

Policy Paper Serie „Wachstum im Wandel“

INITIATIVE
WACHSTUM
WANDEL



Wachstum und Staatsausgaben

Welche Spielräume hat staatliche Ausgabenpolitik unter den Bedingungen unsicherer Wachstumsprognosen und wie kann sie zu mehr Nachhaltigkeit in Wirtschaft und Gesellschaft beitragen?

Fritz Hinterberger, Elke Pirgmaier, Andrea Stocker,
Johanna Schreiber, Robert Kalcik, Christine Ax

Februar 2013



Eine Initiative von



lebensministerium.at

SUSTAINABLE EUROPE
RESEARCH INSTITUTE



ES GEHT UM WAS!
www.seri.at

Inhalt

Executive Summary.....	3
1 „Wachstum im Wandel“.....	7
1.1 Hintergrund.....	7
1.2 Policy-Science Stakeholder-Dialog.....	7
2 Fokus und Ziel dieses Policy Papers.....	8
3 Wechselwirkungen zwischen Wirtschaftswachstum und Staatsausgaben	9
3.1 Wie wirken Staatsausgaben auf das Wirtschaftswachstum?	9
3.2 Wie wirkt Wirtschaftswachstum auf die Staatsausgaben und welche Herausforderungen ergeben sich bei geringem, stagnierendem oder sinkendem Wachstum?	14
4 Status Quo in Österreich	15
4.1 Höhe und Struktur der Staatsausgaben.....	15
4.2 Politik der letzten Jahre.....	16
4.3 Fehlende Transparenz macht die Steuerung schwer oder unmöglich	17
5 Wie kann eine nachhaltige Ausgabenpolitik einen Wachstumswandel zu mehr Nachhaltigkeit unterstützen?	18
5.1 Was versteht man unter nachhaltigen Ausgaben, was sind die Ziele von nachhaltiger Fiskalpolitik?.....	19
5.2 Voraussetzungen für eine nachhaltige Ausgabenpolitik	21
6 Handlungsvorschläge für den Umgang mit einer anhaltenden Wachstumsschwäche.....	25
7 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	30
9 Referenzen	32

Executive Summary

In diesem Policy Paper wird diskutiert, wie die öffentliche Ausgabenpolitik (um-)gestaltet werden könnte, um auch in wachstumsschwachen Zeiten ihre Ziele zu erreichen. Dafür werden zunächst die Wechselwirkungen zwischen Wirtschaftswachstum und Staatsausgaben beleuchtet, die derzeitige österreichische Politik dargelegt und schließlich Maßnahmenvorschläge abgeleitet, welche die langfristige Vision einer Wirtschaft forcieren können, die widerstandsfähig, am Gemeinwohl orientiert und weniger stark vom Produktionswachstum abhängig ist.

Wie wirken Staatsausgaben auf das Wirtschaftswachstum?

In der neueren Literatur findet sich kein gesicherter positiver Zusammenhang zwischen hohen öffentlichen Ausgaben und langfristigem Wachstum. Die Beziehung scheint jedenfalls nicht-linear zu sein: nicht nur die Höhe, sondern vor allem die Struktur und die Zusammensetzung der öffentlichen Ausgaben sind wesentlich für das Wachstum (siehe z.B. Pitlik und Schratzenstaller, 2011).

Grundsätzlich wird den Ausgaben für wichtige öffentliche Dienstleistungen (allgemeine Verwaltung, öffentliche Sicherheit und Verteidigung), Infrastrukturausgaben (Transport, Kommunikation, etc.) und öffentliche Güter/Externalitäten (Gesundheitswesen, Bildung und Umweltschutz) ein wachstumsfördernder Effekt zugesprochen. Nicht wachstumsfördernd wirken Ausgaben für Umverteilung, soziale Sicherung, Zinszahlungen sowie Ausgaben für Erholung, Unterhaltung und Kultur (Pitlik und Schratzenstaller, 2011).

Trotz oder gerade wegen der großen Zahl von Studien, die sich mit dem Zusammenhang von Staatsausgaben und Wirtschaftswachstum beschäftigen, gibt es keine einfache Antwort, die für alle Staaten und konkreten historischen Konstellationen zutrifft. Nach Einschätzung der in dieses Policy Paper eingebundenen ExpertInnen ist sicher, dass ohne staatliche Leistungen und Gemeingüter die Wirtschaft nicht wachsen kann. Ohne Zweifel sinkt auch ab einem bestimmten Entwicklungsniveau und Pro-Kopf-Einkommen die Bedeutung der staatlichen Ausgaben für das Wirtschaftswachstum. Man kann außerdem davon ausgehen, dass ab einer bestimmten Höhe der Staatsquote die Wohlfahrtseffekte kippen und der hohe Staatsanteil an den Ausgaben zu einer Belastung für die Wirtschaft wird und Wirtschaftswachstum behindert. Und dies alles ist außerdem stets davon abhängig, ob sich die Volkswirtschaften in einer Rezession befinden oder ob sie eine Wachstumsphase durchlaufen.

Wie wirkt Wirtschaftswachstum auf die Staatsausgaben und welche Herausforderungen ergeben sich bei geringem, stagnierendem oder sinkendem Wachstum?

Ein hohes Wirtschaftswachstum hat direkt und indirekt Einfluss auf die Staatsausgaben. *Direkt*, indem es die Notwendigkeit von bestimmten Ausgaben reduziert. Verringert sich beispielsweise infolge hoher Wachstumsraten die Arbeitslosigkeit, so sinkt auch der Bedarf an Zuschüssen zur Arbeitslosenversicherung. *Indirekt*, indem sich durch das Wirtschaftswachstum die Staatseinnahmen erhöhen, wodurch der Staat mehr Spielraum bei der Finanzierung der öffentlichen Aufgaben hat, sofern die Mittel nicht in die Schuldentilgung fließen. Die meisten derzeit erhobenen Steuern und Abgaben (z.B. die beiden größten Kategorien: Steuern auf das Einkommen und auf den Konsum) sind vom Wirtschaftswachstum abhängig. Somit sind die Steuereinnahmen umso höher, je stärker die Wirtschaft wächst.

Dementsprechend ist es für den Staat in Zeiten stärkeren Wirtschaftswachstums einfacher, die Ausgaben zu finanzieren, ohne auf Steuererhöhungen oder weitere Kredite zurückgreifen zu müssen. Demgegenüber engt geringes Wirtschaftswachstum die Handlungsfähigkeit des Staates ein, da auch

die Steuereinnahmen geringer ausfallen. Da die Staatsausgaben jedoch gerade in Zeiten niedrigen Wachstums nicht beliebig reduziert werden können, wurden die notwendigen Mittel bisher regelmäßig über höhere Kreditaufnahmen bereitgestellt. Aufgrund nationaler und EU-weiter Verpflichtungen zur Budgetkonsolidierung lässt sich jedoch zukünftig die Verschuldung nicht beliebig erhöhen bzw. muss diese sogar vermindert werden. Da diese Regeln jedoch meist die Höhe der Verschuldung in Beziehung zum BIP setzen, ermöglicht ein Wachstum des BIP auch die Erhöhung der Staatsausgaben und damit auch der absoluten Höhe der Verschuldung

In wachstumsschwachen Zeiten stellen auch Steuererhöhungen keine geeignete Alternative dar. So sind drastische Einschnitte bei den Sozialleistungen kaum zu vermeiden, sofern nicht die Struktur der Staatseinnahmen und –ausgaben verändert wird.

Status Quo in Österreich

Die Staatsausgaben beliefen sich in Österreich im Jahr 2011 auf rund 152 Mrd. Euro (das entspricht 50,5 % des BIP) und befinden sich damit im europäischen Spitzenfeld. In den Jahren vor der Wirtschaftskrise sind in Österreich die Staatsausgaben im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt zurückgegangen. Demnach konnte auch der Schuldenstand zwischen 2000 bis 2007 verringert werden. Erst durch die Eingriffe während der Wirtschaftskrise (Bankenrettung, Konjunkturprogramme) stiegen die Ausgabenquote und der Schuldenstand wieder an.

Fast die Hälfte der Staatsausgaben entfällt auf Sozialausgaben, die sich aus monetären Leistungen (wie z.B. Pensionen, Familienbeihilfe oder Arbeitslosengeld) und sozialen Sachtransfers (z.B. Arzt- und Spitalsleistungen) zusammensetzen, wobei vom österreichischen Ausgabensystem im internationalen Vergleich ein relativ geringer wachstumsfördernder Effekt ausgeht (Pitlik und Schratzenstaller, 2011). In der mittelfristigen Finanzplanung gibt es zwei Bereiche, die besonders dynamisch wachsen: die staatlichen Zuschüsse zu den Pensionskassen und die Ausgaben für den Gesundheitsbereich. Gleichzeitig schrumpfen die Spielräume für Bildungsausgaben.

Die eingebundenen ExpertInnen bewerten die **mangelnde Transparenz** der Ausgabenpolitik als besonders kritisch. Weder die Finanzflüsse seien bekannt und „entwirrbar“ noch die Wirksamkeit der Ausgaben. Dies betreffe sowohl den Bereich der Subventionen und der Förderlandschaft als auch die Investitionen und Sozialausgaben. Es sei oft nicht bekannt, ob Ausgaben rein konsumtiv, vorsorgend, investiv oder kurativ sind. Das System sei äußerst komplex und schwer durchschaubar. Dies gelte nicht nur im Bereich der Wirtschaftsförderung, sondern auch in den Bereichen Gesundheit und Bildung. Die ExpertInnen machen eine Vielzahl „politischer Blockaden“ (z.B. parteipolitische Einflussnahme, Kompetenzzersplitterung, hohe Parteienförderung, etc.) aus sowie eine mangelnde Bereitschaft, die Ausgabenpolitik nicht nur sozial, sondern auch ökologisch zu gestalten.

Wie sieht eine nachhaltige Ausgabenpolitik aus, die einen Wachstumswandel zu mehr Nachhaltigkeit unterstützen kann?

Eine nachhaltige Ausgabenpolitik soll sicherstellen, dass auch für künftige Generationen trotz der vorhandenen Vorbelastungen finanzpolitische Handlungsspielräume bestehen. Dabei sollen bei einer zukunftssicheren Entwicklung neben haushaltspolitischen Aspekten ökonomische, ökologische und soziale Belange gleichrangig berücksichtigt werden.

Derzeit wird unter nachhaltiger Ausgabenpolitik eine zukunftsorientierte Umstrukturierung der öffentlichen Haushalte zu Gunsten von produktivitäts- und innovationsfördernden Ausgaben verstanden, um Impulse für Wachstum und Beschäftigung zu geben. In **Zeiten anhaltender Wachstumsschwäche** ist darüber hinaus besonders darauf zu achten, dass auch die sozialen

Sicherungssysteme und eine gerechte Einkommensverteilung gewährleistet bleiben. Stehen weniger Mittel zu Verfügung, ist es umso notwendiger, ineffiziente Ausgaben zu kürzen und die Verwaltung zu reformieren. Hier geht es vorrangig darum, strukturelle Entwicklungen in den öffentlichen Haushalten (z. B. Umschichtung zu Ausgabenkategorien mit Investitionscharakter, Strukturreformen im Pensions-, Gesundheits- und Bildungssystem) in Gang zu setzen und die Budgetaufteilung zwischen den unterschiedlichen gebietskörperschaftlichen Ebenen besser zu koordinieren.

Ein entscheidender Punkt für eine langfristig nachhaltige Fiskalpolitik ist es auch, die **Risiken für die zukünftige finanzielle Tragfähigkeit öffentlicher Finanzen zu reduzieren**. Diese Risiken rühren einerseits aus der **zunehmenden Alterung der Bevölkerung** und den daraus zu erwartenden Konsequenzen für das öffentliche Budget. Andererseits ist auch für die **zu erwartenden finanziellen Mehrbelastungen der Klimapolitik** in den öffentlichen Haushalten Vorsorge zu treffen.

Die ExpertInnen waren sich einig: Neue Prioritäten müssten sich in den Entscheidungen über Finanzflüsse und Transfers niederschlagen. Folgende Punkte wurden in diesem Zusammenhang als relevant für eine nachhaltige Ausgabenpolitik erachtet:

- Erhöhung der **Transparenz öffentlicher Finanzen** durch Bereitstellung von Daten, Analysen, Prognosen, Evaluationen.
- Stärkere **BürgerInnenbeteiligung und Selbstverantwortung**, um die Informationsbasis zu verbessern, wie z.B. die Steuermittel tatsächlich verwendet werden.
- **Abbau politischer Blockaden** (z.B. parteipolitische Einflussnahme, Kompetenzzersplitterung, hohe Parteienförderung, etc.), um gemeinsam die notwendigen fiskalpolitischen Handlungsspielräume zu erarbeiten.
- Neuausrichtung und stärkere Verbindlichkeit **institutioneller Rahmenbedingungen** (wie z.B. Maastricht-Kriterien, Europäischer Stabilitäts- und Wachstumspakt, etc.).
- **Erhöhung der Effizienz und Effektivität der Staatsausgaben**, unter anderem durch:
 - Bereitstellung von Informationen über die Folgen und konkreten Wirkungen staatlicher Ausgabenarten, um unproduktive Ausgabenkategorien (wie den öffentlichen Konsum oder Subventionen) genauer beleuchten zu können.
 - Beurteilung der Effizienz mit Hilfe von „Nachhaltigkeitsparametern“ (z.B. Lebensqualität oder Ressourcenschonung).
 - Herausarbeiten von Handlungsoptionen für jene Ausgabenarten, von denen erwartet werden kann, dass sie eine doppelte Rendite bewirken (Stabilisierung der Wirtschaft im Sinne von Resilienz und eine Steigerung des Gemeinwohls).
- **Verbesserung der Qualität der Staatsausgaben**, um die Erreichung der fiskalischen Tragfähigkeit von Wachstum und Beschäftigung zu verbessern. Zusätzlich müssten auch Ziele definiert werden, die einen stärkeren sozial- oder umweltpolitischen Blickwinkel haben (wie z. B. Armutsreduktion oder Verbesserung des Klima- und Ressourcenschutzes).

Die eingebundenen ExpertInnen gehen davon aus, dass die Politik inzwischen verstanden hat, dass ein fiskalpolitisches „Weiter so“ nicht sinnvoll und möglich ist. Dies eröffnete Spielräume für eine Diskussion im Sinne von „Wachstum im Wandel“.

Folgende Maßnahmen für die österreichische Politik und die Verwaltung, welche auch unter der Annahme eines dauerhaft niedrigen Wirtschaftswachstums realisierbar sind und die **Ausgabenseite** des Staates betreffen, wurden angeführt:

- **Umsetzung einer Staatsreform**, mit dem Ziel, die Ausgaben zu reduzieren. Sie soll die Verlagerung von Entscheidungsbefugnissen auf die unteren Ebenen und die Beteiligungen

der BürgerInnen an den Haushaltsdebatten ermöglichen.

- **Aufbau einer schlanken, dynamischen und leistungsfähigen Verwaltung**, um Ineffizienzen im derzeitigen Ausgabensystem abzubauen.
- **Strukturreformen in den Bereichen Gesundheit, Pflege und Altersversorgung sowie in der öffentlichen Verwaltung und im Förderwesen** mit genauen Zielbestimmungen, um die langfristige Finanzierbarkeit der öffentlichen Haushalte zu ermöglichen.
- **Größere Handlungsspielräume für die regionale Ebene**, um ihre Verantwortung zu stärken und ihr zu ermöglichen, ihre Dienstleistungen (Infrastruktur, Abfall- und Kreislaufwirtschaft, Bildungseinrichtungen, Spitäler etc.) effizienter anzubieten.
- **Verbesserung der Daten-Transparenz und der Darstellung bestehender Transferbeziehungen auf Länder- und Gemeindeebene.**
- **Forcierung der Ausgaben in Zukunftsinvestitionen** (Bildung, Forschung und Entwicklung, Wissenschaft, Umwelt).
- **Einbettung aller Maßnahmen in eine ganzheitliche Strategie**, um die Effekte der Maßnahmen bestmöglich auszunutzen.

Kurzfristig kaum vermeidbare negative Effekte auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage sollten möglichst gering gehalten werden, sodass mittelfristig die positiven Wirkungen einer nachhaltigen Sanierung der öffentlichen Haushalte überwiegen. Dazu müsse die **Konsolidierungsstrategie** glaubwürdig und langfristig angelegt sein.

Fazit

In diesem Policy Paper wurde die Diskussion eröffnet, wie eine nachhaltige Staatsausgabenpolitik gestaltet werden könnte, um auch in wachstumsschwachen Zeiten erfolgreich zu sein. Die Ausführungen verdeutlichen, dass der Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Staatsausgaben sehr komplex ist. Es handelt sich um ein dynamisches System, das als Ganzes schrumpfen und wachsen kann. Um dieses komplexe System besser zu verstehen, ist es notwendig, mehr über die Wirkungen der Staatsausgaben zu wissen. Es wurde versucht, aufbauend auf vorliegenden Erkenntnissen einige Politik- und Reformvorschläge abzuleiten, die den Erfolg der Ausgabenpolitik – auch in wachstumsschwachen Zeiten - sicherstellen.

Aus der Sicht der eingebundenen ExpertInnen ist klar, dass die derzeitigen Herausforderungen des demografischen Wandels und der hohen Schuldenbelastung rasches Handeln notwendig machen, um die öffentlichen Leistungen zukünftig finanzieren zu können. Sie empfehlen, den sich hieraus ergebenden Handlungsbedarf für die österreichische Fiskalpolitik der nächsten Jahre als Chance zu begreifen und eine nachhaltige Ausgabenpolitik zügig voranzutreiben.

Wie sich aus den angeführten Handlungsvorschlägen konkrete Politikvorgaben für eine staatliche Ausgabenpolitik herleiten lassen, die das Wachstum „wandeln“ ist noch weiter zu diskutieren und zu konkretisieren. Dafür sind sowohl fundierte sektorale Betrachtungen erforderlich (Welche Ausgaben in welchem Politikfeld haben welche Folgen?) als auch qualitative Analysen (Was verstehen wir unter Gemeinwohl und wie wirken sich diese Ausgaben auf das Gemeinwohl aus?).

1 „Wachstum im Wandel“

1.1 Hintergrund

Die Initiative „Wachstum im Wandel“ (WiW) geht von der Beobachtung aus, dass die Förderung und Förderung von Wirtschaftswachstum die bevorzugte Antwort der Politik auf Probleme wie Arbeitslosigkeit und Armut war und ist.

Die AutorInnen gehen davon aus, dass sich das Wirtschaftswachstum in den nächsten Jahren nicht wesentlich „ankurbeln“ lassen wird. Dennoch bleibt festzuhalten, dass Wachstumsraten keine exogene Größe sind. Sowohl die Staatsausgabenpolitik als auch andere wirtschaftspolitische Maßnahmen nehmen Einfluss auf das Wirtschaftswachstum.

In der Nachhaltigkeitsforschung ist man sich zunehmend darüber einig, dass die bisherigen Wachstumsmuster mit einer nachhaltigen Entwicklung nicht kompatibel sind (siehe z.B. Victor, 2008; Jackson, 2009). Sie haben weder notwendigerweise Vollbeschäftigung, eine gerechtere Verteilung und erhöhtes Wohlbefinden geschaffen (Adger, 2006), noch haben sie zu einer Reduktion unseres Ressourcenverbrauchs (Dittrich et al., 2012) und damit der Umweltbelastung geführt (Millenium Ecosystem Assessment, 2005; Rockström et al., 2009).

Vielmehr ist heute sogar deutlich zu erkennen, dass nicht alles, was in der Vergangenheit gewachsen ist oder heute noch wächst, den BürgerInnen tatsächlich mehr Wohlstand bzw. Lebensqualität bringt oder ein gutes Leben ermöglicht. Der Wachstumspfad industrialisierter Länder wie Österreich war und ist neben positiven sozialen und ökologischen Auswirkungen auch mit negativen Begleiterscheinungen verbunden, die nicht ignoriert werden sollten. Es ist daher notwendig Wohlstand im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung neu zu definieren. Die öffentliche Ausgabenpolitik spielt in diesem Zusammenhang eine zentrale Rolle.

1.2 Policy-Science Stakeholder-Dialog

Die Initiative „Wachstum im Wandel“ thematisiert im Rahmen von Policy-Science Stakeholder Dialogen, wie das österreichische Wirtschaftssystem vor dem Hintergrund des globalen Wandels (wie z.B. Ressourcenknappheit, Klimawandel, demographischer Wandel, etc.) dauerhaft stabilisiert werden kann. Langfristige Vision sind eine widerstandsfähige Wirtschaft und Gesellschaft, die sich am Gemeinwohl orientieren.

Dabei werden seit etwa zwei Jahren spezifische wachstumsrelevante Themenbereiche inhaltlich vertieft. Unter der Fragestellung „Wachstum und ...“ haben über 120 ExpertInnen und Stakeholder in einer Reihe von Workshops zu den Themen „Arbeit“, „Verteilung“, „Lebensqualität“, „Resilienz“, „Leadership“, „Energie“, „Ökosystemleistungen“ und „Geld“ diskutiert.

Das Wissen, das im Rahmen der verschiedenen Workshops entstanden ist, wurde in Form von „Policy Papers“ zusammengefasst. Dabei wurde versucht, vorliegende Ergebnisse aus der Literatur mit den Inputs der geführten Diskussionen bestmöglich zu kombinieren und einen Anreiz für weitere, tiefergehende Auseinandersetzungen mit dem jeweiligen Themenbereich zu geben. In den Entstehungsprozess der Policy Papers flossen teilweise auch schriftlich eingegangene Kommentare von ExpertInnen, sowie Ergebnisse aus anderen Policy Papers ein.

Auch das Policy Paper „Wachstum und Staatsausgaben“ ist eingebettet in den Policy-Science Stakeholder Dialog „Wachstum im Wandel“. Eine Reihe von ExpertInnen haben in zwei Workshops im November 2011 und Jänner 2012 zu seiner Entstehung beigetragen. Wie bei den mitwirkenden ExpertInnen möchten sich die AutorInnen beim Lebensministerium als Auftraggeber für ihre hilfreichen Inputs und Kommentare bedanken. Wir möchten außerdem darauf hinweisen, dass sich die in diesem Policy Paper zusammengefassten Diskussionen und Inhalte nicht mit der Meinung des Auftraggebers decken müssen.

Es handelt sich bei diesem Policy Paper weder um einen wissenschaftlichen Artikel noch um ein Konsenspapier aller beteiligten Akteure, sondern um eine bestmögliche Abbildung der Stakeholderdiskussionen.

Wir widmen dieses Policy Paper dem Gedenken an Ulla Hlawatsch, die diese Arbeit angeregt und inhaltlich stimuliert hat.

2 Fokus und Ziel dieses Policy Papers

Unter der Annahme, dass „Wachstum-as-Usual“ nicht auf Dauer aufrecht zu erhalten ist, befasst sich dieses Policy Paper damit, welche Herausforderungen und Fragen sich daraus für die Gestaltung der Staatsausgaben stellen und welche konkreten Ansatzpunkte und Empfehlungen sich daraus ableiten lassen. Aufbauend auf den Ergebnissen der Stakeholderdiskussionen zielt das vorliegende Papier darauf ab, Herausforderungen und Lösungswege aufzuzeigen, die für ein nachhaltiges Wirtschaftssystem besonders relevant scheinen.

Der Rahmen orientiert sich an folgender Struktur: Zunächst werden die Wechselwirkungen zwischen Wirtschaftswachstum und Staatsausgaben anhand der folgenden Fragen beschrieben:

- Wie wirken Staatsausgaben auf das Wirtschaftswachstum?
- Wie wirkt Wirtschaftswachstum auf die Staatsausgaben und welche Herausforderungen ergeben sich bei geringem, stagnierendem oder sinkendem Wachstum?

Danach wird kurz auf den Status-Quo in Österreich eingegangen und es werden Probleme bzw. positive Ansätze aufgezeigt. Darauf aufbauend erfolgt die Diskussion, wie eine nachhaltige Ausgabenpolitik unter geänderten Wachstumsbedingungen aussehen könnte. Folgende Punkte stehen dabei im Mittelpunkt:

- Was versteht man unter nachhaltigen Ausgaben, was sind die Ziele von nachhaltiger Politik?
- Welche Voraussetzungen braucht eine nachhaltige Ausgabenpolitik?

Mit der Ableitung von Empfehlungen an die Politik wird dargelegt, in welchen Bereichen Handlungsbedarf zu sehen ist und wie mögliche Maßnahmen aussehen könnten. Eine kurze Zusammenfassung und Schlussfolgerungen beenden die Ausführungen in diesem Policy Paper.

Grundsätzlich ist klar, dass sich die staatliche Ausgabenpolitik nicht von anderen Themen wie etwa der Beschäftigungs- oder der Verteilungspolitik oder auch von Fragen der Lebensqualität trennen lässt. Diese Fragestellungen werden im Rahmen des „Wachstum im Wandel“-Prozesses in anderen Policy Papers behandelt und sind daher nicht Gegenstand der vorliegenden Ausführungen.

Das Papier lässt auch die Staatseinnahmen weitgehend unbeachtet. Vielmehr wird der Fokus auf den Status-Quo und die Zukunft der Ausgabenseite gelegt, d.h. es konzentriert sich im engeren Sinne auf die Wechselwirkungen zwischen Wirtschaftswachstum und Staatsausgaben.

3 Wechselwirkungen zwischen Wirtschaftswachstum und Staatsausgaben

Als Staatsausgaben werden alle Ausgaben bezeichnet, die die Gebietskörperschaften eines Staates (in Österreich: Bund, Länder, Gemeinden) tätigen. Zu den Staatsausgaben gehören beispielsweise auch jene für die Sozialversicherung, Investitionen und Förderungen bzw. Subventionen (siehe auch Kapitel 4.1).

Die Staatsausgaben stellen im Bereich der Fiskalpolitik ein wesentliches Instrument des Staates dar, um die Wirtschaft und die Konjunktur zu beeinflussen. Sie werden durch die Staatseinnahmen finanziert, die sich hauptsächlich aus Steuern und Abgaben zusammensetzen. Durch einen Überschuss an Einnahmen kann der Staat Schulden tilgen, Rücklagen für finanziell schwierige Zeiten bilden oder weitere Ausgaben tätigen. Da die Einnahmen zumeist jedoch nicht ausreichen, um die vielfältigen Ausgaben zu finanzieren, verschulden sich die meisten Staaten. Die Bedienung der daraus resultierenden Zinslast verringert den Spielraum für Staatsausgaben. Außerdem hängen fast alle heute erhobenen Steuern und Abgaben eng mit der Wirtschaftsleistung zusammen. Sinkt das BIP, gehen somit auch die Staatseinnahmen zurück, wodurch wiederum die Finanzierung der Staatsaufgaben erschwert wird.

Diesen grob umrissenen Wechselwirkungen zwischen Wirtschaftswachstum und Staatsausgaben widmet sich dieses Kapitel, wobei hier jedoch der Finanzierung der Staatsausgaben wenig Beachtung geschenkt wird.

3.1 Wie wirken Staatsausgaben auf das Wirtschaftswachstum?

Zunächst wird die Frage beleuchtet, ob und wie staatliche Ausgabenpolitik auf das Wirtschaftswachstum wirkt. Staatsausgaben werden oft als „Treiber“ des Wirtschaftswachstums verstanden. Inwieweit stimmt das und was passiert, wenn dieser Treiber „schwächelt“? Obwohl der Entwicklungsstand eines Landes für die Höhe und Zusammensetzung der Ausgaben wichtig ist, konzentriert sich die nachfolgende Diskussion dieser Fragestellung nur auf hochentwickelte Volkswirtschaften.

Grundsätzlich steht die Fiskalpolitik im Dienste wirtschafts- und sozialpolitischer Ziele, die sich in Allokation, Verteilung und Stabilisierung unterteilen lassen.

Unter **Allokation** versteht man den Einsatz und die Verwendung knapper Ressourcen (Produktionsfaktoren und Güter) in den Produktions- und Verbrauchsprozessen. Gründe für die Allokationsfunktion durch den Staatssektor sind das Marktversagen bei der Bereitstellung von

öffentlichen und meritorischen Gütern und das Auftreten externer Effekte.

Mit der **Verteilungsfunktion** bezweckt der Staat eine Veränderung der Voraussetzungen und Ergebnisse der Verteilung, die sich durch den Markt ergibt. Durch die Gestaltung der Einnahmen und Ausgaben kann die öffentliche Hand die auf dem freien Markt zustande gekommene Einkommens- und Vermögensverteilung beeinflussen. Empirische Untersuchungen zeigen, dass von der Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte ein größerer Umverteilungseffekt ausgeht als von der Einnahmenseite. Dies trifft auch für die österreichische Wirtschaft zu (siehe Guger et al., 2009).

Die **Stabilisierungsfunktion** beinhaltet die Glättung von Konjunktur- und Wachstumsschwankungen und die Auslastung des volkswirtschaftlichen Produktionspotentials. Der Staat kann seine Ausgaben und Einnahmen so steuern, dass er dämpfend oder expandierend auf den Wirtschaftsablauf einwirkt (siehe auch antizyklische Politik weiter unten).

Obwohl offensichtlich nicht direkt mit dem Ziel der Steigerung des Wirtschaftswachstums verknüpft nehmen Staatsausgaben durch ihre genannten Funktionen dennoch Einfluss auf das Wirtschaftswachstum, der entweder positiv oder negativ sein kann. Höhere Staatsausgaben und ein größerer öffentlicher Sektor vermögen die Wirtschaft besser zu stabilisieren, wenn sie durch makroökonomische Schocks getroffen ist. Höhere soziale Transferleistungen können nicht nur die Verteilung von Einkommen und Reichtum, sondern auch die Funktionsweise der Arbeitsmärkte verbessern und - unter bestimmten Umständen – zu einer Verringerung von sozialen Konflikten in der Gesellschaft und damit zu mehr Wachstum beitragen.

Auf der anderen Seite hat die Debatte über die angemessene Rolle und Größe des Staates auch gezeigt, dass in der Regel ein stetig wachsender öffentlicher Sektor das Wachstum verlangsamen oder hemmen kann. Gründe dafür sind Verdrängung von privater Nachfrage (crowding-out), ineffiziente Bürokratie oder die Notwendigkeit von hohen Steuereinnahmen, um die Ausgaben finanzieren zu können. Zumindest findet die neuere Literatur, auch wenn empirische Ergebnisse manchmal nicht robust sind, keinen positiven Zusammenhang zwischen hohen öffentlichen Ausgaben und **langfristigem** Wachstum. Die Beziehung zwischen öffentlichen Ausgaben und Wachstum scheint jedenfalls nicht-linear zu sein, sondern abhängig von der Art der Ausgaben und der Effizienz der öffentlichen Versorgung. So vertritt beispielsweise die **Theorie des endogenen Wachstums** die Ansicht, dass die Struktur und die Zusammensetzung der öffentlichen Ausgaben wesentlich für das Wachstum sind, vielleicht noch wichtiger als die Ausgabenhöhe (siehe Pitlik und Schratzenstaller, 2011).

In diesem Zusammenhang ist es sinnvoll, die Staatsausgaben in produktive (wachstumsfördernde) und nicht-produktive (wachstumshemmende oder neutrale) zu unterscheiden. Als **produktiv** werden demnach jene Staatsausgaben angesehen, die direkt oder indirekt in die Produktionsfunktion privater Unternehmen eingehen und einen positiven Einfluss auf das Wachstum haben.

Grundsätzlich wird in der Literatur den Ausgaben für wichtige öffentliche Dienstleistungen (allgemeine Verwaltung, öffentliche Sicherheit und Verteidigung), Infrastrukturausgaben (Transport, Kommunikation, etc.) und öffentliche Güter / Externalitäten (Gesundheitswesen, Bildung und Umweltschutz) ein wachstumsfördernder Effekt zugesprochen. Nicht wachstumsfördernd wirken Ausgaben für Umverteilung, soziale Sicherung, Zinszahlungen sowie Ausgaben für Erholung, Unterhaltung und Kultur (Pitlik und Schratzenstaller, 2011).

Berechnungen von Pitlik und Schratzenstaller (2011) zeigen, dass nach dieser Klassifikation von den Staatsausgaben in Österreich im internationalen Vergleich ein eher geringer Wachstumseffekt (rund 40%, im Vergleich zu Spitzenreiter Korea mit rund 70%) ausgeht, was auf die Struktur der

österreichischen Staatsausgaben zurückzuführen ist (siehe auch Kapitel 4.1).

Generell ist es jedoch in der Praxis nicht klar ersichtlich, welche Arten von Staatsausgaben tatsächlich zu den produktiven gezählt werden können. Die Produktivität – also der wachstumsfördernde Effekt - von unterschiedlichen Arten öffentlicher Ausgaben, hängt entscheidend vom institutionellen und wirtschaftlichen Umfeld eines Landes ab. Im allgemeinen lässt sich feststellen, dass bei einer Expansion des öffentlichen Sektors vor allem nicht-produktive Ausgabenposten zunehmen. Grundsätzlich hat auch das Gesetz des abnehmenden Grenzertrags Gültigkeit, d.h. "zu viel" einer einzelnen Ausgabenkategorie ist immer ungünstig. Darüber hinaus können ineffizient erbrachte Dienstleistungen eine geringere oder sogar negative Wachstumsrate bewirken.

Die Wirtschaftswissenschaften sind immer wieder der Frage nach dem Zusammenhang zwischen Staatsausgaben und Wirtschaftswachstum nachgegangen. Ihre Empfehlungen und Aussagen sind oft widersprüchlich. Dies liegt sowohl an den unterschiedlichen Herangehensweisen der wirtschaftspolitischen „Schulen“ als auch an einer nicht ausreichenden Datenbasis, die eine empirische Überprüfung staatlicher Ausgabenpolitik erschwert.

Neoliberale ÖkonomInnen gehen üblicherweise davon aus, dass ein möglichst freier Markt Angebot und Nachfrage regeln soll und auf diese Weise ein Optimum an Wohlstand für alle erzeugt. Dem Staat kommt die Aufgabe zu, für „vollkommene“ Märkte zu sorgen. Alles was das „Angebot“, die Wirtschaftsakteure belastet oder die Preise verfälscht, ist in diesem Sinne kontraproduktiv. Von einem solchen Standpunkt aus sind Steuern und Staatsausgaben sinnvoll und notwendig, wenn ausgabenseitig dafür gesorgt wird, dass die Wirtschaftsakteure die Infrastruktur und das Umfeld vorfinden, in dem sie dann möglichst unbehelligt und frei von staatlichen Interventionen wirtschaften können. Gleichzeitig bewirken Steuern und Abgaben aus dieser Perspektive Probleme, weil sie einen Einfluss auf die Faktorpreise haben und damit auf die Wettbewerbssituation der Wirtschaftsakteure. Dies spielt sich natürlich nicht nur auf der regionalen oder nationalen Ebene ab, sondern auch auf der internationalen. In dem Maße, in dem ganze Volkswirtschaften miteinander konkurrieren – wie dies in der globalisierten Wirtschaft der Fall ist – hat der Staat mit seiner Ausgabenpolitik und seiner Steuerpolitik auch Einfluss auf die Wettbewerbsfähigkeit seiner Unternehmen auf den internationalen Märkten. **Liberale und neoliberale WirtschaftswissenschaftlerInnen stehen daher Staatsausgaben zunächst einmal grundsätzlich kritisch gegenüber.**

In neoklassischen makroökonomischen Theorien, auf denen die neoliberale Position fußt, können erhöhte Staatsausgaben eine positive Auswirkung auf die wirtschaftliche Produktion haben. Da sich Individuen in diesen Modellen perfekt rational verhalten, macht es für sie keinen Unterschied, ob staatliche Ausgaben durch Schulden oder Steuern finanziert werden. Am Ende des Tages bezahlen sie. Deshalb führt eine permanente, unerwartete Erhöhung der Staatsausgaben in neoklassischen Modellen zu einer sofortigen Reduktion der privaten Einkommen im selben Ausmaß. Die privaten Haushalte reagieren mit einer Steigerung ihres Arbeitsangebots, wodurch die Wirtschaft wächst, jedoch nicht im selben Ausmaß wie die staatlichen Ausgaben.

Während die Neoklassik der Fiskalpolitik nur eine unbedeutende Rolle für das langfristige Wirtschaftswachstum beimisst, vertritt die **endogene Wachstumstheorie** die Auffassung, dass Fiskalpolitik nicht nur temporäre sondern auch dauerhafte Effekte auf die Wachstumsrate hat. Wie bereits angesprochen, werden diesbezüglich **die Struktur und die Zusammensetzung der öffentlichen Ausgaben** als relevant angesehen, nicht nur die Höhe der Staatsausgaben (für eine Zusammenfassung der Literatur siehe z.B. Pitlik und Schratzenstaller, 2011).

Argumente für einen **positiven Zusammenhang** zwischen **Staatsausgaben, Wirtschaftswachstum**

und Beschäftigung werden vor allem von AnhängerInnen **keynesianischer bzw. neoklassischer Schulen** angeführt. John Maynard Keynes war und ist bis heute einer der einflussreichsten Wirtschaftstheoretiker, da auf Grundlage seiner Arbeiten in den 1930er Jahren die USA sehr erfolgreich aus der „großen Depression“ geführt werden konnten. Er war einer der geistigen Väter des „New Deal“. Die USA haben damals, dem Rat Keynes' folgend, mit großen Konjunkturprogrammen und mit der Schaffung staatlich finanzierter Jobs die eigene Wirtschaft wieder „angekurbelt“ - es kam zu einem langanhaltenden, selbsttragenden Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum. In der Folge haben Staaten in aller Welt immer wieder versucht, eine solche antizyklische Wirtschaftspolitik zu realisieren. In Zeiten schwächelnden Wirtschaftswachstums wurden daher Konjunkturprogramme aufgelegt – oft auch schuldenfinanziert – um Wirtschaftswachstum zu bewirken. Diese Programme waren je nach Ausgangslage und Maßnahmen mehr oder weniger wirksam.

Eine **antizyklische Fiskalpolitik** versucht, durch die Gestaltung der staatlichen Einnahmen und Ausgaben den Konjunkturzyklus auszugleichen. In einer Rezession müssen dazu Steuern und Abgaben gesenkt oder die Staatsausgaben erhöht werden. Die grundlegende Idee hinter keynesianischer antizyklischer Fiskalpolitik ist, dass der Staat durch seinen Konsum ein Wegfallen von aggregierten Investitionen oder privaten Konsumausgaben kompensieren kann. Die Staatsausgaben – erhöht um etwaige Multiplikatoreffekte¹ – füllen somit die Kluft, die durch die konjunkturbedingte schrumpfende Nachfrage aufgegangen ist. Die Höhe des Multiplikators ist eng verbunden mit der marginalen Konsumneigung der wirtschaftlichen Individuen. Je mehr von den staatlichen Ausgaben wieder für den Konsum verwendet werden, desto stärker ist der Effekt auf die gesamtwirtschaftliche Produktion.

Im Allgemeinen kann gesagt werden, dass diskretionäre antizyklische Fiskalpolitik signifikant positive Effekte auf Produktion und Konsum hat, **wenn ungenützte Ressourcen in der Wirtschaft zur Verfügung stehen**. Fiskalstimuli sind dann effektiv, wenn die Arbeitslosigkeit hoch ist und die Kapazitäten der Volkswirtschaft nicht ausgeschöpft sind. In einer Phase des Aufschwungs jedoch würde expansive Fiskalpolitik dazu führen, dass die Zinsen steigen und Crowding-Out-Effekte auftreten, d.h. dass privater Konsum und Investitionen durch die staatliche Aktivität verdrängt werden. In weiterer Folge können Staatsausgaben in wirtschaftlich starken Phasen deflationäre Tendenzen hervorrufen.

Neben diskretionären Maßnahmen zählen auch die **automatischen Stabilisatoren** (z.B. höhere Arbeitslosenkosten bei Konjunkturabschwung) zur (kurzfristigen) Fiskalpolitik. Die Staatsausgaben (und Staatseinnahmen) passen sich automatisch an die konjunkturelle Entwicklung an; im Unterschied zu diskretionären Maßnahmen, die eine bewusste Entscheidung der Regierung voraussetzen. Automatische Stabilisatoren wirken somit rechtzeitig (sie reagieren automatisch ohne Eingreifen des Staates), befristet (sie passen sich der Veränderung der konjunkturellen Entwicklung an) und zielgerichtet (sie unterstützen jene Personen, die am stärksten benachteiligt sind) (EZB, 2002).

Im Abschwung wird bei antizyklischer Fiskalpolitik die konjunkturbedingte Erhöhung des staatlichen Budgetdefizits akzeptiert und nicht durch Abgabenerhöhungen oder Ausgabenkürzungen verhindert. Würde man zur Defizitreduktion die Abgaben erhöhen und/oder die Ausgaben senken, dann würde

¹ Der Multiplikator misst die Auswirkung der staatlichen Ausgaben auf die wirtschaftliche Produktivität. Investiert der Staat in eine Maßnahme 1 Milliarde Euro und man kann davon ausgehen, dass die Ausgabe einen Multiplikator von 1,5 hat, dann wächst das Bruttoinlandsprodukt um 1,5 Mrd. Euro. Liegt der Multiplikator nur bei 0,7, dann steigt das reale BIP nur um 0,7 Mrd. Euro.

nach allgemeiner Auffassung die Konjunkturkrise verschärft. In Zeiten des Aufschwungs darf jedoch die konjunkturbedingte Verbesserung des Staatsbudgets nicht durch vermehrte Ausgaben oder Steuersenkungen ausgeglichen werden, weil dadurch die gesamtwirtschaftliche Nachfrage gedämpft werden würde. So kann im Abschwung ein konjunkturbedingt höheres Defizit hingenommen werden, welches die Nachfrage stützt. Auf diese Weise werden die konjunkturellen Schwingungen gedämpft (ifo, 2001).

Neben diesen Maßnahmen, die hauptsächlich auf eine kurzfristige Konjunkturstabilisierung² abzielen, kann die Ausgabenpolitik auch eine **längerfristige Perspektive** verfolgen, wie dies in der bereits angesprochenen endogenen Wachstumstheorie der Fall ist. Eine längerfristig orientierte Fiskalpolitik läuft darauf hinaus, das **Potentialwachstum**³ einer Volkswirtschaft zu steigern.

Während bei der kurzfristig angelegten Konjunkturpolitik die Nachfrageseite der Volkswirtschaft im Mittelpunkt steht, fokussiert eine langfristig angelegte Politik auf die Angebotsseite der Ökonomie. Zielgrößen sind dabei alle Faktoren, die das Wirtschaftswachstum determinieren und antreiben (z.B. Humankapital, technischer Fortschritt).

Entscheidungen über permanent wirkende Ausgaben (wie z.B. Infrastruktur-, Bildungs- und Forschungsausgaben), deren Wirkung sich erst mittelfristig entfaltet, werden aus gesamtwirtschaftlichen oder gesellschaftspolitischen Erwägungen getroffen und sind nicht motiviert durch kurzfristige Konjunkturschwankungen.

Die Diskussion um den Effekt der Staatsausgaben auf das Wirtschaftswachstum hat in den letzten zehn Jahren im Zuge der Krisenbekämpfungsmaßnahmen ein Revival erlebt⁴. Während in den 1980er und 1990er Jahren hauptsächlich monetaristische und neoliberale Wirtschaftspolitiken vorherrschten, sind in den Krisenjahren seit 2000 vermehrt diskretionäre keynesianische Fiskalmaßnahmen angewendet worden. Beispiele hierfür sind die Stimuluspakete der USA und der EU-Länder.

Auch der österreichische Staatsschuldenausschuss meint, dass expansive Fiskalpolitik in Krisenzeiten stabilisierend wirkt, sofern ausreichende fiskalpolitische Handlungsspielräume bestehen. Und zwar vor allem dann, wenn sich die staatlichen Konjunkturprogramme positiv auf die Erwartungen der Bevölkerung und die Wirtschaftsaussichten eines Landes auswirken (Hauth und Grossmann, 2011).

Jedoch kann die Ausgabenpolitik sehr abrupt zum Risikofaktor für die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes werden. Dazu führen Hauth und Grossmann (2011) an, dass die Finanzmärkte seit der letzten Krise in wesentlich stärkerem Ausmaß länderspezifische Ausfallsrisiken einpreisen, wodurch die Finanzierungskosten stark divergieren und die Refinanzierung der Staatsschuld erschwert wird. Dies kann speziell für kleinere Staaten, denen eine geringere Krisenfestigkeit bescheinigt wird, problematisch werden.

Allgemein kann aus den zur Verfügung stehenden Daten und Studien abgeleitet werden, dass die

² Unter **Konjunktur** versteht man den kurzfristig schwankenden Verlauf der Wirtschaft bzw. des Wirtschaftswachstums. Als kurzfristig werden Zeiträume von wenigen Jahren verstanden, in denen sich das Wirtschaftswachstum entsprechend stärker oder schwächer entwickelt.

³ Unter Potentialwachstum versteht man das Wachstum des Produktionspotentials, also des BIPs, welches sich ergeben würde, wenn die vorhandenen Produktionsfaktoren zum jeweils besten Stand der Technik langfristig weitgehend ausgelastet sind. Kurzfristige Konjunkturfleusse bleiben beim Potentialwachstum unberücksichtigt (Steindl, 2006).

⁴ Im *Journal of Economic Literature* erschien 2011 eine Reihe von Artikeln, die sich mit den Auswirkungen der Fiskalpolitik auf das Wirtschaftswachstum beschäftigen (siehe Ramey, 2011; Taylor, 2011; Parker, 2011).

Multiplikatoren am geringsten sind, wenn Staatsausgaben nur temporär erhöht werden, oder wenn die zusätzlichen staatlichen Ausgaben durch Steuern finanziert werden, die sich negativ auf das disponible Einkommen auswirken. Ein großes Problem ist jedoch der Mangel an Daten, da Rezessionen selten und starke Rezessionen noch seltener sind.

Was kann daraus geschlossen werden? Staatsausgaben wirken, wenn überhaupt, in einer Rezession vor allem kurzfristig auf das Wirtschaftswachstum, während längerfristig die Effekte eher negativ sind. Steuersenkungen haben dagegen geringeren oder keinen Einfluss auf das Konsumniveau und von einer Erhöhung staatlicher Transferzahlungen sind keine Multiplikatoreffekte zu erwarten.

Trotz oder gerade wegen der großen Zahl an Studien, die sich mit dem Zusammenhang von Staatsausgaben und Wirtschaftswachstum beschäftigen, geht der Mainstream der Wirtschaftswissenschaften heute davon aus, dass es keine einfache Antwort gibt, die für alle Staaten und konkreten historischen Konstellationen zutrifft. Sicher ist, dass ohne staatliche Leistungen und Gemeingüter die Wirtschaft nicht wachsen kann. Zweifellos scheint auch, dass ab einem bestimmten Entwicklungsniveau und Pro-Kopf-Einkommen die Bedeutung der staatlichen Ausgaben für das Wirtschaftswachstum sinkt. Man kann auch davon ausgehen, dass ab einer bestimmten Höhe der Staatsquote die Wohlfahrtseffekte kippen und der hohe Staatsanteil an den Ausgaben zu einer Belastung für die Wirtschaft wird und Wirtschaftswachstum behindert. Und dies alles ist außerdem stets davon abhängig, ob sich die Volkswirtschaften in einer Rezession befinden oder ob sie eine Wachstumsphase durchlaufen.

3.2 Wie wirkt Wirtschaftswachstum auf die Staatsausgaben und welche Herausforderungen ergeben sich bei geringem, stagnierendem oder sinkendem Wachstum?

Ein hohes Wirtschaftswachstum hat direkt und indirekt Einfluss auf die Staatsausgaben. *Direkt*, indem es die Notwendigkeit von bestimmten Ausgaben reduziert. Verringert sich beispielsweise infolge hoher Wachstumsraten die Arbeitslosigkeit, so sinkt auch der Bedarf an Zuschüssen zur Arbeitslosenversicherung. *Indirekt*, indem sich durch das Wirtschaftswachstum die Staatseinnahmen erhöhen, wodurch der Staat mehr Spielraum bei der Finanzierung der öffentlichen Aufgaben hat, sofern die Mittel nicht in die Schuldentilgung fließen. Die meisten derzeit erhobenen Steuern und Abgaben (z.B. die beiden größten Kategorien Steuern auf das Einkommen und auf den Konsum) sind vom Wirtschaftswachstum abhängig. Die Entwicklung der Lohnsteuer hängt beispielsweise von der Höhe der Beschäftigung und der Löhne ab. Die Umsatzsteuer wird von der Höhe des Konsums von Gütern und Dienstleistungen beeinflusst. So sind die Steuereinnahmen umso höher, je stärker die Wirtschaft wächst (Anschau, 2007).

Dementsprechend ist es für den Staat in Zeiten stärkeren Wirtschaftswachstums einfacher, die Ausgaben zu finanzieren, ohne auf Steuererhöhungen oder weitere Kredite zurückgreifen zu müssen.

Demgegenüber engt geringes Wirtschaftswachstum die Handlungsfähigkeit des Staates ein. In wachstumsschwachen Zeiten verringern sich die finanziellen Spielräume für die Ausgaben des Staates, da auch die Steuereinnahmen geringer ausfallen. Da die Staatsausgaben jedoch gerade in Zeiten niedrigen Wachstums nicht beliebig reduziert werden können, wurden die notwendigen Mittel bisher regelmäßig über höhere Kreditaufnahmen bereitgestellt. Aufgrund nationaler und EU-weiter Verpflichtungen zur Budgetkonsolidierung lässt sich jedoch zukünftig die Verschuldung nicht beliebig

erhöhen bzw. muss vermindert werden. Die Reduzierung der Finanzierungsdefizite kann sowohl durch eine Erhöhung der staatlichen Einnahmen, sei es über Steuern und/oder Sozialbeiträge, als auch durch eine Senkung der staatlichen Ausgaben erreicht werden. In wachstumsschwachen Zeiten stellen Steuererhöhungen jedoch keine geeignete Alternative dar. So sind drastische Einschnitte bei den Sozialleistungen kaum zu vermeiden, sofern nicht die Struktur der Staatseinnahmen und –ausgaben verändert wird.

Auch ist die Finanzierung der Staatsausgaben problematisch, wenn die Politik mit einem Anstieg des Wirtschaftswachstums rechnet, dieses jedoch ausbleibt (Anschau, 2007). Hier zeigt sich ebenfalls, dass die Fiskalpolitik so umgestaltet werden sollte, dass sie nicht auf hohe Wachstumsraten angewiesen ist.

4 Status Quo in Österreich

4.1 Höhe und Struktur der Staatsausgaben

Die Staatsausgaben beliefen sich in Österreich im Jahr 2011 auf rund 152 Mrd. Euro (das entspricht 50,5 % des BIP) und befanden sich damit im europäischen Spitzenfeld. In den Jahren vor der Wirtschaftskrise sind in Österreich sowohl die Staatsausgaben als auch die Staatseinnahmen im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt zurückgegangen: Im Jahr 2000 lagen die Ausgaben bei 52,2 % des BIP, die Einnahmen bei 50,3 %. 2008 beliefen sich die Ausgaben auf 49,3% und die Einnahmen auf 48,3 % des BIP (Statistik Austria 2011). Demnach konnte auch der Schuldenstand zwischen 2000 und 2007 verringert werden. Erst durch die Eingriffe während der Wirtschaftskrise (Bankenrettung, Konjunkturprogramme) stiegen die Ausgabenquote und der Schuldenstand wieder an.

Eine detaillierte Darstellung der Ausgabenarten für die letzten Jahre liefert die folgende Tabelle.

Aufgabenbereich	2008	2009	2010	2011
	in % der Staatsausgaben insgesamt			
01. Allgemeine öffentliche Verwaltung	13,1	13,1	13,0	12,9
02. Verteidigung	2,0	1,5	1,4	1,4
03. Öffentliche Ordnung und Sicherheit	3,0	3,0	2,9	2,9
04. Wirtschaftliche Angelegenheiten	10,7	10,3	10,9	10,5
05. Umweltschutz	0,9	1,0	1,0	1,0
06. Wohnungswesen und kommunale Gemeinschaftsdienste	1,1	1,2	1,3	1,2
07. Gesundheitswesen	15,7	15,6	15,5	15,6
08. Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion	2,0	2,0	2,0	2,0
09. Bildungswesen	10,9	10,9	10,9	11,0
10. Soziale Sicherung	40,5	41,3	41,3	41,5
Summe	100,0	100,0	100,0	100,0
Staatsausgaben insgesamt, in Mio. EUR	139.494	145.360	150.588	152.040

Q: STATISTIK AUSTRIA - Rundungsdifferenzen nicht ausgeglichen. Erstellt am: 13.04.2012

Fast die Hälfte der Staatsausgaben entfällt auf Sozialausgaben, die sich aus monetären Leistungen (wie z.B. Pensionen, Familienbeihilfen oder Arbeitslosengelder) und sozialen Sachtransfers (z.B. Arzt- und Spitalsleistungen) zusammensetzen. Weitere wichtige Ausgabenpositionen bilden der Personalaufwand und die Förderungen, die jeweils 19% und 17% der gesamten Staatsausgaben ausmachen (siehe Statistik Austria⁵). Der Sachaufwand und die Investitionstätigkeit ziehen ebenfalls

5

http://www.statistik.at/web_de/statistiken/oeffentliche_finanzen_und_steuern/oeffentliche_finanzen/einnahmen_und_ausgaben_des_staates/index.html

hohe Ausgaben nach sich. Schließlich verursacht auch die Zinsbelastung (enthalten im Ausgabenbereich allgemeine öffentliche Verwaltung) hohe Ausgaben. Während der Zinsaufwand (in % des BIP) in den 1990er Jahren zwischen 3,2 und 3,5 % schwankte, sank er von 3,2% im Jahr 2000 auf 2,3% im Jahr 2008. Infolge der Krise erhöhte er sich danach wieder auf 2,5% (BMF, 2012). Daher haben sich auch seit Jahrzehnten die Schulden nicht reduziert, sondern allenfalls hat sich das Ausmaß der Neuverschuldung etwas verringert.

Geht man davon aus, dass die Staatsschulden weiterhin ansteigen bzw. hoch bleiben, werden sich durch die Zinslast und die notwendige Schuldentilgung andere Ausgaben (Staatskonsum, Finanzierung der Sozialleistungen, etc.) reduzieren. Die österreichische Politik ist jedoch grundsätzlich darauf ausgerichtet, die Maastricht-Kriterien zu erfüllen, wodurch eine massive Staatsverschuldung in den nächsten Jahren nicht zu erwarten ist, sofern keine unvorhergesehenen Schocks eintreten. Eher relevant ist, wie stark Österreich zur Budgetkonsolidierung die Staatsausgaben senken (bzw. Steuern erhöhen) und dadurch die österreichische Bevölkerung belasten wird.

Insgesamt weist die Entwicklung der Staatsfinanzen auf die Dringlichkeit des Reformbedarfs hin, da sich hohe staatliche Defizite und Schuldenstände sehr schnell negativ auf die realen Lebenssituationen der BürgerInnen auswirken können.

Die zunehmende Alterung der österreichischen Bevölkerung zieht ebenfalls zusätzliche finanzielle Belastungen für die öffentlichen Haushalte nach sich. In der mittelfristigen Finanzplanung gibt es zwei Bereiche, die besonders dynamisch wachsen: die staatlichen Zuschüsse zu den Pensionskassen und die Aufwendungen für den Gesundheitsbereich. Diese Ausgaben nahmen in den letzten Jahren jährlich um 4% zu. Ihr Anteil an den Bundesausgaben liegt derzeit bei über 42% und sie sollen zwischen 2011 und 2015 auf rund 49% der Gesamtausgaben steigen – dies ist ein Zuwachs von 11%. Gleichzeitig schrumpfen die Spielräume für Bildungsausgaben.

Wie in anderen EU-Staaten gewannen auch in Österreich Ausgliederungen aus dem öffentlichen Sektor an Bedeutung. Neben einer effizienteren Leistungserbringung liegen die Gründe dafür in einer Verbesserung der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte und der Erfüllung der fiskalischen Maastricht-Kriterien sowie in Versuchen zur Reform der staatlichen Aufgabenerfüllung (Prammer, 2009). Ausgliederungen können den Staat allerdings längerfristig gesehen belasten. So können aufgrund außerbudgetärer Finanzierungen langfristig Verbindlichkeiten für den Staat entstehen, etwa weil der Staat Garantien für Tilgungen oder Zinsaufwand bzw. Haftungen ausgegliederter Einrichtungen übernimmt (z.B. ÖBB, Bundesimmobiliengesellschaft, ASFINAG).

4.2 Politik der letzten Jahre

Trotz kurzer Phasen der Stagnation oder Rezession ist die Entwicklung der früh industrialisierten, westlichen Industrienationen seit Jahrzehnten von Wirtschaftswachstum *und* einer expansiven Fiskalpolitik geprägt. Auf alle Zustände wirtschaftlichen „Ungleichgewichts“ lautete bisher die politische Antwort: „Wir brauchen Wachstum“. Notfalls wurde es durch staatliches Handeln stimuliert.

Beispielsweise wurden zur Bekämpfung der Finanz- und Wirtschaftskrise in Österreich im Jahr 2009 umfassende Schritte zur Konjunkturbelebung und zur Belebung der Kaufkraft und Nachfrage in die Wege geleitet. Diese Maßnahmen, wie das Bankenhilfspaket zur Stabilisierung des österreichischen Finanzmarktes (mit einem Volumen von insgesamt 100 Mrd. Euro) und die Konjunkturpakete I und II (mit den Schwerpunkten verstärkte Infrastrukturausgaben, Senkung der Finanzierungskosten der Unternehmen, Erhöhung der verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte sowie Erhöhung des

öffentlichen Konsums und der Subventionen) belasteten jedoch die öffentlichen Haushalte massiv.

Einen echten Zwang zur Überprüfung staatlicher Ausgaben hat es in den letzten Jahrzehnten nicht gegeben. Dies gilt nicht alleine für Österreich sondern für nahezu alle europäischen Länder und viele Länder weltweit. Das hat offensichtlich auch Ursachen im „politischen System“. Der Erfolg von PolitikerInnen und Parteien und die Legitimation von staatlichem Handeln waren bisher eng mit den Erwartungshaltungen von Interessensgruppen verbunden – von der Landwirtschaft, über Universitäten und Forschungseinrichtungen bis zu Arbeitslosen und PensionistInnen. Die Politik versuchte, es „allen Recht zu machen“.

Die Reduktion der Schuldenquote wurde in der Vergangenheit häufig vernachlässigt; auch wurden hauptsächlich Konsolidierungsmaßnahmen verfolgt, die nur vorübergehend eine Defizitreduktion bewirkten. Der budgetpolitische Handlungsspielraum wurde durch die Finanzkrise noch zusätzlich reduziert, wodurch eine langfristige Konsolidierungsstrategie umso notwendiger ist (Hauth und Grossmann, 2011).

Auch wenn in Österreich in den letzten Jahren einige Reformschritte gesetzt wurden (z.B. Haushaltsrechtsreform des Bundes, Verbesserung der Datenlage – siehe auch Kapitel 4.2), fand eine substantielle Verwaltungs- und Staatsreform bisher noch nicht die ausreichende politische Unterstützung. Zwar wurde in den Jahren 2009 und 2010 eine Arbeitsgruppe damit betraut, Lösungsansätze in den unterschiedlichsten Problem- und Handlungsfeldern (z.B. Bildung, Gesundheit und Pflege, Effizienz der Verwaltung, effizientes Förderungswesen, BürgerInnenorientierung und Deregulierung, Aufgabenreform und Strukturbereinigung, Beamtenpensionen) zu erarbeiten, welche jedoch nur in wenigen Bereichen umgesetzt wurden (z.B. E-Government und Optimierung der Supportprozesse sowie Angleichung der BeamtInnenpensionsregelungen der Länder an jene des Bundes) (Rechnungshof, 2011). Solche Einzelmaßnahmen und Teilreformen sind jedoch voraussichtlich nicht ausreichend, um die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen zu wahren.

Dass es bisher einen „Automatismus“ in Richtung steigende Staatsausgaben gab, bedeutet nicht, dass sich hieraus bereits eine echte fiskalpolitische „Notwendigkeit“ ergibt. Zumal es auf die entscheidende Frage nach dem Beitrag dieser Ausgaben zum Gemeinwohl noch keine befriedigenden Antworten gibt.

Vor diesem Hintergrund scheint eine kritische Würdigung und Überprüfung aller staatlichen Ausgaben sinnvoll. In diesem Zusammenhang wäre es hilfreich, die Auswirkungen staatlicher Ausgaben auf das Gemeinwohl, die Wirtschaft und Beschäftigung genauer zu analysieren (siehe Kapitel 4.3). Notwendig erscheint auch eine klare Zielsetzung für die staatliche Ausgabenpolitik von morgen: welche Aufgaben sollen ins Zentrum staatlicher Zukunftsvorsorge gerückt werden? Damit beschäftigen sich die Kapitel 5 und 6 dieses Papiers.

4.3 Fehlende Transparenz macht die Steuerung schwer oder unmöglich

In Österreich wird die Transparenz finanzpolitischer Verantwortlichkeiten durch ein komplexes System gemeinschaftlicher Abgaben sowie Gebietskörperschaften-übergreifender Transfers und Kostenerstattungen erschwert. Eine effiziente Erbringung öffentlicher Leistungen ist laut Rechnungshof aufgrund unklarer Kompetenzen und der Zersplitterung von Aufgaben nicht einfach zu realisieren. Aufgaben der Daseinsvorsorge können nicht entsprechend koordiniert und gesteuert werden, da die notwendigen Strukturen und Steuerungselemente fehlen. Dies reduziert vor allem im Gesundheitswesen, im Sozial- und Pflegebereich sowie beim Nahverkehr die Effizienz der

Aufgabenerfüllung (Rechnungshof, 2011).

So wichtig die Staatsausgaben für die Wirtschaft und die Zukunft unbestrittenermaßen sind (welchen Zusammenhang man dabei auch unterstellt), so erstaunlich ist es, wie wenig WirtschaftsforscherInnen offensichtlich darüber wissen.

Von den ExpertInnen wurde sehr deutlich die mangelnde Transparenz bei der Ausgabenpolitik beschrieben und kritisch bewertet. Weder sind die Finanzflüsse bekannt und „entwirrbar“ noch die Wirksamkeit der Ausgaben. Dies gilt nach Meinung der ExpertInnen sowohl für den Bereich der Subventionen und der Förderlandschaft als auch für Investitionen und Sozialausgaben. Es ist oft nicht bekannt, ob Ausgaben rein konsumtiv sind, ob sie vorsorgend, investiv oder kurativ sind. Und es wurde von den ExpertInnen auch beklagt, dass diejenigen, die an diesen Umverteilungsprozessen beteiligt sind und ein Interesse am Status Quo haben, kein ausgeprägtes Interesse an Transparenz haben.

Margit Schratzenstaller weist darauf hin, dass die Anreizwirkungen und die konkrete Ausgestaltung der Maßnahmen oft nicht bekannt seien, außerdem fehlten Informationen über Aktivitäten (Wirtschaftsmaßnahmen, Infrastrukturmaßnahmen), die nicht von der öffentlichen Hand getätigt werden. Bei sozialen Transferzahlungen sei häufig unklar, ob es sich um Geldtransfers oder Sachleistungen handelt. Daher seien auch die resultierenden Beschäftigungseffekte nicht abschätzbar. Außerdem fehle die Kenntnis darüber, ob in bestimmten Bereichen über Steuererleichterungen oder über die Ausgaben gesteuert werden solle. Die zu Verfügung stehenden Zahlen seien reine Inputbetrachtungen, die keine Rückschlüsse auf den Output und über Effekte auf die Umwelt, die Lebensqualität und das Wirtschaftswachstum zuließen. Während das Wissen über den Bund noch ausreichend sei, treffe dies für Länder und Gemeinden nicht zu. Aus diesen Feststellungen lasse sich erkennen, dass das System äußerst komplex und schwer durchschaubar sei. Dies gelte nicht nur im Bereich der Wirtschaftsförderung, sondern auch in den Bereichen Gesundheit und Bildung.

Ob Wachstum gut oder schlecht sei, wurde in der Diskussion für nicht entscheidend gehalten. Unter den gegenwärtigen ökonomischen und institutionellen/politischen Rahmenbedingungen wurde es allerdings für sehr unwahrscheinlich gehalten, dass

1. das bisherige Wachstum aufrecht zu erhalten ist und dass
2. die österreichische Bundespolitik zurzeit über die Informationen verfügt, die notwendig wären, um im Sinne einer nachhaltigeren Entwicklung die Ausgabenpolitik zu überdenken und neu zu gestalten.

Auch polit-ökonomische Faktoren wie Glaubwürdigkeit und Durchsetzbarkeit der Budgetpolitik beeinflussen das Vertrauen in die finanzpolitische Handlungsfähigkeit eines Landes. Hohe Transparenz (z. B. laufende Evaluierungen, öffentliche Berichtspflichten, unabhängige Fiskalgremien etc.) ist in diesem Zusammenhang ebenfalls von entscheidender Bedeutung (Staatsschuldenausschuss, 2010).

Die ExpertInnen machten eine Vielzahl „politischer Blockaden“ (z.B. parteipolitische Einflussnahme, Kompetenzzersplitterung, hohe Parteienförderung, etc.) aus. Zudem fehle oft eine Gesamtsicht sowie die Bereitschaft, die Ausgabenpolitik nicht nur sozial, sondern auch ökologisch zu gestalten.

5 Wie kann eine nachhaltige Ausgabenpolitik einen

Wachstumswandel zu mehr Nachhaltigkeit unterstützen?

5.1 Was versteht man unter nachhaltigen Ausgaben, was sind die Ziele von nachhaltiger Fiskalpolitik?

Aus Nachhaltigkeitssicht ist ein Wandel von einer kurzfristig orientierten Haushaltspolitik zu einer **langfristig angelegten tragfähigen Fiskal- und insbesondere Ausgabenpolitik** notwendig. Dabei sollen neben haushaltspolitischen Aspekten ökonomische, ökologische und soziale Belange bei einer zukunftssicheren Entwicklung gleichrangig berücksichtigt werden.

Als nachhaltig versteht Raffelhüschen (2002) vereinfacht ausgedrückt eine Politik, „die man von der Gegenwart bis in alle Zukunft und damit für alle zukünftigen Generationen unverändert fortführen kann. Unverändert heißt hier, dass bei konstanter Steuer- und Beitragslast auch zukünftig alle Menschen gleichbleibende staatliche Leistungen empfangen können. Seit langem herrscht Einigkeit darüber, dass die kurzfristig orientierten Indikatoren der traditionellen Haushaltsrechnung vor allem in Zeiten des demografischen Wandels keinerlei Rückschlüsse auf die Nachhaltigkeit einer Finanzpolitik erlauben“.

Die Bewertung der **langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen** leitet sich vielmehr von der „intertemporalen Budgetbeschränkung“ ab, wonach die heutigen öffentlichen Verbindlichkeiten, welche sich aus der heutigen Verschuldung und dem abdiskontierten Wert der künftigen Ausgaben ergeben, dem abdiskontierten Wert der künftigen Einnahmen entsprechen müssten (Grossmann et al., 2008). Diese intertemporale Sichtweise lässt sich damit begründen, dass zukünftige Generationen von heutigen öffentlichen Investitionen profitieren werden und dadurch auch an der Finanzierung beteiligt sein sollen. Dabei wird auch davon ausgegangen, dass die Investitionen zusätzliche Erträge bringen, mit denen die zusätzlichen Schulden finanziert werden können.

Entscheidende Faktoren für Nachhaltigkeit sind somit die **Höhe der Schuldenquote** und das **Vorgehen bei der Haushaltskonsolidierung**. Einerseits kann eine Politik, die zu steigenden Schuldenquoten führt, nicht als nachhaltig bezeichnet werden, weil sie den Entscheidungsspielraum künftiger Generationen reduziert. Andererseits werden notwendige Zukunftsinvestitionen (z.B. um Bildungsarmut zu reduzieren) eingeschränkt, wenn die Schuldenquote zu stark verringert wird. Eine nachhaltige Ausgabenpolitik soll sicherstellen, dass auch für künftige Generationen trotz der vorhandenen Vorbelastungen finanzpolitische Handlungsspielräume bestehen. Da der demografische Wandel und insbesondere der damit verbundene Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials auf Dauer auch die wirtschaftliche Dynamik in Österreich negativ beeinflussen dürften, sollte die Fiskalpolitik frühzeitig gegensteuern, um die Grundlagen für eine nachhaltige Wirtschaft zu erhalten.

Ein wichtiger Punkt für eine langfristig nachhaltige Ausgabenpolitik ist es auch, die **Risiken für die zukünftige finanzielle Tragfähigkeit öffentlicher Finanzen zu reduzieren**. Diese Risiken rühren einerseits aus der **zunehmenden Alterung der Bevölkerung** und den daraus zu erwartenden Konsequenzen für das öffentliche Budget (Auswirkungen insbesondere auf die Pensions-, Gesundheits- und Pflegeausgaben – siehe auch Kapitel „Strukturreformen in den Bereichen Gesundheit und Altersversorgung öffentliche Verwaltung und im Förderwesen“).

Außerdem wäre auch für die **zu erwartenden finanziellen Mehrbelastungen durch die Klimapolitik** in den öffentlichen Haushalten Vorsorge zu treffen. Der Klimawandel stellt nach Meinung vieler

ExpertInnen eine langfristige potentielle Gefahr für das öffentliche Budget dar⁶. Viele Studien (das wohl bekannteste Beispiel stellt der Stern-Review dar) weisen auf die wirtschaftlichen und fiskalpolitischen Gefahren des Klimawandels hin, wenngleich auch die Abschätzung der tatsächlichen Kosten sehr unterschiedlich ausfällt und mit großen Unsicherheiten behaftet ist, vor allem was die Kausalitäten zwischen Ursache (z.B. Ressourcenausbeutung und Treibhausgasemission) und Wirkung (z.B. Erderwärmung und Naturkatastrophen) betrifft. Jedenfalls legen die vorliegenden Berechnungen und Analysen den Schluss nahe, dass der Klimaschutz immer teurer wird, je länger mit entsprechenden Gegenmaßnahmen zugewartet wird. Auch wenn die Kosten für den Klimaschutz heute beträchtlich scheinen, ist zu erwarten, dass diese in Zukunft noch wesentlich höher sein werden. Auf Basis der vorliegenden Erkenntnisse überwiegen somit die Vorteile eines entschlossenen und raschen Handelns die drohenden Kosten der Untätigkeit.

Derzeit wird unter nachhaltiger Ausgabenpolitik eine zukunftsorientierte Umstrukturierung der öffentlichen Haushalte zu Gunsten von produktivitäts- und innovationsfördernden Ausgaben verstanden, um Impulse für Wachstum und Beschäftigung zu geben. In **Zeiten anhaltender Wachstumsschwäche** ist besonders darauf zu achten, dass auch die sozialen Sicherungssysteme und eine gerechte Einkommensverteilung gewährleistet bleiben. Stehen weniger Mittel zu Verfügung, ist es umso notwendiger, ineffiziente Ausgaben zu kürzen und die Verwaltung zu reformieren. Hier geht es vorrangig darum, strukturelle Entwicklungen in den öffentlichen Haushalten (z. B. Umschichtung zu Ausgabenkategorien mit Investitionscharakter, Strukturreformen im Pensions-, Gesundheits- und Bildungssystem) in Gang zu setzen und laufend zu optimieren und die Budgetaufteilung zwischen den unterschiedlichen gebietskörperschaftlichen Ebenen besser zu koordinieren.

Laut Workshop-Teilnehmer Friedrich Schneider kann eine nachhaltige Ausgabenpolitik nur dann gewährleistet werden, wenn mehr Transparenz sichergestellt ist, der Föderalismus besser funktioniert und die Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaften verbessert wird (mit der Wahrung des Konnexitätsprinzips).

Um die langfristige Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen sicherzustellen, ist zumindest auch zukünftig ein positiver Primärsaldo erforderlich. Das bedeutet, dass der Staat nur den Zinsaufwand, nicht aber die operativen Ausgaben durch Schulden finanziert.

Die empirische Literatur legt den Schluss nahe, dass Budgetkonsolidierungen vor allem dann erfolgreich sind, wenn sie überwiegend über die Ausgabenseite erfolgen. Für Österreich scheint laut Schuh (2011) eine ausgabenseitige Konsolidierung deshalb sinnvoll, da die Einnahmenquote im internationalen Vergleich relativ hoch ist und der demografische Wandel den Druck auf die Staatsausgaben erhöht. Daher sei es entscheidend, die Staatsaufgaben möglichst **effizient** zu erfüllen. Der Frage, wie man Ineffizienzen bekämpfen kann, um finanzielle Spielräume für eine nachhaltige Ausgabenpolitik zu schaffen, käme daher große Bedeutung zu.

⁶ Der Klimawandel führt bereits jetzt zu enormen volkswirtschaftlichen Kosten durch Schäden, die extreme Wetterereignisse verursachen. Die Münchner Re, die weltweit größte Rückversicherung führt jährlich einen niedrigen zweistelligen Milliardenbetrag direkt auf den Klimawandel zurück. Seit 1980 summieren sich die Schäden durch solche Naturkatastrophen nach den von der Rückversicherung erhobenen Daten auf 1100 Milliarden Euro) bzw. durch Anpassungsmaßnahmen, die gesetzt werden (müssen), wie z.B. Bauten von Dämmen, Einrichtung von Warnsystemen etc. Nicholas Stern hat in seinem berühmten Report berechnet, dass die Folgekosten des Klimawandels um ein Vielfaches höher sind als jene, die für eine Stabilisierung der Treibhausgase in der Atmosphäre auf 500-550 PPM aufgewendet werden müssten.

Die Ausführungen dieses Kapitels haben gezeigt, dass eine **langfristige Perspektive** bei der Beurteilung der Nachhaltigkeit von öffentlichen Ausgaben besonders wichtig ist. Nur so wird es möglich, Spielräume für soziale und ökologische Prioritäten in der Ausgabenpolitik zu schaffen und die angesprochenen zukünftigen Herausforderungen meistern zu können.

5.2 Voraussetzungen für eine nachhaltige Ausgabenpolitik

Für eine nachhaltige Ausgabenpolitik ist zunächst die **langfristige Tragfähigkeit öffentlicher Finanzen** eine wichtige Grundvoraussetzung. Sie ist eng mit der Höhe der Staatsschulden und dem notwendigen Ausmaß der Haushaltskonsolidierung verbunden. Sind die Schulden zu hoch, fehlt der Spielraum, um in Zukunft die Staatsausgaben angemessen finanzieren und die großen Herausforderungen des demografischen Wandels bewältigen zu können. Aus ökonomischer Sicht lassen sich Staatsschulden dann rechtfertigen, wenn sie entweder die **Konjunktur stabilisieren** (kurz- bis mittelfristige Wirkung) oder einen **Lastenausgleich zwischen den Generationen ermöglichen** (längerfristige Wirkung).

Zumindest ist ein mittelfristig tragfähiger Haushalt anzustreben, der gewisse konjunkturbedingte Schwankungen des Budgetsaldos erlaubt, damit die **automatischen Stabilisatoren**⁷ (siehe Kapitel 2.1) wirksam werden können. So ist auch im Österreichischen Stabilitätsprogramm der mittelfristige Abbau der Defizite (bis 2016) vorgesehen.

Bei der Diskussion um das Ausmaß und den Zeitraum der Budgetkonsolidierung ist aber auch eine **längerfristige Perspektive** zu beachten, die über den Zeithorizont des Stabilitätsprogramms hinausgeht. Wie bereits in Kapitel 5.1 angeführt, bergen die prognostizierten demographischen Veränderungen und der fortschreitende Energie- und Ressourcenverbrauch für die öffentlichen Haushalte erhebliche Risiken in sich. Geht man außerdem davon aus, dass das Wirtschaftswachstum weniger schnell ansteigt als es derzeitige Prognosen vermuten lassen, so sollte man auf die drohenden Mehrbelastungen entsprechend vorbereitet sein. Sollte sich die Politik nicht oder zu spät darauf einstellen, so könnte es zu Vertrauensverlusten in der Bevölkerung kommen. Rasche Reformen in den in Kapitel 5 angesprochenen Bereichen sind daher ein wesentlicher Schritt, um sich auf die zukünftigen Herausforderungen einzustellen.

Auch eine langfristige Haushaltsplanung (wie sie für den Bund in der Haushaltsrechtsreform umgesetzt wurde) ist notwendig, um die zukünftigen Entwicklungen entsprechend zu berücksichtigen. Die Konsolidierungsstrategie darf jedoch nicht bei Zukunftsinvestitionen ansetzen (in Bildung, Forschung und Entwicklung, Wissenschaft, Ressourcen- und Klimaschutz), die eine ökologisch und sozial nachhaltige Entwicklung unterstützen.

Um den Anpassungsbedarf für eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung des Gesamtstaates (Gebietskörperschaften und Sozialversicherung) transparenter zu machen, wäre es auch zielführend, die traditionellen Finanzindikatoren wie Defizitquote und Schuldenquote durch Indikatoren zu ergänzen, welche auch die künftigen Verpflichtungen des Staates erfassen und soziale und ökologische Kriterien berücksichtigen (Haberfellner und Part, 2009).

Die ExpertInnen waren sich einig: Wenn man darüber redet, wie Staatsausgaben nachhaltig gestaltet

⁷ Die Europäische Kommission führt sogar die Hälfte bis zwei Drittel der erhöhten Defizite aus der letzten Wirtschaftskrise auf die Wirkung der automatischen Stabilisatoren zurück, d.h. ihr Beitrag zur Stützung der Nachfrage war demnach beträchtlich (Europäische Kommission, 2009a, 2009b, 2010).

werden können, sind **Steuerungsmöglichkeiten** erforderlich. Die neuen Prioritäten müssten sich in den Entscheidungen über Finanzflüsse und Transfers niederschlagen. So weist beispielsweise Margit Schratzenstaller darauf hin, dass „wir umfassendere Modelle [brauchen], wie man Nachhaltigkeitseffekte und Beschäftigungseffekte stimulieren und simulieren kann. Wir brauchen ex-post- und nicht nur ex-ante-Simulationen.“ Dabei wurde eine Vielzahl von Unsicherheiten und „wild cards“ thematisiert. So erschweren beispielsweise die Ausgliederungen die Vergleichbarkeit von Statistiken. Prammer (2009) weist darauf hin, dass die für Österreich ausgewiesene Brutto-Investitionsquote des Staates mit 1% des BIP im Vergleich zum Euro-Raum (2,6%) relativ niedrig ist. Berücksichtigt man auch die Investitionen der ausgegliederten Unternehmen, so verbessert sich die Situation in Österreich auf gut 2% des BIP. Die verringerte Staatsquote existiert nur auf dem Papier, da die Verbindungen zwischen ausgegliederten Einheiten und Staat sehr eng bleiben. Gerade in Krisenzeiten werden Konjunktur- und Beschäftigungspakete unter Rückgriff auf Investitionsprogramme von ÖBB oder ASFINAG lanciert; die Ausgaben dafür sind jedoch aufgrund der Ausgliederung nicht mehr direkt beim öffentlichen Sektor sichtbar. Prammer empfiehlt daher, implizite Verbindlichkeiten von Ausgliederungen zu berücksichtigen.

Unklar sei unter anderem auch der Zusammenhang zwischen Wachstum und Produktivität und die sich hieraus ergebenden Folgen für die Beschäftigung. So stellt sich beispielsweise die Frage, ob die Produktivität sinkt, wenn das Wachstum zurückgeht. Auch gilt es zu klären, wie sich spezifische wachstumsrelevante Entscheidungen ganz konkret auf das Pro-Kopf-Einkommen auswirken. Ohne weitere Erkenntnisse dürfe daher der Reformbedarf (z.B. bei den Alterssicherungssystemen) mit dem Argument einer angeblich höheren Produktivitätsentwicklung in der Zukunft nicht in Frage gestellt werden.

Die **Transparenz öffentlicher Finanzen**, die durch Bereitstellung von Daten, Analysen, Prognosen, Evaluationen etc. erhöht werden kann, ist jedenfalls ein Schlüsselfaktor für eine nachhaltige Ausgabenpolitik.

Erste Schritte in Richtung einer Verbesserung der statistischen Datenlage und –qualität wurden bereits gesetzt. Beispielsweise liefert die Statistik Austria seit einigen wenigen Jahren COFOG-Daten⁸, welche die öffentlichen Ausgaben nach Aufgabenbereichen ausweisen und somit eine Analyse der öffentlichen Ausgabenstruktur zulassen, die auf Basis der bisherigen VGR-Daten nicht möglich war. Auch die Transparenzdatenbank geht in die Richtung einer verbesserten und transparenteren Datenbereitstellung.

Zusätzlich wäre es notwendig, das **Rechnungswesen der Gebietskörperschaften** zu harmonisieren und weiterzuentwickeln, um über vergleichbare Datengrundlagen zu verfügen. Auch in diesem Bereich wurden auf Bundesebene bereits wichtige Reformschritte eingeleitet. So hat sich der Bund mit Jänner 2013 vom System der Kameralistik verabschiedet und ist auf eine doppelte Buchführung (inklusive Vermögensbilanz) umgestiegen. Diese **Haushaltsrechtsreform** war notwendig, da Informationen über den Jahreserfolg bzw. die tatsächliche Höhe von Vermögen und Schulden fehlten bzw. irreführend waren. So wurden beispielsweise langfristige Investitionen und Abschreibungen, aber auch Spekulationsverluste nicht erfasst. Auch wichen die in den Rechnungsabschlüssen ausgewiesenen Finanzschulden deutlich vom öffentlichen Schuldenstand nach den Maastricht-Kriterien ab

⁸ COFOG (Classification of the Functions of Government) ist die Klassifikation der Aufgabenbereiche des Staates und gehört zum System der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Diese funktionelle Klassifikation dient vor allem zur Darstellung bestimmter (Ausgaben-)Ströme nach dem damit verbundenen Verwendungszweck (Haberfellner und Part, 2009).

(Rechnungshof, 2011). Auf Länderebene gibt es bisher noch keine doppelte Buchführung und somit auch keine vollständige Vermögensbilanz. Daher sollten die Länder dem Beispiel des Bundes folgen, um die Vergleichbarkeit der Länderbudgets zu erhöhen.

Unabhängige Fiskalgremien (wie z.B. der Staatsschuldenrat) können auf nationaler Ebene ebenfalls zu mehr Transparenz und zur Gewährleistung der langfristigen Tragfähigkeit öffentlicher Finanzen beitragen, indem sie durch ihre Arbeit die derzeit asymmetrische Information zwischen Politik und Bevölkerung reduzieren (Debrun, 2011).

Zu einer Erhöhung der Transparenz kann auch eine stärkere **BürgerInnenbeteiligung**⁹ beitragen, um eine nachhaltige Ausgabenpolitik umzusetzen. Sie soll u.a. die Informationsbasis erhöhen, wie die Steuermittel tatsächlich verwendet werden. Derzeit ist der Zugang zu Informationen eingeschränkt, wodurch schwer nachvollzogen werden kann, wo Ineffizienzen vorliegen. Den BürgerInnen sollte gemäß dem Subsidiaritätsprinzip mehr Selbstverantwortung zugesprochen werden.

Außerdem bedarf es dem Willen der Politik und der öffentlichen Verwaltung, um eine nachhaltige Ausgabenpolitik umzusetzen. Es geht daher darum, die bereits angesprochenen **politischen Blockaden** abzubauen, um gemeinsam die notwendigen fiskalpolitischen Handlungsspielräume zu erarbeiten.

In diesem Kontext ist es besonders wichtig, die unterschiedlichen Interessen der einzelnen Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden) in Einklang zu bringen. Da laut Rechnungshof sämtliche öffentlichen Aufgaben auf die einzelnen Gebietskörperschaften verteilt sind und sich die Aufgabenbereiche vielfach überschneiden, müssen Bund, Länder und Gemeinden jedenfalls eine gemeinsame Problemsicht entwickeln und sich zum vereinbarten Lösungsweg bekennen (Rechnungshof, 2011). Denn eine nachhaltige Ausgabenpolitik kann nur dann erfolgreich umgesetzt werden, wenn alle Beteiligten gemeinsam an der Problemlösung arbeiten.

Wesentlich ist in diesem Zusammenhang auch, dass der **Finanzausgleich reformiert** wird (vereinfachte und transparentere ‚Gestaltung, sowie Stärkung der Eigenverantwortung und Abgabenaufonomie). Nicht nur die am Policy Paper beteiligten ExpertInnen, sondern auch der Staatsschuldenausschuss (2012) und der Rechnungshof (2011) regen an, die vielfältigen und intransparenten Transferströme (z.B. Länderkopffquotenausgleich, Gemeindegkopffquotenausgleich, Bedarfzuweisungen an die Gemeinden, Zweckzuschüsse) zwischen den öffentlichen Haushalten zu reduzieren. Dadurch können die Effizienz des gesamten Systems erhöht und Einsparungen erreicht werden. Auch würde eine Verringerung der Zweckbindungen im Finanzausgleich den Gestaltungsspielraum der Gebietskörperschaften ausweiten.

Zudem kommt der Neuausrichtung und stärkeren Verbindlichkeit **institutioneller Rahmenbedingungen** große Bedeutung zu. Die hohe Staatsverschuldung zeigt, dass die vorhandenen institutionellen Schranken offensichtlich nahezu wirkungslos sind. Sie müssten so gesetzt werden, dass sie die Politik zu einer nachhaltigen Ausgabenpolitik bewegen (Stichwort:

⁹ Wenn es um die Verteilung von öffentlichen Geldern geht, ist der BürgerInnenhaushalt – auch partizipatives Budget genannt – ein spannendes Instrument der BürgerInnenbeteiligung. Bei dieser Form können sich BürgerInnen auch ohne aktives Mandat an der Planung öffentlicher Einnahmen und Ausgaben beteiligen. Erstmals umgesetzt wurde diese „demokratische Finanzpolitikform“ 1989 im brasilianischen Porto Alegre. Seitdem hat sich die Idee der partizipativen Budgetgestaltung weltweit in verschiedenen Formen ausgebreitet. In Europa werden BürgerInnenhaushalte in Deutschland, Frankreich und Spanien veranstaltet. Die Bandbreite reicht von direkt-demokratischen Instrumenten, bei denen BürgerInnen direkte Entscheidungen über einen Teil des Gesamtbudgets treffen können, bis zur Diskussion von Vorschlägen und Einbringung eigener Ideen.

Schuldenbremse). Außerdem sollte das bestehende Instrumentarium der EU zur Überwachung der Fiskaldisziplin, insbesondere der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt, überdacht und effektiver eingesetzt werden.

Die **Erhöhung der Effizienz und Effektivität der Staatsausgaben** ist ebenfalls ein wichtiger Faktor für eine nachhaltige Abgabepolitik. Effizient bedeutet, öffentliche Finanzmittel so einzusetzen, dass entweder der Output bei gegebenem Input maximiert oder der Input bei fixiertem Output minimiert wird. Dadurch wird die Ausgabedynamik gedämpft und die Steuerbelastung verringert bzw. die Budgetkonsolidierung erleichtert. Die Effektivität zielt auf die Erreichung einer bestimmten Wirkung ab.

Ineffizienzen sind häufig auf die komplexe, zumeist verfassungsrechtlich verankerte Aufgaben- und Ausgabenverteilung zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaftsebenen zurückzuführen. Die höchsten Effizienzsteigerungspotentiale werden in den Bereichen Gesundheit und Bildung gesehen, da hier die Finanzierungs- und die Aufgabenverantwortung zwischen den staatlichen Regierungsebenen auseinanderfallen.

Während viele Leistungen bis zu einer bestimmten Ausgabenhöhe am effizientesten durch den Staat bereitgestellt werden können, sind gleichzeitig Anzeichen vorhanden, dass die öffentliche Hand Ausgaben für die Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen tätigt, welche von der Privatwirtschaft effizienter erbracht werden könnten. In der Regel besitzt der Staat ein Monopol in seinen Tätigkeitsbereichen, wodurch es langfristig zu fehlendem Innovationsdruck und Ineffizienz kommen kann. Kurzfristig kann der fehlende Wettbewerb dazu führen, dass öffentliche Leistungen zu überhöhten Kosten hergestellt und angeboten werden (Nowotny 1999, S. 54). Daher ist es offensichtlich wichtig, unproduktive Ausgabenkategorien (wie den öffentlichen Konsum oder Subventionen) genau zu beleuchten. Dazu werden (wie schon beim Thema Transparenz angesprochen) mehr Informationen über die Folgen und konkreten Wirkungen staatlicher Ausgabenarten benötigt. Bei der Beurteilung sollten „**Nachhaltigkeitsparameter**“ (z.B. Lebensqualität/Ressourcenschonung) eine Rolle spielen.

Die Forderung nach Erhöhung der Effizienz und Effektivität wurde in Österreich bereits aufgegriffen, indem beispielsweise die neue **Haushaltsrechtsreform** des Bundes darauf abzielt, mehr Augenmerk auf die von der Verwaltung **erreichten Leistungen und Ergebnisse** (Wirkungs- und Ergebnisorientierung in der Haushaltsführung) zu richten und den Fokus nicht bloß auf die Mittelverteilung zu legen. Es müssten allerdings weitere intensive Anstrengungen zur strukturellen Haushaltskonsolidierung unternommen werden, um (in Zeiten einer Wachstumsschwäche) gravierendere Einschnitte zum Abbau der Defizite zu vermeiden und einen Anstieg der Schuldenquote zu verringern. Diese sollten jedenfalls eine Haushaltsrechtsreform auf **allen** staatlichen Ebenen sowie eine stärkere Zusammenführung von Finanzierungs- und Aufgabenverantwortung umfassen.

Auch müssten Handlungsoptionen für jene Ausgabenarten herausgearbeitet werden, von denen erwartet werden kann, dass sie eine doppelte Rendite bewirken (Stabilisierung der Wirtschaft im Sinne von Resilienz und eine Steigerung des Gemeinwohls).

Eng mit der Effizienz ist auch die **Qualität der öffentlichen Finanzen** verbunden. Österreich beschäftigt sich auf EU-Ebene seit einigen Jahren entlang der folgenden Stränge mit diesem Thema¹⁰

¹⁰ Der Wirtschaftspolitische Ausschuss (WPA) der EU richtete Mitte 2004 eine eigene Arbeitsgruppe „Quality of Public Finances“ (AG QPF) ein, die aus fiskalpolitischen Experten aus allen 27 EU-Mitgliedsländern sowie Vertretern der Europäischen Kommission, der Europäischen Zentralbank, der Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (OECD), des Internationalen Währungsfonds (IMF) und der akademischen

(Haberfellner und Part, 2009):

- Größe des öffentlichen Sektors bzw. Höhe der Staatsausgaben,
- solide und nachhaltige öffentliche Finanzen,
- Zusammensetzung, Effizienz und Effektivität öffentlicher Ausgaben,
- Struktur und Effizienz von Einnahmensystemen und
- fiskalische Steuerung.

Was unter der Verbesserung der Qualität öffentlicher Finanzen zu verstehen ist, hängt davon ab, welches Ziel erreicht werden soll. Die primären Zielsetzungen, die auf EU-Ebene und auch in Österreich angepeilt werden, liegen in der Förderung von Wachstum und Beschäftigung (indem verstärkt in „zukunftsorientierte“ Bereiche wie Bildung, Forschung und Entwicklung oder Infrastruktur investiert wird) und in der Sicherstellung fiskalischer Nachhaltigkeit. Darüber hinaus müssten auch Ziele definiert werden, die einen **stärkeren sozial- oder umweltpolitischen Blickwinkel** einnehmen, z.B. Armutsreduktion oder Verbesserung des Klima- und Ressourcenschutzes (Haberfellner und Part, 2009), die vor allem im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung von großer Bedeutung sind.

Eine umfassende und ganzheitliche **Staatsreform**, die alle Verwaltungsebenen einschließt und BürgerInnen an den Haushaltsdebatten beteiligt, hielten die ExpertInnen für ebenso notwendig wie hilfreich. Eine solche brauche jedoch Zeit und könne nur bei entsprechend breiter politischer Willensbildung umgesetzt werden. Im Zuge der Staatsreform müssten und könnten Effizienz, Transparenz und Nachhaltigkeit der Ausgabenpolitik ins Zentrum gerückt und die BürgerInnen in den Wandel einbezogen werden.

Die StakeholderInnen gehen davon aus, dass die Politik inzwischen verstanden habe, dass ein fiskalpolitisches „Weiter so“ weder sinnvoll noch möglich sei. Dies eröffne Spielräume für eine fiskalpolitische Diskussion im Sinne von „Wachstum im Wandel“.

6 Handlungsvorschläge für den Umgang mit einer anhaltenden Wachstumsschwäche

Ziel dieses Abschnittes ist es, Maßnahmen für die österreichische Politik und die Verwaltung vorzuschlagen, um die langfristige Vision einer Wirtschaft zu forcieren, die widerstandsfähig, am Gemeinwohl orientiert und weniger stark vom Produktionswachstum abhängig ist. Diesem Ziel folgend werden **Alternativen** diskutiert, welche auch unter der Annahme eines auf Dauer niedrigen Wirtschaftswachstums realisierbar sind und die **Ausgabenseite** des Staates betreffen.

Die im Workshop diskutierten und im Folgenden beschriebenen Maßnahmen seien aber nicht nur in Zeiten einer anhaltenden Wachstumsschwäche, sondern auch im Hinblick auf eine generelle Verfassungs- und Verwaltungsreform, die auch schon seit vielen Jahren gefordert wird, so schnell wie möglich umzusetzen. Daher sind die präsentierten Vorschläge auch nicht vollkommen neu.

1. Umsetzung einer Staatsreform

Die Diskussion sollte bei einer Staatsreform ansetzen. In der Vergangenheit wurden zusätzlich

Welt (v. a. Forschungsinstitute, Universitäten) besteht. Wichtige Aufgaben der AG QPF sind unter anderem die Verbesserung der Datengrundlagen, die Messbarkeit und Vergleichbarkeit der Qualität öffentlicher Finanzen in den EU-Mitgliedstaaten sowie die Durchführung einer systematischeren gesamtheitlichen Analyse (Haberfellner und Part, 2009).

Verwaltungen geschaffen, um das Staatsystem zu bewältigen. Viele Gesetze seien zu abstrakt, zu bürokratisch, für die Wirtschaft zu teuer und langfristig nicht mehr finanzierbar. Die Ausgaben für die soziale Sicherung müssten nicht so hoch sein, wenn gesetzliche Rahmenbedingungen rechtzeitig gesetzt und an die aktuellen Herausforderungen angepasst würden.

Obwohl angemerkt wurde, dass eine Föderalismusreform in Österreich notwendig sei, wurde dieses Thema von den ExpertInnen nicht mit konkreten Reformschritten präzisiert. Viel spräche dafür, sich die Schweiz (mehr direkte Demokratie und BürgerInnennähe, stärkerer Föderalismus, gleiche Steuerhoheit von Kantonen und Bund) zum Vorbild zu nehmen und in die Entscheidungen über die Ausgaben der Gemeinden die BürgerInnen stärker mit einzubeziehen. Dass sich hieraus Einsparungen für die öffentlichen Haushalte ergeben können, belegen Studien, wie beispielsweise jene von Lars Feld: „Die empirischen Untersuchungen für die Schweizer Kantone und Gemeinden (sowie für die US-Bundesstaaten) deuten im Wesentlichen darauf hin, dass in direkt-demokratischen Gebietskörperschaften weniger ausgegeben wird, weniger Steuern eingenommen werden, eine geringere Staatsverschuldung besteht, weniger Steuern hinterzogen werden und eine höhere Wirtschaftskraft, gemessen am BIP pro Kopf, resultiert.“ (Feld, 2004).

Jedenfalls wurde betont, dass eine Staats- und Gesetzgebungsreform Hand in Hand mit einer Verwaltungsreform gehen müsse.

2. Aufbau einer schlanken, dynamischen und leistungsfähigen Verwaltung

Wie im Stabilitätsprogramm 2011–2014 erkennbar, stellt eine schlanke, dynamische und leistungsfähige Verwaltung ein besonderes Anliegen der österreichischen Bundesregierung dar. Die Bundesregierung hat eine eigene Arbeitsgruppe unter Einbindung der Länder eingerichtet, die eine Reihe von Konsolidierungsvorschlägen zur Verwaltungsreform erarbeitet hat. Diesen Vorschlägen sollte verstärkt Beachtung geschenkt werden, da eine übersichtliche Verwaltung unerlässlich ist, um **Spielräume und Ineffizienzen des derzeitigen Ausgabensystems** aufzudecken.

Eine Verwaltungsreform auf die Kürzung öffentlicher Leistungen oder einen Rückzug des Staates aus für das Gemeinwohl wichtigen Leistungsbereichen zu reduzieren, wäre unzweckmäßig. Auch der effiziente Mitteleinsatz, die Transparenz und Qualität des staatlichen Handelns sowie mehr BürgerInnenorientierung sind wesentliche Aspekte.

Immer wiederkehrende Forderungen, die sich auch in den rund 600 Vorschlägen der angesprochenen Arbeitsgruppe niederschlagen, sind (Rechnungshof, 2011):

- „Bereinigung der Kompetenzzersplitterung,
- Zusammenführung der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung,
- Verbesserung der Kooperation und Abstimmung insbesondere an den Schnittstellen der Gebietskörperschaften,
- laufende Aufgabenkritik, gemessen auch an den gesellschaftlichen, demografischen, technischen Veränderungen,
- Festlegung von konkreten Wirkungszielen mit aussagekräftigen, messbaren Indikatoren, um die Treffsicherheit der eingesetzten Mittel sicherzustellen,
- faktenbasierte gründliche Planung der Ausgaben über zumindest mittelfristige Planungsperioden,
- kontinuierliche Steuerung der Aufgabenerfüllung durch Kostenrechnungssysteme, regelmäßiges und institutionalisiertes Controlling und nachfolgende Evaluierung,
- Stärkung der Finanzkontrolle.“

Im Hinblick auf den Konsolidierungsbedarf ist es offensichtlich wichtig, dass mit der Umsetzung der Vorschläge rasch begonnen wird, unabhängig davon, ob diese zu einmaligen Einsparungen führen oder mittel- und langfristige Auswirkungen haben.

Aufgrund der bereits mehrfach angesprochenen finanziellen Beziehungen und Abhängigkeiten der Gebietskörperschaften und den damit verbundenen Verflechtungen der Finanzströme (Steuerverbund, komplexes Transfersystem zwischen den Gebietskörperschaften, vielfach auseinander fallende Finanzierungs-, Aufgaben- und Ausgabenverantwortung) muss eine Reform laut Rechnungshof alle staatlichen Ebenen umfassen (Rechnungshof, 2011).

3. Strukturreformen in den Bereichen Gesundheit und Altersversorgung, öffentliche Verwaltung und im Förderwesen

Wie bereits an mehreren Stellen dieses Policy Papers beschrieben, ist die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen (nicht nur) in Zeiten einer anhaltenden Wachstumsschwäche anzustreben. Die Auswirkung der Alterung der Bevölkerung auf den Staatshaushalt stellt eine der größten Herausforderungen dar. Es ist daher offensichtlich notwendig, die öffentliche Verschuldung rasch zu verringern, die beschäftigungspolitischen Herausforderungen aufzugreifen und geeignete Reformen der Altersversorgung, des Gesundheitswesens und der Langzeitpflege in Angriff zu nehmen. Die langfristige Finanzierbarkeit der öffentlichen Haushalte macht somit Strukturreformen in den folgenden Bereichen erforderlich (Pitlik et al., 2010; Rechnungshof, 2011):

- Gesundheit (vor allem im Spitalswesen), Pflege und Pensionen (den sogenannten drei Aging-Ausgabenbereichen),
- öffentliche Verwaltung bzw. Staatsorganisation (Föderalismusreform) sowie
- Subventionen/Förderungen.

Ein **nachhaltiges Gesundheitswesen** kann einen wichtigen Beitrag zur Zukunftssicherung der Staatsausgaben leisten (Rechnungshof, 2011). Derzeit bestehen beispielsweise Probleme im Bereich der zersplitterten Organisationsstruktur (im Krankenanstaltenbereich und im niedergelassenen Bereich), der intransparenten Finanzierungsstruktur, der mangelhaften Datenqualität und Qualitätssicherung, der unzureichenden Prävention und Gesundheitsförderung sowie der unzureichenden Evaluierung von Reformmaßnahmen, um nur einige Anknüpfungspunkte zu nennen.

Grundsätzlich sollten Gesundheitsleistungen auf der adäquaten Versorgungsebene erbracht werden (in vielen Fällen reichen auch ambulante Behandlungen aus). Generell scheint ein stärker auf Prävention ausgerichteter und ein „breiterer“ Ansatz notwendig zu sein: Das Gesundheitswesen könnte seinen Blick über den engen Fokus „Krankheit“ erheben und das Ganze der Gesundheit und Gesunderhaltung – also auch die krankmachenden Faktoren in der Lebens- und Arbeitswelt in den Fokus nehmen.

Im Bereich der **Pflege** liegen die Herausforderungen in einer zersplitterten Rechtslage, in fehlenden Qualitätsvorgaben und in fehlenden Reaktionen auf die sich abzeichnenden demographischen Entwicklungen. Lösungsansätze bestehen in der Schaffung einer einheitlichen Rechtsgrundlage für die Gewährung von Pflegegeld und in der Reduktion der Anzahl der Entscheidungsträger und Bescheid erlassenden Stellen sowie im Controlling zur Reduktion der Verfahrensdauer und zur Sicherstellung der Qualität der Gutachten (Rechnungshof, 2011).

Reformbedarf besteht nach wie vor auch im Bereich der **Pensionen**. Das österreichische Pensionssystem (mit unterschiedlichen Gesetzesgrundlagen und vielen Übergangsregeln) ist nicht sehr transparent und für BürgerInnen nur schwer durchschaubar, wodurch ein hohes Maß an

Unsicherheit über die zukünftige Ausgestaltung der öffentlichen Altersvorsorge besteht. Trotz einiger Reformen ist das System auch unzureichend auf die prognostizierte Bevölkerungsalterung vorbereitet (Schuh, 2010). Deshalb haben österreichische PensionsexpertInnen im September 2012 einen Aufruf für eine **umfassende und nachhaltige Reform des österreichischen Pensionsversicherungssystems** gestartet (EcoAustria et al., 2012). Der auszuarbeitende Reformvorschlag sollte innerhalb eines Jahres vorliegen und „die finanzielle Nachhaltigkeit auch bei ungünstigen demografischen und ökonomischen Entwicklungen gewährleisten, die Fairness innerhalb und zwischen den Generationen wie auch zwischen Berufsgruppen und Dienststellen und damit die breite Unterstützung dieses wichtigen Teilbereichs des österreichischen Wohlfahrtsstaats herstellen, und eine einfache und transparente Struktur erstellen, um den Individuen u.a. auch mehr Selbstbestimmung ihrer Erwerbsbeteiligung und Ruhestandsentscheidung zu ermöglichen. Fairness und Transparenz sind auch wichtig, um zusammen mit den entsprechenden Ausbildungs- und Arbeitsmarktmaßnahmen die Erwerbsbeteiligung der älteren Arbeitnehmer zu stärken und die weiblichen Arbeitnehmer in ihrer selbstbestimmten Erwerbsbeteiligung zu unterstützen“ (EcoAustria et al., 2012).

Der Aufruf enthält die Empfehlung, einheitliche beitragsbezogene Pensionskonten auf Umlagebasis für alle als zentrale Säule vorzusehen und mit einer Grundsicherungssäule für Armutsbekämpfung und einer freiwilligen Säule auf Kapitaldeckungsbasis zu verbinden, um den Anforderungen der demografischen Alterung und der Globalisierung besser zu entsprechen.

Im Bereich der **Förderungen und Subventionen** geht es darum, das im internationalen Vergleich mit einem hohen Volumen versehene Förderungswesen effizienter zu gestalten, indem beispielsweise quantifizierbare Förderungsziele definiert, überschneidende Förderungsbereiche und Mehrfachförderungen vermieden und eine österreichweite Förderungsdatenbank geschaffen werden. Es bestehen hohe Einsparungsmöglichkeiten, wenn die Ausgaben dem EU-Schnitt angepasst und die Verwaltung der Förderungen massiv gestrafft würden (Pitlik und Schratzenstaller, 2011). Im Hinblick auf eine nachhaltige Gestaltung des Förderwesens ist auch der **Abbau von umweltkontraproduktiven Förderungen** notwendig.

Vorschläge zur Verwaltungs- und Staatsreform wurden bereits unter den Punkten 1 und 2 diskutiert.

In allen genannten Bereichen müsste eine gesellschaftliche Zielbestimmung zur Festlegung jeweiligen Ziele sowie der entsprechenden Aufteilung zwischen staatlicher und privater Aufgabenerfüllung einerseits sowie Finanzierung andererseits erfolgen, die auch auf mögliche externe Effekte in den jeweiligen Bereichen abstellen mit dem Effekt, diese weitgehend zu reduzieren.

4. Ermöglichung von größeren Handlungsspielräumen für die regionale Ebene

Das WIFO (Pitlik et al., 2010) erwartet, dass Länder und Gemeinden gemeinsam das von der Bundesregierung erwartete Defizit von 0,6% des BIP in den nächsten Jahren nicht überschreiten. Angesichts der Defizite in den Jahren 2009 und 2010 von knapp 1% des BIP bedarf es jedoch offensichtlich stärkerer Anstrengungen von Ländern und Gemeinden, um dieses Ziel zu erreichen. Zukünftig werden Regionen und Gemeinden für eine nachhaltige Entwicklung eine wesentlich größere Rolle spielen und auch mehr Verantwortung übernehmen müssen. Diese Entwicklung hat stückweise begonnen, hat in der Gesamtsicht aber noch großes Entwicklungspotenzial. Auf Gemeindeebene könnte dies bedeuten: Weg von der „All-Inclusive“ und hin zur Halbpensionsebene. Derzeit werden viele Dienstleistungen (Infrastruktur, Abfall- und Kreislaufwirtschaft, Bildungseinrichtungen, Spitäler etc.) von den Gemeinden abgedeckt. Es ist durchaus vorstellbar, dass der/die mündige BürgerIn im Sinne des Gemeinwohls wieder mehr Verantwortung und Aufgaben selbst trägt, um die Ausgabenseite der Gemeinden zu reduzieren. Dass sich hieraus Einsparungen für die öffentlichen Haushalte ergeben

können, belegen Untersuchungen von Lars Feld für die Schweiz (siehe Feld, 2004).

Die Verlagerung der Entscheidungsbefugnisse auf untere Gebietskörperschaftsebenen wird jedoch vom Bundesministerium für Finanzen sehr kritisch gesehen. Caroline Haberfellner weist in ihrer schriftlichen Stellungnahme zu diesem Policy Paper darauf hin, dass sich „der österreichische Föderalismus bekanntlich durch besonders ineffiziente Mehrfachgleisigkeiten und Reformblockaden auszeichnet. Eine solche Forderung würde diese Fehlentwicklungen wohl eher verstärken. Für ein kleines Land wie Österreich solle die Erzielung von Synergieeffekten im Vordergrund stehen und nicht die Verstärkung der kostspieligen Zersplitterung von Agenden. Es gehe vielmehr darum, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung zusammenzuführen und dadurch auch die Treffsicherheit von Maßnahmen zu erhöhen.“

Unumstritten ist jedenfalls, dass in vielen Verwaltungsbereichen ein besser koordiniertes Zusammenwirken von Bund, Ländern und Gemeinden auf Basis einer wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung notwendig wäre.

5. Verbesserung der Daten-Transparenz auf Länder- und Gemeindeebene

Zudem müsse die intransparente Datenlage und die Darstellung bestehender Transferbeziehungen auf Länder- und Gemeindeebenen dringend verbessert werden. Anstelle einer rein input-orientierten Betrachtung sei eine genauere Darstellung der Anzeizeffekte, eine detaillierte Auflistung und Beschreibung der Ausgaben (z.B. Trennung kurativer und präventiver Ausgaben) und eine vollständigere Diskussion der Wechselwirkungen ebenso anzustreben – wie eine Bewertung der Ausgaben unter den Gesichtspunkten Nachhaltigkeit, Subsidiarität und Gemeinwohl (Pitlik et al, 2010).

Die Forderung nach fiskalischer Nachhaltigkeit verlangt auch eine langfristige Haushaltsplanung, die zukünftige Entwicklungen stärker in die Gestaltung der öffentlichen Haushalte einbezieht, insbesondere die demografischen Veränderungen der Bevölkerung und die dadurch bedingten Anforderungen an staatliche Ausgaben. Das neue Bundeshaushaltsgesetz sieht daher vor, alle drei Jahre eine langfristige Budgetprognose (über 30 Jahre) zu erstellen. Diese Verpflichtung, die bisher nur für den Bund gilt, müsste auch auf Länder und Gemeinden ausgedehnt werden (Rechnungshof, 2011).

Um das Rechnungswesen von Ländern und Gemeinden zu verbessern, wäre eine umfassende Reform der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung (VRV) notwendig, welche die Form und Gliederung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände regelt. Sie entspricht dem „Kontenrahmen“ der Kameralistik (dem Rechnungswesen der öffentlichen Haushalte), regelt jedoch nicht die Budgets der ausgegliederten Einrichtungen, in denen die Länder bereits mehr als 20% ihrer Ausgaben abwickeln. In vielen Bundesländern scheinen daher beispielsweise die hohen Schulden von ausgegliederten Spitälern nicht in der offiziellen Budgetbilanz auf.¹¹

Außerdem sind laut Staatsschuldenausschuss strenge und einheitliche Standards für Veranlagungs- und Finanzierungsgeschäfte (einschließlich Transparenz) für alle Gebietskörperschaften zu entwickeln, die überdies nur risikoarm sein dürften (Staatsschuldenausschuss, 2012).

6. Forcierung der Ausgaben in Zukunftsinvestitionen

¹¹ Siehe dazu beispielsweise einen Artikel im Standard vom 24.01.2013; <http://derstandard.at/1358304402080/Wie-man-Laender--und-Gemeindefinanzen-transparent-macht>

Die Anhebung der Forschungs- und Entwicklungsausgaben der letzten Jahre sollte sich laut Pitlik et al. (2010) in Österreich mittelfristig positiv auf die Wirtschaft auswirken, daher sollten Ausgabensenkungen überwiegen und auf die Kürzung von Zukunftsinvestitionen (Bildung, Forschung und Entwicklung, Wissenschaft, Ressourcen- und Klimaschutz) verzichtet werden. Vielmehr seien neben effizienzsteigernden Reorganisationsmaßnahmen in diesen Schlüsselbereichen forcierte Ausgaben zu empfehlen (Aktivkomponente).

Beispielsweise sei im Bereich des Ressourcen- und Klimaschutzes zukünftig mit zusätzlichen Kosten zu rechnen, die sich bisher noch nicht in den öffentlichen Ausgaben niedergeschlagen hätten (siehe auch die weiter oben beschriebenen Risiken der langfristigen Tragfähigkeit). Daher sei es notwendig, rechtzeitig in präventive Maßnahmen zu investieren, um hohe Schäden und Folgekosten der Untätigkeit (siehe z.B. Kosten aus der Nichterreichung des Kyoto-Protokolls) vermeiden zu können.

7. Einbettung aller Maßnahmen in eine ganzheitliche Strategie

Wie erfolgreich die Effekte dieser Maßnahmen sein können, hängt von deren Einbettung in eine Gesamtstrategie ab. Die kurzfristig kaum vermeidbare Phase negativer Effekte auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage sollte möglichst gering gehalten werden, sodass mittelfristig die positiven Wirkungen einer nachhaltigen Sanierung der öffentlichen Haushalte überwiegen. Dazu muss die **Konsolidierungsstrategie** glaubwürdig und langfristig angelegt sein. Eine Beachtung dieser Grundsätze findet sich in den Konsolidierungsmaßnahmen der Bundesregierung nur ansatzweise. Diese enthalten eine Reihe punktueller Einzelmaßnahmen, deren Einbettung in Strukturreformen auf der Ausgabenseite sowie in eine wachstums- und beschäftigungsfördernde ökosoziale Steuerreform noch aussteht (Pitlik et al., 2010).

7 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

In diesem Policy Paper wurde die Diskussion eröffnet, wie eine nachhaltige Staatsausgabenpolitik gestaltet werden könnte, um auch in wachstumsschwachen Zeiten erfolgreich zu sein. Dazu wurden zunächst die Zusammenhänge zwischen Wirtschaftswachstum und Staatsausgaben beschrieben und die derzeitige Situation in Österreich skizziert. Danach wurden grobe Empfehlungen gegeben, wie eine nachhaltige Ausgabenpolitik aussehen könnte, um darauf aufbauend erste Vorschläge für Reformen anzusprechen. Die dargestellten Inhalte basieren auf zwei Stakeholder-Workshops und auf einer umfassenden Literaturlauswertung. Dabei wurde versucht, die geführten Diskussionen bestmöglich darzustellen und einen Anreiz für eine weitere, tiefergehende Auseinandersetzung mit diesem Themenbereich zu setzen.

Die Ausführungen verdeutlichen, dass der Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Staatsausgaben sehr komplex ist. Es handelt sich dabei um ein dynamisches System, das als Ganzes schrumpfen und wachsen kann. Um dieses komplexe System besser verstehen zu können, ist es notwendig, die Wirkungen der Staatsausgaben besser zu analysieren. Es wurde versucht, aufbauend auf vorliegenden Erkenntnissen einige Politik- und Reformvorschläge abzuleiten, die den Erfolg der Ausgabenpolitik – auch in wachstumsschwachen Zeiten – sicherstellen.

Nach den geführten Diskussionen scheint es klar, dass die derzeitigen Herausforderungen des demografischen Wandels und der hohen Schuldenbelastung rasches Handeln notwendig machen, um die Staatsausgaben zukünftig finanzieren zu können. Die eingebundenen ExpertInnen empfehlen, den sich hieraus ergebenden Handlungsbedarf für die österreichische Fiskalpolitik der nächsten Jahre als Chance zu begreifen und eine nachhaltige Ausgabenpolitik zügig voranzutreiben.



Aus der Sicht der eingebundenen ExpertInnen ist klar, dass die derzeitigen Herausforderungen des demografischen Wandels und der hohen Schuldenbelastung rasches Handeln notwendig machen, um die öffentlichen Leistungen zukünftig finanzieren zu können. Wie sich aus den angeführten Handlungsvorschlägen konkrete Politikvorgaben für eine staatliche Ausgabenpolitik herleiten lassen, die das Wachstum „wandeln“ ist noch weiter zu diskutieren und zu konkretisieren. Dafür sind sowohl fundierte sektorale Betrachtungen erforderlich (Welche Ausgaben in welchem Politikfeld haben welche Folgen?) als auch qualitative Analysen (Was verstehen wir unter Gemeinwohl und wie wirken sich diese Ausgaben auf das Gemeinwohl aus?).

9 Referenzen

- Adger, W. N. (2000): Social and ecological resilience: are they related? *Progress in Human Geography* 24(3): 347-364.
- Anschau, T. (2007). Wirtschaftswachstum als Grundlage politischen Gestaltens. Aufsatz des Institut für Wachstumsstudien Nr. 3 (2007).
http://www.wachstumsstudien.de/Inhalt/Zeitschrift/Heft3/Wirtschaftswachstum_Grundlage_politischen_Gestaltens.pdf.
- Ax, Ch., Hinterberger, F. (2013). Wachstumswahn. Was uns in die Krise führt und wie wir wieder heraus kommen. München: Ludwig Verlag.
- BMF (2012). Budgetbericht 2012.
https://www.bmf.gv.at/Budget/Budgetsimerblick/Sonstiges/Budgetsimerblick/Budgetentwurf2012/Budgetbericht_2012.pdf
- Debrun, X. (2011). The Theory of Independent Fiscal Agencies: Where Are We? And Where Do We Go From There? In: *Wirtschaftspolitische Blätter* 1/2011.
- Dittrich, M., S. Giljum, et al. (2012): Green economies around the world? Implications of resource use for development and the environment. Vienna, SERI.
- EcoAustria, European Centre for Social Welfare Policy and Research, HIS (2012). Aufruf für eine umfassende und nachhaltige Reform des österreichischen Pensionsversicherungssystems. Wien, 24.09.2012. http://www.ihs.ac.at/vienna/resources/PR/Aufruf_und_Liste_NDC_FINAL.pdf
- Europäische Kommission (2009a). Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses, *European Economy*, 7/2009, Brüssel.
- Europäische Kommission (2009b). European Economic Forecast Autumn 2009, *European Economy*, 10/2009, Brüssel.
- Europäische Kommission (2010). European Economic Forecast Spring 2010, *European Economy*, 2/2010, Brüssel (2010)
- Europäische Zentralbank – EZB (2002). Die Wirkungsweise automatischer Stabilisatoren im Euro-Währungsgebiet. Monatsbericht April.
- Feld, L. (2004). Ein Finanzreferendum auf Bundesebene – Chancen, Risiken und Ausgestaltung. Im Auftrag der Kommission für Konjunkturfragen (KfK) im Rahmen des Jahresberichts 2004.
- Grossmann B., Hauth E., Wimmer G. (2008). Struktur und Tragfähigkeit der Staatsverschuldung sowie Schuldenstrukturpolitik Österreichs. Studie im Auftrag des Staatsschuldenausschusses.
- Guger, A. et al. 2009. Umverteilung im Wohlfahrtsstaat. Sozialpolitische Studienreihe. Band 1. Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz. Wien.
- Haberfellner, C., Part, P. (2009). Die Verbesserung der Qualität öffentlicher Finanzen als Teil der Recovery-Strategie nach der Krise. BMF Working Paper 3/2009.
https://www.bmf.gv.at/Publikationen/Downloads/WorkingPapers/WP_3_2009_v2.pdf
- Hauth, E., Grossmann, B. (2011). Budgetentwicklung der Bundesländer in Österreich im Krisenjahr

2009 und Ausblick.

http://www.staatsschuldenausschuss.at/de/img/studie_text_budgetentwicklung_bundeslaender_2009_final_tcm163-235699.pdf

- ifo – Institut für Wirtschaftsforschung (2001). Finanzpolitik im Spannungsfeld des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Zwischen gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen und wirtschafts- und finanzpolitischem Handlungsbedarf. Gutachten des ifo Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen.
- Jackson, T. (2009): Prosperity without Growth. Economics for a Finite Planet. Earthscan, London.
- Millenium Ecosystem Assessment (2005): Ecosystems and Human Well-Being: Synthesis. Washington, DC, United Nations Environment Programme.
- Nowotny, E. (1999). Der öffentliche Sektor: Einführung in die Finanzwissenschaft. Berlin, Springer-Verlag.
- Parker, J.A. (2011). On Measuring the Effects of Fiscal Policy in Recession. *Journal of Economic Literature*, 703-718.
- Pitlik, H., Schratzenstaller, M. (2011). Growth Implications of Structure and Size of Public Sectors. WIFO Working Papers, No. 404, October 2011.
- Pitlik, H., Bock-Schappelwein, J., Handler, H., Hölzl, W., Reinstaller, A., Pasterniak, A. (2010). Verwaltungsmodernisierung als Voraussetzung für nachhaltige Effizienzgewinne im öffentlichen Sektor, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung Im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen.
- Prammer, D. (2009). Öffentliche Ausgliederungen: Bilanzkosmetik oder nachhaltige Verbesserung? – Fallstudie für Österreich. In: OENB (2009). Wirtschaftskrise und wirtschaftspolitische Antworten – einige ausgewählte Themen. Quartalsheft zur Geld- und Wirtschaftspolitik der Österreichischen Nationalbank.
- Raffelhüschen, B. (2002). Ein Plädoyer für ein flexibles Instrument zur Analyse nachhaltiger Finanzpolitik, in: Wirtschaftsdienst 2002, Nr. 2.
- Ramey, V.A. (2011): Can Government Purchases Stimulate the Economy. *Journal of Economic Literature* , 673-685.
- Rechnungshof (2011). Verwaltungsreform 2011. Vorschläge des Rechnungshofes zur Verwaltungsreform. 3. Auflage.
- Rockström, J., Steffen, W., Noone, K., Persson, A., Chapin, F. S., Lambin, E. F., Lenton, T. M., Scheffer, M., Folke, C., Schellnhuber, H. J., Nykvist, B., De Wit, C. A., Hughes, T. Van der Leeuw, S., Rodhe, H. Sorlin, S., Snyder, P. K., Costanza, R., Svedin, U., Falkenmark, M., Karlberg, L., Corell, R. W., Fabry, V. J., Hansen, J., Walker, B., Liverman, D., Richardson, K. Crutzen, P. Foley, J. A. (2009): A safe operating space for humanity. *Nature*, 461, 472-475.
- Schuh, U. (2011). Was bringt die Schuldenbremse? Policy Note No. 1, EcoAustria.
- Schuh, U. (2010). Ein nachhaltiges Pensionssystem für Österreich, IHS Wien.
http://www.jungeindustrie.at/dokumente/4/PensionenZukunft_final.pdf
- Staatsschuldenausschuss (2010). Empfehlung des Staatsschuldenausschusses zur Budgetpolitik und deren Finanzierung 201, http://www.staatsschuldenausschuss.at/de/img/empf2010_2_tcm163-216433.pdf.

Staatsschuldenausschuss (2012). Empfehlung des Staatsschuldenausschusses zur Budgetpolitik und deren Finanzierung 2013. http://www.staatsschuldenausschuss.at/de/img/empf2012_2_tcm163-252291.pdf

Steindl, S. (2006). Potentialwachstum in Österreich. Schätzung und Diskussion der angebotsseitigen Wachstumschancen, WIFO Monatsberichte 12/2006.
[http://www.wifo.ac.at/wwa/downloadController/displayDbDoc.htm?item=MB_2006_12_04_POTENTIALWACHSTUM\\$.PDF](http://www.wifo.ac.at/wwa/downloadController/displayDbDoc.htm?item=MB_2006_12_04_POTENTIALWACHSTUM$.PDF)

Taylor, J.B. (2011). An Empirical Analysis of the Revival of Fiscal Activism in the 2000s. *Journal of Economic Literature*, 686-702.

Victor, P. A. (2008): *Managing without growth: slower by design, not disaster*. Cheltenham, UK; Northampton, MA, Edward Elgar.