung der Unternehmensförderung ebenso wie für die mäßigen Anpassungen im Pensionsbereich, die Verringerung von Steuerbegünstigungen und die zusätzlichen Abgaben. Maßgebend dafür sind auch saldenmechanische Überlegungen: Wenn der Staat seinen Ausgabenüberschuss (Defizit) um netto 2 Mrd. € abbaut, müssen andere Sektoren einen Einnahmenüberschuss in derselben Höhe akzeptieren: Das können die Haushalte sein, die weniger sparen, die Unternehmen, die sich stärker verschulden, oder das Ausland, das mehr Güter oder Dienstleistungen aus Österreich nachfragt (Einnahmenüberschuss Österreichs). Wie bereits erwähnt, sind die Vorschläge so angelegt, dass sie nicht den Konsum der Haushalte treffen, sondern deren Sparneigung, und nicht die Investitionen der Unternehmen, sondern deren Finanzierungsform.

Voraussetzung: Nachfrageeffekte mitberücksichtigen

(51) Für die Minimierung der kurzfristig negativen Wirkungen sind u. a. folgende Elemente wichtig:

- das Impulspaket 2010, das bewirken soll, dass die Wirtschaft durch zusätzliche strukturell günstige Ausgaben und sowie durch die Mobilisierung von mittelfristigen Wachstumsfaktoren mit einem höheren Wachstumstempo und einer niedrigeren Arbeitslosenquote in die Konsolidierungsphase (ab 2011) eintaucht;

⁸⁰) Dies ergibt kumulativ über drei Jahre ein gesamtes Konsolidierungsvolumen von 10 Mrd. €, weil im ersten Jahr getroffene Maßnahmen in drei Budgetjahren wirksam sind, im zweiten Jahr getroffene zwei Jahre etc.

- der Versuch, die Nachfragewirkung und die Arbeitsplatzintensität der Ausgaben zu erhöhen, wie z. B. durch Verzicht auf Ausgabenreduktionen, die das niedrigste Einkommensdrittel betreffen, oder durch arbeitsintensive thermische Sanierungen;
- die Aussparung von Massensteuern und Sozialversicherungsbeiträgen bei Steuererhöhungen.

Voraussetzung: Einbezug saldenmechanischer Überlegungen

(52) Wenn die staatliche Nachfrage zurückgenommen wird, muss eine der privaten Nachfragekomponenten steigen, d. h. entweder müssen die Unternehmer sich stärker verschulden oder die Konsumenten weniger sparen oder die Leistungsbilanz muss sich verbessern. Die Beträge, um die die Sparquote sinken muss und Unternehmen mehr investieren müssen, sind nicht sehr hoch; wenn die Staatsnachfrage konsolidierungsbedingt um netto 2 Mrd. € sinkt, würde beispielhaft ein um 1 Mrd. € niedrigeres Sparvolumen, eine um ½ Mrd. € höhere Nettoverschuldung der Unternehmen und ½ Mrd. € höherer Leistungsbilanzüberschuss zur Kompensation genügen. Die Sparquote (private Sparquote) ist in den letzten sechs Jahren (2002 bis 2009) von 8,0% auf 13% des BIP gestiegen (absolut um 12 Mrd. €), die Unternehmer haben ihre Investitionen stark heruntergeschraubt (Anlageinvestitionen 2009 nominell –4 Mrd. €), die Handelsbilanz wurde nach einem kleinen Überschuss 2007 in den letzten Jahren wieder passiv (2009: ca. –5 Mrd. €).

Voraussetzung: Sparquote senken

(53) Dennoch ist es insbesondere wegen des Umfeldes ebenfalls konsolidierender Länder keineswegs sicher, dass die privaten Nachfragekomponenten die Senkung der staatlichen Nachfrage (über-)kompensieren. Deswegen werden zur Stützung des Konsums Optionen vorgeschlagen, die die Sparquote eher reduzieren.

Zur Reduktion der Sparneigung tragen folgende Optionen bei:

- Kürzung der Sparförderung (ab einer gewissen Einkommenshöhe);
- Vermögenszuwachssteuer und/oder Grundsteuererhöhungen bzw. Erbschaftssteuer;
- Streichung des Alleinverdienerabsetzbetrages für Kinderlose;
- Teilweise Überführung monetärer Sozialleistungen in reale Leistungen;
- Steueranreize für energiesparende Investitionen;
- Vermeidung der Kürzung von Sozialausgaben, die primär niedrige Einkommen betreffen;
- Vermeidung einer Erhöhung der Umsatzsteuer;
- Einbettung der Konsolidierung in ein glaubwürdiges, ausgewogenes Gesamtkonzept zur Reduktion der Erwartungen künftiger Steuerbelastungen.

Voraussetzung: Verschuldensbereitschaft der Unternehmen

(54) Die Erhöhung der Investitionsneigung wird durch die Möglichkeit der vorzeitigen Abschreibung forciert (die allerdings 2010 ausläuft). Im Rahmen der Aktivkomponente könnte

die Förderung energiesparender Investitionen und von Umwelttechnologien verstärkt werden. Die Reduktion der Wirtschaftsförderung (Subventionskürzungen) erhöht die notwendige Kreditaufnahme der Unternehmen. Die Finanztransaktionssteuer sollte reale Investitionen relativ zu finanziellen begünstigen. Gemeinsam mit dem Wachstumsimpulspaket und dem Effekt einer glaubwürdig angekündigten Konsolidierung sollte damit die Ertragsrate für reale Investitionen wieder näher an die realen Zinskosten herankommen oder diese wieder übersteigen, wodurch es zu einer höheren Nettoverschuldung des Unternehmenssektor kommen könnte.

Hintergrund der optimistischen Einschätzung

(55) Wenn die genannten Voraussetzungen (Punkte 50 bis 54) gegeben sind, gibt es gute Gründe anzunehmen, dass das Programm schon im ersten Jahr bloß schwach restriktiv, mittel- bis langfristig expansiv wirken wird.

Die Möglichkeit, dass ein sorgfältig konzipiertes Konsolidierungsprogramm Wachstum und Beschäftigung bloß wenig dämpft, wird durch internationale Studien und auch durch die österreichische Erfahrung bestätigt. 1996/97 konnte das Budgetdefizit ohne nennenswerten Wachstumseinbruch um 4 Prozentpunkte verringert werden: Dieser Erfolg wurde zwar durch sinkende Zinssätze gestützt, beruhte aber vor allem auf der Ausgewogenheit und Glaubwürdigkeit des Konsolidierungspakets, das maßgebliche institutionelle Änderungen bewirkte (etwa Strukturanpassungsgesetz, Finanzausgleich) und Einsparungen und Abgabenerhöhungen kombinierte (ex-ante-Planung ein Drittel zu zwei Drittel; ex post überwiegend ausgabenseitig). Die Einsparungen der öffentlichen Hand wurden durch eine Senkung der privaten Sparquote aufgefangen und beeinträchtigten den privaten Konsum nicht. Die Budgetkonsolidierung 2001 war stärker einnahmenseitig, das unterste Einkommensdrittel war von der Konsolidierung stärker betroffen und der Konsum konnte die Ausgleichsfunktion nicht übernehmen.

Dass auch diesmal unter erschwerten Bedingungen kein oder nur ein geringer kurzfristiger Wachstumsverlust eintritt, sollte möglich sein und durch die Wahl der Maßnahmen auf der Ausgaben- und auf der Einnahmenseite, durch die Nutzung von Privatisierungserlösen, die Wachstumsstimulierung durch das Impulspaket und die permanente Aktivkomponente (aktive Ausgaben für Zukunft und Arbeitsplätze) gewährleistet werden.

Konjunkturvorbehalt

(56) Die vorliegenden Überlegungen gehen von der derzeit national und international prognostizierten Wirtschaftsentwicklung in Österreich und in der Weltwirtschaft aus, d. h. einem Wachstum von knapp 1,5 bis 2% in Europa und 3% in der Welt für die nächsten drei Jahre. In diesem Fall ist die übereinstimmende Empfehlung nationaler und internationaler Forschungsinstitute, nicht vor, aber doch im Jahr 2011 mit der Konsolidierung zu beginnen und bis 2013 unter die 3%-Marke zu kommen. Sollte die Konjunktur schlechter sein – was zurzeit wirklich nicht ausgeschlossen werden kann –, müssen auch Konsolidierungszeitpunkt und -

ausmaß angepasst werden. Sowohl europaweit als auch in Österreich sollten Programme mit hohem Arbeitsplatzeffekt und positiven externen Effekten (Qualifikation, Umwelt) vorbereitet werden für den Fall, dass die Erholung ins Stocken gerät (z. B. Ausweitung der "Aktivkomponente").

7.8 Abläufe und Entscheidungen

Vorbereitungsphase, Impulsprogramm 2010

(57) Die Budgetkonsolidierung ist eine ökonomische Notwendigkeit aus nationaler Sicht und nach EU-Regeln. Sie ist aber nicht das einzige wirtschaftspolitische Ziel der nächsten Jahre, die von einer hohen Arbeitslosigkeit und der Notwendigkeit von strukturellen Veränderungen, Investitionen in die Wettbewerbsfähigkeit und die Alterung der Gesellschaft geprägt sein werden. Ihr Stellenwert hängt davon ab, welche anderen wirtschaftspolitischen Ziele wichtig sind und ob die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen günstig sind. Das Tempo und das Ausmaß sowie die Wahl verschiedener Konsolidierungsoptionen ist insoweit eine politische Frage.

In der Vorbereitungsphase – also primär im Jahr 2010 – sowie am Beginn der Konsolidierungsphase sollte alles getan werden, die Wachstumskräfte zu forcieren, damit die Konsolidierung von einem möglichst hohen Wachstumspfad startet. Die Wachstumsrate kann erhöht werden durch direkte Ausgaben oder gesetzliche Rahmenbedingungen z. B. im Umweltbereich und bei thermischer Sanierung. Im Bildungsbereich können Weiterbildung, das Nachholen von Schulabschlüssen und die Forcierung praxisorientierter Schulen die Qualifikation und damit die Beschäftigungsmöglichkeit erhöhen. Ein "Impulsprogramm" für 2010 sollte vorzugsweise aus Budgetumschichtungen, der Streichung von steuerlichen Ausnahmen und der Verwendung nicht genutzter Teile der Konjunkturprogramme finanziert werden oder aus den Reserven aus dem straffen, für diese Konjunkturphase unerwünscht restriktiven Budgetvollzug 2009. Eine Erhöhung des wirtschaftlichen Wachstums um 1 Prozentpunkt würde modellmäßig den Budgetsaldo kurzfristig um 0,3 Prozentpunkte und bis 2013 um 1,8 Prozentpunkte verbessern. Eine realistischere Erhöhung um einen Viertel Prozentpunkt erbrächte ebenfalls schon einen beachtlichen Konsolidierungsbeitrag von 250 Mio. € bzw. 1 Mrd. €.

Zudem sollte während der Vorbereitungsphase mit der Planung der kurz- und mittelfristigen und auch der langfristigen Einsparungen begonnen werden. Auch kurz- und mittelfristige Maßnahmen haben in der Regel nicht im ersten Jahr die volle Einsparwirkung. Längerfristige Reformen haben oft sogar Anfangskosten.

Kurzfristige Einsparungen: lineare Kürzungen und Schwerpunkte

(58) Maßnahmen, die schon 2011 ausgabenwirksam werden, sind – vielleicht mit Ausnahme des ersten Einschnittes der Frühpension wegen langer Versicherungszeiten ("Hacklerregelung") – nicht strategisch (lineare Kürzung der Ermessensausgaben, Nicht-Nachbesetzung von

Dienstposten). Allerdings kann bei einer erhöhten internen Mobilität gleichzeitig eine stärkere Kürzung des Personalstandes in einem Bereich genutzt werden, um in einem anderen Sektor stabile oder steigende Beschäftigung zu ermöglichen.

Die vorliegende Studie nennt kurz- und mittelfristige Maßnahmen mit einem Einsparungsvolumen von 1,9 bis 2,9 Mrd. € pro Jahr. Die größten Beträge kommen dabei aus der Verwaltung im engeren Sinn und der Reduktion von Förderungen, es folgen Einsparungen in den Bereichen Gesundheitswesen und Pensionssystem.

Längerfristige Einsparungen: Bereiche und Volumina

(59) Für ein längerfristig realisierbares Einsparungspotential auf der Ausgabenseite werden Maßnahmen mit einem Volumen von 6½ bis 11 Mrd. € pro Jahr aufgezeigt, wobei hier eine ähnliche Gliederung nach Bereichen möglich ist. Alle genannten Maßnahmen sind potentielle Einsparungen in den betrachteten Bereichen, die im politischen Prozess nicht voll realisierbar sein dürften. Zudem wurden nicht alle Bereiche nach Einsparungsmöglichkeiten durchsucht.

Entscheidung über Beitrag von Privatisierungen, Rückfluss aus dem Bankenpaket

(60) Es ist die politische Entscheidung zu treffen, wie weit Privatisierungserlöse genutzt werden sollen. Hier sind indirekte Ausgabenreduktionen durch Zinsersparnis von 400 bis 1 Mrd. € pro Jahr möglich. Dennoch sollten Veräußerungseinnahmen nicht das einzige Kriterium bei der politischen Entscheidungsfindung sein, sondern auch Aufgabenerfüllung, Internationalisierungschancen und Sicherung der öffentlichen Dienste. Privatisierungen sollen nicht unter Zeitdruck stattfinden.

Einnahmenseitige Optionen

(61) Die einnahmenseitigen Optionen werden nach den Ergebnissen internationaler empirischer Studien (u.a. der OECD) und der Steueroptionenstudie des WIFO (2008) gereiht, allerdings auf Grund der Erfahrungen mit der Finanz- und Wirtschaftskrise ergänzt um eine Finanztransaktionssteuer (und Alternativen, falls diese auf der europäischen Ebene nicht zustande kommt). Die Nutzung jener einnahmenseitigen Optionen, die die Einkommensverteilung betreffen, ist eine politische Entscheidung. Ökonomisch vorteilhaft wäre, die Steuerstruktur mittelfristig so zu verändern, dass der Faktor Arbeit entlastet wird. Sollte durch die Streichung steuerlicher Ausnahmen, die stärkere Besteuerung von Emissionen sowie weiteren "public bads" und die stärkere Nutzung spezieller vermögensbezogener Steuern ein vorübergehender Konsolidierungsbeitrag entstehen, wäre das hilfreich, besonders dann, wenn die ausgabenseitigen Optionen politisch nicht durchgesetzt werden können. Allerdings ist dann besonders darauf zu achten, dass die gewählten Optionen nicht die fragile Konsum- und Investitionsnachfrage schwächen.

Das Potential ist gegeben, Entscheidungen sind zu treffen

(62) Aufgabe dieser Studie ist es nicht, politische Entscheidungen vorwegzunehmen oder gar zu treffen, sondern einen ökonomischen Beitrag zu liefern, um Entscheidungen vorzubereiten. Das Ergebnis ist, dass es unterschiedliche Konsolidierungsziele und -strategien gibt und es eine politische Aufgabe ist, aus den Optionen zu wählen und die Maßnahmen durchzusetzen. Wenn das Konsolidierungsziel festgelegt ist – etwa die Variante des aktualisierten österreichischen Stabilitätsprogramms von Januar 2010 –, dann gibt es mehrere Kombinationen aus Ausgabenreduktion, Privatisierung und Steuerfinanzierung, dieses Ziel zu erreichen. Die Potentiale wurden aufgezeigt und zwar in keiner Weise erschöpfend.

Die Konsolidierungsaufgabe ist lösbar. Der Vorteil einer größeren Variante der Konsolidierung – etwa in der Höhe eines Konsolidierungsvolumens (brutto) von 3 Mrd. € pro Jahr – ist die schnellere Wiedergewinnung des staatlichen Handlungsspielraumes bzw. die Möglichkeit, einen Teil des größeren eingesparten Betrages für weitere Zukunftsinvestitionen und Arbeitsplatzmaßnahmen zu nutzen (Aktivkomponente der Konsolidierung). Die Planung einer Aktivkomponente hilft, die Arbeitslosigkeit zu reduzieren, Zukunftsinvestitionen zu tätigen und das Wachstumspotential zu heben. Sollte sich die Konjunktur gegenüber der jetzigen Prognose verschlechtern, wäre eine Erhöhung der "Aktivkomponente" der erste Ansatzpunkt einer Korrektur der Konsolidierungsstrategie. Die Konsolidierungsempfehlungen der EU-Kommission, das österreichische Stabilitätsprogramm und die vorliegende Studie gehen davon aus, dass die wirtschaftliche Erholung mäßig ist und zu schwach, um den Arbeitsmarkt zu stabilisieren, aber doch ein europäisches Wachstum zwischen 1% und 2% und ein weltwirtschaftliches Wachstum von 3% erreichbar ist. Für den Fall, dass die Konjunktur-entwicklung schwächer ausfällt, sind Konsolidierungszeitpunkt und –ausmaß zu überdenken. Sowohl europaweit wie auch in Österreich sollten Programme mit hohem Arbeitsplatzeffekt und positiven externen Effekten (Qualifikation, Umwelt) vorbereitet werden für den Fall, dass die Erholung ins Stocken gerät. Die Konsolidierung ist eine Notwendigkeit zur Wiederherstellung des wirtschaftspolitischen Handlungsspielraums, die Auswahl aus den Optionen und vor allem die Umsetzung der Strategie ist eine zentrale Aufgabe der Wirtschaftspolitik.