

**WIFO-Weißbuch:
Mehr Beschäftigung durch Wachstum
auf Basis von Innovation und Qualifikation**

**Teilstudie 7:
Die Rolle des Staates**

Heinz Handler (Koordination), Margit Schratzenstaller

Wissenschaftliche Assistenz: Dietmar Klose

WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation

Teilstudie 7: Die Rolle des Staates

Heinz Handler (Koordination), Margit Schratzenstaller

Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag von Wirtschaftskammer Österreich, Bundesarbeitskammer, Österreichischem Gewerkschaftsbund und Landwirtschaftskammer Österreich

Mit finanzieller Unterstützung von Oesterreichischer Nationalbank, Androsch International Consulting, Investkredit, Gewerkschaft Metall – Textil, Raiffeisenlandesbank Oberösterreich, Oberbank AG, D. Swarovski & Co, Rauch Fruchtsäfte Ges.m.b.H.

Wissenschaftliche Koordination: Heinz Handler
Begutachtung: Kurt Bayer (BMF), Gunther Tichy (WIFO)
Wissenschaftliche Assistenz: Dietmar Klose

Projektleitung und Koordination: Karl Aiginger, Gunther Tichy, Ewald Walterskirchen

November 2006

Teilstudie 7: Die Rolle des Staates

Heinz Handler (Koordination), Margit Schratzenstaller

Inhaltsverzeichnis

1. Die Rolle des Staates in Wirtschaft und Gesellschaft	1
1.1 <i>Rechtfertigungen für die Staatstätigkeit</i>	1
1.2 <i>Die wichtigsten Staatsfunktionen in der Wirtschaft</i>	4
2. Wege zur Erhöhung des Wachstumsbeitrages der Staatstätigkeit	8
2.1 <i>Institutionelle Komponenten des Staatseinflusses auf die Wirtschaft</i>	9
2.2 <i>Größe des Staatssektors und Wirtschaftswachstum</i>	12
2.3 <i>Gibt es empirische Hinweise auf die optimale Größe des Staatssektors?</i>	13
2.4 <i>Effizienz der Staatstätigkeit und Wirtschaftswachstum</i>	16
2.5 <i>Staatstätigkeit aus österreichischer Perspektive</i>	17
2.6 <i>Lissabon-Strategie und Staatstätigkeit</i>	18
3. Der Staat als Gestalter von zentralen Standortfaktoren	21
3.1 <i>Wettbewerbsfähigkeit von Staaten und Standortpolitik</i>	21
3.2 <i>Auswirkungen von Kapitalbewegungen auf den Wirtschaftsstandort</i>	22
3.3 <i>Aufgabe des Staates in der Standortpolitik</i>	23
3.4 <i>Internationaler Standortwettbewerb</i>	25
Literaturhinweise	29

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1: Staatsausgabenquoten im internationalen Vergleich	3
Übersicht 2: Indikatoren für die Größe des Staatssektors in der EU 15 im Jahr 2004	14

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1: Größe des Staatssektors und Wirtschaftswachstum	12
--	----

1. Die Rolle des Staates in Wirtschaft und Gesellschaft

1.1 Rechtfertigungen für die Staatstätigkeit

Über die Rolle des Staates in der Wirtschaft gibt es weder eine einheitliche Theorie noch empirische Belege, die unter allen Umständen Gültigkeit hätten. Viele Untersuchungen zu diesem Thema beziehen sich auf die konkreten Umstände in einem bestimmten Land (einer bestimmten Ländergruppe) in einer bestimmten Zeitperiode oder haben einen ideologischen Hintergrund. Das Spektrum der Rechtfertigungen für die Staatstätigkeit reicht von massiven Eingriffen in das Gesellschaftsleben im Sinne planwirtschaftlicher Konzepte über die moderate Rolle des Staates in der sozialen Marktwirtschaft, den nur mit wenigen Kompetenzen ausgestatteten "Nachtwächterstaat" bis zum extremen "Laissez-faire"-Modell, in welchem der Staat keine Rolle mehr spielt. Die heutigen Industriestaaten weisen als Ergebnis einer wechselvollen und oft länderspezifischen Geschichte sowie eines individuellen sozio-kulturellen Hintergrundes eine Vielzahl von oft unterschiedlichen gesellschaftlichen Einrichtungen auf, die dem Staat einen mehr oder weniger wichtigen Beitrag zum Wohl des Einzelnen in der Gesellschaft zubilligen. Diskussionen über die Rolle des Staates beschränken sich dann in der Regel auf die Feineinstellung des Staatseinflusses und auf die konkrete Ausgestaltung der öffentlichen Institutionen und wirtschaftspolitischen Maßnahmen.

Als Spiegelbild der gesellschaftlichen Entwicklungen hat auch die Theorie der Wirtschaftspolitik Fragen zur Rolle des Staates in der Gesellschaft zu unterschiedlichen Zeiten unterschiedlich beantwortet. Weitgehende Einigkeit herrscht unter Ökonomen (u. a. *Friedman*, 1968) über die wichtigsten *Einzelziele der Wirtschaftspolitik*, die zum Gesamtziel einer allmählichen Verbesserung des Lebensniveaus der Bürger beitragen: ein hoher Grad an Beschäftigung – womöglich Vollbeschäftigung –, stabile Preise und ein angemessenes Einkommenswachstum. Sie wurden vielfach zu "magischen Vielecken" zusammengefasst, die auch weitere Ziele wie fiskalische und außenwirtschaftliche Stabilität, Verteilungsgerechtigkeit und ökologische Nachhaltigkeit umfassten. Wenig Übereinstimmung besteht darüber, ob alle diese Ziele miteinander vereinbar sind (das ist das "Magische" an den Vielecken), ob Zielhierarchien bzw. Prioritäten bei eventuellen Zielkonflikten zu beachten sind und welche Rolle die verschiedenen Politikinstrumente bei der Erreichung der Ziele spielen sollen. So besteht etwa in der EU im monetären Bereich eine im EG-Vertrag (Art. 4 Abs. 2) verankerte Präferenz für Preisstabilität in einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb.

In der Marktwirtschaft geht es darum, **welchen Einfluss der Staat auf das Wirtschaftsgeschehen ausüben soll**, eine Frage, die in den letzten Jahrzehnten insbesondere von Vertretern neoklassischer und keynesianischer Wirtschaftsmodelle verschieden beantwortet wurde und wird. Die Kontroverse zwischen diesen beiden Richtungen lässt sich auf einen kurzen Nenner bringen: *Neoklassische Auffassung* (wie sie bei Monetaristen und Vertretern der Real-Business-Cycle-Theorie zu finden ist) ist es, dass die private Wirtschaft bei gegebenen institutionellen Rahmenbedingungen das bestmögliche Gleichgewicht ansteuert. Hingegen geht die keyne-

sianische Schule davon aus, dass die private Wirtschaft die Koordination zwischen den Marktteilnehmern nur unzureichend bewerkstelligt und Marktwirtschaften daher inhärent instabil sind. Es entstehen starke kurzfristige Schwankungen im realen Wirtschaftswachstum und persistente Arbeitslosigkeit, die ein konjunkturstabilisierendes Eingreifen des Staates erfordern.

In der modernen **Wachstumsliteratur** wird dem Staat eine zentrale Rolle für die Entwicklung des langfristigen Wachstumspfades zugewiesen. Zwar wird der Staat in der *neoklassischen Wachstumstheorie*, für die Solow (1956) das Ausgangsmodell lieferte, nicht explizit berücksichtigt, doch werden Unterschiede im Pro-Kopf-Einkommen mit unterschiedlichen Pfaden der Faktorakkumulation erklärt, die wiederum (auch) Ausfluss der Staatstätigkeit sein können. Allerdings unterliegt insbesondere die Kapitalakkumulation einer abnehmenden Grenzproduktivität, die den Wachstumsprozess entscheidend hemmt. Diese Einschränkung wird in der *endogenen Wachstumstheorie* – ausgehend von Romer (1986) und Lucas (1988) – fallen gelassen. Investitionen in Sach- und Humankapital sind von positiven externen Effekten begleitet, die von den investierenden Unternehmen nicht internalisiert werden können, wodurch es aus gesamtwirtschaftlicher Sicht zu Unterinvestitionen kommt. Hier ergibt sich für die staatliche Bildungs- und Forschungspolitik eine systemimmanente Rolle im Wachstumsprozess. In der Folge ist der technische Fortschritt keine exogene Größe mehr, er kann durch Aktivitäten der öffentlichen Hand mitgestaltet werden¹⁾.

Eine spezielle Ausprägung der endogenen Wachstumstheorie widmet sich den *wirtschaftlichen Institutionen*, also den Spielregeln, die die wirtschaftlichen Interaktionen in einer Gesellschaft bestimmen (North, 1981, 1990, 1991). Sie bieten u. a. durch mehr Rechtssicherheit, verlässliche Markt- und Wettbewerbsregeln und die Verringerung von Transaktionskosten Anreize für private Wirtschaftssubjekte, zur Faktorakkumulation, zum effizienten Einsatz der Produktionsfaktoren und zu Innovationen beizutragen. Die wichtigsten Wachstumsfaktoren aus dieser Sicht sind ausreichender Schutz der Eigentumsrechte, ein effizientes und effektives Aus- und Weiterbildungssystem sowie stabile makroökonomische Rahmenbedingungen, die ein niedriges Zinsniveau ermöglichen (Aghion, 2005). In den letzten Jahren hat in der Wachstumsliteratur die Schumpeter-Idee von der "kreativen Zerstörung" eine Renaissance erfahren. Romer (1994) betont, dass es im Sinne dieser Idee zu den wichtigsten Aufgaben der Wirtschaftspolitik gehöre, "to create an institutional environment that supports technological change."

Die wirtschaftspolitische Praxis, die in der Nachkriegszeit in den meisten Industrieländern zunächst durch ein recht hohes Maß an Interventionismus gekennzeichnet war, ist in der Folge zunehmender **Kritik an ausufernder Staatstätigkeit** und an der damit verbundenen wachsenden Steuer- und Abgabenbelastung der Bürger ausgesetzt gewesen. Parallel dazu kann in der akademischen Literatur und in der Politik eine Trendwende beobachtet werden, die einer allmählichen Verringerung des Staatseinflusses auf die Wirtschaft das Wort redet und zu einer entsprechenden Entwicklung geführt hat: Gemessen an den Ausgaben des gesamten

¹⁾ Eine Übersicht über die Implikationen der endogenen Wachstumstheorie für die Wirtschaftspolitik findet sich etwa bei Farhauer (2001).

öffentlichen Sektors in Prozent des BIP wurde in vielen Industriestaaten der Höhepunkt in den frühen neunziger Jahren überschritten, in einigen Ländern (z. B. Belgien, Großbritannien, Niederlande) ist die *Staatsausgabenquote* schon seit den frühen achtziger Jahren bis zur Jahrhundertwende rückläufig gewesen (*Handler et al., 2005*). Allerdings sind die Staatsquoten als Folge der Konjunkturschwäche der ersten Jahre dieses Jahrzehnts wieder etwas angestiegen – in der EU 25 zwischen 2000 und 2005 von 44,9% auf 47,2% des BIP (Übersicht 1). Langfristige Entwicklungen wie die Alterung der Gesellschaft lassen erwarten, dass *ceteris paribus* die Staatsanteile wieder ansteigen werden (vgl. *OECD, 1998, Wissenschaftlicher Beirat, 2001, European Commission, 2004, 2005*).

Übersicht 1: Staatsausgabenquoten im internationalen Vergleich

	1990	2000 In % des BIP	2005
Belgien	52,1	49,0	50,0
Tschechische Republik	–	41,6	43,7
Dänemark	55,9	53,5	52,6
Deutschland ¹⁾	44,5	45,1	46,7
Estland	–	38,3	35,9
Griechenland	50,2	51,0	46,3
Spanien	–	39,0	38,2
Frankreich	49,8	51,6	53,9
Irland	42,8	31,6	34,5
Italien	52,9	46,0	48,1
Zypern	–	37,7	44,7
Lettland	31,6	37,5	36,2
Litauen	–	39,3	33,7
Luxemburg	37,7	37,7	44,3
Ungarn	–	46,7	50,6
Malta	–	41,2	47,5
Niederlande	52,5	43,4	45,7
Österreich	52,0	51,3	49,5
Polen	–	41,0	43,3
Portugal	40,0	43,1	47,8
Slowenien	–	48,1	47,3
Slowakei	–	59,3	36,8
Finnland	48,4	48,8	50,5
Schweden	–	56,8	56,2
Großbritannien	41,6	36,9	44,8
EU 25	–	44,9	47,2
USA	36,0	32,5	34,6
Japan	32,3	40,7	39,5

Staatsausgaben sind die Ausgaben der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherungsträger im Sinne der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung.

Q: Eurostat AMECO. – ¹⁾ 1990 nur Westdeutschland.

Die Staatsausgabenquote allein reicht zweifellos nicht aus, den Umfang der Staatstätigkeit und seine Entwicklung adäquat abzubilden, da sie nicht-monetäre staatliche Maßnahmen sowie die Struktur der Ausgaben nicht wiedergeben kann. Sie ist aber ein erster wichtiger Indi-

kator für die Intensität staatlicher Interventionen in die Wirtschaft. Die langfristige Entwicklung der Staatsausgabenquote wurde durch die Wachstumskrisen der siebziger und achtziger Jahre (etwa im Gefolge der Ölpreisschocks) ebenso mit bestimmt wie durch den Zusammenbruch von Gesellschaftssystemen mit besonders hohem Staatsanteil (z. B. die Ostöffnung). Ganz allgemein lieferten die mit der Globalisierung und der fortschreitenden EU-Integration einhergehende Öffnung der Märkte und die damit verbundene Zunahme der Wettbewerbsintensität einen signifikanten Beitrag zur Entwicklung eines neuen (staatskritischen) Bewusstseins, da mit einer zu hohen Aufgaben- bzw. Ausgabenintensität des öffentlichen Sektors und der damit einhergehenden Finanzierungslast Nachteile im internationalen Wettbewerb assoziiert werden.

Unterstützt wurde die Trendwende noch durch die Übernahme von Management-Erfahrungen aus der privaten Wirtschaft in das "**New Public Management**" (NPM), das vor allem von Osborne – Gaebler (1992) popularisiert wurde. Sie stellten die Forderung auf, bei der Organisation, Budgetierung und Finanzierung von öffentlichen Leistungen unbedingt auf den erreichten Output und die damit erzielten Effekte sowie auf die Effizienz des Mitteleinsatzes zu achten. Ziel dieser Forderungen war es, die öffentliche Ausgabentätigkeit an Prioritäten auszurichten und kosteneffizienter zu gestalten, unproduktive Ausgabenbereiche zu eliminieren und hierüber Einsparungspotentiale zu realisieren sowie den tatsächlichen Bedarf der Privaten an Leistungen des Staates besser zu erfüllen. Clemenz (1998) kritisiert am NPM, dass es die oft sehr kurzfristigen Modeströmungen in der privaten Managementliteratur zu kopieren versuchte und dabei zu wenig auf die Besonderheiten des öffentlichen Sektors Rücksicht nahm.

1.2 Die wichtigsten Staatsfunktionen in der Wirtschaft

Musgrave (1959) hat eine **Kategorisierung der Staatsaufgaben** in der Marktwirtschaft vorgenommen, die heute noch anwendbar ist, wenn sie im Laufe der Jahrzehnte auch eine Reihe von Qualifizierungen erfahren hat. Musgrave unterscheidet eine Allokationsfunktion, eine Stabilisierungsfunktion und eine Verteilungsfunktion des Staates.

- (1) Die **Allokationsfunktion** tritt bei "Marktversagen" in Erscheinung, wenn also die Märkte nicht von selbst in der Lage sind, effizientes Wirtschaften der Marktteilnehmer sicherzustellen. Dies kann aus den Eigenschaften der am Markt gehandelten Güter (z. B. Massenprodukte mit steigenden Skalenerträgen) ebenso resultieren, wie die Folge einer historischen Entwicklung der Marktorganisation sein. Beispiele sind Marktmachtzusammenballungen, externe Effekte und Spillovers (in der Forschung, im Bildungsbereich, beim Umweltschutz), öffentliche Güter (wie die öffentliche Sicherheit), asymmetrische Information auf dem Markt oder das Vorliegen meritorischer Güter, die von den Einzelnen heute nicht in dem Umfang nachgefragt werden, wie es ihrem über die Zeit kumulierten Nutzen entspräche (z. B. präventive Gesundheitsleistungen).

Den unterschiedlichen Arten von Marktversagen auf der Angebotsseite kann der Staat auf dreierlei Art begegnen. Er kann entweder die vom Markt nicht (in ausreichender Menge oder Qualität) bereit gestellten Güter selbst produzieren, die Produktion durch

die private Wirtschaft finanzieren oder durch Änderung von Rahmenbedingungen (z. B. Steuersenkungen, Abbau bürokratischer Hürden) die private Wirtschaft zur Produktion anregen. Einen Mangel an Nachfrage kann der Staat durch Incentives und Eingriffe in die Preisstruktur (etwa durch die Sozialisierung der Kosten im Bildungsbereich), unerwünschte externe Effekte (wie Umweltschäden) durch Disincentives und gesetzliche Regelung beeinflussen. Die Allokationsfunktion des Staates ist in den Industriestaaten heute dem Grunde nach weitgehend akzeptiert, Diskussionen entstehen dagegen oft über Umfang der Staatstätigkeit und Art des Staatseingriffes.

- (2) Die **Stabilisierungsfunktion** ordnet dem Staat die Aufgabe zu, über die Zeit eine möglichst kontinuierliche Auslastung des Produktionspotentials zu gewährleisten, also insbesondere für ein hohes Beschäftigungsniveau und ein angemessenes Wirtschaftswachstum bei stabilen Preisen unter Aufrechterhaltung des fiskalischen und außenwirtschaftlichen Gleichgewichts zu sorgen. Gerade diese Funktion ist sowohl aus theoretischer wie auch empirischer Sicht immer wieder heftig kritisiert worden. Die niedrige Erfolgsquote in der laufenden Konjunktursteuerung hat zu einer grundsätzlichen Kritik geführt, die dem Staat zwar Informationsvorsprünge zubilligt, seinen Maßnahmen aber allokativen Verwerfungen (Stabilisierungsmaßnahmen ohne Rücksicht auf allokativen Effekte) und prozyklische Wirkung (wegen unbekannter variabler Verzögerungen) zuschreiben. Nicht geklärt ist hingegen, welche Erfolge Staatseingriffe zur (einmaligen) Ankurbelung des Wirtschaftswachstums nach einer anhaltenden Wachstumsschwäche zeitigen könnten. Die in Österreich in den letzten Jahren wiederholt eingesetzten "Konjunkturpakete" (die auch Maßnahmen zur Strukturanpassung enthielten) sind zwar vom WIFO positiv beurteilt worden (Aiginger – Kramer, 2003, Aiginger, 2005), konnten aber angesichts der internationalen Verflechtungen der österreichischen Wirtschaft und der gesamteuropäischen Wachstumsschwäche keinen nachhaltigen Erfolg erzielen.
- (3) Die **Verteilungsfunktion** soll sicherstellen, dass die Wirtschaftspolitik neben der gesamtwirtschaftlichen Effizienz des Wirtschaftens auch Gerechtigkeitsvorstellungen bei der Verteilung der Einkommen und Vermögen berücksichtigt. Diese entziehen sich in ihrem normativen Charakter zwar einer wissenschaftlichen Behandlung durch die Ökonomen, doch gibt es empirisch überprüfbare Hypothesen über den Einfluss von Ungleichheit auf das Wirtschaftswachstum (Bénabou, 1996, Forbes, 2000, Bartel, 2003, Leoni – Pollan, 2003). Schätzergebnisse über diesen Zusammenhang sind nicht unabhängig vom Entwicklungsniveau und von der politischen Organisation der betrachteten Länder. In neoklassischer Tradition wird in einer gewissen Ungleichheit ein Anreizpotential für vermehrte wirtschaftliche Anstrengungen gesehen, das daraus folgende zusätzliche Wirtschaftswachstum kann in weiterer Folge zum Abbau von Ungleichheiten eingesetzt werden. Übereinstimmung besteht hinsichtlich der negativen Wirkungen extremer Ungleichheit für die Entwicklung in sehr armen Ländern. Aber auch in entwickelten Staaten mit demokratischen Regimen wurden negative Wachstumseffekte von ungleicher Verteilung errechnet: Frustrationen bei den benachteiligten Schichten reduziere die Sparneigung, die Arbeits-

anreize und die Konsumneigung und führe im Extremfall zu sozialen Unruhen und zu einer Beeinträchtigung der Rechtssicherheit. Aber auch bei Aufrechterhaltung des sozialen Gefüges dämpft große Ungleichheit in der Einkommensverteilung den privaten Konsum, weil die Konsumneigung bei hohen Einkommen geringer ist als bei niedrigen Einkommen.

Nicht jeder Staatseingriff muss jedoch der Gesellschaft zum Vorteil gereichen. In der Literatur wird der Fall des "**Staatsversagens**" diskutiert, wenn etwa der Staat und seine Bürokratie dazu tendieren, das Interesse der Privaten hintanzustellen und Eigeninteressen zu entfalten (im Sinne der "Neuen Politischen Ökonomie" oder "Public-Choice-Theorie") oder bei der Verstärkung marktwirtschaftlicher Bedingungen andere gesellschaftspolitische Ziele zu vernachlässigen. Dann können der Gesellschaft aus den Aktivitäten der öffentlichen Hand gesamtwirtschaftliche Ineffizienzen und Wohlfahrtsverluste entstehen, die über die vor dem Staatseingriff bestehenden Ineffizienzen hinausgehen. Die Diskussion von Staatsversagen bezieht sich teilweise auf allgemeine Effizienzprobleme großer Organisationen, teilweise aber auch auf die spezifischen Eigenschaften des öffentlichen Sektors. Eine davon ist, dass der Staat in vielen Bereichen über Hoheitsgewalt verfügt und somit als *Monopolist* agiert. Das gilt vor allem für die früher auch in Österreich bedeutenden Staatsmonopole (Salz, Tabak, Brandwein, Verkehrs- und Telekommunikationsbereich) – sie sind durch die Übernahme des EU-Wettbewerbsrechts mittlerweile weitgehend verschwunden. Mangelnder Wettbewerbsdruck kann zur Folge haben, dass öffentliche Leistungen zu überhöhten Kosten erstellt werden, weil technische oder organisatorische Ineffizienzen vorliegen oder über dem Wettbewerbsniveau liegende Arbeitseinkommen, Preise an Zulieferer etc. bezahlt werden. Solche Probleme versucht die Wettbewerbspolitik – vor allem durch die Regelung des öffentlichen Vergabewesens – zu lösen. Ein anderes Manko im öffentlichen Sektor ist die *beschränkte Information* gemeinsam mit *beschränkter Handlungsfähigkeit*: Die staatlichen Organe können im Allgemeinen nur schwer abschätzen, wie sich eine wirtschaftspolitische Maßnahme auswirken wird – vor allem nicht, welche Reaktionen sie bei den Betroffenen auslösen wird. Das mag auch privaten Anbietern passieren, doch können sie daraus eher die Konsequenzen ziehen als Regierungen, die für Anpassungsmaßnahmen oft einen neuerlichen Konsens der Interessengruppen suchen und sich dem Prozess der parlamentarischen Gesetzeswerdung unterwerfen müssen (vgl. hierzu auch *Clemenz, 1998*).

Ein weiterer Aspekt des Verhältnisses zwischen öffentlichem und privatem Sektor der Wirtschaft wird durch das "**Coase-Theorem**" abgedeckt. Coase (1960) sieht keine Notwendigkeit, bei Auftreten von externen Effekten unbedingt den Staat auf den Plan zu rufen. Vielmehr gebe es eine Reihe von Beispielen, in denen sich die privaten Wirtschaftsteilnehmer selbst auf eine optimale Lösung in dem Sinn einigten bzw. einander entsprechende Nutzungsrechte einräumten, sodass kein Akteur mehr besser gestellt werden kann, ohne einen anderen Akteur zu benachteiligen (Pareto-optimale Lösung). Als Beispiel könnte eine Gruppe von Rauchern und Nichtrauchern in einem Raum genannt werden, wobei die Raucher – falls deren Nutzengewinn durch das Rauchen die Nutzeneinbuße bei den Nichtrauchern übersteigt – den Nichtrauchern eine Kompensation für die Zustimmung zum Rauchen anbieten. Folgt man

allerdings *Stiglitz* (2000: 221ff), so sind die Fälle, in denen private Abmachungen zur Internalisierung von externen Effekten führen, nicht besonders häufig. Gründe hierfür sind unter anderen die fehlenden Eigentumsrechte, die mit solchen Abmachungen verbundenen Transaktions- und Informationskosten sowie die möglichen Anreize für "Trittbrettfahrer", von Abmachungen Dritter zu profitieren. Daher können externe Effekte in aller Regel nur durch Mitwirkung der öffentlichen Hand für die Gesellschaft befriedigend verarbeitet werden.

In **modernen demokratischen Gesellschaften** ist die Rolle des Staates als Rechts-, Freiheits- und Verfassungsstaat zwar im Grunde unbestritten, doch bedingen exogene Änderungen von Rahmenbedingungen zum Teil entgegengerichtete Anforderungen an den Staat. Neue Aufgaben im Umweltschutz sowie mehr Bedarf an sozialer Absicherung im Zuge des raschen technologischen und strukturellen Wandels weiten die Staatstätigkeit tendenziell aus. Dem steht die allmähliche Einengung des Entscheidungsspielraums für den nationalen Staat gegenüber, sobald Aufgaben wegfallen oder auf andere Ebenen verlagert werden (z. B. Europäische Union, private Wirtschaft). Tendenziell entsprachen die Staatsaktivitäten früher mehr dem Charakter des "*Leistungsstaates*" (der öffentliche Güter und Dienstleistungen selbst beistellt), heute entsprechen sie zunehmend jenem des "*Gewährleistungsstaates*" (der die Erstellungs- und Finanzierungsverantwortung an Private überträgt und selbst nur eine Gewährleistungsverantwortung behält). In diesem Sinne vertritt *Voigt* (2003) die Auffassung, dass der Staat weitgehend nur eine Ersatzfunktion ausüben soll, um Marktersagen zu korrigieren. Er sieht den künftigen Staat vermehrt nur als Garanten der Bürger- und Menschenrechte, der aber rechtsstaatliche Aufgaben (Schutz- und Sicherheitsaufgaben) ebenso wahrnimmt wie soziale Aufgaben (als Leistungs- oder Gewährleistungsstaat). Weitergehende Aufgaben könne der Nationalstaat nur mehr sehr eingeschränkt erfüllen, weil

- mit der *Globalisierung* die Entscheidungskompetenz zu anderen Stellen wandert (z. B. die Geldpolitik in der WWU zum EZB),
- mit der *europäischen Integration* die Zuständigkeiten (insbesondere die Kompetenzverteilung zwischen Nationalstaat und Gemeinschaftsebene) undurchsichtig werden,
- in *föderalen Staaten* oft unsinnige Zersplitterungen von globalen Aufgaben (Umweltschutz etc.) auftreten und
- die *Mediendominanz* mit ihrer Personalisierung, Emotionalisierung und Dramatisierung der Politik die wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Prioritäten verschleiert werden.

Bayer (1998) ergänzt die traditionelle Dichotomie von Staat und Markt und nennt eine Reihe von Einzelbereichen, die auf der **Partizipation** privater Wirtschaftseinheiten an kollektiven Aufgaben aufbauen. In dezentralen Bereichen wie Ausbildung, Altenbetreuung und Kindergärten u.a können sich die Bürger unmittelbar an der Erfüllung öffentlicher Aufgaben und den dazugehörigen Entscheidungen beteiligen. Dies kommt den Demokratisierungsbestrebungen aus der "Zivilgesellschaft" entgegen und entlastet den Staatshaushalt, wenngleich auch diese Bereiche meist der staatlichen Anreize (z. B. Subventionen) bedürfen. Dennoch ist angesichts von Budgetbeschränkungen und verbreiteter Staatskepsis zu erwarten, dass diese Art von

Selbstbestimmung auf der untersten Verwaltungsebene in Zukunft noch stärker zum Tragen kommt.

Von den oben angesprochenen exogenen Rahmenbedingungen hat für Österreich vor allem der **EU-Beitritt** neue Entscheidungsverhältnisse in der Wirtschaftspolitik gebracht. Obwohl die Zuständigkeit für die Wirtschaftspolitik nach wie vor grundsätzlich bei den Mitgliedstaaten liegt, ist ein Teil der Entscheidungsverantwortung auf die EU-Ebene verlagert worden. Besonders augenfällig ist dies in der Geldpolitik, weil hier der nationale Einfluss durch die Unabhängigkeit der Organe am geringsten ist. Bei den "gemeinsamen Politiken" – wie der Gemeinsamen Handelspolitik, der Gemeinsamen Agrarpolitik, der Wettbewerbspolitik oder dem Binnenmarkt — gilt immerhin, dass die Rechtsentwicklung durch allgemeine Rechtsakte im Rat von politisch verantwortlichen Vertretern der Mitgliedstaaten mitzutragen ist. In vielen anderen Bereichen besteht eine Koordinierungskompetenz der EU-Ebene, so z. B. in der Strukturpolitik und in der Arbeitsmarktpolitik. Selbst in jenen Bereichen, die ausschließlich von den nationalen Regierungen und Parlamenten wahrzunehmen sind (z. B. Wohnungspolitik, Kulturpolitik), müssen sich die Mitgliedstaaten an die im EG-Vertrag festgeschriebenen Grundsätze halten, insbesondere für offene Marktwirtschaften mit freiem Wettbewerb sorgen. In Österreich haben diese Regeln den Wettbewerbsdruck schrittweise erhöht. Die Wirtschaftspolitik hat sich umgestellt und sieht ihre Schwerpunkte heute in der Aufrechterhaltung der fiskalischen Stabilität sowie in der Optimierung des Wachstumsbeitrages über die Struktur-, Arbeitsmarkt-, Bildungs- und Forschungspolitik – um nur einige Beispiele zu nennen, die sich mit dem Koordinationsprogramm der EU in der "Lissabon-Strategie" decken.

2. Wege zur Erhöhung des Wachstumsbeitrages der Staatstätigkeit

Die **theoretische Literatur** liefert *keine eindeutigen Aussagen* hinsichtlich des Staatseinflusses auf das Wirtschaftswachstum (vgl. *Handler et al., 2005*). Konkrete Ergebnisse hängen von der Größe und Struktur der Staatstätigkeit ebenso ab wie von der Effizienz, mit der die beiden möglichen *Ansatzpunkte staatlicher Eingriffe* eingesetzt werden: Der eine betrifft die staatliche Produktion von Gütern und Dienstleistungen selbst, der andere die mögliche staatliche Unterstützung oder Behinderung von Aktivitäten des privaten Sektors (z. B. über die Regeln und die faktische Umsetzung der Wettbewerbspolitik, der Umweltpolitik usw.). Die Produktion von reinen "öffentlichen" Gütern und Dienstleistungen, für welche Nicht-Rivalität herrscht (bisherige Konsumenten werden durch neu hinzukommende nicht in ihrem Nutzen beeinträchtigt) und von deren Konsum niemand ausgeschlossen werden kann, ist weitgehend unbestritten eine staatliche Aufgabe. Ob der Staat allerdings Güter und Leistungen bereitstellen soll, für die Rivalität herrscht und die grundsätzlich auch privat erzeugt werden können, ist eine offene Frage. Nach *Musgrave – Musgrave (1984)* wird am ehesten dann zugunsten staatlicher Produktion entschieden werden, wenn auch externe Effekte auftreten (z. B. im Bildungs- und Gesundheitswesen, in der Wohnungswirtschaft).

Kaum weniger ambivalent sind auch **empirische Untersuchungen**, weil die Ergebnisse offenbar nicht nur zwischen den Staaten (mit ihrem unterschiedlichen ökonomischen Entwicklungsstand und ihren unterschiedlichen institutionellen und verhaltensmäßigen Rahmenbedingungen), sondern auch für einen bestimmten Staat im Zeitablauf variieren. Allerdings kommen etwa *Tanzi – Zee* (1997) auf der Basis der endogenen Wachstumstheorie zum Schluss, dass die Fiskalpolitik eine fundamentale Rolle in der Gestaltung des langfristigen Wachstumspfades der Länder spielen könnte und schließen als Empfehlung an: "economists should not hesitate to recommend changes in the instruments of public finance in the direction that theory has deemed important for enhancing growth, such as the adoption of policies to improve the neutrality of taxation, promote human capital accumulation, and lessen income inequality."

2.1 Institutionelle Komponenten des Staatseinflusses auf die Wirtschaft

Größe und Struktur des öffentlichen Sektors sind in allen Gesellschaften durch die Geschichte und den spezifischen sozio-kulturellen Hintergrund vorgegeben, sie sind aber in demokratischen Gesellschaften entsprechend den Präferenzen der Bürger gestaltbar. Historisch gewachsene Institutionen spielen also eine wichtige Rolle in der Verteilung der Aufgaben zwischen dem Staat und dem privaten Sektor (*Persson*, 2004). Aber auch die Präferenzen der Bürger sind von der gesamtgesellschaftlichen Entwicklung geprägt und können nicht kurzfristig radikal geändert werden (*Easterly*, 2003). In der Auffassung der "**Institutionalisten**" enthalten "gute Institutionen" Anreizstrukturen, mit denen Unsicherheiten reduziert und die Effizienz verbessert werden, die aber auch die Verantwortlichkeit der Politik erhöhen (*North*, 1991). Ein "guter Staat" (good government) definiert sich an Hand von ergebnisorientierten Kriterien wie dem effektiven Schutz der Eigentumsrechte, einem einfachen Regulierungsregime, makroökonomischer Stabilität sowie sozialem Ausgleich und regionalem Zusammenhalt.

Empirisch lässt sich insbesondere im Querschnittsvergleich zwischen Industriestaaten und Entwicklungsländern zeigen, dass der Staatseinfluss auf das Wirtschaftswachstum maßgeblich durch gewachsene Traditionen bestimmt wird. So finden *Hall – Jones* (1999), dass Länder, die westeuropäischem Einfluss besonders stark ausgesetzt sind, auch eine hohe Neigung aufweisen, wachstumsfördernde Strukturpolitiken umzusetzen.

Von besonderer Relevanz für das langfristige Wirtschaftswachstum dürften Unterschiede in der **Rechtstradition** sein, wenn sie sich in einem unterschiedlichen Grad an Staatsinterventionismus niederschlagen. So war das "*sozialistische Rechtssystem*" der früheren kommunistischen Staaten des europäischen Ostens darauf ausgerichtet, dem Staat das gesamte Verfügungssystem (Eigentumsrechte) und das Koordinierungssystem (laufende Wirtschaftsentscheidungen) zu übertragen. Das in Kontinentaleuropa (Frankreich, Deutschland, Österreich, Skandinavien) übliche "*Civil Law*" hat die staatliche Machtposition ebenfalls untermauert, allerdings in einem weit geringeren Ausmaß. Das britische "*Common Law*" kümmert sich dagegen weit mehr um die privaten Rechte des Einzelnen (insbesondere die Eigentumsrechte) und versucht, die staatliche Macht zu begrenzen. Diese Rechtstraditionen übertragen dem Staat in unterschiedlichem Maße die Lösung von Verteilungs- und von Effizienzfragen

("equity" versus "efficiency"). Verwendet man die Rechtstradition als Näherungsgröße für die politische Orientierung eines Landes, dann folgt als Tendenz, dass in einem sozialistischen Rechtssystem die meisten Staatsinterventionen zu gewärtigen sind, die Effizienz der Staats-tätigkeit mangels persönlicher Incentives für die Beamten gering ist und die Staatsausgaben schwerpunktmäßig der Verbesserung der Ausbildungs- und des Gesundheitssystems dienen. In einem Common-Law-System würden die entsprechenden Werte am anderen Ende der Skala liegen.

Auf der Basis solcher Überlegungen haben *La Porta et al.* (1999) mit Hilfe einer Regressions-analyse die Auffassung untermauert, dass die Staatstätigkeit am wenigsten effizient in armen Ländern ist, die nahe am Äquator liegen, ethnisch und sprachlich heterogen sind, auf der französischen Rechtstradition aufbauen sowie einen hohen Anteil an Katholiken oder Musli-men aufweisen. Einschränkend zu solch verallgemeinernden Aussagen ist freilich festzuhalten, dass sie nicht mehr als eine grobe Tendenz wiedergeben können, die Analyse auf äußerst mangelhaften Daten basiert und die Ergebnisse wohl kaum als politische Handlungsanwei-sung zu verstehen sind²⁾.

Die Rechtstradition allein reicht allerdings nicht aus, die unterschiedliche Qualität von Staats-sektoren (gemessen an ihrem Beitrag zum Wirtschaftswachstum) in den einzelnen Ländern zu erklären. Vielmehr ist auch zu berücksichtigen, dass das jeweilige Rechtssystem eine endo-gene Variable sein kann und wird. Da aber die Zeiträume, in denen wechselseitige Einflüsse wirksam werden, bei der Rechts- und Verfassungsentwicklung sehr lang sind, liegt wohl häufig "*historische Endogenität*" vor, wie dies für das britische Common Law demonstriert werden kann: Einerseits erklärt es heute die starke Rechtsstellung des Einzelnen, ist aber andererseits nur aus einer schwachen Position der englischen Krone heraus entstanden.

Andere Autoren haben die Effizienz des öffentlichen Sektors mit dem **Grad an direkter Demo-kratie**, insbesondere auf der lokalen Ebene, in Verbindung gebracht: Je mehr Einfluss die Wähler auf Entscheidungen über die Ausgaben des öffentlichen Sektors und die Besteuerung nehmen, umso niedriger wird die Steuerlast und umso effizienter werden die Staatseinrichtun-gen sein (*Feld – Kirchgässner*, 1998). Dieses Ergebnis deckt sich mit verschiedenen Analysen, die den Implikationen der "*Leviathan-Hypothese*" gewidmet sind (z. B. *Oates*, 1972, *Brennan – Buchanan*, 1977). Diese Hypothese besagt, dass (Zentral-) Regierungen zu Verhaltensweisen neigen können, die jenen eines umsatzmaximierenden Monopolisten entsprechen. Das Levia-*than*-Verhalten kann allerdings durch die Mobilität der Steuerzahler und durch das Wähler-verhalten begrenzt werden.

²⁾ Datenmangel zwingt *La Porta et al.* (1999) dazu, in ihren Regressionen ganz unterschiedliche Datenquellen, Zeiträume (Schwerpunkt neunziger Jahre) und Länder zu berücksichtigen (zwischen 47 und 152 Länder). Die Staats-tätigkeit wird alternativ mit dem Ausmaß und der Qualität staatlicher Interventionen (Qualität des Regulierungs-systems für Unternehmen, Schutz der Eigentumsrechte, höchster Grenzsteuersatz bei der Einkommensteuer), der Effizienz des öffentlichen Sektors (Befragungen zu Korruption, bürokratische Verzögerungen, Steuerwiderstand), der Bereitstellung öffentlicher Güter (Schulbesuch, Analphabetismus, Säuglingssterblichkeit, Qualität der Infrastruktur), Größe des Staatssektors (Transfers und Subventionen, öffentlicher Konsum, Beschäftigung im öffentlichen Sektor, verstaatlichte Unternehmen) und politischer Freiheit (Demokratie, politische Rechte) gemessen.

Diese beiden Beschränkungen für Leviathan-Verhalten sind in einem System mit **fiskalischem Föderalismus** stärker ausgeprägt als unter einer zentralistisch organisierten öffentlichen Administration. *Feld – Kirchgässner – Schaltegger (2003)* geben einen Literaturüberblick über die Effekte einer dezentralen Steuereinhebung auf die Größe des Staatssektors und legen eigene Berechnungen für die Schweizer Kantone im Zeitraum 1980 bis 1998 vor. Aus der früheren Literatur lässt sich kein eindeutiger Schluss bezüglich der "Dezentralisierungshypothese" ziehen, ob also dezentrale Steuerverantwortlichkeit die Größe des Staatssektors tatsächlich eindämmt. Allerdings meinen die Autoren, dass in diesen Studien nicht ausreichend detailliert auf die einzelnen Wirkungskanäle eingegangen wurde, die sich aus der Dezentralisierung ergeben, insbesondere nicht auf den Steuerwettbewerb zwischen den unteren staatlichen Ebenen, dem Steuerexport und die Fragmentierung der Jurisdiktionen. Werden diese Einflüsse im Fall der Schweiz berücksichtigt, dann könne die Dezentralisierungshypothese nicht verworfen werden: Die stärker dezentralisierten Kantone haben kleinere Verwaltungen gemessen an den öffentlichen Einnahmen pro Kopf. Dieser Effekt stamme von der fiskalischen Autonomie der unteren staatlichen Ebenen und nicht vom Wettbewerbsdruck, der sich zwischen den einzelnen Verwaltungsstellen entwickelt.

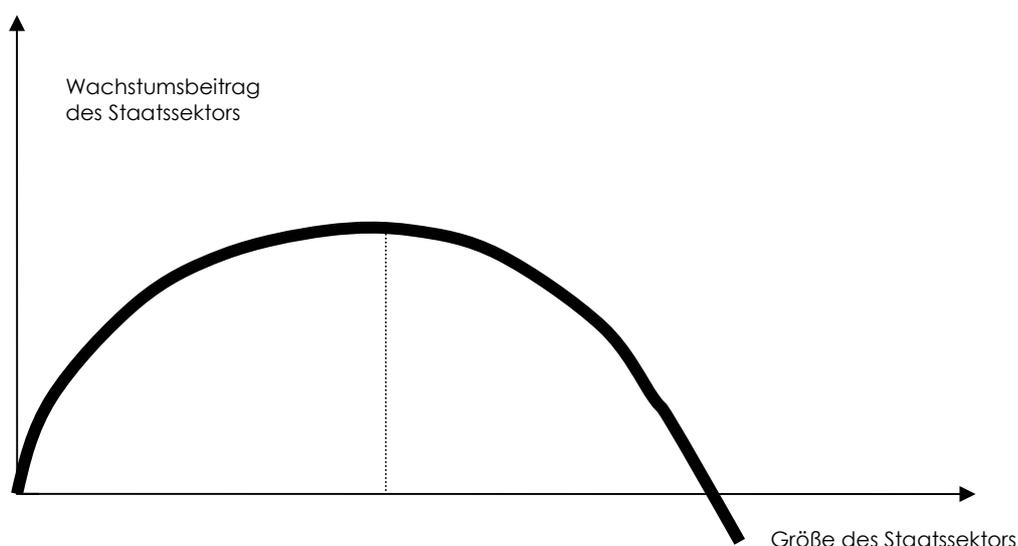
Eine Neuordnung der **föderalen Beziehungen in Österreich** könnte ein gewisses Wachstumspotential freimachen (*Handler – Schratzenstaller, 2005*). Das kann aus internationalen empirischen Studien geschlossen werden, die tendenziell auf einen positiven Zusammenhang zwischen dem Grad der Dezentralisierung und dem Wachstum einer Wirtschaft hinweisen. Verschiedene "Megatrends" (Globalisierung der Güter-, Dienstleistungs-, Kapital- und Arbeitsmärkte, zunehmende Lebenserwartung, Erfordernis ökologischer Maßnahmen) verschieben das Aufgabenspektrum der öffentlichen Hand mit einer Tendenz zur Verstärkung der Aufgaben auf dezentraler Ebene. Die Infrastrukturnetze auf zentralstaatlicher Ebene sind weitgehend errichtet, wogegen auf regionaler und kommunaler Ebene weiterhin ein Nachholbedarf besteht (Bildungseinrichtungen, Daseinsvorsorge, Nahverkehrs-Infrastruktur). Die Bürgernähe auf den unteren Ebenen sollte darüber hinaus auch für hohe Effizienz der Erfüllung öffentlicher Aufgaben sorgen.

Zusammenfassend gibt es eine Reihe von Hinweisen, die den Einfluss von Traditionen, Verfassungen und Institutionen auf die Produktivität und das Wachstum von Nationen bestätigen – durchaus auch im engeren Bereich der Industriestaaten. Wachstumshemmende Elemente dieser Art können oft nur ganz langfristig und meist nur durch umfassende und konsistente Strukturreformen gemildert oder beseitigt werden. Dies gilt nicht zuletzt auch für die institutionelle Qualität der staatlichen Verwaltung. Der Internationale Währungsfonds hat in diesem Zusammenhang eine Reformagenda mit folgenden Elementen vorgeschlagen: (i) Stärkung des Wettbewerbs durch Handelsöffnung und eine effiziente Wettbewerbskontrolle; (ii) mehr Information und höhere Transparenz, um die Verantwortlichkeit der Politiker gegenüber den Bürgern anzuheben; (iii) Verwendung von externen "Ankern" (wie EU- und WTO-Mitgliedschaft) für Vergleichsmaßstäbe und wechselseitige Bewertung; (iv) Dezentralisierung der Staatstätigkeit kann in vielen Fällen zur Begrenzung des Staatsumfanges beitragen (Details siehe *IMF, 2003*).

2.2 Größe des Staatssektors und Wirtschaftswachstum

Seit Barro (1990) versuchen viele Autoren, die theoretischen und empirischen Ambivalenzen zu ordnen, indem sie sich analytisch einer **inversen U-Kurven-Beziehung** zwischen Staatstätigkeit und Wirtschaftswachstum bedienen (Abbildung 1): Diese Darstellung impliziert, dass der Staatssektor in einer Marktwirtschaft positiv zum Wirtschaftswachstum beiträgt, solange er "klein" ist (weil nur die wichtigsten Funktionen der öffentlichen Hand erfüllt werden). Nimmt der Umfang des Staatssektors jedoch mehr und mehr zu, kann sein Wachstumsbeitrag abnehmen oder sogar negativ werden. Zu beachten ist dabei, dass die Ausgabenseite nicht unabhängig von der Art der Finanzierung (Steuer- oder Schuldfinanzierung) ist. In empirischen Analysen des Zusammenhanges zwischen der Größe des Staatssektors und dem Wirtschaftswachstum wird im Allgemeinen davon ausgegangen, dass die Staatsausgaben durch entsprechend hohe Steuern finanziert werden. Staatsausgaben und Steuern sind dann nur zwei Seiten einer Medaille, und es macht keinen Unterschied, ob man den Zusammenhang von der einen oder von der anderen Seite misst.

Abbildung 1: Größe des Staatssektors und Wirtschaftswachstum



Der **positive Beitrag des Staates** stammt direkt entweder aus der Produktion *öffentlicher Güter* (für die kein Markt existiert), aus der Realisierung von positiven *externen Effekten* (insbesondere in den Bereichen Bildung, Forschung, Infrastruktur) oder aus der *effizienten Bereitstellung* von marktmäßigen Dienstleistungen, die vom privaten Sektor nur mit geringerer Effizienz erzeugt werden könnten. Einen indirekten Beitrag liefert der Staat in seiner Regulierungsfunktion, wenn er damit die Tätigkeit der privaten Unternehmen unterstützt.

Negative Effekte entstehen durch Ineffizienzen und Doppelgleisigkeiten in der Verwaltung selbst sowie aus der Behinderung privater Wirtschaftstätigkeit durch Crowding-out, durch Ein-

schränkung des Wettbewerbs und durch unnötige Rechts- und Verwaltungsvorschriften. Mit weiterer Ausdehnung der Staatstätigkeit wird der kumulierte Beitrag immer geringer und kann schließlich negativ werden: Dann verringert die Staatstätigkeit das Wirtschaftswachstum. Ob der Staat in seiner *Verteilungsfunktion* positive oder negative Effekte auf das Wirtschaftswachstum ausübt, kann nur an konkreten Fällen beurteilt werden. Weitgehend unbestritten ist, dass extreme Einkommens- und Vermögensunterschiede, insbesondere wenn sie am unteren Ende der Verteilung mit verbreiteter Armut verbunden sind, das marktwirtschaftliche System und seine Vorzüge in Frage stellen (Zweimüller, 2000). Andererseits ist jede Umverteilung auch mit Kosten verbunden, die gegen die Vorteile aufzurechnen sind: ". . . redistributing the pie also shrinks the pie" (Leach, 2004, S. 391).

Zwischen dem aufsteigenden und dem absteigenden Ast der inversen U-Kurve liegt nach diesem Konzept ein **optimaler Punkt**, den die Wirtschaftspolitik sucht, der aber empirisch nur schwer zu lokalisieren ist. Dieser Punkt ist auch nicht eindeutig, weil er von der Anordnung der staatlichen Aktivitäten abhängt: Er gilt nur dann, wenn die (positiven) Kernaktivitäten des Staates zwischen Nullpunkt und maximalem Wert der Kurve gereicht werden und die übrigen Aktivitäten rechts vom maximalen Wert liegen. Dahinter steckt implizit die Ausgangsannahme, dass Staaten gegründet wurden, um jene *Kernaufgaben* ("core activities") wahrzunehmen, die (auch) zu Wachstum beitragen. Damit ist diese Darstellung auch von der Vorfrage abhängig, welche Leistungen des öffentlichen Sektors als Kernaktivitäten eingestuft und daher a priori zum aufsteigenden Ast gerechnet werden.

2.3 Gibt es empirische Hinweise auf die optimale Größe des Staatssektors?

Wie misst man nun die Größe des Staatssektors? Gängige **Indikatoren** sind etwa das Verhältnis der Staatsausgaben zum Brutto-Inlandsprodukt (BIP) oder der Anteil der öffentlich Bediensteten an der Gesamtbeschäftigung. Der erste Indikator – die *Staats(ausgaben)quote* – wurde als Aggregat in seiner zeitlichen Entwicklung schon eingangs in einer Übersicht dargestellt und beschrieben. Eine Aufgliederung nach den wichtigsten Ausgabenkategorien (funktionale Gliederung) für die EU 15 im Jahr 2004 zeigt, dass die Sozialausgaben der bei weitem größte Ausgabenposten sind und 19,2% des BIP ausmachen. Es folgen allgemeine öffentliche Dienste, Gesundheit, Erziehung und wirtschaftliche Angelegenheiten mit je etwa 4% bis 7% des BIP.

Alternativ zur Ausgabenquote kann auch die *Abgabenquote* (Verhältnis des Abgabenaufkommens – Steuern und Sozialversicherungsbeiträge – zum BIP) untersucht werden. Das Gesamtbild entspricht dem bei den Ausgaben. In der Abgabenstruktur dominieren Konsumsteuern (30,6% des BIP) vor Sozialabgaben (28,8%) und persönlichen Einkommensteuern (24,9%). Der *Beschäftigungsanteil* des öffentlichen Sektors ist in Schweden (30,0%) und Dänemark (28,8%) am höchsten und erreicht in Deutschland und den Niederlanden nur gut ein Drittel dieser Werte (Übersicht 2).

Übersicht 2: Indikatoren für die Größe des Staatssektors in der EU 15 im Jahr 2004

	Staatsausgabenquote nach Kategorien					Abgabenstruktur			Öffentlicher Beschäftigungsanteil In %
	Sozialausgaben	Allg. öffentl. Dienste	Gesundheit	Erziehung	Wirtschaftl. Angelegenheiten	Konsumsteuern	Sozialabgaben	Einkommensteuern	
	In % des BIP					In % der Gesamtabgaben			
Belgien	17,9	9,5	7,0	6,2	5,3	24,9	30,9	30,7	17,2
Deutschland	22,1	6,0	6,1	4,0	3,6	28,9	41,0	22,7	10,0
Griechenland	19,2	9,8	4,9	3,5	6,9	35,8	36,1	14,1	11,1
Spanien	13,0	4,9	5,5	4,4	4,9	28,0	34,8	18,6	13,5
Frankreich	21,9	7,1	7,3	6,4	3,2	25,6	37,1	17,0	20,6
Irland	9,1	3,5	7,1	4,5	5,0	38,1	14,9	27,8	11,4
Italien	18,4	8,7	6,8	5,0	4,0	26,4	30,0	24,5	14,7
Luxemburg	18,8	5,4	5,5	5,4	4,9	31,6	27,8	17,3	14,9
Niederlande	17,3	8,1	4,5	5,2	4,7	32,0	36,9	16,5	10,9
Österreich	21,2	7,0	6,7	5,7	5,1	28,3	34,0	23,9	10,9
Portugal	15,2	6,2	6,6	7,4	4,9	36,7	31,7	15,8	16,1
Finnland	21,9	6,6	6,7	6,0	4,8	31,8	26,9	30,4	23,5
Dänemark	23,0	7,4	7,1	8,3	3,7	32,8	2,4	53,7	28,8
Schweden	24,3	7,6	7,0	7,4	4,8	25,9	28,6	31,2	30,0
Großbritannien	16,2	4,8	7,0	5,8	2,9	31,9	18,4	29,2	17,8
EU 15	19,2	6,5	6,5	5,3	3,8	30,6	28,8	24,9	16,8

Q: Eurostat NewCronos; OECD Revenue Statistics, OECD Economic Outlook Database; WIFO-Berechnungen.

Wie bereits ausgeführt, beruhen die Entscheidung einer demokratischen Gesellschaft (durch direktes Votum oder wiederholtes Wählen von Programmen) über die Aufgaben, die der Staat für die Bürger erledigen soll, auf historischen Bezügen und politischen Überlegungen und nur teilweise auf ökonomischer Rationalität. Daher reichen die ökonomische Theorie und empirische Analysen meist nicht aus, die optimale Größe des Staatssektors zu bestimmen. Ökonomische Überlegungen sind aber dann von Nutzen, wenn die Staatsgröße zu Erfolgsindikatoren der Staatstätigkeit in Beziehung gesetzt wird, insbesondere also wenn der **Zusammenhang zwischen Umfang und Erfolg der Staatstätigkeit** zu untersuchen ist.

Afonso – Schuknecht – Tanzi (2005) haben diesen Zusammenhang für 23 OECD-Länder an Hand ihrer beiden Indikatoren PSP und PSE³⁾ untersucht. Sie kommen zum Ergebnis, dass Länder mit *kleinen Staatssektoren* (in denen die Staatsausgaben in Prozent des BIP im Jahr 2000 unter 40% lagen) im Durchschnitt besser abschnitten als Länder mit mittelgroßem Staatssektor (mit Staatsausgaben von 40% bis 50% des BIP) oder mit großen Staatssektoren (über 50% des BIP). Kleine Staatssektoren fallen häufig mit einer hervorragenden Administration, mit wirtschaftlicher und sozialer Stabilität sowie mit günstiger Wirtschaftsentwicklung zusammen, wo-

³⁾ PSP (Public Sector Performance) ist ein Indikator, der die Erfolge der Staatstätigkeit als aggregierter Index über verschiedene Aktionsfelder an Hand relevanter ökonomischer und sozialer Größen misst. PSE (Public Sector Efficiency) ist ein aus PSP abgeleiteter Effizienzindikator, indem der PSP-Indikator für jede staatliche Aktivitätsgruppe in Relation zu den Staatsausgaben in dieser Gruppe gesetzt wird. Ungeachtet der Messprobleme mit diesen Indikatoren sehen die Autoren in ihnen die beste Alternative zu Kostendaten für öffentliche Dienste, die auf einer international vergleichbaren Basis nicht zur Verfügung stehen.

gegen die Einkommensverteilung eher bei großen Staatssektoren ausgeglichen ist. Kleine Staatssektoren sind deutlich effizienter als große Staatssektoren, vor allem, wenn man dafür Indikatoren heranzieht, die die Interaktion zwischen öffentlichen Politiken und dem Markt an Hand von Allokation, Verteilung und Stabilität messen ("Musgrave-Indikatoren").

Dieses Ergebnis ist nicht selbsterklärend, weil eine hohe Staatsausgabenquote auch mit einem gut funktionierenden Staatssektor verbunden sein kann, der für die hohen Kosten der Staatstätigkeit eine entsprechend hohe Qualität der öffentlichen Güter und Leistungen bietet. Daher muss als zusätzliches Kriterium auch die **Struktur der Staatsausgaben** berücksichtigt werden. Eine einfache Gliederung unterscheidet den (negativ besetzten) Staatskonsum von (positiv eingeschätzten) öffentlichen Investitionen. Dies ist aber für die praktische Wirtschaftspolitik zu wenig aussagekräftig, weil öffentlicher Konsum auch wachstumsrelevante Ausgaben (beispielsweise in den Bereichen Ausbildung, Weiterbildung, Forschung) enthält und öffentliche Investitionen nicht immer wachstumsträchtig sein werden. *Tanzi – Zee (1997)* unterteilen die öffentlichen Ausgaben daher in "produktive" (wachstumsfördernde) und "unproduktive" (wachstumshemmende) Kategorien – doch kommt man auch damit der konkreten wirtschaftspolitischen Umsetzung nicht viel näher. Es besteht ja weiterhin das Problem, dass manche der aus einer Wachstumsperspektive "unproduktiven" Ausgaben anderen wirtschafts(politischen) Zielen dienen können⁴⁾.

Hohe Transfers, Subventionen und Gehälter für Staatsbedienstete bedeuten in aller Regel auch eine hohe Abgabenquote (*Barro, 1991*), aber wie schon bei den Staatsausgaben können auch hohe Steuern nicht eindeutig als negativ eingestuft werden. Eine Gesellschaft könnte sich aus freien Stücken dafür entscheiden (und darin ihren größten Nutzen finden), dass sie mehr Aufgaben, als in anderen Ländern üblich, dem Staat zuweist. Dabei kommt es aus Wachstumssicht letztlich wiederum auf die **Struktur der Abgaben** an.

La Porta et al. (1999) liefern dazu auch empirische Belege. Aus ihren Korrelationsanalysen für verschiedene Wirkungsindikatoren ergibt sich, dass Länder mit großen Staatssektoren weniger korrupt sind, weniger bürokratische Verzögerungen aufweisen, über eine höhere Qualität der Staatsdienste verfügen – aber auch eine höhere Steuerbelastung in Kauf zu nehmen haben.

Am anderen Ende des Spektrums empirischer Belege stehen jene Untersuchungen, die den **optimalen Punkt** der Staatsausgaben schon bei etwa 10% bis 20% des BIP erkennen wollen. So stellen *Gwartney et al. (1998, S. 27)* fest, dass "the level of government that maximises the performance of the economy would place government expenditures at 15 percent or less of GDP". Gemessen an den europäischen Ländern, die Staatssektoren von etwa 50% des BIP und mehr kennen, erscheint dies unplausibel niedrig. Wirklichkeitsnäher erscheinen die Ergebnisse von *Pevcin (2004)*, der für 12 EU-Länder, darunter Österreich, die Schätzung von invertierten U-Funktionen für den Zeitraum 1950-1996 vornimmt. Sie ergibt mit Hilfe eines Fehlerkomponentenmodells im Durchschnitt über die Länder einen optimalen Punkt bei 42% des BIP im

⁴⁾ Zu Versuchen einer empirischen Zuordnung zu diesen beiden Ausgabenkategorien siehe *Handler (2006)*.

Vergleich zu dem tatsächlich im Jahr 1996 eingenommenen Durchschnitt von 52% des BIP. Den Unterschied zwischen den beiden Werten interpretiert Pevcin als effizienzsteigerndes Reduktionspotential der Staatstätigkeit. *Vedder – Gallaway (1998)* kommen in ihren Untersuchungen zum Schluss, dass in Schwellenländern mit noch kleinem Staatssektor dessen Zunahme das Wirtschaftswachstum günstig beeinflusst, weil damit die Rahmenbedingungen für die private Wirtschaft noch verbessert werden. In Ländern mit großen Staatssektor – wie im typischen EU-Land mit hohen Transferleistungen – würde dagegen das Wirtschaftswachstum durch eine Eindämmung der Staatstätigkeit unterstützt werden. *Tanzi – Schuknecht (2003)* untersuchen die Beziehung zwischen Pro-Kopf-Wachstum und Veränderungen der Staatsausgaben in Prozent des BIP. Für OECD-Länder in der Periode 1960-2000 errechnen sie eine enge negative Korrelation, aus der sie den Schluss ziehen, dass für diese Ländergruppe ein Abbau von Staatsausgaben das Wirtschaftswachstum unterstützen könnte.

Insgesamt sind die empirischen Ergebnisse bezüglich des Einflusses der Staatsgröße auf ihre Wirtschaftlichkeit **widersprüchlich**, wobei ein Teil der Diskrepanz auf unterschiedliche Messmethoden, Zeitperioden und Ländergruppierungen beruhen wird. *Tanzi – Schuknecht (2003)* betrachten OECD-Länder, wogegen *La Porta et al. (1999)* auch viele Entwicklungsländer in ihre Analysen einbeziehen. Möglicherweise ist auch die "Größe des Staatssektors" ein zu allgemeiner Maßstab, um den Einfluss des Staates auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung richtig erfassen zu können.

2.4 Effizienz der Staatstätigkeit und Wirtschaftswachstum

Ergänzend soll daher noch überlegt werden, wie sich direkte Maßnahmen zur Verbesserung der Effizienz der Staatstätigkeit auf die Gesamtwirtschaft auswirken. Erfahrungen in vielen Ländern mit einem tendenziell wachsenden Staatsumfang ohne sichtbaren Zuwachs an Leistungen haben die eingangs angeführte Trendwende eingeleitet, die nun nicht nur eine Begrenzung der öffentlichen Leistungen der Menge nach anstrebt, sondern diese Leistungen pro Einheit auch kostengünstiger angeboten haben will. Effiziente Leistungsproduktion erfolgt bei vorgegebener Qualität zu den niedrigsten möglichen Kosten. Reformen des öffentlichen Sektors mit diesem Ziel versuchen einerseits, die Staatstätigkeit auf Kernfunktionen zu beschränken (weil der Staat in der Produktion öffentlicher Güter komparative Vorteile besitzt), und andererseits, neue Managementmethoden auch im öffentlichen Sektor durchzusetzen. Diese ergeben typischerweise eine Dezentralisierung der Staatstätigkeit, eine verstärkte Kundenorientierung, die Deregulierung von natürlichen Monopolen und die Privatisierung von marktorientierten Staatsbetrieben. Besonders erfolgversprechend sind Verwaltungsreformen, mit welchen die Entscheidungswege verkürzt, die Verantwortungen delegiert, Budgetprozesse transparent gestaltet und Marktmechanismen in die Auftragsvergabe eingeführt werden. Schlagworte wie "New Public Management", "Total Quality Management" oder "eGovernment" sind heute bereits unverzichtbare Elemente der öffentlichen Verwaltung.

2.5 Staatstätigkeit aus österreichischer Perspektive

In der Zeit **unmittelbar nach dem 2. Weltkrieg** war es eine der unumgänglichen Aufgaben der öffentlichen Hand, die Kriegsschäden zu beseitigen und geordnete Eigentumsverhältnisse herzustellen. Insbesondere im Zusammenhang mit dem "Deutschen Eigentum", den Ansprüchen der Besatzungsmächte und den Reparationszahlungen nach Erreichen des Staatsvertrages von 1955 war die ordnende Hand des Staates nicht zu entbehren.

Erst allmählich konnten marktwirtschaftliche Rahmenbedingungen etabliert werden, die in Österreich (wie in der Bundesrepublik Deutschland) die Form der "*Sozialen Marktwirtschaft*" annahmen. Diese ist etwa nach Siebert (2005: 43) "als eine Wirtschaftsordnung zu verstehen, die versucht, Markt und Wettbewerb mit sozialer Absicherung und Gerechtigkeit zu verbinden". In Österreich entwickelte sich das System der **Sozialpartnerschaft**, das zunächst der Beziehung zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen gewidmet war, sich aber zu einem "Drei-Parteien-System" entwickelte, in welches die staatliche Bundesebene (oft auch zu deren Lasten) voll integriert war. Der wichtigste positive Effekt der Sozialpartnerschaft war es, soziale Konflikte weitgehend nicht "auf der Straße" und in offener Konfrontation auszutragen, sondern in Gesprächen zwischen den betroffenen Gruppen mit dem Ziel einer konsensualen Lösung aufzuarbeiten. Dies führte letztlich dazu, dass sich politische Entscheidungen einschließlich der Vorbereitung von Gesetzesentwürfen zunehmend von der Regierungs- und Parlamentsebene zu den Sozialpartnern verlagerten. Daraus ergab sich eine gewisse Erstarrung des politischen Lebens in Österreich verbunden mit einer allmählichen Versteinerung der Entscheidungen. Dieses System wurde zunehmend in Österreich als unbefriedigend empfunden und von internationalen Organisationen (IWF, OECD, EU) kritisiert.

Auch **Österreich** ist bestrebt, die **Größe des Staatssektors zu begrenzen**. Die Bundesregierung hat in ihrer Regierungserklärung vom 6. 3. 2003 angekündigt, die Abgabenquote bis 2006 auf 43% und bis 2010 auf 40% zu drücken. Es gibt zwar keine konkreten Maßnahmenbereiche zur Umsetzung dieses Postulats, die Entwicklung der Abgabenquote seither ist aber konsistent mit der angekündigten Politiklinie. Im Nationalen Reformprogramm Österreichs vom Herbst 2005 wird dieses Ziel wiederholt. Es soll durch eine Senkung der Ausgabenquote bei gleichzeitiger Steigerung der Qualität der öffentlichen Leistungen erreicht werden.

Mit dem Beitritt Österreichs zum EWR und zur EU verlagerten sich viele wirtschaftspolitische Entscheidungen auf die **EU-Ebene**. Als eine der Folgen verlor die Sozialpartnerschaft im Lande merklich an Bedeutung. Verstärkt wurde diese Tendenz durch den Regierungswechsel im Jahr 2000, weil nun Regierung und Parlament ihre Entscheidungsverantwortung betonten. Parallel dazu war es aber das Bestreben der Regierung, die Staatsaufgaben insgesamt zurückzunehmen und dadurch einerseits zur Konsolidierung des Staatshaushaltes beizutragen und andererseits die marktwirtschaftlichen Elemente zu stärken.

2.6 Lissabon-Strategie und Staatstätigkeit

Die **Lissabon-Strategie** der Europäischen Union (siehe *Europäischer Rat, 2000*) ordnet dem Staatssektor auf nationaler Ebene einen wichtigen Beitrag zur Erhöhung des Wachstumspfad- es in der Gemeinschaft zu. Erfolge werden insbesondere von einer Effizienzverbesserung der Tätigkeit des Staates und seiner Institutionen selbst sowie von einer Optimierung der Staatsausgaben- und Staatseinnahmenstruktur erwartet. Diese Aspekte werden auf EU-Ebene unter den Schlagworten "Qualität" und "Nachhaltigkeit" der öffentlichen Finanzen diskutiert. Von den nationalen Regierungen wird erwartet, dass sie die Umsetzung der gemeinsam erar- beiteten Konzepte vorantreiben. Daher sind die Zielsetzungen von Lissabon im Hinblick auf den öffentlichen Sektor auch für die österreichische Wirtschaftspolitik relevant. Im Sinne der Offenen Methode der Koordination, die beim Lissabon-Gipfel propagiert wurde, wird man sich dabei auf Vergleiche mit anderen Staaten beziehen und Erfolgspraktiken auch in Öster- reich anzuwenden versuchen.

Im Zusammenhang mit der Lissabon-Strategie werden in der EU vornehmlich folgende Fragen diskutiert:

- Welche *Aufgaben* können vom privaten Sektor nicht oder nicht effizient erbracht werden und müssen daher der Staatstätigkeit vorbehalten bleiben?
- Wie wird sichergestellt, dass die Staatstätigkeit *effizient* gestaltet ist?
- Wie soll die Staatstätigkeit *finanziert* werden? Zur Gänze aus gleichzeitig fließenden Staatseinnahmen oder auch durch Staatsverschuldung?

Die Lissabon-Strategie ist auf die **Anhebung des langfristigen Wachstumspfad- es** ausgerichtet. Daher ist zwischen langfristigen Maßnahmen und kurzfristigen Anstößen, die das Erreichen des langfristigen Pfades unterstützen, zu unterscheiden. Für alle Maßnahmen auf nationaler Ebene gilt, dass sie nicht nur in den Rahmen der strukturpolitischen Koordinierungsbemühun- gen auf EU-Ebene (der "Lissabon-Strategie" i. e. S.), sondern auch der geld- und fiskalpoliti- schen Grundsätze der Eurozone (wie sie im Art. 104 EGV und im "Stabilitäts- und Wachstums- pakt" festgelegt sind) passen müssen. Die wachstumsorientierten Maßnahmen der nationalen Fiskalpolitik dürfen daher vor allem nicht die *fiskalische Stabilität* in Frage stellen.

Innerhalb dieses Rahmens sieht die Lissabon-Strategie vor, dass das **langfristige** Wirtschaftswachstum durch eine Erhöhung der *Qualität der öffentlichen Finanzen* unterstützt werden soll. Damit werden folgende Bereiche angesprochen:

- Die *Struktur der Staatsausgaben und -einnahmen* wäre in zwei Dimensionen auf ihren Wachstumsbeitrag hin zu überprüfen: (i) in der vertikalen Dimension der zuständigen Gebietskörperschaften – zentrale oder dezentrale Verantwortung für die Erfüllung der Staatsaufgaben – und (ii) in der horizontalen Dimension der verschiedenen Ausgaben- und Einnahmenkategorien – wie verlässlich man mehr oder weniger "produktive" Staatsausgaben sowie die Wachstumsrelevanz von Steuern und Abgaben orten kann, ist freilich eine offene Frage.

- Die *budgetären Institutionen* (z. B. mehrjährige Budgetplanung, Ausgabenregeln, output-statt inputbezogene Kontrolle und Evaluation öffentlicher Ausgaben) sollen eine konsistente und effiziente Prioritätenumsetzung gewährleisten. Verwaltungsreformen könnten die *Effizienz der Staatstätigkeit* verbessern, um die direkten Kosten für den Staat und die Folgekosten im privaten Sektor zu minimieren.

Ein konkreter Faktor, der beide Bereiche in praktisch allen EU-Staaten betrifft, ist das abzusehende *Ende der budgetären Entlastung aus sinkenden Zinssätzen*. Um negative Einflüsse dieser Entwicklung auf die Umsetzung der Lissabon-Ziele zu vermeiden, wird in verschiedenen EU-Gremien vorgeschlagen, Einschränkungen des Staatskonsums und der staatlichen Transfers zugunsten von öffentlichen Ausgaben mit höherer Wachstumsrelevanz zu überlegen und institutionell vorzubereiten. Ein anderer Faktor, der nun schon über viele Jahre die einschlägigen internationalen Gremien (vornehmlich im Rahmen der OECD) beschäftigt, sind *demografische Entwicklungen* mit dem Schwerpunkt auf dem Altern der Bevölkerung in den Industriestaaten (siehe z. B. OECD, 2005B).

Das **Nationale Reformprogramm Österreichs**, das im Umsetzung der reformierten Lissabon-Strategie im Herbst 2005 der Europäischen Kommission vorzulegen war, enthält nur punktuell Maßnahmen zur Umstrukturierung der Staatsausgaben (Pensionsreform, Forschungsmilliarde, Breitbandoffensive) und der Steuereinnahmen (Erhöhung der Mineralölsteuer, Einführung einer Kohle- und Erdgasabgabe), doch wurden unabhängig davon Maßnahmen im Rahmen der Haushaltsrechtsreform 2005 konzipiert, die die Qualität der öffentlichen Finanzen spürbar verbessern sollten. Dazu gehört erstens eine neue Staatszielbestimmung, wonach die Gebietskörperschaften nachhaltig geordnete Finanzen, ein gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht und die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern anzustreben haben. Zweitens wird es für den Bund künftig einen mittelfristigen Finanzrahmen geben, der die Ausgabenseite auf vier Jahre im Voraus festlegt. Und drittens werden die Grundsätze der Haushaltsführung für den Bund neu formuliert und auf Wirkung, Effizienz und Transparenz ausgerichtet. Diese Haushaltsreform liegt als Regierungsvorlage im Parlament, mit einer Beschlussfassung ist noch im Jahr 2006 zu rechnen.

Zu diskutieren wären auch die Möglichkeiten und Grenzen der **kurzfristigen** Fiskalpolitik zur Unterstützung des Wirtschaftswachstums – insbesondere, ob es einen Trade-off zwischen Konjunktur- und Wachstumspolitik gibt. Es lässt sich weder theoretisch noch empirisch eindeutig feststellen, ob und wie weit sich die laufende und eher kurzfristig orientierte Fiskalpolitik für die langfristigen Wachstumsziele nützen lässt. Vor allem ist umstritten, ob die anhaltende europäische Wachstumsschwäche eines geld- und fiskalpolitischen "Anstoßes" bedurft hätte, um den angestrebten höheren Wachstumspfad zu erreichen. Diese Fragen können auch im Rahmen des Weißbuches nicht abschließend behandelt werden, sie fungieren aber als Schnittstelle zu weiter führenden Überlegungen über die Effektivität des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP), die Auswirkungen der jüngsten Reform des SWP, die Sinnhaftigkeit einer wirkungsvollen "europäischen" Fiskalpolitik (mit einer nennenswerten Höhe der EU-Budgetausgaben) etc.

In der Literatur werden diese Fragen mitunter aus dem Blickwinkel der *Volatilität des Wirtschaftswachstums* gesehen und die Frage behandelt, ob langfristige (produktivitätssteigernde) Investitionen diese Volatilität dämpfen oder erhöhen. Bei *Aghion et al. (2005)* hängt das Ergebnis theoretisch und empirisch von der Effizienz der Kapitalmärkte ab: Sind sie effizient, wirken langfristige Investitionen volatilitätsdämpfend, gibt es Beschränkungen bei der Kreditfinanzierung können sie die Volatilität auch erhöhen. Die aus der Wachstumsperspektive interessantere Fragestellung ist aber, ob durch kurzfristige Anstoßmaßnahmen ein bleibender positiver Impuls auf den Wachstumspfad zu erreichen ist. *Gemmell et al. (2006)* gehen dieser Frage nach und kommen zum Schluss, dass die Hauptwirkung "kurzfristig" (innerhalb von 1 bis 3 Jahren) ist, aber bleibend sein kann, wenn die Effekte von wachstumsfördernden Maßnahmen (z. B. Umschichtung zu produktiven Staatsausgaben) nicht durch konterkarierende Maßnahmen (z. B. wachstumshemmende Steuerfinanzierung) kompensiert werden.

Lamo – Strauch (2002) widmen sich den *Wirkungskanälen*, über welche der Staat die kurzfristige Stabilität beeinflussen kann und unterscheiden dabei ein keynesianisches von einem neoklassischen Grundmodell. Im keynesianischen Modell ist der wichtigste Kanal der fiskalische Multiplikator, der misst, wie sich eine Veränderung der Staatsausgaben oder der Steuern auf eine Veränderung des Volkseinkommens auswirkt. Empirische Ergebnisse weisen häufig darauf hin, dass es einen positiven Multiplikator gibt, der kurzfristig knapp über Eins liegt und mittelfristig auf die Hälfte dieses Wertes sinkt (*Hemming et al., 2002*). Im neoklassischen Modell kommt es zentral auf die Elastizität des Arbeitsangebots an, aber auch darauf, ob eine fiskalpolitische Maßnahme temporär oder permanent ist und wie sie finanziert wird. Weitere Faktoren sind der Grad der Offenheit der Wirtschaft, das Ausmaß von Preisrigiditäten, die Haltung der Geldpolitik und die Zinsreagibilität der Investitionen.

Die Zielvorstellungen der 2005 reformierten Lissabon-Strategie sind in den "Integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung (2005-2008)" enthalten. Dort wird großer Wert auf **makroökonomische Stabilität** gelegt. Insbesondere wird die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte als Voraussetzung für eine dauerhafte Anhebung des Wachstumspfades gesehen, die auch eine uneingeschränkte Entfaltung der automatischen Stabilisatoren zulässt. Den Mitgliedstaaten wird empfohlen, ihre mittelfristigen haushaltspolitischen Ziele auf eine Weise einzuhalten, die prozyklische Wirkungen vermeidet. Eine nationale Gesamtstrategie soll sicherstellen, dass die Stabilisierungspolitik und die Strukturpolitik einander unterstützen. Daher sollen Marktreformen die Flexibilität, Mobilität und Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und der Arbeitnehmer verbessern, damit Konjunkturschwankungen, der technologische Wandel und die Globalisierung wirkungsvoll verkraftet werden können.

Die Vereinbarkeit von langfristiger Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen und fiskalischer Stabilisierung sieht auch die Europäische Zentralbank nicht nur als wünschenswert, sondern auch als konkrete Möglichkeit, sofern die Stabilisierung überwiegend über **automatische Stabilisatoren** und nicht über finanzpolitische Feinsteuerungsmaßnahmen erreicht wird (*EZB, 2002*). Zu beachten ist dabei, dass der Einfluss der automatischen Stabilisatoren auf der Ausgabenseite mit der Höhe der Staatsquote und auf der Einnahmenseite mit der Progressivität des Steuer-

systems wächst. Dies wirft zunächst Finanzierungsfragen auf, weil die Kosten zusätzlicher Kreditfinanzierung die langfristige fiskalische Stabilität beeinträchtigen und die Spartätigkeit im privaten Sektor verstärken können. Darüber hinaus treten Effizienzfragen auf, weil beispielsweise zusätzliche Unterstützungen für Arbeitslose oder Unternehmen die Anreize zur Arbeitssuche oder zu Investitionen und Innovationen dämpfen können. Die OECD (1999) schätzt für die Eurozone, dass die Volatilität der Outputlücke (gemessen am Root Mean Square) in den neunziger Jahren ohne automatische Stabilisatoren um etwa 30% höher als tatsächlich gewesen wäre. In einer Aufgliederung nach Ländern liegt Österreich am unteren Ende der Skala, der Dämpfungseffekt war vernachlässigbar gering.

3. Der Staat als Gestalter von zentralen Standortfaktoren

3.1 Wettbewerbsfähigkeit von Staaten und Standortpolitik

Krugman (1994) bezeichnet "**Wettbewerbsfähigkeit**" von Staaten als ein weitgehend aussagegeloses Konzept, weil die großen Staaten (im Gegensatz zu den großen Unternehmen) der Welt nicht in wirtschaftlichem Wettbewerb miteinander stünden.

Siebert (2006) hat sich ausführlich mit Fragen des Standortwettbewerbs auseinandergesetzt und korrigiert die Sicht von Krugman in einem wichtigen Aspekt: Dieser habe zwar in mancher Hinsicht Recht, übersehe aber die Wirkungen der rasch zunehmenden internationalen *Mobilität der Produktionsfaktoren*. Kapital, Technologien und hoch qualifizierte Arbeit sind heute über Staatsgrenzen hinweg verfügbar und beeinflussen damit die Produktivität des immobilen Produktionsfaktoren an einem Wirtschaftsstandort, sei es ein lokaler Standort, ein Land oder eine der Weltregionen (etwa die EU oder die USA). Die Länder stehen mit ihrer **Standortpolitik** im Wettbewerb um diese mobilen Faktoren. Wettbewerbsfähigkeit ist nach Siebert somit die Kapazität eines Standortes, mobile Produktionsfaktoren anzuziehen und im Land zu halten.

Das Konzept des Standortwettbewerbs steht einem gewissen Gegensatz zur herkömmlichen (neoklassisch geprägten) **Außenhandels**theorie. Kümmert sich diese schwerpunktmäßig um den Austausch von Gütern und Leistungen bei gegebener Faktorausstattung sowie gegebenen Technologien und Präferenzen, so setzt die **Standort**theorie Anpassungsmöglichkeiten in diesen Größen voraus.

Untersucht man die wichtigsten Produktionsfaktoren im Hinblick auf ihre **Mobilitätseigenschaften** und damit auf ihren Beitrag zum Standortwettbewerb, so stellt man Folgendes fest:

- *Kapital* in jeder Form ist solange mobil, als es nicht in der einen oder anderen Form gebunden wird. Solche Bindungen sind offensichtlich, wenn es sich um Investitionen in Realkapital (Maschinen, Gebäude) handelt, sie können aber auch für Finanzkapital eingegangen werden (zeitliche Bindungen oder in Fällen, in denen potenzielle Buchverluste nicht realisiert werden sollen). Im grenzüberschreitenden Standortwettbewerb geht es um mobiles Kapital, das in Form von ausländischen Direktinvestitionen in Realkapital veranlagt werden soll.

- Mit ausländischen Direktinvestitionen ist oft auch ein Transfer *neuer Technologien* und Managementverfahren verbunden. Im Gegensatz zu Kapital, das nur an einem Ort eingesetzt werden kann, können Technologien weitergegeben und an mehreren Orten gleichzeitig verwendet werden.
- *Qualifiziertes Humankapital* ist für den Standortwettbewerb ebenfalls von herausragender Bedeutung. Es ist im Allgemeinen (z. B. als Ausfluss von Sprachkenntnissen und einem meist breiteren kulturellen Hintergrund) viel mobiler als unqualifizierte Arbeit, doch hängt das tatsächliche Mobilitätsverhalten auch von den Marktverhältnissen ab (Arbeitslosigkeit in bestimmten Qualifikationsgruppen erhöht den Druck zu mehr Mobilität).

Weitere Aspekte im Zusammenhang mit der Mobilität der Produktionsfaktoren sind

- (i) rechtliche und tatsächliche Migrationsmöglichkeiten (vor allem rechtliche Mobilitäts-schranken für Arbeit und Kapital),
- (ii) internationale Demonstrationseffekte über das Kommunikationssystem, die Informationen über nachahmenswerte Problemlösungen in anderen Ländern bieten, und
- (iii) die Mobilität des Finanzanlagekapitals, die die Mobilität des Realkapitals unterstützen kann.

3.2 Auswirkungen von Kapitalbewegungen auf den Wirtschaftsstandort

Für das *kapitalimportierende Land* ergeben sich Vorteile, sofern die heimische Grenzproduktivität des Kapitals höher ist als die an das Ausland zu entrichtende Verzinsung des Kapitals. Ein weiterer Vorteil ergibt sich, wenn durch die zusätzliche Kapitalausstattung die Grenzproduktivität der Arbeit steigt.

Für das *kapitalexportierende Land* kann zunächst ebenfalls angenommen werden, dass sich Vorteile dann einstellen, wenn die im Ausland erzielte Verzinsung des Kapitals höher ist als die Grenzproduktivität des Kapitals im Inland. Die Sparer können somit im Ausland ein höheres Einkommen erzielen als im Inland und in der Folge steigt das Brutto-Nationaleinkommen des kapitalexportierenden Landes.

Dieses Ergebnis gilt nicht mehr, wenn die bisher getroffene implizite Annahme wegfällt, dass die Kapitaleigner im Land bleiben. Es ist aber auch denkbar, dass die Kapitaleigner ihr Unternehmen aus dem bisherigen Standort A zu einem anderen Standort B verlagern. Dann wird nicht nur die Kapitalausstattung des Standortes (Landes) A verringert, sondern in der Folge auch seine Einkommensmöglichkeiten. Etwas abgeschwächt sind die Folgen dann, wenn die Kapitaleigner zwar mit ihrem bisherigen Unternehmen im Land bleiben, aber neues Kapital außer Landes investieren – wie dies für Deutschland, Frankreich und Großbritannien seit Beginn der neunziger Jahre zu beobachten ist. Solche Kapitalbewegungen werden beispielsweise induziert, wenn im Land A Steuern erhöht oder neue Regeln erlassen werden, die die Ertragsrate des Kapitals verringern. Ähnliche Wirkungen entfaltet eine Politik, die Unsicherheit für die Kapitaleigner mit sich bringt und dadurch die erwartete Ertragsrate des Kapitals verrin-

gert. Schließlich genügt auch, dass das Ausland seine Standortattraktivität erhöht, wodurch die relative Attraktivität des Inlandes sinkt.

Zu diesem "**Produktionsfunktionsansatz**" gibt es aber noch ergänzende bzw. kompensierende Aspekte. Zu berücksichtigen sind jene positiven **Handelseffekte**, die aus dem vermehrten Außenhandel als Folge von Direktinvestitionen im Ausland entstehen. Sind die Kapitalexporte (K) komplementär zu den Exporten (X) von Gütern und Dienstleistungen (d. h. $dX/dK > 0$), dann steigen die Warenexporte im Zuge von Kapitalexporten, sind sie substitutiv ($dX/dK < 0$), dann sinken die Warenexporte.

Diese Unterscheidung ist wichtig, weil sie über die Beschäftigungswirkung von Kapitalexporten Auskunft geben kann. Sind die beiden Größen **komplementär** (sodass Kapitalexporte die Warenexporte stützen), kann man wiederum 2 Fälle unterscheiden:

- Werden mit dem exportierten Kapital *Zwischenprodukte* für das Inland erzeugt, die importiert und im inländischen Produktionsprozess eingesetzt werden, so dienen die Kapitalexporte der Reduzierung von Produktionskosten im Inland und somit der Verbesserung der Wettbewerbsposition der betroffenen inländischen Unternehmen.
- Werden hingegen mit dem exportierten Kapital im Ausland *Endprodukte* erzeugt, in welchen hochwertige *Zwischenprodukte* aus dem Inland mit verwendet werden, dann hilft dies, bisherige Märkte für *Zwischenprodukte* (z. B. für Investitionsgüter) zu halten oder neue zu gewinnen.

Sind die beiden Größen hingegen **substitutiv**, dann tritt ausländische Produktion an die Stelle der bisherigen inländischen Exportproduktion: Die Produktion emigriert in ein anderes Land. Auch daraus lassen sich indirekte Vorteile für das Inland ableiten, weil durch den vermehrten Wettbewerbsdruck der ohnehin unvermeidbare Strukturwandel beschleunigt wird. Schließlich sind auch noch die Kapitaleinkommen (Dividenden etc.) aus dem exportierten Kapital auf der positiven Seite zu veranschlagen.

3.3 Aufgabe des Staates in der Standortpolitik

Die steigende Wettbewerbsintensität in offenen Märkten hat den Staat in seiner Funktion als Gestalter der **Rahmenbedingungen für den Wettbewerb der Standorte** in den Mittelpunkt des Interesses gerückt. Mit der fortschreitenden europäischen Integration geht ein Prozess der nominellen und realen Konvergenz einher, der ohnehin viele Komponenten des wirtschaftlichen Rahmens in den EU-Ländern vorbestimmt. Das betrifft insbesondere die zentrale Geldpolitik und den Stabilisierungsaspekt der Fiskalpolitik, doch können die einzelnen EU-Mitglieder auch bei wichtigen Wirtschaftsparemtern (z. B. Steuersätze, Arbeitsmarktbedingungen) nicht wesentlich voneinander abweichen. Der Spielraum für die nationale Standortpolitik ist damit zwar begrenzt, aber im Rahmen der gemeinschaftlichen Zielsetzungen doch gegeben.

Aufgabe des Staates in der **Standortpolitik** ist es, durch die Bereitstellung öffentlicher Güter (wie Bildung oder die Verkehrsinfrastruktur), eines produktionsfreundlichen Steuersystems und

eines entsprechenden Verwaltungs- und Regulierungsapparates die Attraktivität des eigenen Standortes für die mobilen internationalen Produktionsfaktoren zu verbessern. Ein optimaler Instrumentenmix zur Erreichung dieser Ziele muss neben den Vorteilen der Staatstätigkeit auch die Finanzierungskosten berücksichtigen. Siebert (2006) nennt als Beispiel, dass eine hervorragende Infrastruktur nur dann die mobilen ausländischen Produktionsfaktoren anziehen wird, wenn die Finanzierung nicht über exorbitante Einkommens- oder Vermögenssteuern finanziert wird. Oder wenn nicht umgekehrt niedrige Steuern zur Folge haben, dass die Infrastruktur unzureichend ist. Jedenfalls muss die Standortpolitik berücksichtigen, dass mobile Produktionsfaktoren grundsätzlich eine Ausstiegsoption für den Fall nutzen können, dass sich die Rahmenbedingungen für wirtschaftliche Aktivität an einem Standort verschlechtern.

Mit zunehmender Mobilität der Produktionsfaktoren schwindet der **wirtschaftspolitische Spielraum** der nationalen Regierungen (Siebert, 2006). Als Folge der Globalisierung haben heute schon viele Mittelbetriebe Zweigniederlassungen, Vertriebsstätten oder Kooperationen mit einer Reihe von anderen Ländern. Für sie ist es einfach, auf Änderungen in der Qualität des Standortes rasch und ohne hohe Kosten mit einem Standortwechsel zu reagieren. Das Schlagwort vom "Wettbewerb der Standorte" wurde vor allem in Hinblick auf die hohe Mobilität der Unternehmen geprägt, die ihren Standort von den Ergebnissen der Wirtschaftspolitik (Qualität der Arbeitskräfte, Steuerbelastung, administrative Belastung etc.) und damit der Effizienz des öffentlichen Sektors abhängig machen.

Zur **Standortqualität Österreichs** hat das WIFO in der Vergangenheit bereits eine Reihe von Studien veröffentlicht (z. B. Bayer, 1995, Pfaffermayr, 1998, Aiginger – Kramer, 2003). Das Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten hat 1996 an einem Leitbild für den Standort Österreich gearbeitet, welches sich mit den Stärken und Schwächen des Standortes Österreich auseinandersetzt und folgende Maßnahmenbereiche herausstreicht (Handler et al., 1996): Förderung der Anpassungsfähigkeit von Unternehmen, Forcieren einer neuen Kultur der Selbständigkeit, Schaffung eines wirtschaftsfreundlichen Umfeldes mit einfachen und stabilen Rahmenbedingungen in rechtlicher, wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht, Betonung der Standortvorteile aus der geopolitischen Lage sowie aus der Ausbildungsqualität und Kreativität der Arbeitskräfte, Erhöhung der Technologieintensität über die Verbesserung des nationalen Innovationssystems. Ziel müsse es sein, den Mangel an einem international anerkannten Standortprofil allmählich auszumerzen. Dazu bedürfe es einer Standortspezialisierung unter gleichzeitiger Ausnützung externer Effekte durch Clusterbildung, Ausrichtung der Bildungsinfrastruktur auf lebenslanges Lernen und der Beseitigung des Rückstandes an Tertiärisierung. Der Standort Österreich solle letztlich ein ökologisches Profil vermitteln, in welchem Umwelt und Wirtschaft nicht als Gegensätze empfunden werden. Dazu gehöre auch eine umweltgerechte Modernisierung der physischen Infrastruktur.

Das Spannungsverhältnis zwischen "Wettbewerb" und "Wettbewerbsfähigkeit" enthält ein Konfliktpotential, lässt aber auch Synergien zu. Beide Begriffe benennen Zwischenziele in der Wirtschaftspolitik, die zum gemeinsamen Endziel der Wohlstandsvermehrung beitragen sollen. Die beiden Begriffe beschreiben unterschiedliche wirtschaftliche Phänomene, die aber durchaus miteinander zusammenhängen (vgl. etwa Burger – Handler, 2002). Versteht man unter Wett-

bewerb den Suchprozess am Markt, durch welchen die Nachfrager und Anbieter zu einem Geschäftsabschluss kommen, so bezeichnet Wettbewerbsfähigkeit die relative Stellung der Anbieter untereinander in ihrer Fähigkeit, zu gewinnbringenden oder wenigstens kostendeckenden Geschäftsabschlüssen zu gelangen. Wettbewerb wird daher als Druckmittel zu Rationalisierung im Unternehmen und Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit gesehen, doch kann zunehmender Wettbewerb auch zum Ausscheiden von schwachen Unternehmen aus dem Markt führen. Für die Wirtschaftspolitik stellt sich die Frage, ob das Ausscheiden eine alltägliche Erscheinung in einer dynamischen Wettbewerbswirtschaft ist, in der frei werdende Arbeitsplätze sofort durch die vielen Neugründungen absorbiert werden, oder ob das Ausscheiden als Spirale nach unten zu werten ist, weil keine neuen Unternehmen nachkommen, die Zahl der am Markt befindlichen Unternehmen schrumpft und der Wettbewerb nachlässt.

3.4 Internationaler Standortwettbewerb

Die **Qualität jedes Wirtschaftsstandortes** basiert auf seinen Stärken unter Berücksichtigung seiner Schwächen. Die Stärken und Schwächen wiederum hängen von den Rahmenbedingungen ab, die aus den Verhaltenstraditionen im privaten Sektor und den institutionellen Vorgaben durch den Staat resultieren. Die Parameter des ersten Bereichs sind unter gewöhnlichen Umständen weitgehend vorgegeben und lassen sich (abgesehen von Krisenzeiten) nur allmählich und langfristig ändern. Bezüglich der Staatstätigkeit ist zu unterscheiden zwischen dem ordnungspolitischen Grundgerüst (z. B. den Rechts- und Regulierungsregeln für eine soziale Marktwirtschaft), das ebenfalls nur schrittweise angepasst werden kann, und den ablaufpolitischen Maßnahmen (z. B. Anpassung von Steuersätzen) im Rahmen der Prozesspolitik.

Standortpolitische Maßnahmen einzelner Länder konzentrieren sich heute (in der EU auch im Einklang mit der Lissabon-Strategie) auf die Bereiche Bildung, Forschung und Infrastruktur (Aiginger, 2005):

- *Aus- und Weiterbildung* bestimmen die Qualität des Humankapitals und damit die Fähigkeit, technische, soziale und organisatorische Innovationen vorzunehmen. Die Qualität des Humankapitals ist ein dynamisches Konzept, es kommt nicht so sehr auf einen gegebenen Bestand an Wissen und Fertigkeiten an, sondern auch auf Fähigkeit zur raschen Anpassung des einmal Erlernten an den Strukturwandel auf den nationalen und internationalen Märkten. Daher spielt neben der Erstausbildung selbst die Weiterbildung eine zunehmend wichtige Rolle für die Standortqualität.
- *Forschung und Innovationen* sind für die Standortqualität eines Landes im Spitzensegment verantwortlich, somit auch dafür, ob die Produktivitätsfortschritte in einem Land eher von neuen Entwicklungen oder von Imitationen bereits vorhandenen Wissens abgeleitet werden können.
- Schließlich sind Investitionen in die *physische Infrastruktur* oft die Voraussetzung, dass die raumüberwindende Kommunikation zu wettbewerbsfähigen Kosten erfolgen kann. Da

Infrastrukturinvestitionen in der Regel hohe Errichtungs- und Anlaufkosten verursachen und mit langen Abschreibungszeiten verbunden sind, sind sie oft nur über Sonderfinanzierungen (etwa die Energieanleihen im Österreich der frühen Nachkriegszeit) oder PPP-Modelle (vorwiegend im Straßen- und Eisenbahnbau) zu realisieren (Puwein et al., 2004).

Welche Folgerungen lassen sich daraus für die **österreichische Standortpolitik** ableiten? Für Österreich ist phasen- und bereichsweise ein Nachholbedarf an Investitionen in die physische Infrastruktur festgestellt worden, der sich unmittelbar aus der neuen Position des Standortes Österreich in einem integrierten Europa ergibt.

Engpässe haben sich vor allem in Bereichen mit raschem Strukturwandel, wie in der *Telekommunikation*, ergeben, doch haben hier mittlerweile – wohl auch wegen der Beseitigung des früheren Staatsmonopols – völlig neue Technologien mit neuen Anforderungen an die Infrastruktur Einzug gehalten. Der Wettbewerb hat für eine rasche Modernisierung der Infrastruktur gesorgt, die auch schon Anzeichen von Überinvestition zeigt (man denke an die Diskussion um die Handymasten). In der Nutzung von Breitbandnetzen kommt Österreich hingegen kaum über den OECD-Durchschnitt hinaus.

Am anderen Ende des Spektrums stehen die Investitionen in die *Eisenbahn-Infrastruktur* (einschließlich des rollenden Materials), die nach wie vor vom früheren Monopolisten dominiert wird. In diesem Bereich gab es lange Zeit Finanzierungsengpässe, in den letzten Jahren eher Umsetzungsverzögerungen im Baubereich. Im Bemühen, die Eisenbahndienste mit alternativen Anbietern im Straßen- und Flugverkehr wettbewerbsfähig zu gestalten, bedarf es einer Modernisierung und Erweiterung der Verlade- und Abfertigungsterminals, einer Beschleunigung der Streckenführung im Güterfernverkehr sowie einer weiteren Betonung der Kundenorientierung im Personenverkehr.

Im *Straßenverkehr* gibt es zwar keine wesentlichen Lücken mehr (auf den Sonderfall der Verkehrsverbindungen zwischen Wien und Bratislava braucht hier nicht näher eingegangen zu werden), doch hat die Verschränkung der Wirtschaftsräume in Europa zu einem vermehrten Verkehrsaufkommen mit neuen Schwerpunkten geführt. Für die völlig überlasteten Nord-Süd-Strecken müssen unter Einbeziehung von TEN-Projekten der EU neue Lösungen gefunden werden, die mit dem Ziel der Umweltgerechtigkeit kompatibel sind (Schlagwort "Brenner-Basistunnel"). Für andere Strecken mit vermehrtem Verkehrsaufkommen bietet sich der Ausbau bestehender Straßenzüge an (z. B. Westautobahn).

Ähnlich wie im Straßenverkehr gilt es auch, die rasch steigende Nachfrage im *Flugverkehr* durch umweltkompatible Lösungen zu befriedigen: Da neue Flugplätze kaum noch genehmigt werden, geht es hier um die Erweiterung und technische Modernisierung bestehender Einrichtungen und um eine Lösung für das in Europa stark zersplitterte Flugsicherungswesen.

Schließlich sei noch auf mögliche Probleme in der *Energieversorgung* hingewiesen. Seit Jahren wird über eine Erweiterung der Produktionskapazitäten, der Leitungskapazitäten im Höchstspannungsbereich bzw. über Alternativen zum monopolistischen Angebot an Gaslieferungen hingewiesen.

Zu den **Wachstumswirkungen von Infrastrukturinvestitionen** gibt es eine umfangreiche empirische Literatur, die allerdings differenzierte Ergebnisse enthält (Handler et al., 2005). Hauptansatzpunkt der Untersuchungen ist die Verringerung von Produktionskosten im privaten Sektor,

die mit der Errichtung öffentlicher Infrastruktureinrichtungen verbunden ist oder sein sollte. Die überwiegende Zahl der Arbeiten in diesem Bereich beschäftigt sich mit dem Straßenbau, der Wasserver- und -entsorgung sowie dem sozialen Wohnbau. Wegen unterschiedlicher Datenverfügbarkeit liegen für die USA wesentlich mehr Studien vor als für Europa oder andere Kontinente. Eine frühe Kontroverse über die Wachstumswirkungen von Infrastrukturinvestitionen wurde zwischen *Aschauer* (1989) und *Munnell* (1990) ausgetragen, die beide positive Auswirkungen von öffentlichen Infrastrukturinvestitionen auf das gesamtwirtschaftliche Wachstum konstatierten. Allerdings wurden die hohen Outputelastizitäten von öffentlichem Kapital bei *Aschauer* (für die Periode 1949 bis 1985 lagen die Schätzwerte je nach Gleichungsspezifikation zwischen 0,38 und 0,56) von *Munnell* als unplausibel hoch kritisiert. Sie verwendet im Gegensatz zu den aggregierten Daten bei *Aschauer* Informationen auf Ebene der US-Bundesstaaten und erhält daraus deutlich niedrigere Elastizitäten. Spätere Studien (vgl. den Überblicksartikel von *Stephan*, 1997) finden nach wie vor einen positiven Zusammenhang, allerdings sind die Elastizitäten nur noch in der Größenordnung von 0,05 bis 0,30. Jüngste Studien für Europa sind noch differenzierter: Sie stellen zwar nicht in Frage, dass Infrastrukturinvestitionen für den Wirtschaftsablauf im privaten Sektor wichtig sind, lassen dies aber nicht generell für alle Investitionen gelten und schlagen daher projektbezogene Kosten-Nutzen-Analysen als Voraussetzung für die Projektverwirklichung vor.

Im **internationalen Wettbewerb der Standorte** kommt dem Staat die wichtige Rolle zu, die eigenen Standortvorteile zu sichern und bestehende Standortschwächen allmählich auszumerzen. Diese Aufgabe ist nicht statisch zu sehen, sondern als dynamischer Prozess, in welchem auf die Entwicklung der Standortvoraussetzungen in Partner- und Konkurrenzländern Bedacht zu nehmen ist. Dabei handelt es sich insofern auch um einen "strategischen" Prozess, als die (relative) Standortqualität von der Reaktion der Konkurrenzstandorte auf eigene Maßnahmen (z. B. Steuersenkungen) abhängt.

Grenzen des Standortwettbewerbs treten dort zutage, wo der Wettbewerb um mobile Produktionsfaktoren negative Nebeneffekte in anderen Bereichen zeitigt: Beispielsweise kann sich ein "race to the bottom" im Steuersystem in einer Vernachlässigung der Infrastruktur oder des Bildungswesen niederschlagen. Allerdings darf der Standortwettbewerb nicht nur negativ gesehen werden, wenn etwa der Wettbewerbseffekt ins Kalkül gezogen wird: Die Bürger und Unternehmen stimmen durch Ausnützung ihrer Exit-Option "mit ihren Füßen" ab, um ihre Präferenzen durchzusetzen und die Behörden zum Benchmarking mit anderen öffentlichen Einrichtungen (insbesondere auch mit solchen in anderen Ländern) anzuhalten. Die betroffenen Staaten haben die Möglichkeit, auf den Steuerdruck nach unten zu reagieren, indem sie etwa (wie bei der dualen Einkommensbesteuerung in skandinavischen Ländern) die international mobilen Produktionsfaktoren niedriger zu besteuern als immobile Faktoren.

Um negative Effekte des Standortwettbewerbs einzudämmen, kann **zwischenstaatliche Kooperation**, wenn nicht Harmonisierung von institutionellen Rahmenbedingungen angestrebt werden (*Siebert*, 2006, spricht dann von einem "Kartell der Regierungen"). Solche Kooperationen bieten sich in folgenden Bereichen geradezu an:

- bei *globalen öffentlichen Gütern* kann es nicht dem Wettbewerb zwischen den Staaten überlassen bleiben, das Optimum an anzubietender Menge und Qualität (z. B. an Eindämmung der Emission von Treibhausgasen) zu bestimmen;
- bei *grenzüberschreitenden externen Effekten* bedarf es der zwischenstaatlichen Kooperation, um Trittbrettfahrer-Verhalten zu unterbinden (als Beispiel können wiederum Umweltschäden dienen);
- bei *strategischer Handelspolitik* einzelner Länder, die ihre Marktmacht auf den Weltmärkten zu Lasten anderer Staaten ausnützen wollen (z. B. Verzerrung des Marktes durch Subventionierung bestimmter Produkte).

Ganz allgemein sind **Grenzen der Entstaatlichung** und der Liberalisierung dort zu erkennen, wo "core activities" des Staates betroffen sind, also vor allem wenn

- die Bereitstellung öffentlicher Güter (wie Sicherheit, Gesundheit und Umweltschutz) nicht mehr gewährleistet ist,
- externe Effekte zu suboptimaler Produktion im privaten Sektor führen (z. B. bei Bildung und Forschung),
- ordnungspolitische Vorgaben (z. B. Sicherung des marktwirtschaftlichen Systems durch eine effiziente Wettbewerbskontrolle) verletzt werden oder
- gesellschaftspolitische Zielsetzungen (z. B. Verteilungsgerechtigkeit) nicht durch marktwirtschaftliche Instrumente sichergestellt wird.

Gerade in Bereichen, aus denen sich der Staat zurückzieht, ist die Gefahr des Entstehens von "Regulierungslücken" gegeben. Wie durch die empirische Evidenz (aus der Liberalisierung von Netzwerkindustrien) belegt wird, erfordert der Rückzug des Staates aus vormals gemeinwirtschaftlich organisierten Wirtschaftsaktivitäten die Etablierung einer **adäquaten Regulierungs- und Wettbewerbspolitik**. Der nachhaltige Erfolg der Liberalisierung und die langfristige Absicherung der "Liberalisierungsdividende" hängen maßgeblich vom Regulierungsdesign ab. Nur ein effektives Zusammenwirken von Regulierungs- und Wettbewerbspolitik kann verhindern, dass die vormals staatlichen Monopole durch private Monopole ersetzt werden und die Liberalisierungseffekte nach einem anfänglichen Strohfeuer wirkungslos verpuffen. Unter den Rahmenbedingungen des liberalisierten Binnenmarkts kommt der staatlichen Regulierungs- und Wettbewerbspolitik die Rolle eines wesentlichen Standortfaktors zu. Im Standortwettbewerb werden jene Länder reüssieren, denen es gelingt, mittels "intelligenter Regulierung" (smart regulation) die positiven Liberalisierungseffekte für die heimische Volkswirtschaft langfristig abzusichern.

Was kann aus diesem Befund für **Liberalisierung und Regulierung in Österreich** abgeleitet werden? Die OECD hat in ihrem letzten Länderbericht über Österreich (OECD, 2005A) bei aller Anerkennung vergangener Reformbemühungen ein weiterhin bestehendes großes Reformpotential geortet. Neben dem Abbau von Anpassungshemmnissen auf dem Arbeitsmarkt (bezüglich Saisonbeschäftigungen, Familienförderungen, Rückforderung von Sozialhilfeleistungen) und Erleichterungen des Marktzutritts für Unternehmen (Verwaltungsaufwand, Unternehmensabgaben, Ladenöffnungszeiten, Befähigungsnachweise, Freie Berufe generell) wurden Durchsetzungs- und Effizienzverbesserungen im Wettbewerbsaufsichtssystem gefordert, die teilweise bereits erfüllt sind (Kronzeugenregelung, personelle Stärkung der Wettbewerbsbehörde. Handlungsbedarf sieht die OECD weiterhin beim komplizierten institutionellen Aufbau der Wettbewerbskontrolle, beim Mangel an strafrechtlichen Sanktionen für Wettbewerbsvergehen und bei den Netzwerkindustrien (hohe Konzentration im Elektrizitätssektor, geringe Preistransparenz für Endkunden der E-Wirtschaft, staatlicher Mehrheitsbesitz).

Literaturhinweise

- Afonso, A., Schuknecht, L., Tanzi, V., "Public sector efficiency: An international comparison", *Public Choice*, 2005, 123(3-4), S. 321-347.
- Aghion, Ph., "Growth and institutions", *Empirica* 32(1), 2005, S. 3-18.
- Aghion, Ph., Angeletos, G. M., Banerjee, A., Manova, K., "Volatility and growth: Credit constraints and productivity-enhancing investment", MIT Department of Economics, Working Paper No. 05-15, 2005, [http://post.economics.harvard.edu/faculty/aghion/papers/Volatility_and_Growth.pdf]
- Aiginger, K., "Strategien zur Erhöhung von Wachstum und Beschäftigung in Österreich", Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Mai, 2005.
- Aiginger, K., Kramer, H., "Wirtschaftspolitik zur Steigerung des Wirtschaftswachstums", WIFO-Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen und des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, Wien, 2003.
- Aschauer, D. A., "Is public expenditure productive?", *Journal of Monetary Economics*, 1989, 23, S. 177-200.
- Barro, R., "Government spending in a simple model of endogenous growth", *Journal of Political Economy*, 1990, 98(5), S. 103-125.
- Barro, R., "Economic growth in a cross-section of countries", *Quarterly Journal of Economics*, 1991, 106(2), S. 407-443.
- Bartel, R., "Einkommensverteilung und Wirtschaftswachstum", Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften, Linz, 2003, *WISO* 26(3), S. 75-100.
- Bayer, K., "Standortindikatoren", WIFO-Studie im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Angelegenheiten, Wien, 1995.
- Bayer, K., "Neue Prioritäten und Instrumente für Öffentliche Leistungen", in: Kurt Bayer (Koord.), *Der Staat und seine Funktionen: Neue Formen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben*, Bundesministerium für Finanzen, 1998, S. 37-51.
- Bénabou, R., "Inequality and growth", National Bureau of Economic Research, Working Paper 5658, 1996, [<http://www.wws.princeton.edu/rbenabou/w5658.pdf>].
- Brennan, G., Buchanan, J. M., "Towards a Tax Constitution for Leviathan", *Journal of Public Economics*, 1977, 8(3), S. 255-273.
- Burger, Ch., Handler, H., "Competition policy: Challenges for Authorities and Business", in: Handler, H., Burger, Ch. (Hrsg.), *Competition and competitiveness in a New Economy*, Austrian Ministry for Economic Affairs and Labour, Wien, 2002, S. 185-204.
- Clemenz, G., "Theoretische und wirtschaftspolitische Grundzüge", in: Bayer, K. (Koord.), *Der Staat und seine Funktionen: Neue Formen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben*, Bundesministerium für Finanzen, Juni, 1998, S. 53-84.
- Coase, R. H., "The problem of social cost", *Journal of Law and Economics*, 1960, 3, S. 1-44.

- Easterly, W., "National policies and economic growth: A reappraisal", Working Paper No. 27, Center for Global Development, New York University, 2003.
- Europäischer Rat, "Schlussfolgerungen der Europäischen Präsidentschaft", Lissabon, 2000.
- EZB, "Die Wirkungsweise automatischer fiskalischer Stabilisatoren im Euro-Währungsgebiet", Monatsberichte der Europäischen Zentralbank, April, 2002, S. 35-50.
- European Commission, "Public Finances in EMU 2004", Luxemburg, 2004.
- European Commission, "Public Finances in EMU 2005", Luxemburg, 2005.
- Farhauer, O., "Folgt aus der Theorie des endogenen Wachstums eine neue Wirtschaftspolitik? Wirtschaftspolitische Relevanz und ihre empirische Bedeutung", Konjunkturpolitik 47(3), 2001, S. 214-250.
- Feld, L. P., Kirchgässner, G., "Die politische Ökonomie der direkten Demokratie: Eine Übersicht", Universität St. Gallen, Department of Economics, Discussion Paper No. 9807, 1998.
- Feld, L. P., Kirchgässner, G., Schaltegger, C. A., "Decentralized Taxation and the Size of Government: Evidence from Swiss State and Local Governments", CESifo Working Paper 1087, 2003.
- Forbes, K. J., "A reassessment of the relationship between inequality and growth", American Economic Review 90(4), 2000, S. 869-887.
- Friedman, M., "The role of monetary policy", American Economic Review, 1968, 58(1), S. 1-17.
- Gemmell, N., Kneller, R., Sanz, I., "Fiscal policy impacts on growth in the OECD: Are they long- or short-run?", unpublished working paper, January, 2006.
- Gwartney, J. D., Lawson, R. A., Holcombe, R. G., "The size and functions of government and economic growth", study prepared for the Joint Economic Committee of the US Congress, Washington, DC, 1998.
- Hall, R., Jones, C., "Why do some countries produce so much more output per worker than others?", Quarterly Journal of Economics, 1999, S. 83-116.
- Handler, H., "Staatsausgaben und Wirtschaftswachstum in Europa: Der Beitrag der öffentlichen Ausgaben zur Lissabon-Strategie", WIFO-Studie, Mai, 2006.
- Handler, H., Buchinger, St., Darlap, P., "Ansätze zu einem Leitbild für den Wirtschaftsstandort Österreich", in Handler, H. (Hrsg.), Wirtschaftsstandort Österreich: Wettbewerbsstrategien für das 21. Jahrhundert, Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten, Sektion Wirtschaftspolitik, Wien, 1996.
- Handler, H., Knabe, A., Koebel, B., Schratzenstaller, M., Wehke, S., "The Impact of Public Budgets on Overall Productivity Growth", WIFO Working Papers, 2005, (255).
- Handler, H., Koebel, B., Reiss, Ph., Schratzenstaller, M., "The Size and Performance of Public Sector Activities in Europe", WIFO Working Papers, 2005, (246).
- Handler, H., Schratzenstaller, M., "Aspekte einer wachstumsorientierten Ausgestaltung des österreichischen Finanzausgleichs und des österreichischen Stabilitätspakts", WIFO-Studie im Auftrag des Österreichischen Städtebundes, Februar, 2005.
- Hemming, R., Kell, M., Mahfouz, S., "The effectiveness of fiscal policy in stimulating economic activity – a review of the literature", International Monetary Fund, Working Paper 02/208, 2002.
- IMF, "Growth and institutions", in International Monetary Fund, World Economic Outlook, Chapter III, 2003, S. 95-128.
- Krugman, P. R., "Competitiveness: A dangerous obsession", Foreign Affairs, 1994, 73(2), S. 28-44.
- Lamo, A., Strauch, R., "The contribution of public finances to the European growth strategy", in Banca d'Italia, The impact of fiscal policy, Research Department, Public Finance Workshop papers, Perugia, March 2002, S. 479-519.
- La Porta, R., López-de-Silanes, F., Shleifer, A., Vishny, R., "The quality of government", Journal of Law, Economics, and Organization, 1999 15(1).
- Leach, J., "A course in public economics", Cambridge University Press, 2004.
- Leoni, Th., Pollan, W., "The impact of inequality on economic growth", WIFO Working Papers, 2003, (211).
- Lucas, R. E., jr., "On the mechanics of economic development", Journal of Monetary Economics, 1988, 22(1), S. 3-42.

- Munnell, A. H., "How does public infrastructure affect regional economic performance?", in Munnell, A. H. (Hrsg.), Is there a shortfall in public capital investment? Federal Reserve Bank of Boston, Conference Series No. 34, 1990, S. 69-103.
- Musgrave, R. A., "The theory of public finance", New York (McGraw-Hill), 1959.
- Musgrave, R. A., Musgrave, P. B., "Public finance in theory and practice", New York (McGraw-Hill Book Company), 1984.
- North, D. C., "Structure and change in economic history", New York (Norton) 1981.
- North, D. C., "Institutions, institutional change, and economic performance", New York (Cambridge University Press), 1990.
- North, D. C., "Institutions", Journal of Economic Perspectives, 1991, 5, S. 97-112.
- Oates, W. E., "Fiscal Federalism", New York, 1972.
- OECD, "Economic Outlook", Paris, 1998.
- OECD, "Automatic fiscal stabilisers", ECO/CPE/WP1(99)12, September 1999 (Kurzfassung in OECD, Economic Outlook 66, Dezember, 1999).
- OECD (2005A), "Economic Survey of Austria 2005", Paris, 31 Mai, 2005.
- OECD (2005B), "Ageing and pension system reform: Implications for financial markets and economic policies", Financial Market Trends, Supplement, November, 2005.
- Osborne, D., Gaebler, T., "Reinventing government", New York (Penguin Books), 1992.
- Persson, T., "Consequences of constitutions", Journal of the European Economic Association, 2004, 2 (2-3), S. 139-161.
- Pevcin, P., "Does optimal size of government spending exist?", paper presented to the EGPA (European Group of Public Administration) 2004 Annual Conference, Ljubljana, September, 2004.
- Pfaffermayr, M., "Standortindikatoren Österreich: Jahresbericht 1996/97", WIFO-Studie im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Angelegenheiten, Wien, April, 1998.
- Puwein, W., Czerny, M., Handler, H., Kletzan, D., Weingärtler, M., "Modelle der 'Public Private Partnership' im Lichte der theoretischen Diskussion und der empirischen Erfahrungen", WIFO-Studie gefördert vom Jubiläumsfonds der Oesterreichischen Nationalbank, Wien, Dezember, 2004.
- Romer, P. M., "Increasing returns and long-run growth", Journal of Political Economy, 1986, 94(5), S. 1002-1037.
- Romer, P. M., "Beyond classical and Keynesian macroeconomic policy", Policy Options, July-August, 1994. [<http://www.stanford.edu/~promer/policyop.htm>]
- Scully, G. W., "What is the optimal size of government in the United States?", National Center for Policy Analysis (NCPA), Policy Report No. 188, 1994.
- Siebert, H., "Jenseits des sozialen Marktes: Eine notwendige Neuorientierung der deutschen Politik", (2. Auflage), München, 2005.
- Siebert, H., "Locational competition: A neglected paradigm in the international division of labour", The World Economy, February, 2006, S. 137-159.
- Solow, R. M., "A contribution to the theory of economic growth", Quarterly Journal of Economics, 1956, 70, S. 65-94.
- Stephan, A., "The impact of transportation infrastructure on productivity and growth: Some preliminary results for the German manufacturing sector", Wissenschaftszentrum Berlin, Discussion Paper, 1997, FS IV 97-47.
- Stiglitz, J. E., "Economics of the public sector", New York-London (Norton), 2000, 3. Auflage.
- Tanzi, V., Schuknecht, L., "Public finances and economic growth in European countries", Oesterreichische Nationalbank, conference volume of the 31st Economics Conference 2003, Wien, 2003, S. 178-196.
- Tanzi, V., Zee, H. H., "Fiscal policy and long-run growth", International Monetary Fund, Staff Papers, 1997, 44(2), S. 179-209.
- Vedder, R. K., Gallaway, Lowell E., "Government size and economic growth", paper prepared for the Joint Economic Committee of the US Congress, Washington, DC, December, 1998, [<http://www.house.gov/jec/growth/govtsize/govtsize.pdf>].
- Voigt, R., "Phönix aus der Asche: Die Geburt des Staates aus dem Geist der Politik", Baden-Baden (Nomos), 2003.

Wissenschaftlicher Beirat beim Deutschen Bundesministerium der Finanzen, "Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik. Konzepte für eine langfristige Orientierung öffentlicher Haushalte", Bonn, 2001.

Zweimüller, J., "Inequality, redistribution, and economic growth", *Empirica*, 2000, Heft 1, S. 1-20.

© 2006 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Medieninhaber (Verleger), Herausgeber und Hersteller: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung,
Wien 3, Arsenal, Objekt 20 • Postanschrift: A-1103 Wien, Postfach 91 • Tel. (+43 1) 798 26 01-0 •
Fax (+43 1) 798 93 86 • <http://www.wifo.ac.at/> • Verlags- und Herstellungsort: Wien

Verkaufspreis: 40,00 € • Download 32,00 €:

http://publikationen.wifo.ac.at/pls/wifosite/wifosite.wifo_search_get_abstract_type?p_language=1&pubid=27446