

Hans Pitlik, Margit Schratzenstaller

Finanzmarktkrise und öffentliche Haushalte

In den nächsten Jahren sind – zu einem großen Teil im Gefolge der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise – hohe staatliche Defizite zu erwarten. Für mindestens fünf Jahre sieht der im Stabilitätsprogramm 2009-2013 vorgezeichnete Budgetpfad eine staatliche Nettokreditaufnahme vor, die über der Maastricht-Grenze von 3% des BIP liegt. Konsolidierungspotentiale für die öffentlichen Budgets sind vorwiegend auf der Ausgabenseite zu finden. Auf der Einnahmenseite ist der Konsolidierungsspielraum dagegen begrenzt.

Begutachtung: Karl Aiginger, Gunther Tichy • Wissenschaftliche Assistenz: Andrea Sutrich • E-Mail-Adressen: Hans.Pitlik@wifo.ac.at, Margit.Schatzenstaller@wifo.ac.at

Die weltweite Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise wird die Budgetpolitik noch längere Zeit prägen. Seit Herbst 2008 bestand die größte budgetpolitische Herausforderung darin, die Auswirkungen des Übergreifens der Krise auf die Realwirtschaft abzufedern, wobei auch eine deutliche Verschlechterung der staatlichen Verschuldungsposition in Kauf genommen wurde. Der konjunkturbedingte Ausfall von Steuer- und Sozialbeitragseinnahmen und die Folgekosten einer zunehmenden Arbeitslosigkeit belasten die Haushalte der Industrieländer erheblich. Diskretionäre Konjunkturprogramme, die zusätzlich zur Dämpfung des Wachstums- und Beschäftigungsrückgangs beitragen, treiben das öffentliche Defizit und den Schuldenstand weiter in die Höhe. Zudem sind verschiedene Hilfsmaßnahmen für Banken unmittelbar verschuldungswirksam (z. B. Partizipationskapital) und bewirken mögliche künftige Budgetbelastungen (staatliche Haftungen für Emissionen der Kreditinstitute). Bereits im September 2009 forderte die Europäische Kommission die Mitgliedsländer auf, bis Ende 2009 eine Strategie zum Abbau der Verschuldung zu erarbeiten. Im Oktober 2009 einigten sich die EU-Finanzminister darauf, ab 2011 Konsolidierungsmaßnahmen zu ergreifen, sofern sich die Wirtschaftsentwicklung bis dahin stabilisiert hat. Im Rahmen künftiger Konsolidierungsmaßnahmen müssen die finanzpolitischen Notwendigkeiten mit kurzfristigen stabilisierungspolitischen und allgemeinen verteilungspolitischen Erfordernissen in Einklang gebracht werden.

Im Basisszenario des aktualisierten Stabilitätsprogramms 2009-2013 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 mindestens fünf Jahre sieht der vorgezeichnete Budgetpfad somit eine Nettokreditaufnahme des Staatssektors vor, die deutlich über der Maastricht-Grenze von 3% des BIP liegt. Aus heutiger Sicht erweisen sich die im Frühjahr vorgelegten Prognosen allerdings als eher zu optimistisch: So rechnet das Bundesministerium für Finanzen laut budgetärer Notifikation von Ende September bereits heuer mit einem Budgetdefizit von 3,9%, der Internationale Währungsfond mit 4,2%, die Europäische Kommission mit 4,3% des BIP. Das WIFO prognostiziert ein Budgetdefizit von 4,2%, das sich 2010 auf 5,2% des BIP ausweiten könnte.

Die für die nächsten Jahre zu erwartende fiskalische Entwicklung ist zu einem beträchtlichen Teil auf die Budgetwirkungen der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise zurückzuführen. Österreich beschloss ein Maßnahmenpaket zur Stabilisierung des Finanzmarktes und reagierte auf die drastische Verschlechterung der Wirtschaftsaussichten mit aktiven diskretionären Maßnahmen zur Konjunkturbelebung (vorgezogene Steuerreform 2009, Konjunkturpakete I und II, Konjunkturpakete der Länder). Automatische Mindereinnahmen und Mehrausgaben (insbesondere der Ausfall an

Budgetpolitik vor und in der Krise

konjunkturabhängigen Steuern und Abgaben sowie zusätzliche Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung und Sozialhilfe) erzeugen erhebliche weitere budgetäre Kosten. Kumuliert für die Jahre 2009/10 erfordern die Maßnahmen zur Konjunkturbelebung 11,9 Mrd. € (4,2% des BIP); sie belasten jedoch die öffentlichen Haushalte nicht ausschließlich oder nur indirekt, etwa die von außerbudgetären Gesellschaften (ASFINAG, BIG, ÖBB) getätigten Infrastrukturinvestitionen.

Angesichts der Tiefe und der befürchteten Dauer der Rezession befürworten die meisten Ökonomen zur Dämpfung des realwirtschaftlichen Einbruchs eine massive und zeitlich befristete Nachfrigestimulierung. Der gegenwärtige Abschwung ist so schwerwiegend, dass eine temporäre Überschreitung des Maastricht-Referenzwertes für das Defizit als sinnvoll angesehen wird. Freilich sollten die Fiskalpakete primär vorübergehende Zusatzausgaben enthalten, besonders für Investitionen in wachstumsfördernde Zukunftsbereiche. Allgemeine Steuersenkungen erzeugen aufgrund der Unsicherheit der privaten Haushalte und Unternehmen zumindest kurzfristig geringere Impulse; die positiven Effekte auf Konsum und Investitionen sind erst mit Verzögerung zu erwarten. Rund die Hälfte der expansiven Maßnahmen entfällt in Österreich auf dauerhafte Steuersenkungen, deren kurzfristige Wirksamkeit in der Krise vermutlich eingeschränkt ist. Die Ausgabenprogramme legen den Schwerpunkt auf die materielle Infrastruktur; die für die künftigen Wachstumschancen besonders wichtigen immateriellen Investitionen in Forschung und Bildung kommen hingegen vergleichsweise kurz. Gemäß Modellsimulationen des WIFO (*Breuss – Kaniowski – Schratzenstaller, 2009*) wird durch die Konjunkturpakete des Bundes und der Länder, durch die vorgezogene Steuerreform 2009 sowie die Konjunkturpakete der zehn wichtigsten österreichischen Handelspartner in den Jahren 2009 und 2010 das reale BIP in Österreich um kumuliert 2,1% und die Zahl der Beschäftigten um 41.500 gesteigert.

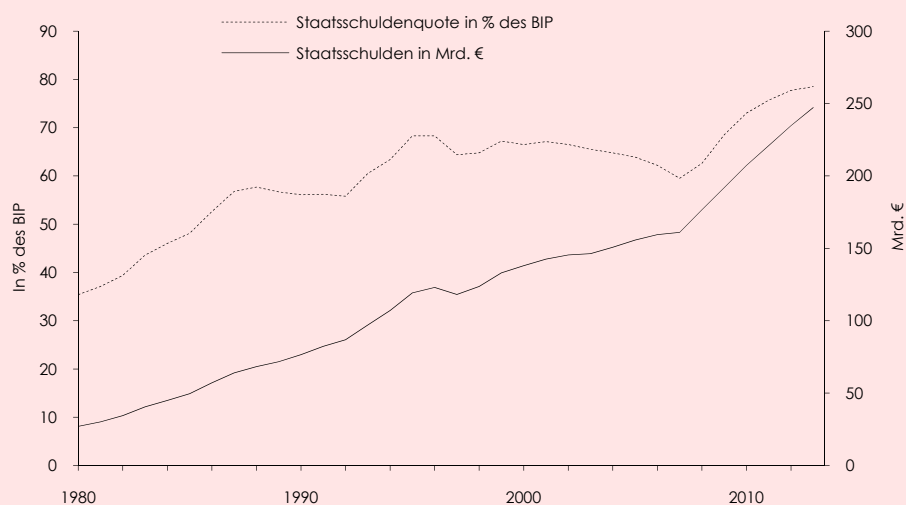
Der Bruttoschuldenstand, der 2007 mit 161 Mrd. € erstmals seit 15 Jahren unter 60% des BIP lag, wird dem Stabilitätsprogramm zufolge bis 2013 auf 78,5% (247,3 Mrd. €) steigen. Legt man eine skeptischere Wachstumsprognose zugrunde, so erhöhen sich die Schulden auf deutlich über 80% des BIP. Als direkte Folge der steigenden Verschuldung wird die Zinsbelastung von Gebietskörperschaften und Sozialversicherung von 2,6% im Jahr 2009 bis 2013 auf 3,6% des BIP zunehmen. Künftige budgetäre Spielräume werden durch den Schuldendienst beträchtlich eingeschränkt. Potentielle Risiken aus Staatsgarantien und -haftungen sind darin allerdings ebenso wenig enthalten wie die Finanzschulden der Infrastrukturgesellschaften, die 2010 in Summe mit 32 Mrd. € etwa 11% der Wirtschaftsleistung betragen werden. Von dem im Oktober 2008 vereinbarten Maßnahmenpaket zur Sicherung und Stabilisierung des Finanzmarktes entfällt ein großer Teil (bis zu 75 Mrd. €) auf Haftungen für Emissionen von Banken (bis zu 65 Mrd. €) und Unternehmen (bis zu 10 Mrd. €) sowie auf die Einlagensicherung für natürliche Personen (bis zu 10 Mrd. €), die die öffentlichen Haushalte nur dann belasten, wenn sie schlagend werden. Für die Bereitstellung von Partizipationskapital und den Erwerb von Gesellschaftsanteilen an Bankinstituten durch den Bund sind 10,8 Mrd. € budgetiert (etwa 3,5% des BIP von 2013); in diesem Ausmaß würde sich die Schuldenquote erhöhen.

Österreich verzeichnet schon seit über 30 Jahren einen deutlichen Anstieg der Staatsverschuldung (Abbildung 1). In absoluten Größen konnte der Schuldenstand nur 1997 leicht gesenkt werden, vorwiegend durch Ausgliederungen aus dem Budget. Besonders hoch fiel der Zuwachs in Relation zur Wirtschaftsleistung Anfang der 1980er- und Anfang der 1990er-Jahre aus.

Die mäßigen Erfolge der Konsolidierungsbemühungen seit 2000 werden freilich nicht allein durch die Finanzmarktkrise und das nach Überwindung der Krise voraussichtlich geringe Wirtschaftswachstum wieder zunichte gemacht. Einfluss auf die Verschlechterung der Verschuldungssituation haben auch ausgaben- und einnahmenseitige Maßnahmen, die seit dem Frühjahr 2008 gesetzt wurden. Unbefristete und teilweise steigende Belastungen (bis 2013 Zunahme auf 0,6% des BIP) bringen insbesondere die unmittelbar vor der letzten Nationalratswahl getroffenen Beschlüsse des Nationalrates vom 24. September 2008 sowie das "Anti-Teuerungspaket" vom Frühjahr 2008 (2013: 0,1% des BIP). Darüber hinaus fallen Leistungsausweitungen der ver-

gangenen Jahre in den Bereichen Pflege, Pensionen und Familien ebenso ins Gewicht wie die laufende Verschiebung von grundlegenden Strukturreformen (Staatschuldenausschuss, 2009).

Abbildung 1: Staatsschulden in Österreich seit 1980



Q: Statistik Austria, Bundesministerium für Finanzen. 2010 bis 2013: Prognose laut Stabilitätsprogramm.

Wie hoch der Konsolidierungsbedarf für die öffentlichen Haushalte ist, lässt sich nicht "objektiv" bestimmen. Das Volumen der Maßnahmen ist einerseits von den Budgetzielen abhängig, die angestrebt werden, und andererseits vom Zeitrahmen, in dem die Ziele erreicht werden sollten. Gemäß WIFO-Berechnungen ergibt sich je nach gewähltem Ziel für den Zeitraum 2011 bis 2013 ein rechnerischer Konsolidierungsbedarf zwischen rund 5 und 56 Mrd. € (Übersicht 1). Unumstritten dürfte sein, dass mit der Umsetzung eines fiskalischen Austeritätsprogramms nicht schon 2010 begonnen werden sollte, um kontraktive Effekte auf die sich langsam erholende Wirtschaft zu vermeiden.

Konsolidierungspolitik nach der Krise

Übersicht 1: Konsolidierungsbedarf und Entwicklung der Schuldenquote bei alternativen Zielvorgaben

| | Konsolidierungsbedarf | | | 2011/2013 | Schuldenquote | | |
|---|-----------------------|-----------------------------------|------|-----------------------------|---------------|------|------|
| | 2011 | 2012 | 2013 | | 2011 | 2012 | 2013 |
| | Mrd. € | | | | In % des BIP | | |
| Senkung der Schuldenquote auf 60% bis 2013 ¹⁾ | | 15,5 bis 18,8 p. a. ²⁾ | | 46,4 bis 56,4 ²⁾ | | | 60,0 |
| Senkung des strukturellen Defizits um 0,5 Prozentpunkte p. a. ¹⁾ | 1,5 | 1,5 | 1,6 | 4,6 | 75,2 | 76,7 | 77,0 |
| Senkung der Defizitquote auf 3% bis 2013 ³⁾ | 2,2 | 2,3 | 2,4 | 6,9 | 76,3 | 77,5 | 77,4 |
| Defizitquote 2,9% ab 2012 ¹⁾ | – | 5,4 | 3,1 | 8,5 | 75,7 | 75,9 | 75,7 |
| Senkung des strukturellen Defizits um 1 Prozentpunkt p. a. ¹⁾ | 2,9 | 3,0 | 3,1 | 9,0 | 74,7 | 75,7 | 75,5 |
| Defizitquote jeweils höchstens 3% ¹⁾ | 5,0 | 5,1 | 2,8 | 12,9 | 74,0 | 74,3 | 74,2 |
| Vermeidung des strukturellen Defizits ¹⁾ | 10,8 | 11,5 | 10,4 | 32,7 | 72,0 | 70,2 | 67,7 |

Q: WIFO. – ¹⁾ Grundlage: Prognose des Bundesministeriums für Finanzen. – ²⁾ Niedrigerer Wert unter der Annahme einer vollständigen Rückführung der Rekapitalisierungsmaßnahmen für die Banken. – ³⁾ Prognose der Europäischen Kommission für 2011: 5,3% des BIP.

Sobald die Wirtschaft zu wachsen beginnt, können die konjunkturbedingten Mehreinnahmen und Minderausgaben bereits für den Defizitabbau verwendet werden. Mäßige Entlastungseffekte stellen sich ferner ein, wenn aus dem zur Verfügung gestellten Partizipationskapital und aus Haftungsentgelten Einnahmen lukriert werden. Die jüngste Vergangenheit hat jedoch gezeigt, dass selbst unerwartet hohe Steuereinnahmen, etwa in den Jahren 2006 bis 2008, vorwiegend für weitere Ausgabenerhöhungen und kaum zur Budgetkonsolidierung genutzt wurden. Das Ziel eines über

den Konjunkturzyklus ausgeglichenen Haushalts hätte spätestens 2008 einen positiven gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo erfordert.

Vor dem Hintergrund hoher und langfristiger steigender Budgetbelastungen durch den zunehmenden Schuldendienst und durch demographisch bedingte Ausgabeneffekte (Gesundheit, Pflege, Pensionen) stellt sich die Frage nach einer geeigneten Strategie zur Haushaltssanierung nach Überwindung der Krise umso dringlicher. Empirische Studien zu den Konsolidierungserfahrungen in OECD-Ländern zeigen sehr deutlich, dass der Erfolg einer auf Steuererhöhungen basierenden Politik typischerweise gering oder nur von kurzer Dauer ist. Eine Senkung der Ausgaben speziell für Verwaltung und Transfers (Sozialausgaben und Subventionen) wirkt nachhaltiger auf den Erfolg der Budgetkonsolidierung, weil sie an der Ursache der Staatsschuldendynamik ansetzt (von Hagen – Hughes-Hallet – Strauch, 2002, Wagschal – Wenzelburger, 2008). Wie eine Studie des WIFO (Pitlik et al., 2008) zeigt, dürfte das Potential für eine ausgabenbasierte Konsolidierung in Österreich hoch sein.

Die Struktur der Staatsausgaben unterscheidet sich in Österreich von jener anderer EU-15-Länder vor allem durch den mit 18,1% des BIP (2008) weit überdurchschnittlichen Anteil der monetären Sozialleistungen (EU 15 14,8%; Übersicht 2). Einschließlich der sozialen Sachtransfers (vorwiegend im Gesundheitswesen) von 5,5% und der sonstigen laufenden Transfers von 2,1% des BIP betragen die Transfers an private Haushalte somit 25,7% des BIP, um fast 5 Prozentpunkte mehr als im Durchschnitt der EU-15-Länder (ohne Österreich). 5,7% des BIP werden für Subventionen und Kapitaltransfers ausgegeben, ebenfalls ein Spitzenwert innerhalb der EU. Gleichwohl ist nur wenig über die Treffsicherheit und Effektivität der Vielzahl unterschiedlicher Sozialleistungen und Unternehmensförderungen bekannt. Grundsätzlich sollten Einsparungspotentiale nicht pauschal durch Kürzungen, sondern vor allem durch die Identifikation und Beseitigung von Ineffizienzen realisiert werden. Konkrete Wirkungsziele werden von der Politik jedoch oft nicht vorgegeben, sodass die Zielerreichung häufig nicht kontrolliert werden kann. Immerhin ist die von der Bundesregierung eingesetzte "Arbeitsgruppe Konsolidierung" beauftragt, die Effizienz des Förderungswesens zu prüfen.

Übersicht 2: Ausgabenstruktur Österreichs nach ökonomischen Kriterien im internationalen Vergleich 2008

| Ausgabenkategorie | EU 15 ¹⁾ | Österreich |
|--------------------------------|---------------------|------------|
| | In % des BIP | |
| Produktionsausgaben | 17,8 | 13,7 |
| Personalaufwand | 11,4 | 9,2 |
| Sachaufwand | 6,4 | 4,6 |
| Transfers an private Haushalte | 20,8 | 25,7 |
| Soziale Sachtransfers | 3,8 | 5,5 |
| Monetäre Sachtransfers | 14,8 | 18,1 |
| Sonstige laufende Transfers | 2,2 | 2,1 |
| Transfers an Unternehmen | 2,4 | 5,7 |
| Subventionen | 1,2 | 3,6 |
| Kapitaltransfers | 1,2 | 2,1 |
| Bruttoinvestitionen | 2,8 | 1,1 |
| Zinsausgaben | 2,4 | 2,6 |
| Staatsausgaben | 46,4 | 48,9 |

Q: OECD, Eurostat, WIFO-Berechnungen. – ¹⁾ Ohne Österreich.

Der Personal- und Sachaufwand des gesamten Staatssektors liegt mit 13,7% des BIP unter dem Durchschnitt der EU 15. Die Vorstellung einer aufgeblähten öffentlichen Verwaltung wird durch die internationalen Vergleichszahlen damit zwar nicht bestätigt, allerdings verzerren zahlreiche Ausgliederungen in Österreich den länderübergreifenden Vergleich. Eine engere – durch Budgetausgliederungen weniger beeinflusste – Betrachtung beschränkt sich auf die Ausgaben für Legislativ- und Exekutivorgane, das Finanz- und Steuerwesen, auswärtige Angelegenheiten, die internationale Wirtschaftshilfe und allgemeine öffentliche Dienste (Personalverwaltung, statistische Dienste). Laut aktuellen Studien des WIFO (Pitlik et al., 2008, Pasterniak – Pitlik, 2008) ist Österreichs Verwaltung im internationalen Vergleich eher durchschnittlich

teuer; gemessen an Referenzländern von ähnlicher Größe wie Dänemark oder Irland liegt freilich immer noch ein rechnerisches mittel- bis langfristiges Effizienzsteigerungspotential von $\frac{3}{4}$ bis zu $2\frac{1}{2}$ Mrd. € vor.

Nachhaltige Einsparungen sind nur durch eine umfassende Bundesstaats-, Finanzausgleichs- und Verwaltungsreform zu lukrieren (Pitlik et al., 2009). Reformen sollten dabei nicht primär auf kurzfristige Einsparungsmöglichkeiten zielen, sondern institutionelle Anreize für Politik und Verwaltung schaffen, die öffentlichen Leistungen mit höchstmöglicher Effizienz bereitzustellen. Die Entflechtung der Kompetenzen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, die Zusammenführung von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortlichkeiten und die Stärkung der Einnahmenautonomie der Länder und Gemeinden haben dabei höchste Priorität. Aufgaben-dezentralisierung und Verwaltungssteuerung über Wirkungsziele, Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften durch institutionalisiertes Benchmarking oder Gut-schein-Systeme fördern nicht nur die Transparenz, sondern stärken die Innovationskraft und legen Einsparungspotentiale im öffentlichen Sektor offen. Ohne Reformen des institutionellen Regelwerks sind dauerhafte Konsolidierungserfolge nicht zu erwarten.

Auf der Einnahmenseite ist der Konsolidierungsspielraum dagegen eher begrenzt. Erstens wird die österreichische Abgabenquote gemäß 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 wäre eine Steuererhöhung in der Krise bzw. zu Beginn des Aufschwungs konjunkturpolitisch kontraproduktiv, zumal die Steuerreform vorgezogen wurde und nun erst einmal ihre konjunkturbelebenden Wirkungen entfalten sollte. Außerdem würde die vorzeitige Festlegung auf Steuererhöhungen zur Konsolidierung den Druck von Politik und Verwaltung zur energischen Umsetzung der umfassenden langfristigen Reformprojekte nehmen, die (auch) langfristige Einsparungen erbringen sollen. Im Bereich von Steuern und Abgaben geht es vorwiegend um die seit langem überfällige Reform der Abgabenstrukturen, die eine aufkommensneutrale Senkung der in Österreich überdurchschnittlich hohen Belastung von Arbeit bewirken sollte.

Zuerst ist somit jeder Spielraum auf der Ausgabenseite zu nutzen. Sollten allerdings die Konsolidierungsziele nicht allein durch Ausgabeneinsparungen zu erreichen sein, dann könnten Zusatzeinnahmen aus Steuererhöhungen nach erfolgreicher Konsolidierung eine Senkung der arbeitsbezogenen Abgaben gegenfinanzieren. Dabei sollten jedoch aus verteilungs- und beschäftigungspolitischen Gründen nicht Massensteuern wie die Umsatzsteuer oder die Sozialbeiträge erhöht werden. Vielmehr bietet sich ein breites Menü aus dem Abbau steuerlicher Ausnahmen und der Einführung oder Anhebung von Steuern auf Umwelt- und Energieverbrauch sowie gesamtgesellschaftlich unerwünschte Aktivitäten (Tabak- und Alkoholkonsum, Glücksspiel) und von vermögensbezogenen Steuern an.

Breuss, F., Kaniowski, S., Schratzenstaller, M., "Gesamtwirtschaftliche Effekte der Konjunkturbelebungsmaßnahmen", WIFO-Monatsberichte, 2009, 82(9), S. 675-686, http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=36767&typeid=8&display_mode=2.

Pasterniak, A., Pitlik, H., "Einsparungs- und Effizienzsteigerungspotentiale in der öffentlichen Verwaltung. Ergebnisse einer international vergleichenden Analyse", WIFO-Monatsberichte, 2008, 81(12), S. 923-940, http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=34642&typeid=8&display_mode=2.

Pitlik, H., Bock-Schappelwein, J., Handler, H., Hölzl, W., Reinstaller, A., Paterniak, A., Verwaltungsmodernisierung als Voraussetzung für nachhaltige Effizienzgewinne im öffentlichen Sektor, Studie des WIFO im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen, Wien, 2009.

Pitlik, H., Handler, H., Reiter, J., Pasterniak, A., Kostal, Th., Effizienz der Ausgabenstrukturen des öffentlichen Sektors in Österreich, WIFO, Wien, 2008, http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=34659&typeid=8&display_mode=2.

Schatzenstaller, M., "Bundesvoranschlag 2009/10 und Finanzrahmen 2009 bis 2013", WIFO-Monatsberichte, 2009, 82(8), S. 583-601, http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=36364&typeid=8&display_mode=2.

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

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.

Literaturhinweise

Wagschal, U., Wenzelburger, G., Successful Budget Consolidation: An International Comparison, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 2008.

Financial Market Crisis and Public Budgets – Summary

The budget plan drawn up in the Austrian Stability Programme 2009-2013 projects government net borrowing above the Maastricht limit of 3 percent of GDP for at least five years. The debt ratio will rise from just below 60 percent of GDP in 2008 to almost 80 percent of GDP in 2013. Fiscal developments expected for the coming years can largely be attributed to the effects of the financial and economic crisis. Austria adopted a set of measures to stabilise the financial market and responded to the drastic worsening of the economic outlook with active discretionary economic stimulus measures. The shortfall in cyclical tax revenues and social contributions as well as additional spending on unemployment benefits and social welfare generate substantial additional budgetary costs.

Against the background of long-term budgetary strain due to an increasing debt service and expenditure growth caused by demographic change, the issue of an appropriate consolidation strategy as soon as the crisis is overcome is getting all the more urgent. At the same time there is a consensus that the implementation of any austerity programme should not begin as early as in 2010 to avoid contractionary effects on a slowly recovering economy. Empirical studies of consolidation experiences in OECD countries show clearly that the success of policies relying on tax hikes is typically small or short-lived. A reduction of expenditures, particularly on administration and transfers (social spending and subsidies) has a more lasting effect on the consolidation of the budget, because it addresses the causes of debt growth. A WIFO study shows that the potential for an expenditure-based consolidation is likely to be high in Austria. In principle potential savings should not be achieved via general spending cuts, but rather via the identification and elimination of inefficiencies. Lasting success can only be achieved by a comprehensive constitutional reform of the federal state, accompanied by reforms of the fiscal equalisation scheme and public administration reforms.

On the revenue side, by contrast, the scope for consolidation is rather limited. If consolidation objectives cannot be met by means of spending cuts tax increases should not be precluded completely. However, mass taxes such as the VAT or social contributions should not be raised due to their unfavourable effects on employment and distribution. Instead, there is a wide choice among reductions of tax exemptions, an introduction or increase of taxes on the use of the environmental resources and energy as well as taxes on socially undesirable activities (consumption of tobacco and alcohol, gambling), and wealth taxes. Tax increases should, however, predominantly be used for a reduction of the labour tax burden after a successful consolidation.