

WIFO

A-1103 WIEN, POSTFACH 91
TEL. 798 26 01 • FAX 798 93 86

 **ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG**

**Effizienz der Ausgabenstrukturen des
öffentlichen Sektors in Österreich**

Hans Pitlik, Heinz Handler, Joseph Reiter (WIFO),
Angelika Pasterniak, Thomas Kostal (WU)

November 2008

Effizienz der Ausgabenstrukturen des öffentlichen Sektors in Österreich

**Hans Pitlik, Heinz Handler, Joseph Reiter (WIFO),
Angelika Pasterniak, Thomas Kostal (WU)**

November 2008

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen

Begutachtung: Karl Aiginger, Gunther Tichy (WIFO), Friedrich Heinemann (ZEW)

Inhalt

Die Identifikation von Effizienz- und Umstrukturierungspotentialen im Bereich der öffentlichen Ausgaben zur Rückgewinnung finanzieller Handlungsspielräume ist ein entscheidender Erfolgsfaktor einer zukunftsorientierten Finanzpolitik. Die Untersuchung zeigt, dass Österreich in den Schlüsselbereichen Bildung und Forschung mit leicht überdurchschnittlichem Aufwand eine nur mittlere Performance erzielt. Auf der Basis von internationalen Benchmarking-Analysen lassen sich rechnerisch in der Hoheitsverwaltung und im Förderungswesen erhebliche Effizienzreserven ableiten. Die praktisch realisierbaren Potentiale sind allerdings nur in tiefergehenden Studien zu ermitteln. Zur dauerhaften Hebung von Effizienzreserven und zur Forcierung von Budgetumschichtungen müssen die institutionellen Rahmenbedingungen des gesamten Verwaltungshandelns in den jeweiligen Politikfeldern überprüft werden.

Rückfragen: Hans.Pitlik@wifo.ac.at, Heinz.Handler@wifo.ac.at

2008/426-2/S/WIFO-Projektnummer: 5307

© 2008 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

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

Verkaufspreis: 50,00 € • Download 40,00 €: http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=34659&typeid=8&display_mode=2

Effizienz der Ausgabenstrukturen des öffentlichen Sektors in Österreich

Kurzzusammenfassung (Executive Summary)

Nach den Vorstellungen der modifizierten Lissabon-Agenda soll die Finanzpolitik dazu beitragen, Wachstumsschwächen zu überwinden und die Wettbewerbsfähigkeit im Rahmen der internationalen Standortkonkurrenz zu verbessern, indem die Effizienz und Effektivität der öffentlichen Ausgaben für die Wachstumstreiber öffentliche Infrastruktur, Bildung, Qualifikation und Forschung forciert werden. Hinzu kommen zukünftige budgetäre Belastungen durch die Alterung der Bevölkerung. Die doppelte Herausforderung sich wandelnder und teilweise zunehmender finanzieller Anforderungen an den Staat bei gleichzeitig knapper werdenden Ressourcen erhöht den Druck, Rationalitätsreserven in den öffentlichen Budgets auszuschöpfen.

Die für Österreich typische Methode der diskontinuierlichen **kleinen Konsolidierungsschritte** auf wechselnden Gebieten war dabei bislang **nicht nachhaltig erfolgreich**. Die empirische Evidenz zeigt, dass **ambitionierte Budgetkonsolidierungen** sowohl fiskalisch als auch realwirtschaftlich insgesamt erfolgreicher sind als zaghafte und partielle Ansätze. Wachstumsorientierte Senkungen der Ausgabenquote setzen bei vergangenheitsbezogenen und systemerhaltenden Staatsausgaben an und versuchen gleichzeitig, die **Ausgabenstruktur zu den Zukunftsausgaben umzuschichten**. Zu beobachten ist jedenfalls, dass Länder mit anhaltenden Budgetüberschüssen und niedriger Staatsverschuldung im Allgemeinen auch ein vergleichsweise hohes Wirtschaftswachstum verzeichnen können. Dabei ist zu beachten, dass reale Erfolge oft erst mit großer zeitlicher Verzögerung eintreten und kausal nicht immer leicht der Konsolidierung zuzuordnen sind.

Die Identifikation von Einsparungs- und Umstrukturierungspotentialen bei öffentlichen Ausgaben zur Rückgewinnung finanzieller Handlungsspielräume und die Ausschöpfung von Effizienzreserven werden somit zu entscheidenden Erfolgsfaktoren einer zukunftsorientierten Finanzpolitik. Ziel der Arbeit ist es, allgemeine **Effizienzpotentiale auszuloten**. Dies geschieht primär durch Vergleiche der Ausgabenhöhe und -struktur mit anderen europäischen und OECD-Staaten. In den **Benchmarking-Analysen** wird jedoch auch berücksichtigt,

- dass unterschiedliche **Umweltfaktoren** (Wohlstandsniveau, demographische Strukturen) die jeweilige Ausgabenhöhe in den Ländern beeinflussen,
- ob das durch die Staatsausgaben beabsichtigte Ergebnis (**Performance**) in Österreich besser oder schlechter erreicht wurde, und nicht nur, ob die Kosten niedrig sind.

Beim durchschnittlichen **Anteil produktiver Ausgaben** für Infrastrukturinvestitionen, Bildung und Forschung an den budgetären Gesamtaufwendungen über den Zeitraum 2003-2006 liegt Österreich trotz seines hohen Wohlstandsniveaus nur auf Rang 26 von 30 Ländern. Auch bei Verwendung eines einfachen Qualitätsindex, der produktive Ausgabenkategorien gleich gewichtet, und den Staatsschuldendienst als negative Komponente einbezieht, verbessert sich die Position Österreichs gegenüber den anderen Ländern nur leicht auf den 21. Rang.

In **Effizienzanalysen** für den öffentlichen Sektor zeigt sich außerdem, dass in den Bereichen **Bildung** und **Forschung** mit leicht überdurchschnittlichem Aufwand nur eine durchschnittliche Performance erzielt wird. Da diese beiden Ausgabenkategorien eine Schlüsselfunktion für Wachstum und Beschäftigung haben, sollte die **Ausgabeneffizienz erhöht** werden, um zusätzliche Mittel für die Anhebung des Wachstumspfades verfügbar zu machen.

Auf der Basis international vergleichender **Benchmarking-Analysen** können rechnerische, **mittel- bis langfristige Effizienzpotentiale** in der Hoheitsverwaltung und im Förderungswesen abgeleitet werden, wobei

- potentielle Effizienzreserven in der **Hoheitsverwaltung** zwischen $\frac{3}{4}$ und $2\frac{1}{2}$ Mrd. Euro liegen könnten,
- potentielle Effizienzreserven durch **Deregulierungsmaßnahmen** bis zu $\frac{1}{2}$ Mrd. Euro betragen würden und
- potentielle Effizienzreserven durch einen **allgemeinen Förderungsabbau** von $3\frac{1}{2}$ bis zu 5 Mrd. Euro aus dem internationalen Vergleich ableitbar wären. Bei der Interpretation ist einschränkend zu berücksichtigen, dass die Schätzungen ohne Ansehen der jeweiligen ökonomischen Rechtfertigung von Einzelförderungen erfolgen, sondern auf das Gesamtvolumen der Subventionen und Vermögenstransfers abstellen.
- Hinzu kommen noch – ohne detailliertere Einzelstudien schwer bezifferbare – Potentiale durch Effizienzsteigerungen im **Gesundheitswesen**. Der Bereich der Transferleistungen an private Haushalte wird in dieser Studie nicht untersucht.

Die methodische Vorgehensweise bei den Benchmarking-Analysen impliziert, dass ermittelte Effizienzreserven oft nur durch **grundlegende Reformen** realisiert werden können, die einen **mehnjährigen Zeithorizont** voraussetzen. Zur dauerhaften **Realisierung von Effizienzgewinnen** müssen die institutionellen Rahmenbedingungen des gesamten Verwaltungshandelns in den jeweiligen Politikfeldern auf den Prüfstand gestellt werden. Substantielle **langfristige** Effizienzgewinne und Einsparungen lassen sich nur erzielen, wenn die institutionellen Ursachen der identifizierten Defizite durch eine **umfassende Verwaltungs-, Bundesstaats- und Finanzausgleichsreform beseitigt werden**.

Da die Untersuchung breit über viele Bereiche der Staatstätigkeit angelegt ist, kann nur festgestellt werden, wo – nach groben Ausgabenkategorien – die größten potentiellen Reserven liegen. Allerdings sind die verfügbaren Messgrößen für die Performance oft unzureichend und

müssen nicht immer die Ziele des Staatseingriffes und die unterschiedlichen Präferenzen der Länder widerspiegeln. Es kann außerdem in der Absicht der Wirtschaftspolitik liegen, in einem Politikbereich ein anspruchsvolleres Ergebnis zu erzielen als andere Länder oder andere Schwerpunkte (Teilziele) anzustreben.

Effizienz der Ausgabenstrukturen des öffentlichen Sektors in Österreich

Hans Pitlik, Heinz Handler, Joseph Reiter (WIFO),
Angelika Pasterniak, Thomas Kostal (WU)

| Inhaltsverzeichnis | Seite |
|---|-----------|
| 1. Motivation und Aufgabenstellung der Studie Hans Pitlik | 1 |
| 1.1 <i>Hintergrund</i> | 1 |
| 1.2 <i>Qualität und Effizienz öffentlicher Ausgaben: Ein Überblick</i> | 6 |
| 1.2.1 Überblick | 6 |
| 1.2.2 Größe des Staatssektors | 7 |
| 1.2.3 Struktur der Staatsausgaben | 9 |
| 1.2.4 Effizienz der Staatsausgaben | 12 |
| 1.2.5 Qualität der Ausgaben und die anderen Dimensionen der Quality of Public Finance | 13 |
| 1.3 <i>Fragestellungen, Zielsetzung und Vorgangsweise der Studie</i> | 14 |
| 1.4 <i>Datengrundlagen</i> | 16 |
| <i>Literaturhinweise zu Kapitel 1</i> | 17 |
| 2. Struktur der Staatsausgaben aus der Perspektive der Diskussion um die Qualität der öffentlichen Finanzen Hans Pitlik, Joseph Reiter | 20 |
| 2.1 <i>Überblick über die Entwicklung der Staatsausgaben</i> | 20 |
| 2.1.1 Vorbemerkungen | 20 |
| 2.1.2 Entwicklung in Österreich | 21 |
| 2.1.3 Internationaler Vergleich | 28 |
| 2.2 <i>Öffentliche Infrastrukturinvestitionen</i> | 38 |
| 2.2.1 Staatliche vs. private Bereitstellung von Infrastrukturleistungen | 38 |
| 2.2.2 Infrastrukturinvestitionen des Sektors Staat im internationalen Vergleich | 44 |
| 2.2.3 Sind die staatlichen Investitionsausgaben zu niedrig? | 54 |
| 2.3 <i>Öffentliche Bildungsausgaben</i> | 63 |
| 2.3.1 Staatliche vs. private Bereitstellung von Bildung | 63 |
| 2.3.2 Öffentliche Bildungsausgaben in Österreich | 67 |
| 2.3.3 Öffentliche Bildungsausgaben im internationalen Vergleich | 70 |
| 2.3.4 Strukturelle Bestimmungsfaktoren der Bildungsausgaben | 73 |

| | | |
|-----------|---|------------|
| 2.4 | <i>Öffentliche Ausgaben für Forschung und Entwicklung</i> | 82 |
| 2.4.1 | Staatliche vs. private Bereitstellung von F&E | 82 |
| 2.4.2 | Staatliche F&E-Aufwendungen in Österreich | 86 |
| 2.4.3 | Staatliche F&E-Aufwendungen im internationalen Vergleich | 90 |
| 2.4.4 | Strukturelle Bestimmungsfaktoren der staatlichen F&E-Ausgaben | 93 |
| 2.5 | <i>Indikatoren zur Qualitätsbeurteilung der öffentlichen Ausgabenstrukturen</i> | 96 |
| 2.5.1 | Abgrenzungen | 96 |
| 2.5.2 | Anteil der produktiven Ausgaben an den Gesamtausgaben | 97 |
| 2.5.3 | Input-Qualitätsindex | 99 |
| 2.5.4 | Fazit | 103 |
| | <i>Literaturhinweise zu Kapitel 2</i> | 104 |
| 3. | Effizienzverbesserungspotentiale in der Verwaltung und bei Förderungen | 108 |
| | Hans Pitlik | |
| 3.1 | <i>Öffentliche Verwaltung</i> | 108 |
| 3.1.1 | Vorbemerkungen und Abgrenzungen | 109 |
| 3.1.2 | Öffentliche Beschäftigung | 115 |
| 3.1.3 | Laufende Ausgaben für öffentliche Verwaltung im weiteren Sinne | 122 |
| 3.1.4 | Laufende Ausgaben für die öffentliche Kernverwaltung | 134 |
| 3.1.5 | Laufende Ausgaben für die Allgemeine Hoheitsverwaltung | 140 |
| 3.1.6 | Effizienzverbesserungspotentiale in der öffentlichen Verwaltung | 153 |
| 3.2 | <i>Direkte Förderungen</i> | 165 |
| 3.2.1 | Abgrenzung und ökonomische Bedeutung von Förderungen | 165 |
| 3.2.2 | Direkte Förderungen in Österreich | 171 |
| 3.2.3 | Internationaler Vergleich der direkten Förderungen | 182 |
| 3.2.4 | Abbau der direkten Förderungen | 192 |
| 3.3 | <i>Fazit</i> | 211 |
| | <i>Literaturhinweise zu Kapitel 3</i> | 213 |
| 4. | Effizienz und Performance des öffentlichen Sektors Österreichs | 218 |
| | Angelika Pasterniak unter Mitarbeit von Thomas Kostal | |
| 4.1 | <i>Einführung in die Grundlagen der Effizienzmessung</i> | 219 |
| 4.1.1 | Bedeutung der Effizienzmessung | 219 |
| 4.1.2 | Grundbegriffe der Effizienzmessung | 220 |
| 4.1.3 | Effizienzmessung in der Praxis | 223 |
| 4.1.4 | Probleme der Effizienzmessung | 226 |
| 4.2 | <i>Effizienz des öffentlichen Sektors</i> | 227 |
| 4.3 | <i>Effizienz der öffentlichen Verwaltung</i> | 232 |
| 4.3.1 | Indikatoren und Datenquellen | 232 |

| | | |
|-----------|---|------------|
| 4.3.2 | Ergebnisse ausgewählter, aktueller Effizienzstudien | 234 |
| 4.3.3 | Zusammenfassung der Ergebnisse | 237 |
| 4.4 | <i>Effizienz des Bildungswesens</i> | 238 |
| 4.4.1 | Indikatoren und Datenquellen | 238 |
| 4.4.2 | Ergebnisse ausgewählter, aktueller Effizienzstudien | 239 |
| 4.4.3 | Zusammenfassung der Ergebnisse | 246 |
| 4.5 | <i>Effizienz des Gesundheitswesens</i> | 246 |
| 4.5.1 | Indikatoren und Datenquellen | 246 |
| 4.5.2 | Ergebnisse ausgewählter, aktueller Effizienzstudien | 247 |
| 4.5.3 | Zusammenfassung der Ergebnisse | 255 |
| 4.6 | <i>Effizienz der öffentlichen F&E-Finanzierung</i> | 256 |
| 4.6.1 | Empirische Wirkung von öffentlichen F&E-Ausgaben | 256 |
| 4.6.2 | Indikatoren und Datenquellen | 257 |
| 4.6.3 | Ergebnisse ausgewählter, aktueller Effizienzstudien | 260 |
| 4.6.4 | Zusammenfassung der Ergebnisse | 263 |
| 4.7 | <i>Zusammenfassung der Hauptergebnisse</i> | 263 |
| | <i>Literaturhinweise zu Kapitel 4</i> | 266 |
| 5. | Strategien der Budgetkonsolidierung | 269 |
| | Heinz Handler | |
| | <i>Einleitung</i> | 269 |
| 5.1 | <i>Theoretische Aspekte von Budgetkonsolidierungen</i> | 270 |
| 5.1.1 | Definitionen und Messprobleme | 271 |
| 5.1.2 | Folgen für den realen Sektor | 273 |
| 5.1.3 | Empirische Schätzungen des Fiskalmultiplikators | 276 |
| 5.2 | <i>Querschnittsbetrachtung empirischer Budgetkonsolidierungen</i> | 277 |
| 5.2.1 | Ursachen für das Erfordernis von Budgetkonsolidierungen | 277 |
| 5.2.2 | Ausgaben- vs. einnahmenseitige Konsolidierung | 279 |
| 5.2.3 | Die Rolle von Budgetregeln | 283 |
| 5.2.4 | Fiskalischer und realer Erfolg von Konsolidierungsprogrammen | 284 |
| 5.3 | <i>Beispiele für Erfolge und Misserfolge von Budgetkonsolidierungen</i> | 288 |
| 5.3.1 | Beispiele ausgewählter Länder | 288 |
| 5.3.2 | Zusammenfassende Charakteristika | 314 |
| 5.4 | <i>Schlussfolgerungen</i> | 321 |
| | <i>Literaturhinweise zu Kapitel 5</i> | 322 |
| 6. | Zusammenfassung der Ergebnisse | 325 |
| | Hans Pitlik | |
| | <i>Ziele der Untersuchung</i> | 325 |
| | <i>Finanzpolitische Prioritäten für hoch entwickelte Länder</i> | 325 |

| | |
|---|-----|
| <i>Hohe Staatsausgabenquote trotz spürbarem Rückgang seit Mitte der 1990er-Jahre</i> | 326 |
| <i>Stark rückläufige Infrastrukturinvestitionen, aber gute Infrastrukturqualität</i> | 327 |
| <i>Überdurchschnittlich hohe Bildungsausgaben, Potential zur Effizienzverbesserung im Bildungssystem</i> | 328 |
| <i>Steigende staatliche F&E-Ausgaben, jedoch nur durchschnittliche F&E-Performance</i> | 329 |
| <i>Geringer Anteil "produktiver Ausgaben"</i> | 330 |
| <i>Hohe Effizienzpotentiale in der Allgemeinen Hoheitsverwaltung</i> | 331 |
| <i>Öffentliche Förderungen: Weit überdurchschnittliches Volumen, hohes Kürzungs- und Effizienzpotential</i> | 332 |
| <i>Gesamtvolumen der Effizienzpotentiale und Realisierungsmöglichkeiten</i> | 335 |
| <i>Budgetkonsolidierungen durch Ausgabenkürzungen mit größeren Erfolgchancen</i> | 335 |
| <i>Reformen der institutionellen Strukturen als Voraussetzung für nachhaltige Effizienzgewinne</i> | 337 |
| <i>Verwaltungsreform</i> | 338 |
| <i>Bundesstaats- und Finanzausgleichsreform</i> | 339 |

| Verzeichnis der Übersichten | Seite |
|--|--------------|
| Übersicht 2.1: Entwicklung der Staatsausgaben Österreichs in ökonomischer Gliederung, 1976-2007 | 25 |
| Übersicht 2.2: Entwicklung der Staatsausgaben Österreichs in funktionaler Gliederung, 1995-2007 | 27 |
| Übersicht 2.3: Veränderung der Staatsausgabenquoten seit Beginn der 1990er-Jahre, in % des BIP | 31 |
| Übersicht 2.4: Staatliche Bruttoanlageinvestitionen in Österreich, 1980-2007 | 46 |
| Übersicht 2.5: Bruttoanlageinvestitionen nach funktionalen Ausgabenkategorien in Österreich in Mio. Euro und % der Investitionsausgaben (Sektor Staat, ohne Ausgliederungen) | 48 |
| Übersicht 2.6: Internationaler Vergleich der Bruttoanlageinvestitionen (Sektor Staat) in % des BIP, 1980-2007 | 51 |
| Übersicht 2.7: Internationaler Vergleich der Bruttoinvestitionen in Schieneninfrastruktur in % des BIP, 1992-2004 | 53 |
| Übersicht 2.8: Entwicklungsstand als Determinante der staatlichen (Infrastruktur-) Investitionen | 57 |
| Übersicht 2.9: Indikatoren der Infrastrukturqualität im internationalen Vergleich | 62 |
| Übersicht 2.10: Entwicklung der staatlichen Bildungsausgaben in Österreich 1995-2007 in Abgrenzung nach COFOG | 68 |
| Übersicht 2.11: Internationaler Vergleich der Bildungsausgaben (Sektor Staat) in % des BIP in der Abgrenzung nach COFOG, 1995-2006 | 72 |
| Übersicht 2.12: Bildungsausgaben und strukturelle Einflussfaktoren: Ergebnisse von Regressionsanalysen (umfassendes Sample) | 80 |
| Übersicht 2.13: Bildungsausgaben und strukturelle Einflussfaktoren: Ergebnisse von Regressionsanalysen (Sample ohne neue EU 12) | 80 |
| Übersicht 2.14: F&E-Ausgaben in Österreich (GBAORD/öffentlich finanzierte GERD) | 87 |
| Übersicht 2.15: Internationaler Vergleich der staatlichen F&E-Ausgaben in % des BIP, 1981-2007 | 91 |
| Übersicht 2.16: Strukturelle Einflussfaktoren für die staatlichen F&E-Aufwendungen in % des BIP (2005-2007): Ergebnisse von Regressionsanalysen | 95 |
| Übersicht 2.17: Anteil der produktiven Ausgaben an den staatlichen Gesamtausgaben in % | 99 |

| | |
|--|-----|
| Übersicht 2.18: Input-Qualitätsindex | 102 |
| Übersicht 3.1: Öffentliche Beschäftigung in Österreich (Gesamtstaat und Kernverwaltung) | 118 |
| Übersicht 3.2: Öffentliche Beschäftigung im gesamten Staatssektor im internationalen Vergleich (in % der Gesamtbeschäftigung) | 120 |
| Übersicht 3.3: Beschäftigung in der Kernverwaltung im internationalen Vergleich (in % der Gesamtbeschäftigung) | 121 |
| Übersicht 3.4: Personalausgaben nach funktionalen Aufgabenbereichen (1995-2007, % BIP und % der gesamten Personalausgaben) | 125 |
| Übersicht 3.5: Personalausgaben des Staatssektors in von Ausgliederungen stärker betroffenen Gruppen der COFOG-Klassifikation (1995-2007) (in Mio. Euro und % des BIP) | 126 |
| Übersicht 3.6: Laufende Ausgaben für Verwaltung i. w. S in % BIP (2007) | 128 |
| Übersicht 3.7: Laufende Ausgaben für Verwaltung i. w. S. in % BIP (1980-2007) | 129 |
| Übersicht 3.8: Personalaufwand für aktiv Beschäftigte im Staatsdienst im internationalen Vergleich (1980-2007, in % BIP) | 131 |
| Übersicht 3.9: Personalaufwand und Sachaufwand in der Kernverwaltung Österreichs (in Mio Euro und % BIP), 1980-2006 | 134 |
| Übersicht 3.10: Laufender Personal- und Sachaufwand für die Kernverwaltung 2006 | 137 |
| Übersicht 3.11: Personal- und Sachaufwand in der Allgemeinen Hoheitsverwaltung in Österreich (in Mio. Euro und % BIP), 1995-2007 | 143 |
| Übersicht 3.12: Entwicklung des laufenden Sach- und Personalaufwandes in der Hoheitsverwaltung im internationalen Vergleich (1995-2006, in % BIP) | 145 |
| Übersicht 3.13: Determinanten der Personal- und Sachaufwendungen in der allgemeinen Hoheitsverwaltung (in % BIP und in Euro-KKS pro Kopf) | 150 |
| Übersicht 3.14: Tatsächliche vs. strukturell bestimmte Höhe der laufenden Verwaltungsausgaben pro Kopf (in Euro-KKS) (jeweils Jahresdurchschnitte 2003-2006) | 152 |
| Übersicht 3.15: Subventionen und Vermögenstransfers in Österreich (1980-2007) | 173 |
| Übersicht 3.16: Aufteilung der Förderungen auf funktionale Aufgabenkategorien nach COFOG-Abteilungen (1995-2007) | 176 |
| Übersicht 3.17: Aufteilung der VGR-Subventionen nach Verwendungsbereichen (1995-2007) | 179 |

| | |
|---|-----|
| Übersicht 3.18: Förderungen (Subventionen und Vermögenstransfers) im internationalen Vergleich (in % BIP) 1980-2007 | 183 |
| Übersicht 3.19: Förderungen (Subventionen und Vermögenstransfers) im internationalen Vergleich (in % Gesamtausgaben) 1980-2007 | 184 |
| Übersicht 3.20: Förderungen nach funktionalen Aufgabenkategorien (in % BIP), Durchschnitt der Jahre 2003-2006 | 185 |
| Übersicht 3.21: Determinanten der Förderungsausgaben (2005-2007) und der Veränderung der Förderungsausgaben(2005-2007 gegen 2000-2004) (in % BIP) | 189 |
| Übersicht 3.22: Gesamtsumme der Förderungen für die Land- und Forstwirtschaft (EU-, Bundes- und Landesmittel) 2002-2007 | 208 |
| Übersicht 4.1: Performanceindikatoren in Afonso et al. (2005) | 228 |
| Übersicht 4.2: Performanceindikatoren in SCP 2004 | 229 |
| Übersicht 4.3: Übersicht über Studien zur Darstellung der Effizienz des öffentlichen Sektors | 231 |
| Übersicht 4.4: Übersicht über ausgewählte Effizienzstudien für die öffentliche Verwaltung | 235 |
| Übersicht 4.5: Beispiel für die Ableitung eines synthetischen Performanceindikator | 238 |
| Übersicht 4.6: Übersicht über ausgewählte Effizienzstudien für den Bildungssektor ¹⁾ | 240 |
| Übersicht 4.7: Reale Inputindikatoren und Ressourcennutzung 2005 im Überblick | 249 |
| Übersicht 4.8: Übersicht über ausgewählte Effizienzstudien für das Gesundheitswesen | 251 |
| Übersicht 4.9: Ergebnisse des European Innovation Scoreboards 2007 im Überblick | 263 |
| Übersicht 5.1: Kategorien von Ländern mit Reformen der öffentlichen Ausgaben | 272 |
| Übersicht 5.2: Theoretische Positionen zum Fiskalmultiplikator | 275 |
| Übersicht 5.3: Veränderung der COFOG-Ausgabenkategorien für Konsolidierer und Nicht-Konsolidierer (Zeitraum 1990-2002) | 281 |
| Übersicht 5.4: Empirische Studien mit ricardianischen Konsolidierungserfolgen | 288 |
| Übersicht 5.6: Charakteristika nationaler Budgetkonsolidierungen | 319 |

| Verzeichnis der Abbildungen | Seite |
|--|--------------|
| Abbildung 1.1: Staatsausgaben und langfristiges Wirtschaftswachstum | 8 |
| Abbildung 1.2: Input- und Output-Ineffizienz | 12 |
| Abbildung 2.1: Staatsausgabenquote in Österreich in % des BIP, 1976-2007 | 22 |
| Abbildung 2.2: Reales Wachstum der Staatsausgaben und des BIP in Österreich in %, 1977-2007 | 22 |
| Abbildung 2.3: Internationaler Vergleich der Staatsausgabenquoten in % des BIP, 2007 | 28 |
| Abbildung 2.4: Veränderung der Primärausgaben und der Zinsausgaben in % des BIP, 1995-2007 | 30 |
| Abbildung 2.5: Internationale Konvergenz der Primärausgabenquoten, 1995-2007 | 33 |
| Abbildung 2.6: Internationaler Vergleich der Staatsausgaben in ökonomischer Gliederung in % des BIP, 2007 | 34 |
| Abbildung 2.7: Internationaler Vergleich der Staatsausgaben in ökonomischer Gliederung in % des BIP, 2007: Österreich vs. Durchschnitte der Vergleichsländer | 35 |
| Abbildung 2.8: Internationaler Vergleich der Staatsausgaben in funktionaler Gliederung in % des BIP, 2006 | 36 |
| Abbildung 2.9: Internationaler Vergleich der Staatsausgaben in funktionaler Gliederung in % des BIP, 2006: Österreich vs. Durchschnitte der Vergleichsländer | 38 |
| Abbildung 2.10: Staatliche, öffentliche und private Infrastrukturinvestitionen | 42 |
| Abbildung 2.11: Investitionen des Sektor Staat und der Ausgliederungen (ohne ÖBB) in % des BIP | 47 |
| Abbildung 2.12: Internationaler Vergleich der Bruttoinvestitionen und Infrastrukturinvestitionen (Sektor Staat) in % des BIP, 2003-2006 | 50 |
| Abbildung 2.13: Internationaler Vergleich der Infrastrukturinvestitionen (Sektor Staat) in % des BIP, 1995-2006 | 52 |
| Abbildung 2.14: Bruttoanlageinvestitionen (% BIP) im Durchschnitt 2001-2007 und Pro-Kopf-Einkommen im Jahr 2000 | 58 |
| Abbildung 2.15: Infrastrukturinvestitionen (% BIP) im Durchschnitt 2001-2007 und Pro-Kopf-Einkommen im Jahr 2000 | 58 |
| Abbildung 2.16: Öffentlicher Kapitalstock in ausgewählten Industrieländern in % des BIP | 59 |
| Abbildung 2.17: Bruttoanlageinvestitionen 2001-2007 (in % BIP) und öffentlicher Kapitalstock 2000 | 60 |

| | |
|--|-----|
| Abbildung 2.18: Öffentliche Finanzierungsanteile an den Gesamtausgaben aller Bildungsinstitutionen unterschiedlicher Bildungsstufen in %, 2004 | 66 |
| Abbildung 2.19: Anteile der Bildungsbereiche an den Bildungsausgaben in % in Abgrenzung nach COFOG, 1995-2007 | 69 |
| Abbildung 2.20: Öffentliche Bildungsausgaben in Österreich in % des BIP, 1995-2007 | 69 |
| Abbildung 2.21: Ausgaben des Staates im Primär- und Sekundarbereich und Ausgaben im Tertiärbereich in % des BIP, 2003-2005 | 71 |
| Abbildung 2.22: Ausgaben je SchülerIn/StudentIn in US-Dollar (kaufkraftbereinigt), 2004 | 73 |
| Abbildung 2.23: Öffentliche Bildungsausgaben 2003-2006 (2005) und Pro-Kopf-Einkommen, 2002 | 75 |
| Abbildung 2.24: Anteil der unter 15- und unter 25-Jährigen an der Gesamtbevölkerung in %, 2005 | 77 |
| Abbildung 2.25: Öffentliche Bildungsausgaben 2003-2006 (2005) und Bevölkerungsstruktur, 2005 | 78 |
| Abbildung 2.26: Öffentliche Bildungsgesamtausgaben in % des BIP Laufende Ausgaben in Relation der erwarteten Ausgaben, ø 2003/2006 | 81 |
| Abbildung 2.27: F&E-Ausgaben in Österreich (GBAORD/GERD) in % des BIP, 1981-2007 | 88 |
| Abbildung 2.28: Öffentliche F&E-Ausgaben in % des BIP im internationalen Vergleich (2007 oder jüngstes verfügbares Jahr) | 90 |
| Abbildung 2.29: F&E-Ausgaben in % des BIP (2005-2007) und Pro-Kopf-Einkommen (2004) | 94 |
| Abbildung 2.30: Öffentliche F&E-Ausgaben in % des BIP (GBAORD. öffentl. finanzierte GERD) Laufende Ausgaben in Relation der erwarteten Ausgaben, ø 2005/2007 | 96 |
| Abbildung 2.31: Aufgliederung des Input-Qualitätsindex nach Komponenten, 2003-2006 | 103 |
| Abbildung 3.1: Beschäftigte im gesamten Staatssektor und in der Kernverwaltung in Österreich nach ESVG 95, 1980-2006 (in % der Gesamtbeschäftigung) | 119 |
| Abbildung 3.2: Laufende Ausgaben für Eigenproduktion und Bereitstellung öffentlicher Leistungen in % BIP in Österreich (1980-2007) | 123 |
| Abbildung 3.3: Reale Ausgabenentwicklung bei Personalaufwand, Vorleistungen und sozialen Sachtransfers (1980 = 100) | 124 |
| Abbildung 3.4: Personalausgaben nach funktionalen Aufgabenbereichen 2006 (in % BIP) | 132 |
| Abbildung 3.5: Personal- und Sachaufwand in der Kernverwaltung und im gesamten Staatssektor (in % BIP), 1980-2006 | 135 |

| | | |
|-----------------|--|-----|
| Abbildung 3.6: | Personalaufwand und Beschäftigtenstand in der Kernverwaltung in Anteilen an der gesamten Volkswirtschaft, 1980-2006 | 136 |
| Abbildung 3.7: | Pro-Kopf-Ausgaben für öffentliche Kernverwaltung 2004 (in Euro-KKS) | 139 |
| Abbildung 3.8: | Laufender Personal- und Sachaufwand in der Hoheitsverwaltung (% BIP) 2006 | 144 |
| Abbildung 3.9: | Pro-Kopf-Aufwendungen für Personal und Sachleistungen in der allgemeinen Hoheitsverwaltung im internationalen Vergleich 2006 (in Euro bzw. Euro-KKS) | 146 |
| Abbildung 3.10: | EFW-Regulierungsindex 2005 | 149 |
| Abbildung 3.11: | Laufende Verwaltungsausgaben pro Kopf Laufende Ausgaben in Relation der erwarteten Ausgaben, Ø 2003/2006 | 151 |
| Abbildung 3.12: | Reale Entwicklung von Subventionen und Vermögenstransfers (1980 = 100) | 174 |
| Abbildung 3.13: | Subventionen und Vermögenstransfers in % der staatlichen Gesamtausgaben | 175 |
| Abbildung 3.14: | Förderungen in Österreich in funktionaler Gliederung (1995-2007) in Mio. Euro | 178 |
| Abbildung 3.15: | Förderungen einschl. sonstige soziale Transfers in der COFOG-Abteilung Wirtschaftliche Angelegenheiten (in Mio. Euro) | 181 |
| Abbildung 3.16: | Veränderung der Förderungsquoten 1990-2007 und Ausgangsniveau der Förderungsausgaben (1990/94) | 188 |
| Abbildung 3.17: | Förderausgaben in % des BIP Tatsächliche in Relation zu den 'strukturell erwarteten'Ausgaben, Ø 2005/2007 | 191 |
| Abbildung 3.18: | Entwicklung der Förderungen in Österreich, Schweden, Finnland und Dänemark seit Beginn der 1990er-Jahre (in % BIP) | 193 |
| Abbildung 3.19: | Subventionen der Gebietskörperschaften und Sozialversicherung in Österreich (in % BIP) 1988-2007 | 198 |
| Abbildung 3.20: | Ökonomische Gliederung der Ausgaben im Gesundheitswesen (% BIP) 1995-2007 | 202 |
| Abbildung 3.21: | Förderungen im Bereich Kultur, Sport, Freizeit, Religion (in Euro-KKS pro Kopf) 2005 | 210 |
| Abbildung 4.1: | Produktionsprozess im öffentlichen Sektor | 221 |
| Abbildung 4.2: | Methoden der Effizienzmessung im Vergleich | 225 |

| | |
|--|-----|
| Abbildung 4.3: Effizienz der öffentlichen Hoheitsverwaltung (Input in Prozent des BIP) | 236 |
| Abbildung 4.4: Effizienz der öffentlichen Hoheitsverwaltung (Input in Euro KKS je Einwohner) | 237 |
| Abbildung 4.5: Effizienz im unteren Sekundärschulsektor | 244 |
| Abbildung 4.6: Effizienz im Hochschulsektor | 245 |
| Abbildung 4.7: Effizienz des Gesundheitswesens (Performance: Lebenserwartung) | 254 |
| Abbildung 4.8: Effizienz des Gesundheitswesens (Performance: Säuglingssterblichkeitsrate) | 254 |
| Abbildung 4.9: Effizienz der öffentlichen F&E-Tätigkeit (Performance: BERD) | 261 |
| Abbildung 4.10: Effizienz der öffentlichen F&E-Tätigkeit (EIS 2007 – Innovation und Unternehmertum) | 262 |
| Abbildung 5.1: Einnahmen-, Ausgaben- und Schuldenquote Belgiens, 1980-2007 | 291 |
| Abbildung 5.2: Einnahmen-, Ausgaben- und Schuldenquote Dänemarks, 1980-2007 | 293 |
| Abbildung 5.3: Einnahmen-, Ausgaben- und Schuldenquote Deutschlands, 1980-2007 | 296 |
| Abbildung 5.4: Einnahmen-, Ausgaben- und Schuldenquote Finnlands, 1980-2007 | 301 |
| Abbildung 5.5: Einnahmen-, Ausgaben- und Schuldenquote Irlands, 1980-2007 | 303 |
| Abbildung 5.6: Einnahmen-, Ausgaben- und Schuldenquote Italiens, 1980-2007 | 305 |
| Abbildung 5.7: Einnahmen-, Ausgaben- und Schuldenquote der Niederlande, 1980-2007 | 307 |
| Abbildung 5.8: Einnahmen-, Ausgaben- und Schuldenquote Österreichs, 1980-2007 | 309 |
| Abbildung 5.9: Einnahmen-, Ausgaben- und Schuldenquote Schwedens, 1980-2007 | 312 |
| Abbildung 5.10: Zusammenfassende Übersicht über die Entwicklung der Ausgabenquoten, 1990-2007 | 320 |
| Abbildung 5.11: Zusammenfassende Übersicht über die Entwicklung der Einnahmenquoten, 1990-2007 | 320 |

1. Motivation und Aufgabenstellung der Studie

1.1 Hintergrund

Die Vertiefung der europäischen Integration, der beschleunigte Prozess der wirtschaftlichen Globalisierung und demographische Strukturverschiebungen stellen die Finanzpolitik der entwickelten Wohlfahrtsstaaten in Europa vor gewaltige Herausforderungen. Erstens soll die Finanzpolitik dazu beitragen, die Wachstumsschwächen in vielen westeuropäischen Ländern zu überwinden und die Wettbewerbsfähigkeit in der internationalen Standortkonkurrenz zu sichern und zu verbessern. Hohe Staatsausgaben für redistributive Zwecke, hohe Abgabenquoten und eine beträchtliche Staatsverschuldung werden in diesem Zusammenhang als langfristig wachstumshemmende Faktoren und als Standortnachteile angesehen. Zweitens soll aber die finanzpolitische Handlungsfähigkeit des Staates als Grundlage für eine aktive Politikgestaltung erhalten bleiben und zur Adjustierung und Weiterentwicklung der wohlfahrtsstaatlichen Sicherungsmodelle beitragen.

Hinter diesen Überlegungen verbergen sich die in der ökonomischen Literatur kontrovers diskutierten, doppelten Effekte der Globalisierung auf die Struktur der öffentlichen Budgets (z. B. *Rodrik*, 1997, *Scharpf*, 1998, *Schulze – Ursprung*, 1999, *Garrett – Mitchell*, 2001, *Sanz – Velazquez*, 2003, *Dreher et al.*, 2008, *Gemmell et al.*, 2008):

- Nach der *Disziplinierungsthese* erzwingt ein zunehmend intensiverer Wettbewerb um international mobile Unternehmen eine (Re-)Orientierung der staatlichen Ausgabentätigkeit hin zu 'produktiven' Aktivitäten. Darunter versteht man in der einschlägigen Literatur in erster Linie öffentliche Ausgaben für Aktivitäten, welche die Wachstumskräfte in einer Volkswirtschaft stärken und die Attraktivität des Standortes für Investitionen verbessern (*European Commission*, 2002, 2008). Mit der im Jahr 2000 beschlossenen und im Zuge des *midterm review* 2005 neu ausgerichteten Lissabon-Agenda tragen die wirtschafts- und finanzpolitischen Entscheidungsträger in der Europäischen Union diesen Vorstellungen bei der Formulierung budgetpolitischer Prioritäten verstärkt Rechnung. Um die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Volkswirtschaften zu steigern, wird (zumindest verbal) eine wachstums- und beschäftigungsorientierte Umstrukturierung der Budgets der Mitgliedsstaaten eingefordert.
- Die vertiefte weltwirtschaftliche Integration erhöht allerdings auch die wirtschaftlichen Risiken für die privaten Akteure und verstärkt auf diese Weise die Nachfrage nach wohlfahrtsstaatlichen Leistungen. Die *Kompensationsthese* betont die Notwendigkeit einer sozialpolitischen Absicherung individueller ökonomischer Unsicherheiten im Globalisierungsprozess. Neue Ansprüche an die Budgetpolitik entstehen bei der Abfederung von

Verwerfungen im Zuge von beschleunigten Anpassungsvorgängen an die geänderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen (z. B. *Rodrik, 1997, Agell, 2001, HM Treasury – Swedish Ministry of Finance, 2006*). Hinzu kommen absehbare zukünftige Belastungen durch demographische Veränderungen – niedrige Fertilitätsraten, höhere Lebenserwartungen und Pensionierungen der *baby boomer*-Generation – in den meisten westlichen Gesellschaften (*European Commission, 2006*)¹⁾. Der Druck auf die altersbezogenen öffentlichen Ausgaben für Gesundheit, Pflege, Pensionen und auch am Arbeitsmarkt wird tendenziell zunehmen, während veränderte Altersstrukturen der Gesellschaften gleichzeitig die ökonomischen Wachstumspotentiale verringern können. Umstritten ist allerdings, inwieweit die traditionellen sozialstaatlichen Sicherungs- und Umverteilungsmodelle in der Lage sind, die gegenwärtigen und kommenden Herausforderungen zu bewältigen. Es wird deshalb in diesem Kontext häufig auch ein struktureller Umbau der sozialen Sicherungssysteme von der passiven *ex post*-Versorgung der Marktverlierer zu einem aktivierenden und zukunftsgerichteten Sozialstaat gefordert (z. B. *Aiginger et al., 2007*). Der Versuch, Einkommensunterschiede zu verringern, bleibt dabei ein Kernelement des europäischen Gesellschaftsmodells.

Die skizzierten gegenwärtigen und zukünftigen ausgabenpolitischen Herausforderungen stoßen allerdings auf zunehmende Finanzierungsrestriktionen. Erstens limitiert der intensivierte fiskalische und regulatorische Standortwettbewerb die Möglichkeiten der nationalen Regierungen, international mobiles Kapital und Unternehmen durch höhere Abgaben zu belasten²⁾. Zweitens erreicht die auf dem Faktor Arbeit ruhende Steuer- und Sozialabgabenlast in vielen Ländern ein Niveau, das Abgabenerhöhungen zur Finanzierung zusätzlicher Ausgabenwünsche deutliche Grenzen setzt. Hinzu kommt, drittens, dass die im Zuge der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion fixierten Restriktionen des Stabilitäts- und Wachstumspakts und das Gebot fiskalischer Disziplin und einer höheren finanzpolitischen Nachhaltigkeit die Ausgabenspielräume der Mitgliedsländer weiter beschränken.

Vor diesem Hintergrund lässt sich die finanzpolitische Situation Österreichs am Ende des Jahres 2007 in groben Zügen wie folgt skizzieren:

- Im Jahr 2007 beliefen sich die Staatsausgaben Österreichs auf 48,2 % des BIP. Österreich zählt damit ungeachtet der finanzpolitischen Reformanstrengungen in den vergangenen zehn Jahren, die zu einer merklichen budgetären Ausgabenverringerung geführt ha-

¹⁾ Nach der jüngsten längerfristigen Bevölkerungsprognose für Österreich wird gemäß Hauptvariante (Hauptszenario) die Bevölkerungszahl auch in Zukunft weiterhin bis auf 9,51 Mio. im Jahr 2050 stark wachsen. Die Altersstruktur verschiebt sich deutlich hin zu älteren Menschen. Stehen derzeit 22% der Bevölkerung im Alter von 60 und mehr Jahren, so werden es 2020 rund 26% sein, langfristig (ca. ab 2030) sogar mehr als 30%. Der Anteil des Erwerbspotentials (15- bis 59-Jährige) an der Gesamtbevölkerung sinkt bis zu diesem Zeitpunkt von aktuell 62% auf 55%.

²⁾ Das gilt zumindest insoweit, als die fiskalischen Lasten die bereitgestellten Vorteile der Investoren aus der standortgebundenen Infrastruktur übersteigen.

ben³⁾, im OECD-Vergleich immer noch zu den Volkswirtschaften mit einem überdurchschnittlich großen öffentlichen Sektor. Das ungewichtete Mittel der EU-15-Länder liegt bei 45,6 % des BIP und damit immerhin noch um 2,6 Prozentpunkte unter der Ausgabenquote Österreichs.

- Obwohl die Wachstumsperformance Österreichs in den vergangenen beiden Jahren außergewöhnlich gut war, ist es nicht gelungen, die Defizite im Staatshaushalt zu beseitigen. Bei einem realen BIP-Wachstum von jeweils über 3 % in 2006 und 2007 konnte trotz beträchtlicher konjunkturbedingter Steuermehreinnahmen kein materiell ausgeglichenes Budget erreicht werden.
- Der öffentliche Bruttoschuldenstand Österreichs ist zwar 2007 mit 59,1 % des BIP zum ersten Mal seit 15 Jahren wieder unter die 'Maastricht-Grenze' von 60 % gesunken. Damit werden die zukünftigen Belastungen der Steuerzahler aber nicht vollständig abgebildet. So berechnen *Deeg - Hagist* (2008) – quasi als 'Obergrenze' – mithilfe des Konzepts der Generationenbilanzen eine implizite Staatsschuld für Österreich von mehr als 150 % des BIP⁴⁾. Ebenso identifiziert die OECD in ihrem jüngsten *Country Report* für Österreich (OECD, 2007) immer noch einen dringenden Reformbedarf der öffentlichen Finanzen: "On unchanged policies, and taking into account population ageing, Austria's debt is projected to rise as a share of GDP in the period to 2050... Although this increase is less sharp than in most other OECD countries, it implies a need for additional measures aiming at fiscal consolidation."⁵⁾.

Damit stellt sich umso dringlicher die Frage, welche Einsparungs- und Umstrukturierungspotentiale hinsichtlich der Höhe und der Zusammensetzung der öffentlichen Ausgaben in Österreich immer noch bestehen und in welchen öffentlichen Aufgaben- und Ausgabenbereichen Ressourcen gewonnen werden können, um die anstehenden budgetären Herausforderungen zu meistern. Die zweifache Herausforderung sich wandelnder und teilweise zunehmender Anforderungen an den Staat bei gleichzeitig knapper werdenden Ressourcen erhöht den Druck, Rationalitätsreserven zu identifizieren und auszuschöpfen.

In diesem Kontext sind unterschiedliche Strategien einer Modernisierung der öffentlichen Ausgabenstrukturen und einer Verringerung der öffentlichen Ausgaben vorstellbar, die eng miteinander verknüpft und manchmal schwer voneinander zu trennen sind (z. B. *Handler*, 2006). Im Einzelnen geht es dabei um

- eine generelle Aufgabenkritik;
- neue organisatorische Formen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben;
- eine Verbesserung der Effizienz der Aufgabenerfüllung durch den Staat.

³⁾ Im Jahr 1995 belief sich die Staatsausgabenquote noch auf 56,1 %.

⁴⁾ Das Konzept der impliziten Staatsschuld ist allerdings nicht unumstritten, insbesondere weil kleine Änderungen in den Annahmen sehr große Veränderungen in der Staatsschuld ergeben.

⁵⁾ OECD (2007), S. 147.

Generelle Aufgabenkritik

Eine Strategieoption besteht in der Zurückführung von bisher öffentlich wahrgenommenen Aufgaben und einer Streichung der damit verbundenen Ausgaben des Staates. Im Kern geht es bei dieser generellen Aufgabenkritik um die Frage, welche Rolle der Staat in einer modernen Volkswirtschaft überhaupt wahrnehmen sollte und welche Aufgaben dem privaten Sektor überlassen werden sollten (grundlegend: *Musgrave, 1959, Stiglitz, 2000*). Eine solche Diskussion ist vor einigen Jahren mit Blick auf Österreich intensiv durch die Aufgabenreformkommission (*Raschauer, 2001*) geführt worden, deren Auftrag es war, "Vorschläge zu entwickeln, welche Staatsaufgaben entfallen könnten, weil sie nicht mehr notwendig bzw. nicht mehr zeitgemäß sind ..." Umgekehrt geht es aber auch darum, jene Aufgaben- und Ausgabenbereiche des Staates zu identifizieren, die in der Gegenwart und in der Zukunft eine hohe Priorität einnehmen sollen. Für die Beurteilung, ob 'der Staat' oder 'der Markt' für die Bereitstellung bestimmter Leistungen verantwortlich sein sollte, ist nicht nur ein mögliches Versagen der Märkte bei der Lösung von allokativen oder distributiven Problemen von Relevanz. Vielmehr muss bei der generellen Aufgabenkritik auch die Möglichkeit eines Staatsversagens mit berücksichtigt werden (siehe Kasten: "Die Diskussion 'Marktversagen vs. Staatsversagen' als Grundlage einer generellen Aufgabenkritik").

Neue Formen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben

Eine zweite Alternative besteht in der Übertragung von Aufgaben und Ausgaben auf den privaten Sektor, verbunden mit einer staatlichen Bereitstellungsverantwortung. Diese Strategie bezieht sich auf ein allgemein geändertes Rollenverständnis bei der Erfüllung der Staatsaufgaben. Statt die Güter und Dienstleistungen selbst zu produzieren, kann die öffentliche Hand die Rolle eines Gewährleisters übernehmen, der die konkrete Leistungserstellung privaten Unternehmen überlässt und selbst nur noch eine Garantiefunktion oder gegebenenfalls eine Mitfinanzierungsfunktion einnimmt. Damit ist die Vorstellung verbunden, dass die eigentliche Leistungsproduktion von privaten Akteuren in vielen Fällen kostengünstiger erledigt werden kann als vom öffentlichen Sektor.

Verbesserung der Effizienz der Aufgabenerfüllung innerhalb des Staatssektors

Bleibt die Wahrnehmung einer Aufgabe dem Staat überlassen, kann die Qualität der öffentlichen Aufgabenerfüllung innerhalb des Staatssektors durch institutionelle Reformen verbessert werden, welche die Anreize zu einer sparsameren Mittelverwendung steigern. Es geht mithin um die Frage, ob der Einsatz der knappen Ressourcen im öffentlichen Sektor zieladäquat und wirtschaftlich erfolgt. Der ausgabenpolitische Mittelbedarf zur Erfüllung der Staatsaufgaben ist umso größer, je geringer die Wirtschaftlichkeit (Effizienz) und die Zielgenauigkeit (Effektivität) des staatlichen Mitteleinsatzes sind.

Die Diskussion 'Marktversagen vs. Staatsversagen' als Grundlage einer generellen Aufgabenkritik

Im einschlägigen normativen wirtschafts- und finanztheoretischen Schrifttum werden Aktivitäten der öffentlichen Hand üblicherweise mithilfe der Theorie des Marktversagens begründet. Von (allokativem) Marktversagen wird gesprochen, wenn der Marktmechanismus aufgrund des Vorliegens öffentlicher Güter, externer Effekte, unvollkommenen Wettbewerbs und natürlicher Monopole sowie unvollkommener Information einzelner Marktteilnehmer und asymmetrischer Informationsverteilung zwischen den Marktteilnehmern keine wohlfahrtsoptimalen Ergebnisse generiert (z. B. *Musgrave*, 1959, *Stiglitz*, 2000). Darüber hinaus werden Eingriffe der öffentlichen Hand in den Markt jedoch auch oft mit distributiven Argumenten begründet: Aufgabe des Staates sei es, durch Korrekturen der Einkommens- und Vermögensverteilung mehr 'soziale Gerechtigkeit' herzustellen, da die sich am Markt ergebenden Verteilungsergebnisse den in der Gesellschaft herrschenden Gerechtigkeitsvorstellungen widersprechen würden (sog. 'distributives Marktversagen'). (Um-)verteilungspolitisch motivierte Leistungen des Wohlfahrtsstaates können freilich zum Teil auch mit allokativem Marktversagen begründet werden, denn ein gewisses Maß an staatlich bereitgestellten sozialen Versicherungsleistungen kann dazu beitragen, die Allokationseffizienz auf Märkten, die erheblich von Informationsasymmetrien geprägt sind (z. B. Arbeitsmarkt, Kapitalmärkte), zu verbessern.

Die statisch angelegte Marktversagenstheorie ist von zentraler Bedeutung für die Frage nach der Qualität der öffentlichen Ausgabenstrukturen, da Allokationsverzerrungen in dynamischer Sicht zu Wachstumseinbußen führen. Die Korrektur von bestehenden Ineffizienzen steht damit in einem direkten und untrennbaren Zusammenhang mit der dynamischen Allokationseffizienz einer Volkswirtschaft. Das Vorliegen von Marktversagen wird aus wirtschaftstheoretischer Perspektive dabei grundsätzlich als notwendige Bedingung für staatliche Aktivitäten angesehen.

Marktversagen liefert per se jedoch keine hinreichende Begründung für Staatsinterventionen. Eine Bereitstellungs- oder Regulierungsverantwortung der öffentlichen Hand wird erst bejaht, wenn staatliche Interventionen im Vergleich mit den Marktergebnissen auch zu ökonomisch besseren Resultaten führen. Da politisch-bürokratische Entscheidungsprozesse ebenfalls strukturell mangelbehaftet sind (z. B. *Mueller*, 2003), ist für die Frage nach der optimalen Aufgabenteilung zwischen Markt und Staat auch das Problem des Staatsversagens von Relevanz. Dahinter steht die Überlegung, dass die institutionellen Rahmenbedingungen im politisch-administrativen System die Entscheidungsfindung der Akteure in Politik und Bürokratie systematisch zu Gunsten einer Ausweitung von Interventionen in das Marktgeschehen verzerren. Es ist daher nicht davon auszugehen, dass Eingriffe der öffentlichen Hand selbst bei einem Vorliegen von Marktversagen immer zu Wohlfahrtsverbesserungen führen. Die Erwartung zahlreicher wohlfahrtsökonomischer Rechtfertigungsansätze für ein Staatshandeln, dass öffentliche Interventionen und Staatsausgaben bei Vorliegen von Marktversagen automatisch zu gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrtsgewinnen führen, ist mithin – wie bereits *Demsetz* (1969) betont – ein unzulässiger Trugschluss, denn es wird ein annahmegemäß perfekt handelnder und vollständig informierter Staat mit einem imperfekten realen Marktmechanismus verglichen ("Nirvana approach").

Öffentliche Interventionen sind demnach ökonomisch nur dann zu rechtfertigen, wenn die möglichen negativen Auswirkungen von Marktunvollkommenheiten die denkbaren negativen Konsequenzen des ebenfalls imperfekten realen Staatsversagens übersteigen. Es ist deshalb kaum verwunderlich, dass in der Wissenschaft zwar weitreichender Konsens darüber besteht, welche Sachverhalte *potentiell* Staatsinterventionen rechtfertigen können. Ob daraus tatsächlich die Notwendigkeit staatlicher Eingriffe abgeleitet werden kann, hängt davon ab, wie hoch die Risiken eines Politik- und Bürokratieversagens eingeschätzt werden.

1.2 Qualität und Effizienz öffentlicher Ausgaben: Ein Überblick

1.2.1 Überblick

Ansatzpunkte für eine umfassende Reformkonzeption liefert die in den vergangenen Jahren rasant angewachsene theoretische und empirische Literatur zur Qualität der öffentlichen Finanzen ("*quality of public finances*"; unter vielen: *Atkinson – van den Noord*, 2001, *European Commission*, 2002, 2004 und 2008, *Afonso et al.*, 2005, *Thöne*, 2005, *Handler*, 2006, *Schratzstaller*, 2006).

Dahinter verbirgt sich zunächst ein im Grunde wertneutrales Konzept, dessen Kerngedanken von der EU-Kommission wie folgt formuliert wurden:

"The quality of public finances concerns the allocation of resources and the efficient and effective use of those resources in relation to identified strategic priorities. ...[I]t focuses on the link between public expenditure and policy objectives, while it does not specify the policy objectives *ex ante*. Put differently, it is the role of the political process to prioritise the objectives, and the role of budgeting to achieve these objectives in the best way" (*European Commission 2004*, S. 185).

In dieser breit angelegten Definition zielt das Konzept der Qualität öffentlicher Finanzen (QPF) darauf ab, traditionelle wohlfahrtstheoretische Vorstellungen von einem 'effizienten' Einsatz der Ressourcen im öffentlichen Sektor umzusetzen. Effiziente Ausgabenstrukturen setzen voraus, dass die Quantität und die Qualität der vom Staat bereitgestellten öffentlichen Leistungen den Vorstellungen (der Mehrheit) der Bürger entsprechen *und* dass das staatliche Leistungsangebot zu geringstmöglichen volkswirtschaftlichen Kosten erfolgt. Die Konkretisierung der wirtschaftspolitischen Prioritäten bleibt in dieser Konzeption allein Sache der Politik.

In jüngerer Zeit, speziell in der neu formulierten Lissabon-Agenda, rückt verstärkt der Aspekt der wachstumsfreundlichen Gestaltung der öffentlichen Finanzen in den Mittelpunkt der Europäischen Wirtschaftspolitik. Die Idee ist dabei, die Finanzpolitik prioritär am Ziel einer verbesserten Ressourcenallokation im öffentlichen und im privaten Sektor auszurichten, um die Wachstumspotentiale der europäischen Volkswirtschaften zu stärken.

QPF ist dabei ein multidimensionales Konzept, das die Ausgabenseite des Budgets gemeinsam mit der Einnahmenseite betrachtet und folgende Einflussbereiche umfasst (vgl. *European Commission*, 2008):

1. Größe des Staatssektors,
2. Struktur der Staatsausgaben,
3. Effizienz der Staatsausgaben,
4. Niveau und Nachhaltigkeit von Budgetpositionen,
5. Struktur und Effizienz der Staatseinnahmen,
6. Regeln für die fiskalischen Institutionen und die Budgetabläufe.

Durch effiziente Kombination dieser Bereiche soll das Budgetgleichgewicht langfristig sichergestellt und gleichzeitig ein optimaler Beitrag der Finanzpolitik zum Wirtschaftswachstum geleistet werden. Dabei werden allerdings nicht alle Ziele der Fiskalpolitik abgedeckt, insbesondere nicht Verteilungsfragen, soweit sie über allfällige Wachstumswirkungen hinausgehen.

Im Kontext der vorliegenden Studie spielen vor allem die drei erstgenannten Problemkreise eine zentrale Rolle.

1.2.2 Größe des Staatssektors

Die Größe des Staatssektors wird üblicherweise gemessen mithilfe der Staatsausgaben (bzw. der Staatsausgabenquote). Aus theoretischer Perspektive besteht zwischen dem Niveau der Staatsausgaben und dem Wirtschaftswachstum eine nicht-lineare Beziehung (*Barro, 1990*)⁶.

Im Kern steht dahinter folgende Überlegung: Durch die Etablierung eines öffentlichen Gewaltmonopols (*protective state, Buchanan, 1975*) und durch bestimmte 'produktive' Staatsaktivitäten (z. B. Bereitstellung einer qualitativ hochwertigen physischen Infrastruktur, Investitionen in die Humankapitalqualität oder die Förderung von Grundlagenforschung) wird das Wachstumspotential einer Volkswirtschaft gestärkt. Diese staatlichen Kernaussgaben (z. B. *Gwartney – Lawson – Holcombe, 1998, Tanzi – Schuknecht, 2003*) leisten einen essentiellen Beitrag zum Funktionieren einer Marktwirtschaft.

Den damit verbundenen positiven Wachstumseffekten stehen allerdings stets auch negative Wachstumswirkungen der (verzerrenden) Besteuerung zur Finanzierung dieser Ausgaben gegenüber⁷). Werden vom Staat über diese *core expenditures* hinaus noch weitere Aufgaben und Ausgaben wahrgenommen, die nicht unmittelbar zur wirtschaftlichen Entwicklung beitragen, verringert sich aufgrund der steigenden Finanzierungserfordernisse auch der positive Wachstumsbeitrag der gesamten Staatsausgaben immer stärker.

Wegen der üblichen Annahme abnehmender Grenznutzen ist davon auszugehen, dass die negativen Effekte umso eher überwiegen, je höher die öffentlichen Ausgabenniveaus sind. Die Expansion bereits relativ großer Staatssektoren führt nach diesen Überlegungen zu einer Reduktion des langfristigen Wachstums. Insgesamt wird also in der Theorie davon ausgegangen, dass die Beziehung zwischen Staatsausgaben und langfristigem Wachstum einem umgekehrt u-förmigen ("*inverted u-shape*") Verlauf folgt (siehe Pfad 0A in Abbildung 1.1).

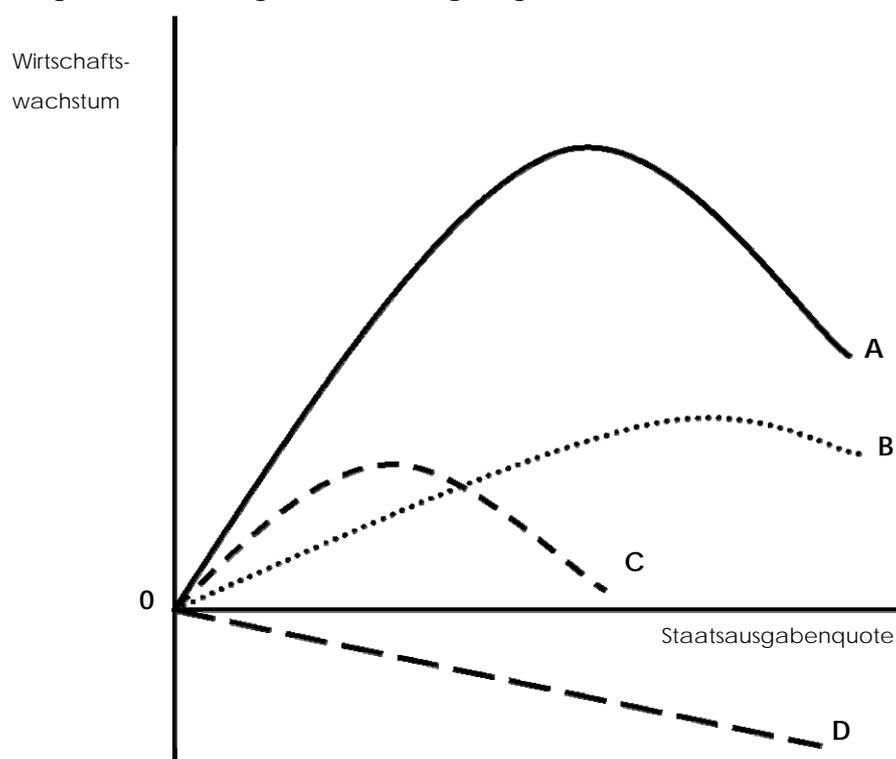
Es gibt mithin eine theoretisch 'optimale Größe des Staatssektors', in dem Sinne, dass sich das gesamtwirtschaftliche Wachstum ab Überschreiten eines bestimmten Anteils der Staatsausgaben an der gesamten Wirtschaftsleistung verringert. Je stärker die ökonomischen Verzer-

⁶) Überblicke über theoretische und empirische Zusammenhänge sind etwa zu finden bei *Handler (2006)* und *Schratzenstaller (2006)*.

⁷) Die moderne Besteuerungstheorie zeigt dabei, dass die ökonomischen Verzerrungen überproportional mit der Höhe der Besteuerung anwachsen. Siehe z. B. *Stiglitz (2000)*.

rungen durch das fiskalische Einnahmensystem sind, desto kleiner ist die wachstumsmaximierende Größe des öffentlichen Sektors. Wie groß die wachstumsoptimale Staatsquote ist, lässt sich mit theoretischen Modellen freilich nicht ermitteln; es handelt sich um eine Frage, die letzten Endes nur empirisch beantwortet werden kann. Ökonometrische Untersuchungen der langfristigen Wachstumswirkungen der Staatsausgaben kommen diesbezüglich zwar nicht zu völlig übereinstimmenden Ergebnissen (vgl. *Levine – Renelt*, 1992 oder die Meta-Analyse von *Nijkamp – Poot*, 2004. Siehe auch den Überblick bei *European Commission*, 2008). Abhängig von der Zusammensetzung der Länderstichprobe, der jeweiligen empirischen Modellspezifikation und der methodischen Vorgehensweise⁸⁾ finden sich durchaus Unterschiede in der ermittelten 'wachstumsoptimalen' Größe des Staatsektors⁹⁾. Die empirische Evidenz zeigt jedoch deutlich, dass tendenziell ein höherer Staatsanteil und/oder eine höhere Abgabenquote, in der Regel belastend für Wachstum und Beschäftigung sind.

Abbildung 1.1: Staatsausgaben und langfristiges Wirtschaftswachstum



Q: Eigene Darstellung in Anlehnung an *European Commission* (2002).

⁸⁾ Die ökonometrischen Probleme von Wachstumsschätzungen werden diskutiert in *Durlauf – Quah* (1999).

⁹⁾ Ein Großteil der empirischen Literatur zu den Effekten der Ausgabenpolitik berücksichtigt allerdings nicht die adversen Wachstumseffekte der Besteuerung in den ökonometrischen Schätzungen, siehe dazu *Kneller – Bleaney – Gemmill* (1999). Problematisch ist auch, dass in vielen einschlägigen Untersuchungen die potentiellen Wachstumseffekte der nicht-fiskalischen Regulierungsaktivitäten keinen Eingang finden.

Neben den Fragen der geeigneten Modellspezifikation und dem Problem der Kausalitätsrichtungen¹⁰⁾ ist dabei insbesondere zu beachten, dass die 'optimale' Staatsquote vermutlich stark vom jeweiligen Entwicklungsstand eines Landes oder auch von demographischen Faktoren abhängig ist. So könnte der Zusammenhang in *catching up*-Ökonomien zum Beispiel dem Verlaufspfad 0B entsprechen¹¹⁾. Eine stark verzerrende Steuerstruktur in einem Land würde demgegenüber den Verlaufspfad von 0A auf 0C verschieben¹²⁾.

Insgesamt deuten die Resultate der Mehrzahl vorliegender empirischer Studien, die sich mit dem Zusammenhang zwischen Staatsausgaben und langfristigem Wirtschaftswachstum beschäftigen, darauf hin, dass die wachstumsoptimale Staatsausgabenquote in vielen westlichen Industrieländern bereits überschritten ist (*Gwartney – Lawson – Holcombe, 1998, European Commission, 2008*). Mit der gebotenen Vorsicht können die Ergebnisse dahingehend interpretiert werden, dass eine weitere Ausdehnung der öffentlichen Ausgaben in diesen Volkswirtschaften mit (zusätzlichen) Wachstumsverlusten verbunden sein dürfte. Umgekehrt würde unter diesen Voraussetzungen eine Reduzierung der Ausgabenquoten in Industrieländern mit bereits hohen Staatsausgaben längerfristig positive Wachstumseffekte mit sich bringen.

1.2.3 Struktur der Staatsausgaben

Bei der theoretischen Ableitung des invers-u-förmigen Zusammenhangs zwischen Staatsausgabenquote und langfristigem Wachstum wird *implizit* davon ausgegangen, dass die wirtschafts- und finanzpolitischen Entscheidungsträger zuerst jene Ausgaben tätigen, die in hohem Maße produktiv sind, die also als besonders starke Wachstumstreiber gelten. Würde der Staat nur unproduktive Leistungen bereitstellen, würde sich der Zusammenhang in Abbildung 1.1 etwa durch den Pfad 0D darstellen lassen.

Neuere Studien zu Wachstumswirkungen der Staatsausgaben stellen den Zusammenhang zwischen Ausgabenstrukturen und ökonomischem Erfolg in den Vordergrund (z. B. *Kneller – Bleaney – Gemmell, 1999, Gemmell – Kneller, 2001, Angelopoulos et al., 2007*). In der theoretischen und empirischen Literatur herrscht allerdings keineswegs uneingeschränkter Konsens darüber, welche Ausgabenkategorien den produktiven Staatsausgaben zuzurechnen sind und wie sie von 'nicht-produktiven' Ausgaben konkret abzugrenzen sind (vgl. *European Commission, 2002, Tanzi – Schuknecht, 2003, Thöne, 2005, Afonso – Alege, 2008*).

¹⁰⁾ In einschlägigen Arbeiten wird versucht, Endogenitätsprobleme mithilfe von Instrumentvariablen-Ansätzen zu verringern. Dabei stellt sich allerdings regelmäßig das Problem der Wahl geeigneter exogener Instrumente.

¹¹⁾ Einige Studien stellen auch auf die Effekte in Entwicklungsländern ab. Es ist fraglich, ob die Ergebnisse dieser Untersuchungen auch auf entwickelte Industrieländer übertragbar sind.

¹²⁾ Eine ausführliche Diskussion der theoretischen Probleme bei der empirischen Messung des Zusammenhangs zwischen Staatsausgaben und Wachstum findet sich bei *Slemrod (1995)*.

Traditionell wird mit Blick auf die Wachstumswirkungen öffentlicher Ausgaben oft unterschieden zwischen (z. B. *Katterl, 2005, Becker et al., 2008*)

- vergangenheitsbezogenen Ausgaben (z. B. Pensionen oder Zinsausgaben für die öffentliche Schuld),
- gegenwartsbezogenen Ausgaben (öffentliche Konsumausgaben, z. B. für die Entlohnung der aktiven Staatsbediensteten),
- zukunftsbezogenen Ausgaben (öffentliche Investitionen).

Lediglich die öffentlichen Investitionen werden in diesem Konzept als produktiv (wachstumsfördernd) angesehen (z. B. *Romero de Avila – Strauch, 2003*). Diese Einteilung ist jedoch aus mehreren Gründen durchaus problematisch.

Die Abgrenzung ist auf der einen Seite 'zu weit' gefasst, da nicht alle öffentlichen Investitionen als Wachstumstreiber aufgefasst werden können. Der öffentliche Investitionsbegriff umfasst den gesamten Bereich der langfristig nutzbaren Anlagegüter, darunter etwa den Erwerb von Kraftfahrzeugen etc., von denen ein wachstumsfördernder Effekt weniger zu erwarten ist. Üblicherweise werden in der Theorie lediglich Investitionen in die öffentliche Infrastruktur als gesamtwirtschaftlich produktiv angesehen, die aber nur einen Teil der gesamten öffentlichen Investitionen ausmachen. Eine qualitativ hochwertige, physische öffentliche Infrastruktur wird nach wie vor als bedeutende Wachstumsdeterminante angesehen. *Infrastrukturinvestitionen* sind aber aufgrund abnehmender Grenzerträge der physischen Infrastrukturausstattung für Länder im ökonomischen Aufholprozess von größerer Bedeutung als für Länder mit einer bereits gut ausgebauten Infrastruktur.

Die Abgrenzung ist auf der anderen Seite 'zu eng' gefasst, da längerfristige Wachstumsimpulse auch von Teilen der staatlichen Konsumausgaben ausgehen können. Die empirische Wachstumsforschung dokumentiert in zahlreichen Arbeiten, dass Ausgaben für die Verbesserung der Humankapitalqualität (*'Bildungsinvestitionen'*) oder für *Forschung und Entwicklung* einen wesentlichen Beitrag zum gesamtwirtschaftlichen Produktivitätswachstum leisten können. Speziell in den hoch entwickelten Ländern stellen Ausgaben für Bildung und Forschung & Entwicklung Schlüsselfaktoren dar, die wesentlich dazu beitragen, dass ein Land in einem globalisierten wirtschaftlichen Umfeld wettbewerbsfähig ist. Ein beträchtlicher Teil dieser Ausgaben wird jedoch als öffentlicher Konsum klassifiziert, z. B. die Entlohnung des lehrenden und forschenden Personals an Schulen und Universitäten. Bildungs- und F&E-Ausgaben beinhalten allerdings auch Investitionsausgaben, z. B. für den Bau (und Erhalt) von Schul- und Universitätsgebäuden, die Anschaffung von leistungsfähigen Computern oder Forschungsgroßgeräten usf., die nur teilweise als Infrastrukturinvestitionen klassifiziert werden.

Neben den im Rahmen dieser Studie näher betrachteten staatlichen Bildungsausgaben und Ausgaben für Forschung und Entwicklung können eine ganze Reihe weiterer funktionaler Ausgabenkategorien potentiell und in Kombination mit anderen Wachstums- und Produktivi-

tätstreibern als produktiv eingestuft werden (vgl. auch Thöne, 2005, *European Commission*, 2002, 2008):

- Bereitstellung von *öffentlichen Basisdienstleistungen*: Hierbei handelt es sich um Ausgaben für Funktionen, die für die Existenz eines funktionierenden demokratischen Staatswesens gemeinhin als konstituierend angesehen werden. Dazu zählen etwa die Ausgaben für das Justizwesen, für Verteidigung und innere Sicherheit oder für die Sicherung des marktlichen Wettbewerbs durch Kartell- und Wettbewerbsbehörden. Mit der Wahrnehmung dieser Aufgaben schafft der Staat überhaupt erst die Grundvoraussetzungen für eine marktwirtschaftliche Koordination. Dabei wird im Folgenden davon ausgegangen, dass das notwendige Niveau der öffentlichen Basisdienstleistungen in den untersuchten Ländern bereits erreicht ist.
- *Gesundheitsausgaben*: Humankapitalqualität und *employability* der Menschen werden nicht nur von ihrem Ausbildungsstand bestimmt, sondern auch von ihrem Gesundheitszustand. Insbesondere in Entwicklungsländern ist die Sicherung einer gesundheitlichen Basisversorgung als Wachstumstreiber einzustufen. In den entwickelten Volkswirtschaften gibt es aber eher Indizien für *reverse causality*: mit höheren Einkommen nimmt die Nachfrage nach Gesundheitsleistungen zu, ein unmittelbar wachstumsstimulierender Effekt höherer öffentlicher Gesundheitsausgaben ist indes eher fraglich.
- Verbesserungen der *Umweltqualität* können ebenfalls zur Steigerung des qualitativen Wachstumspotentials beitragen. Sie werden in der vorliegenden Studie vor allem im Bereich der Infrastrukturinvestitionen betrachtet.
- *Soziale Sicherung*: Von sozialen Sicherungsleistungen sind in begrenztem Maß Wachstumsimpulse zu erwarten, wenn sie primär dazu beitragen, die Allokationseffizienz von Märkten mit asymmetrischen Informationen (v. a. auf Arbeitsmärkten) zu verbessern. In Anbetracht des Niveaus der sozialen Sicherungsausgaben in den entwickelten Volkswirtschaften ist aber davon auszugehen, dass die *wachstumsoptimalen* Ausgabenniveaus bei den Sozialausgaben deutlich überschritten sind¹³).

Dabei kann auch davon ausgegangen werden, dass der für die Gesamtausgaben konstatierte *inverse-u-shaped*-Zusammenhang ebenfalls für jede einzelne Ausgabenkategorie gilt. Auch 'produktive' Ausgaben tragen mithin nicht unbegrenzt zur Wachstumsstimulierung bei. Vielmehr ist *für alle Ausgabenkategorien zu erwarten, dass sie dem Gesetz des abnehmenden Grenzertrags folgen*.

Eine umfassende empirische Wachstumsanalyse müsste darüber hinaus komplementäre Beziehungen der Ausgabenkategorien berücksichtigen. So ist die Wirksamkeit von Forschungsausgaben zur Stimulierung des langfristigen Wirtschaftswachstums vom Angebot eines qualitativ hochwertigen Arbeitskräfteangebots abhängig, welches wiederum wesentlich von der Höhe der öffentlichen Bildungsausgaben bestimmt wird (*Aghion*, 2008). Auch die Qualität des

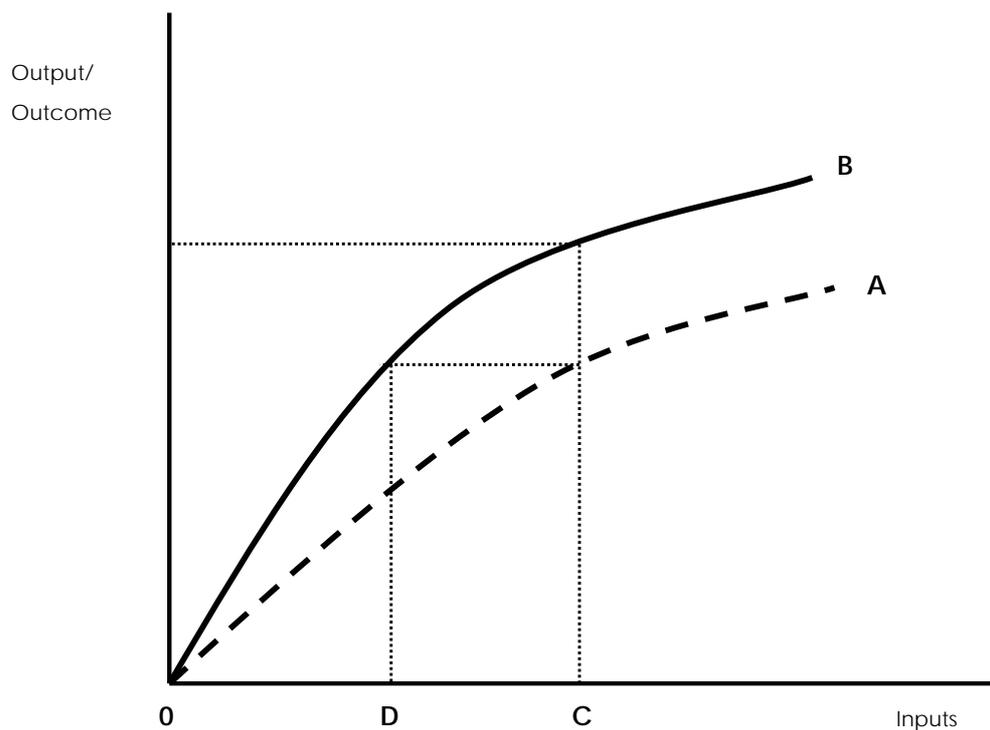
¹³) In diesem Kontext wird allerdings auch oft die Struktur der Sozialausgaben – z. B. passive Unterstützungsleistungen vs. aktivierende Arbeitsmarktpolitiken – thematisiert.

Rechtssystem, die z. B. von Humankapazitäten im Justizsystem oder der öffentlichen Verwaltung bestimmt wird, hat vermutlich Einfluss auf die Wachstumswirkungen der F&E-Investitionen.

1.2.4 Effizienz der Staatsausgaben

Die inputorientierte Betrachtung misst die Qualität der öffentlichen Ausgabenstrukturen daran, mit welchem finanziellen Volumen bestimmte Ausgabenkategorien in den öffentlichen Budgets aufscheinen. Dabei wird implizit unterstellt, dass der Ressourceneinsatz produktionstechnisch effizient erfolgt, und dass zwischen den Inputs und den volkswirtschaftlich angestrebten Wirkungen (Outputs) der Staatsausgaben eine direkte Beziehung besteht. Hohe Ausgaben für eine bestimmte Staatsaufgabe gehen jedoch nicht zwingend mit einer Verbesserung der öffentlichen Leistungsqualität einher. Der Mitteleinsatz kann verschwenderisch erfolgen oder die Wirksamkeit der getätigten Ausgaben im Hinblick auf die politisch angestrebten Ziele (Outcomes) ist unzureichend. Die Analyse der staatlichen Ausgaben mit dem Ziel einer Aufdeckung von Kürzungs- und Umschichtungspotentialen in öffentlichen Haushalten sollte deshalb nicht nur am jeweiligen Volumen der Budgetpositionen festgemacht werden (z. B. *European Commission, 2008*).

Abbildung 1.2: Input- und Output-Ineffizienz



Q: Eigene Darstellung.

Neuere empirische Analysen deuten jedenfalls darauf hin, dass in einzelnen Politikfeldern zwischen den Ländern bisweilen erhebliche Unterschiede in der Effizienz und in der Effektivität der öffentlichen Aufgabenerfüllung vorliegen (z. B. *Afonso et al., 2005, Afonso – St. Aubyn, 2005*). Insofern könnte die vorliegende Literatur zur produktionstechnischen Effizienzmessung im öffentlichen Sektor einen wichtigen Beitrag zum Entwurf einer rationalen Strategie der Verbesserung der Ausgabenstrukturen der öffentlichen Haushalte liefern.

Abbildung 1.2 veranschaulicht den Zusammenhang. Die unterbrochene Linie 0A zeigt die in einem Land beobachtbare Beziehung zwischen den Inputs (Ausgaben) für eine bestimmte öffentliche Aufgabe und dem jeweiligen Output (bzw. Outcome) unter Annahme, dass der Ressourceneinsatz nicht vollständig effizient erfolgt. Würde die Ressourcenverwendung produktionstechnisch effizient erfolgen, könnte der Zusammenhang zwischen Inputs und Output (Outcome) durch die Linie 0B dargestellt werden: Für jede Höhe der monetären oder physischen Inputs könnte eine bessere Performance erreicht werden.

Aus einer wirtschafts- und finanzpolitischen Perspektive eröffnen einmal festgestellte produktionstechnische Ineffizienzen im Wesentlichen **zwei Optionen**:

- Bei einem gegebenen Ressourceneinsatz 0C könnte ein höherer Output erzielt werden (sog. Output-Ineffizienz). Dies erscheint im Sinne einer Strategie der Verbesserung der Qualität öffentlicher Finanzen vor allem für jene Ausgabenbereiche sinnvoll, von denen hohe Wachstumsimpulse zu erwarten sind.
- Es könnte derselbe Output mit geringerem Mitteleinsatz 0D erreicht werden (sog. Input-Ineffizienz). Die identifizierten Ineffizienzen deuten dann vor allem in jenen Ausgabenfeldern, die als weniger bedeutend für das langfristige Wachstum angesehen werden, auf Einsparpotentiale hin.

Produktionstechnische Ineffizienzen sind prinzipiell in allen Bereichen des öffentlichen Handelns vorstellbar. Wenngleich es vonnöten ist, den öffentlichen Produktionsprozess fortwährend im Detail zu optimieren, ist es für eine rationale Beurteilung der Qualität der öffentlichen Ausgabenstrukturen erforderlich, vor allem jene Bereiche zu identifizieren, die insgesamt ineffizient arbeiten. Ineffizienzen lassen sich freilich kaum jemals direkt feststellen; sie sind meistens nur im Rahmen eines internationalen Benchmarkings aufzuzeigen. Dabei ist allerdings darauf hinzuweisen, dass die Identifikation von Ineffizienzen nur der erste Schritt ist. Notwendig ist immer eine anschließende Ursachenanalyse.

1.2.5 Qualität der Ausgaben und die anderen Dimensionen der Quality of Public Finance

Die in den drei Dimensionen Größe des Staatssektors, Ausgabenstruktur und Effizienz der Ausgabentätigkeit gemessene Qualität der öffentlichen Ausgaben steht mit den drei weiteren Dimensionen der QPF naturgemäß in einem engen wechselseitigen Zusammenhang. Einige

Aspekte, die im weiteren Verlauf der Analysen jedoch ausgeklammert bleiben, seien hier exemplarisch herausgegriffen (vgl. auch *European Commission*, 2008):

- Die Effizienz der Besteuerung beeinflusst die ökonomisch optimale Höhe der Staatsausgaben. Stärker verzerrende Steuersysteme mit hohen Grenzbelastungen auf den Produktionsfaktoren reduzieren gleichermaßen den gesellschaftlichen Gesamtnutzen der öffentlichen Ausgabentätigkeit und führen tendenziell zu niedrigeren 'optimalen Ausgabenquoten'¹⁴).
- Hohe öffentliche Defizite und eine wachsende Staatsverschuldung sind nicht nur als solche ein Hindernis für eine nachhaltige ökonomische Entwicklung. Die damit einhergehenden wachsenden Zinsbelastungen für die öffentlichen Haushalte stellen darüber hinaus selbst eine unproduktive Ausgabenkategorie dar.
- Die institutionellen Rahmenbedingungen der Budgetpolitik (fiskalische Regeln, mittelfristiger Budgetrahmen, outputorientierte Budgetierungstechniken etc.) können wesentlich dazu beitragen, die Qualität der Ausgabenstrukturen und die Effizienz und die Effektivität der Ausgabentätigkeit zu verbessern.

1.3 Fragestellungen, Zielsetzung und Vorgangsweise der Studie

Bei schrumpfenden Steuereinnahmenspielräumen, fortgesetztem Konsolidierungsbedarf der öffentlichen Haushalte und erwarteten künftigen fiskalischen Mehrbelastungen wird die Identifikation von Einsparungs- und Umstrukturierungsreserven bei den öffentlichen Aufgaben und die Ausschöpfung von Potentialen zur Effizienzsteigerung des Staatshandelns zu einem entscheidenden Erfolgsfaktor einer zukunftsorientierten Finanzpolitik.

Das zentrale Anliegen der Studie ist deshalb, die Struktur der öffentlichen Ausgaben in Österreich auf Modernisierungspotentiale zu untersuchen und im Hinblick auf ihre Effektivität und Effizienz im internationalen Vergleich zu analysieren. Im Kontext der in der Lissabon-Strategie formulierten Neudefinition ausgabenpolitischer Prioritäten und der akademischen Debatte über die Effizienz von staatlichen Ausgabenstrukturen sollen Anhaltspunkte für ein Gesamtkonzept struktureller Reformen der Ausgaben entwickelt und Handlungsoptionen für Effizienzverbesserungen in den Ausgabenstrukturen des öffentlichen Sektors in Österreich aufgezeigt werden. Methodisch bedient sich die Studie in erster Linie einer international komparativen Analyse von Ausgabenstrukturen in den öffentlichen Budgets. Dahinter steht die Überlegung, budgetpolitische Handlungsstrategien im Sinne eines *good practice*-Vorgehens zu identifizieren.

Inhaltlich untergliedert sich die Studie in vier Hauptteile.

¹⁴) Die OECD (*Johansson et al.*, 2008) untersucht in einem jüngst erschienenen Working Paper den Einfluss von Steuerstrukturen auf das Wirtschaftswachstum.

- Ein erster Fragebereich der Studie (*Kapitel 2*) betrifft die Bestandsaufnahme der Ausgabenstrukturen Österreichs. Hierzu werden die Ausgabenstrukturen des (der) öffentlichen Budgets in Österreich im internationalen Querschnittsvergleich analysiert und wesentliche Entwicklungen im Zeitverlauf untersucht. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der Darstellung der wachstums- und beschäftigungsfördernden ('produktiven') Ausgaben für Bildung, Infrastrukturinvestitionen und Forschung und Entwicklung. In diesem Kontext wird auch auf strukturelle Determinanten der Ausgabenstrukturen eingegangen. Dahinter steht die Überlegung, dass ein internationaler Vergleich der Ausgaben nur sinnvoll sein kann, wenn berücksichtigt wird, dass differierende sozioökonomische Bestimmungsfaktoren und Ausgangsbedingungen (z. B. Entwicklungsstand oder die demographische Struktur eines Landes) die ausgabepolitischen Präferenzen und die Ausgabenbedarfe der Länder in unterschiedlicher Art und Weise prägen (z. B. *Shelton, 2007, Sanz – Velazquez, 2007*). Ein weiteres Ziel der Analysen ist es daher, den Einfluss exogener (struktureller) Determinanten zu isolieren, um zu einer besseren Vergleichsbasis für die Ausgabenstrukturen zu gelangen. Auf dieser Grundlage soll die Qualität der Ausgabenstrukturen Österreichs im internationalen Vergleich überprüft werden.
- Budgetumschichtungen und Einsparungen in den öffentlichen Ausgaben setzen implizit die normative Vorstellung voraus, dass für bestimmte Aufgaben 'zu viel' ausgegeben wird. Eine solche Feststellung kann prinzipiell alle Ausgabenbereiche, in denen der Staat aktiv ist, betreffen. Die Schwierigkeit besteht darin, einen objektiven Maßstab zu finden, an dem festgemacht werden kann, ob die Ausgaben für einen Aufgabenbereich 'zu hoch' sind. Entscheidungen über Höhe und Struktur der Staatsausgaben orientieren sich jedoch nicht nur an Wachstums- und Beschäftigungsvorstellungen, sondern sind stets das Ergebnis politischer Abwägungen von Prioritäten in einem komplexen multidimensionalen Zielsystem, in dem sozialen Umverteilungszielen oft ein hohes Gewicht zukommt. Vor diesem Hintergrund beschränkt sich *Kapitel 3* auf internationale Kosten- und Aufwandsvergleiche, die als Ausgangspunkte für weitergehende Überlegungen und Analysen im Detail betrachtet werden müssen. Die vorliegende Studie kann freilich keine allumfassende und vollständige Überprüfung sämtlicher Staatsausgabenkategorien leisten. Stattdessen konzentrieren sich die Ausführungen in *Kapitel 3* auf zwei Bereiche, die in der politischen und wissenschaftlichen Diskussion eine herausragende Rolle einnehmen. Dabei geht es zum einen um die öffentliche Verwaltung und zum anderen um das Förderungswesen, die auf Einsparpotentiale im internationalen Querschnittsvergleich analysiert werden.
- Die Analyse der Ausgaben mit dem Ziel einer Aufdeckung von Kürzungs- und Umschichtungspotentialen in den öffentlichen Haushalten kann nicht nur am jeweiligen Volumen der Budgetpositionen festgemacht werden. Vielmehr sind die Effizienz und die Effektivität der Mittelverwendung von ausschlaggebender Bedeutung. Die in empirischen Analysen ermittelten Ineffizienzen können Anhaltspunkte dafür liefern, in welchen Politikfeldern (im internationalen Vergleich) die größten Effizienzsteigerungspotentiale zu finden sind. In *Kapitel 4* erfolgt daher eine Analyse der Effizienz und Effektivität der staatlichen Mittel-

verwendung. Dabei werden die Grundlagen der Performance- und Effizienzmessung knapp dargestellt und kritisch analysiert. Daran anschließend werden Effizienz und Performance Österreichs in ausgewählten Aufgabenbereichen untersucht und im internationalen Vergleich aufbereitet. Im Einzelnen werden jene Politikbereiche diskutiert, die in der noch sehr jungen einschlägigen Literatur verstärkt Beachtung gefunden haben. Dabei handelt es sich um die öffentliche Verwaltung, das Bildungswesen, das Gesundheitswesen und den Bereich der staatlichen Forschungs- und Entwicklungsausgaben.

- Internationale Erfahrungen zeigen, dass Einsparungen bei den Staatsausgaben auf vielen Gebieten möglich und vorteilhaft sind. Einige OECD-Länder haben in den vergangenen Jahren – oft vor dem Hintergrund erheblicher Budgetkrisen – ambitionierte Ausgabenkürzungsprogramme eingeleitet, die Konsequenzen für die öffentliche Ausgabenstruktur haben. Die ökonomische Bewertung der Konsolidierungsprogramme ist vor dem Hintergrund allgemeiner Bestrebungen zur Verbesserung der Qualität der öffentlichen Finanzen vor allem daran festzumachen, ob die fiskalische Austeritätspolitik zu Lasten zukunftsorientierter Ausgaben geht. In *Kapitel 5* soll untersucht werden, inwieweit unterschiedliche budgetäre Anpassungspfade sich auf den Erfolg der fiskalischen Konsolidierungspolitik ausgewirkt haben. Auf Basis der gewonnen Vergleichsdaten wird im weiteren Verlauf der Analyse die Position Österreichs diskutiert und es werden vor diesem Hintergrund mögliche Struktur Anpassungsschritte für die öffentlichen Haushalte aufgezeigt.

1.4 Datengrundlagen

Als wesentliche Datengrundlagen für Analysen der Budgetgebarung wird auf die Transaktionskonten¹⁵⁾ der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung nach ESVG 95 und auf die funktionale Gliederung der Staatsausgaben (*Classification of the Functions of Government, COFOG*) zurückgegriffen¹⁶⁾. Hintergrund ist, dass die Daten der VGR sich für Zeitreihenbetrachtungen und internationale Vergleiche im Querschnitt besser eignen als Daten der administrativen Rechnung (vgl. *Grossmann – Hauth, 2006*):

- Erstens erfolgt die Abgrenzung des Sektors Staat in der VGR nach ökonomischen Kriterien, so dass eine unterschiedliche institutionelle Ausgestaltung der öffentlichen Aufgabenerfüllung (z. B. durch Fonds, Verbände, organisatorische Ausgliederungen) eine erheblich geringere Rolle spielt als bei einer administrativen Gebarungsbetrachtung. Dieser Vorteil gilt für Österreich allerdings nur mit Einschränkungen, da durch budgetäre Ausgliederungen, die zu institutionellen Umgruppierungen auch in der VGR geführt haben, vor allem seit Mitte der 1990er-Jahre die Vergleichbarkeit im Längsschnitt und im Querschnitt beeinträchtigt wird.

¹⁵⁾ In dieser sogenannten ökonomischen Untergliederung werden die gesamten Staatsausgaben in einzelne Ausgabensachgruppen unterteilt (siehe Anhang "Ökonomische Gliederung der Staatsausgaben").

¹⁶⁾ Eine detailliertere Beschreibung findet sich im Anhang "Funktionale Gliederung der Staatsausgaben".

- Zweitens werden in der VGR-Betrachtung im Gegensatz zur administrativen Rechnung rein finanzielle Transaktionen nicht einbezogen.
- Drittens ermöglichen die in der VGR-Rechnung verfügbaren Kreuztableau-Daten auch eine simultane Analyse der ökonomischen und der funktionalen Ausgabenstrukturen und der staatlichen Aufgabenerfüllung.

Als hauptsächliche Datenquellen für makroökonomischen Querschnittsvergleiche und für die Ableitung von *benchmarks* werden die Eurostat "New Cronos" und AMECO-Datenbank herangezogen; für Betrachtungen eines größeren Ländersamples wird darüber hinaus auf OECD-Daten zurückgegriffen. Da umfangreicheres Datenmaterial der zweiten COFOG-Gliederungsebene für eine ausreichend große Anzahl von Vergleichsländern zum Zeitpunkt der Erstellung der Studie immer noch nicht vorliegt¹⁷⁾, werden für weitere detailliertere Untersuchungen zum Teil auch Satellitendatenbanken der VGR (ESSOSS Sozialausgabenstatistik, OECD-Health / Education at a Glance-Reports) herangezogen.

Die Analyse bezieht sich stets auf den (konsolidierten) Sektor Staat (*general government*: Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen).

Literaturhinweise zu Kapitel 1

- Afonso, A., Alegre, J.G. (2008): Economic Growth and Budgetary Components, ECB Working Paper 848.
- Afonso, A., Ebert, W., Schuknecht, L., Thöne, M. (2005): Quality of Public Finances and Growth, ECB Working Paper 438.
- Afonso, A., Schuknecht, L., Tanzi, V. (2005): Public Sector Efficiency: An International Comparison, in: Public Choice 123, S. 321-347.
- Afonso, A., St. Aubyn, M. (2005): Non-Parametric Approaches to Education and Health Expenditure Efficiency in OECD-countries, Journal of Applied Economics 8, S. 227-246.
- Agell, J. (2001): Warum haben wir rigide Arbeitsmärkte? Rent-seeking versus Soziale Sicherung, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 2, S. 363-381.
- Aghion, P. (2008): Higher Education and Innovation, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 9, Special Issue, S. 28-45.
- Aiginger, K., Guger, A., Leoni, T., Walterskirchen, E. (2007): Reform Perspectives on Welfare State Models in Global Capitalism, WIFO Working Papers 303.
- Angelopoulos, K., Economides, G., Kamas, P. (2007): Tax-spending policies and economic growth: Theoretical predictions and evidence from the OECD, European Journal of Political Economy 23, S. 885-902.
- Atkinson, P., van den Noord, P. (2001): Managing Public Expenditure: Some Emerging Policy Issues and a Framework for Analysis, OECD Economics Department Working Paper 285, Paris.
- Barro, R.J. (1990): Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth, Journal of Political Economy 98, S. S103-S125.
- Becker, W., et al (2008): Improving the quality of public finances – the road ahead, Deutsche Bank Research, Current Issues, February, S. 2-21.

¹⁷⁾ Vorläufige Daten der zweiten COFOG-Ebene für Österreich wurden den Verfassern der Studie freundlicherweise von Statistik Austria und dem Auftraggeber zur Verfügung gestellt.

- Buchanan, J.M. (1975): *The Limits of Liberty*, Chicago.
- Deeg, V., Hagist, C. (2008): *The Fiscal Outlook in Austria - An Evaluation with Generational Accounts*, Diskussionsbeiträge des Forschungszentrums Generationenverträge No. 24, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg.
- Demsetz, H. (1969): *Information and Efficiency: Another Viewpoint*, *Journal of Law and Economics* 12, S. 1-22.
- Dreher, A., Sturm, J.-E., Ursprung, H. (2008): *The impact of globalization on the composition of government expenditures: Evidence from panel data*, *Public Choice* 134, S. 263-292.
- Durlauf, S.N., Quah, D.T. (1999): *The New Empirics of Economic Growth*, in: Taylor, J.B./Woodford, M. (Hrsg.): *Handbook of Macroeconomics*, Vol. 1, Amsterdam, S. 235-308.
- European Commission (2002): *Public Finances in EMU – 2002*, Brussels.
- European Commission (2004): *Public Finances in EMU – 2004*, Brussels.
- European Commission (2006): *The long-term sustainability of public finances in the European Union*, Brussels.
- European Commission (2008): *Public Finances in EMU – 2008*, Brussels.
- Garrett, G., Mitchell, M., (2001): *Globalization, government spending and taxation in the OECD*, *European Journal of Political Research* 39, S. 145-177.
- Gemmell, N., Kneller, R., (2001): *The Impact of Fiscal Policy on Long-run Growth*, European Economy Group, Working paper 14, S. 97-129.
- Gemmell, N., Kneller, R., Sanz, I. (2008): *Foreign Investment, International Trade and the Size and Structure of Public Expenditures*, *European Journal of Political Economy* 24, S. 151-171.
- Grossmann, B., Hauth, E. (2006): *Die Budgetpolitik der Bundesländer im Lichte der Maastrichtvorgaben 2001 bis 2004*, Projektbericht im Auftrag des Staatsschuldenausschusses, Ärz 2006.
- Gwartney, J.D., Holcombe, R., Lawson, R. (1998): *The Scope of Government and the Wealth of Nations*, *Cato Journal* 18, S. 163-190.
- Handler, H. (2006): *Staatsausgaben und Wirtschaftswachstum in Europa. Der Beitrag der öffentlichen Ausgaben zur Lissabon-Strategie*, Wien.
- Hauptmeier, S., Heipertz, M., Schuknecht, L. (2007): *Expenditure reform in industrialised countries: a case study approach*, in: *Fiscal Studies* 28, S. 293–342.
- HM Treasury und Swedish Ministry of Finance (2006): *Social Bridges. Meeting the Challenges of Globalisation*, London, Stockholm.
- Johansson, A. et al. (2008): *Tax and Economic Growth*, OECD Economics Department Working Paper 620, Paris.
- Katterl, A. (2005): *Zur zeitlichen Dimension der Budgetpolitik*, in: Steger, G. (Hrsg.): *Öffentliche Haushalte in Österreich*, 2. Aufl., Wien, 137-146.
- Kneller, R., Bleaney, M.F., Gemmel, N. (1999): *Fiscal Policy and Growth: Evidence from OECD Countries*, *Journal of Public Economics* 74, S. 171 – 190.
- Levine, R., Renelt, D. (1992): *A Sensitivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions*, *American Economic Review* 82, S. 942-963.
- Mueller, D.C. (2003): *Public Choice III*, Cambridge.
- Musgrave, R.A. (1959): *The Theory of Public Finance*, New York.
- Nijkamp, P., Poot, J. (2004): *Meta-Analysis of the Effect of Fiscal Policies on Long-Run Growth*, *European Journal of Political Economy* 20, S. 91-124.
- OECD (2007): *OECD Economic Surveys: Austria*, Paris.
- Raschauer, B. (2001): *Bericht der Aufgabenreformkommission*, zum Download unter <http://www.staedtebund.at/de/oestb/archiv/service/verwaltungsreform-raschauer.pdf>

- Rodrik, D. (1997): Has Globalization Gone Too Far?, Washington.
- Romero de Avila, T., Strauch, R. (2003): Public Finances and Endogenous Growth in Europe - Evidence from a Panel Data Analysis, ECB Working Paper N. 246.
- Sanz, I., Velazquez, F.J. (2003): What do OECD countries cut first at a time of fiscal adjustment? A dynamic panel data analysis, Working Paper No. 19, University of California Santa Barbara.
- Sanz, I., Velazquez, F.J. (2007): The Role of Ageing in the Growth of Government and Social Welfare Spending in the OECD, in: European Journal of Political Economy 23, S. 917-931.
- Scharpf, F.W. (1998): Globalisierung als Beschränkung der Handlungsmöglichkeiten nationalstaatlicher Politik, Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 17, S. 41-66.
- Schatzenstaller, M. (2006): Wachstumsimpulse durch die öffentliche Hand, in: Aiginger, K., Tichy, G., Walterskirchen, E. (Projektleitung und Koordination), WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation, Wien.
- Schuknecht, L., Tanzi, V. (2005): Reforming Public Expenditure in Industrialised Countries: Are There Trade-Offs? ECB Working Paper 435.
- Schulze, G.G., Ursprung, H.W. (1999): Globalisation of the Economy and the Nation State, in: World Economy 22, S. 295 – 352.
- Shelton, C.A. (2007): The Size and Composition of Government Expenditure, in: Journal of Public Economics 91, S. 2230-2260.
- Slemrod, J. (1995): What Do Cross-Country Studies Teach about Government Involvement, Prosperity, and Economic Growth?, in: Brookings Papers on Economic Activity, No.2, S. 373-431.
- Stiglitz, J.E. (2000): Economics of the Public Sector, 3. Aufl., New York, London.
- Tanzi, V., Schuknecht, L. (2003): Public Finances and Economic Growth in European Countries, Paper presented for the Conference on Fostering Economic Growth in Europe, Wien, Juni 2003.
- Thöne, M. (2005): Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame öffentliche Ausgaben ("WNA"), FiFo-Berichte No. 2, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut Universität Köln.

Hans Pitlik, Joseph Reiter

2. Struktur der Staatsausgaben aus der Perspektive der Diskussion um die Qualität der öffentlichen Finanzen

2.1 Überblick über die Entwicklung der Staatsausgaben

2.1.1 Vorbemerkungen

Die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben und deren Zusammensetzung sowohl im Längsschnitt einzelner Länder als auch im internationalen Querschnittsvergleich sind das Thema einer unüberschaubaren Vielzahl von Forschungsarbeiten älteren und jüngeren Datums (vgl. z. B. *Peacock – Wiseman*, 1961, *Timm*, 1961, *Peltzman*, 1980, *Persson – Tabellini*, 1999, *Atkinson – van den Noord*, 2001, *European Commission*, 2002, 2004, *Holcombe*, 2005, *Tanzi – Schuknecht*, 2000, *Schuknecht – Tanzi*, 2005, *Hauptmeier et al.*, 2007. Speziell für Österreich: *Lehner*, 1986, *Neck – Schneider*, 1988, *Getzner – Neck*, 2002). Einzelne Studien beschränken sich auf eine Deskription mittel- und langfristiger Entwicklungen. Andere Arbeiten versuchen, auf der Basis theoretischer Modelle und ökonometrischer Zeitreihen-, Querschnitts- und Panelanalysen die Determinanten der beobachteten Entwicklungen herauszufiltern.

Im Zentrum des Forschungsinteresses steht meistens das in vielen entwickelten Ländern zu beobachtende langfristige Wachstum der Staatsausgabenquoten. In diesem Kontext gibt es eine Fülle von teils alternativen, teils komplementären Erklärungsansätzen, von denen hier lediglich die meist diskutierten Ansätze stichwortartig genannt werden sollen¹⁸⁾:

- hohe Einkommenselastizität der Nachfrage nach öffentlichen Gütern (Staatsleistungen als superiore Güter, "Wagnersches Gesetz");
- Baumolsche Kostenkrankheit: überproportional steigende Kosten der Produktion im öffentlichen Sektor aufgrund einer im Vergleich mit dem privaten Sektor schwächeren Produktivitätsentwicklung;
- Niveaushiftungseffekte im Anschluss an ökonomische und politische Krisensituationen;
- demographische Effekte, vor allem Änderungen der Altersstruktur der Bevölkerung;
- ideologische Komponente: Ausbreitung des keynesianischen Gedankengutes führt in Verbindung mit kurzfristiger Wiederwahlorientierung der Politik zu einer asymmetrischen Konjunkturpolitik;

¹⁸⁾ Ausführlichere Darstellungen finden sich in den einschlägigen finanzwissenschaftlichen Lehrbüchern, z. B. *Brümmerhoff* (2007) oder *Blankart* (2008).

- Steuer- und Ausgabenillusion der Bevölkerung führt zur Überschätzung der Nutzen und zur Unterschätzung der Kosten staatlicher Aktivitäten durch die Wähler;
- Beharrungstendenzen bei den Staatsaufgaben und -ausgaben infolge des Einflusses von partikularen Interessengruppen und der staatlichen Bürokratie;
- politische Institutionen (Wahlrechtssystem, Demokratietyp, Zahl der Vetoakteure, fiskalische Begrenzungsregeln etc.) bestimmen die Anreize und die diskretionären Handlungsfreiräume der politischen Akteure bei der Durchsetzung von Ausgabensteigerungen wie bei Ausgabenkürzungen. Während manche strukturelle ökonomische und demografische Einflussfaktoren in entwickelten Ländern weitgehend identisch wirken dürften, zeigen neuere Forschungsarbeiten (insbesondere die Studien von *Persson – Tabellini*, 2005), dass Unterschiede der Staatsausgabenquoten und deren Entwicklung zwischen den Ländern auf fundamentale politisch-institutionelle Variablen zurückgeführt werden können.

2.1.2 Entwicklung in Österreich

Staatsausgabenquote

Abbildung 2.1 zeichnet die Entwicklung der Staatsausgabenquoten in Österreich von 1976 bis 2007 nach. Dabei sind offenbar mehrere Phasen zu unterscheiden. So verzeichnete Österreich von 1976 bis 1987 einen fast ununterbrochenen Ausgabenanstieg relativ zum BIP von 48% (1976) bis auf 54,7% (1987). Im Anschluss an eine kurze Phase zwischen 1988 und 1990, in der die staatliche Ausgabenquote – auch bedingt durch außergewöhnlich hohe reale BIP-Wachstumsraten zwischen 3,5% und 4,6% – auf 51,5% zurückging, ist wiederum ein starkes relatives Ausgabenwachstum zu beobachten. Mit einer Quote von 56,1% vom BIP verzeichneten die Staatsausgaben 1995 ihren Höhepunkt. Seither ist ein relativ kontinuierlicher Rückgang der Ausgabenquote bis auf 48,2% (2007) festzustellen, der lediglich 2004, in dem ein Schuldenerlass des Bundes für die ÖBB die Quote auf 52,7% hochschnellen ließ, unterbrochen wurde.

Einfache Trendschätzungen ergeben für den Zeitabschnitt 1976-1996 einen statistisch auf 1%-Niveau signifikanten positiven Koeffizienten der Trendvariable von +0,32; für den Zeitraum 1997-2007 weist die Trendvariable einen auf 1%-Niveau negativen Koeffizienten in Höhe von -0,46 aus.

In der Abbildung 2.2 sind die realen Wachstumsraten der Staatsausgaben¹⁹⁾ und des BIP in Österreich über den gleichen Zeitraum dargestellt. Gut sichtbar sind Ausgabenzuwachs-
spitzen 1978 und 1993, die in Phasen deutlich schwächeren Wirtschaftswachstums zu verzeichnen waren. Das hohe Ausgabenwachstum 2004 beruht auf dem bereits erwähnten Schuldenerlass für die ÖBB. Sichtbar sind auch Zeitreihenbrüche aufgrund ESG-wirksamer Budgetausgliederungen in den Jahren 1997 und – weniger stark – im Jahr 2001, die zu einem

¹⁹⁾ Dabei wird auch für die Deflationierung der Staatsausgaben der BIP-Deflator (Basisjahr 2000) verwendet.

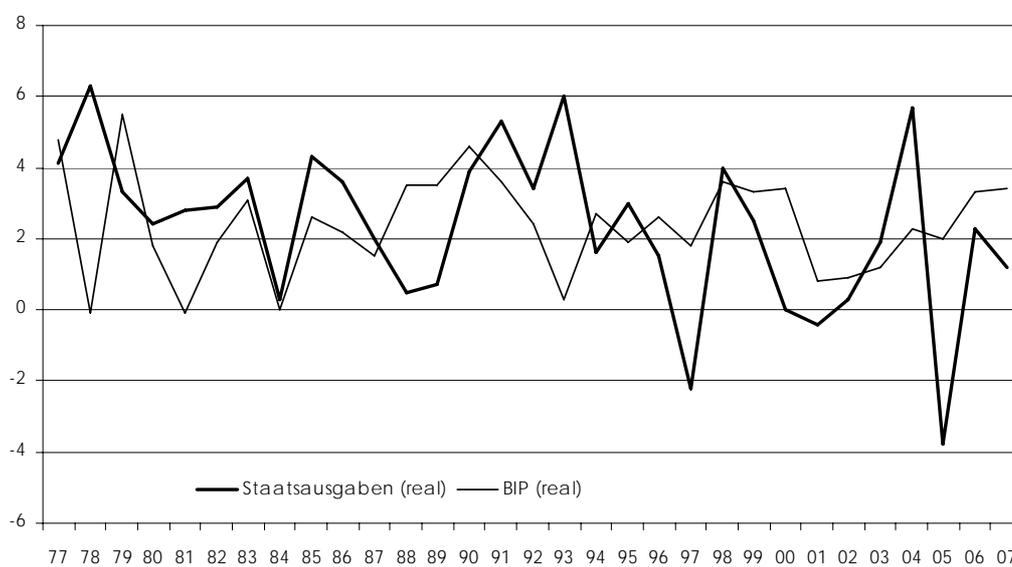
Rückgang der Staatsausgaben in VGR-Abgrenzung von 2,2% (1996/1997) bzw. 0,4% (2001) geführt haben²⁰⁾.

Abbildung 2.1: Staatsausgabenquote in Österreich in % des BIP, 1976-2007



Q: Eurostat.

Abbildung 2.2: Reales Wachstum der Staatsausgaben und des BIP in Österreich in %, 1977-2007



Q: WIFO-Berechnungen nach Eurostat.

²⁰⁾ Der Rückgang von -3,8% im Jahr 2005 beruht natürlich wiederum auf den Sondereffekt 2004.

Wie können die langfristigen Entwicklungen der staatlichen Ausgabentätigkeit in Österreich erklärt werden? Eine zeitreihenökonometrische Analyse der Staatsausgaben Österreichs über die Jahre 1954 bis 1998 von *Getzner – Neck* (2002) liefert insbesondere die folgenden Ergebnisse:

- Das Wachstum der Staatsausgaben in Österreich im betrachteten Zeitraum erscheint vor allem als Preisproblem des öffentlichen Sektors (relative stärkere Kostensteigerung im öffentlichen Sektor: Baumolsche Kostenkrankheit) und weniger als Volumenproblem.
- Das Wagnersche Gesetz der Zunahme der Ausgabenquote als Folge gestiegener Einkommen wird für Österreich verworfen.
- Es existiert ein nicht unerheblicher konjunktureller Einfluss auf die Veränderungen der Staatsquote (Einfluss automatischer Stabilisatoren).
- Eine ausgeprägte Unsicherheit über die Höhe der fiskalischen Belastungen ('fiskalische Illusion', operationalisiert durch einen Index für die Komplexität des Steuersystems und durch die Kreditfinanzierungsquote) wirkt sich signifikant positiv auf das Staatsausgabewachstum in Österreich aus.²¹
- Weder die ideologische Zusammensetzung der Regierung noch die These von den politischen Konjunkturzyklen kann für Österreich durch die vorgenommenen Schätzungen bestätigt werden.

Die von *Getzner – Neck* (2002) untersuchte Zeitreihe endet bereits 1998. Wie oben gesehen, ist 1996/1997 ein signifikanter Strukturbruch in der Ausgabenreihe zu beobachten, der eine erneute Untersuchung über den gesamten Zeitraum bis zum aktuellen Rand erschwert. Die Beschränkung der Untersuchung auf die Periode 1997-2007 ist jedoch wenig sinnvoll, da der Stützzeitraum für Zeitreihenanalysen zu kurz ist.

Struktur der Staatsausgaben

Ökonomische Gliederung

In Übersicht 2.1 wird die ökonomische Struktur der Staatsausgaben für Österreich in ihrer Entwicklung seit 1976 in Mio. Euro, in % des BIP und in % der Gesamtausgaben in groben Zügen skizziert. Dabei zeigen sich folgende bemerkenswerte Entwicklungen, die später noch im Detail diskutiert werden:

²¹⁾ In diesem Kontext könnten die zahlreichen Entscheidungs- und Finanzierungsverflechtungen in Österreichs Finanzverfassung eine gewichtige Rolle spielen. Siehe dazu v. a. Kapitel 3.

- Die Ausgaben für Personal und für bezogene Vorleistungen, die bei der Analyse der Verwaltungsausgaben in Kapitel 3 im Zentrum stehen, haben im Jahr 2007 gegenüber 1976 eine wesentlich geringere Bedeutung. Zusammen machen sie 13,3% des BIP bzw. 27,7% der Gesamtausgaben 2007 aus. 1976 belief sich der Personal- und Sachaufwand noch auf 16,1% vom BIP, bzw. 33,7% der Gesamtausgaben.
- Ein deutlicher Rückgang ist bei den staatlichen Bruttoinvestitionen festzuhalten. 1976 beliefen sie sich noch auf 4,8% des BIP, 2007 machen sie nur noch 1% des BIP aus. Ihr Anteil an den Staatsausgaben beträgt mithin nur noch rund 2%.
- Die Transferleistungen an Haushalte und Unternehmen inkludieren soziale Sachtransfers, monetäre Sozialtransfers, Subventionen, Vermögenstransfers und sonstige laufende Transferausgaben. Ihre Bedeutung hat in den vergangenen 30 Jahren erheblich zugenommen. 1976 betrug die Gesamtsumme der Transferleistungen des Staates noch 24,8% des BIP, bis 2007 haben sie auf 30,9% zugenommen. Das Maximum von 34,8% des BIP im Jahr 2004 ist wiederum teilweise auf den Sondereffekt im Zuge der ÖBB-Transfers zurückzuführen. Der Anteil der Transfers an den Gesamtausgaben ist von 1976 bis 2007 von 51,6% auf fast zwei Drittel (64,1%) gewachsen.
- Die Zinsausgaben sind nach einer deutlichen Zunahme von 1,6% vom BIP (1976) auf 4,1% (1995) wieder auf 2,8% des BIP (2007) zurückgegangen.

Die ökonomische Gliederung zeigt in der Gesamtschau eine erhebliche Verschiebung der Ausgabenstrukturen in den vergangenen 30 Jahren. Immer höhere Bedeutung im Staatshaushalt haben die Transferleistungen des Staates erlangt, während Personal- und Investitionsausgaben in ihrer relativen Bedeutung abgenommen haben.

Übersicht 2.1: Entwicklung der Staatsausgaben Österreichs in ökonomischer Gliederung, 1976-2007

| | Personal- aufwand | Vorleistungen | Investitionen | Transfers | Zinsen | Sonstige | Gesamt |
|-------------------------|----------------------|---------------|---------------|-----------|--------|----------|--------|
| Mio. Euro | | | | | | | |
| 1976 | 4251 | 1920 | 1815 | 9455 | 618 | 248 | 18307 |
| 1980 | 6623 | 2993 | 2481 | 15549 | 1401 | 286 | 29333 |
| 1985 | 10906 | 5134 | 3121 | 26078 | 3113 | 335 | 48687 |
| 1990 | 14811 | 6840 | 3884 | 36517 | 4445 | 358 | 66855 |
| 1995 | 22984 | 10705 | 5498 | 55965 | 7446 | 153 | 102751 |
| 2000 | 22866 | 10307 | 3126 | 64639 | 7520 | -247 | 108210 |
| 2001 | 20954 | 9284 | 2470 | 69078 | 7521 | 368 | 109676 |
| 2002 | 21041 | 9420 | 2808 | 70485 | 7332 | 458 | 111544 |
| 2003 | 21559 | 9847 | 2654 | 73774 | 6926 | 324 | 115085 |
| 2004 | 21912 | 10295 | 2585 | 82418 | 6918 | 239 | 124365 |
| 2005 | 22884 | 10678 | 2754 | 78068 | 7298 | 247 | 121929 |
| 2006 | 23982 | 11139 | 2503 | 81747 | 7397 | 159 | 126926 |
| 2007 | 24644 | 11761 | 2768 | 84234 | 7713 | 291 | 131411 |
| %BIP | | | | | | | |
| 1976 | 11,1 | 5,0 | 4,8 | 24,8 | 1,6 | 0,7 | 48,0 |
| 1980 | 11,3 | 5,1 | 4,2 | 26,6 | 2,4 | 0,5 | 50,2 |
| 1985 | 12,0 | 5,7 | 3,4 | 28,8 | 3,4 | 0,4 | 53,7 |
| 1990 | 11,4 | 5,3 | 3,0 | 28,1 | 3,4 | 0,3 | 51,5 |
| 1995 | 12,5 | 5,8 | 3,0 | 30,5 | 4,1 | 0,1 | 56,1 |
| 2000 | 10,9 | 4,9 | 1,5 | 30,7 | 3,6 | -0,1 | 51,4 |
| 2001 | 9,7 | 4,3 | 1,1 | 32,0 | 3,5 | 0,2 | 50,8 |
| 2002 | 9,5 | 4,3 | 1,3 | 31,9 | 3,3 | 0,2 | 50,5 |
| 2003 | 9,5 | 4,4 | 1,2 | 32,6 | 3,1 | 0,1 | 50,9 |
| 2004 | 9,3 | 4,4 | 1,1 | 34,9 | 2,9 | 0,1 | 52,7 |
| 2005 | 9,3 | 4,4 | 1,1 | 31,8 | 3,0 | 0,1 | 49,7 |
| 2006 | 9,3 | 4,3 | 1,0 | 31,7 | 2,9 | 0,1 | 49,2 |
| 2007 | 9,0 | 4,3 | 1,0 | 30,9 | 2,8 | 0,1 | 48,2 |
| % Gesamtausgaben | | | | | | | |
| 1976 | 23,2 | 10,5 | 9,9 | 51,6 | 3,4 | 1,4 | 100,0 |
| 1980 | 22,6 | 10,2 | 8,5 | 53,0 | 4,8 | 1,0 | 100,0 |
| 1985 | 22,4 | 10,5 | 6,4 | 53,6 | 6,4 | 0,7 | 100,0 |
| 1990 | 22,2 | 10,2 | 5,8 | 54,6 | 6,6 | 0,5 | 100,0 |
| 1995 | 22,4 | 10,4 | 5,4 | 54,5 | 7,2 | 0,1 | 100,0 |
| 2000 | 21,1 | 9,5 | 2,9 | 59,7 | 6,9 | -0,2 | 100,0 |
| 2001 | 19,1 | 8,5 | 2,3 | 63,0 | 6,9 | 0,3 | 100,0 |
| 2002 | 18,9 | 8,4 | 2,5 | 63,2 | 6,6 | 0,4 | 100,0 |
| 2003 | 18,7 | 8,6 | 2,3 | 64,1 | 6,0 | 0,3 | 100,0 |
| 2004 | 17,6 | 8,3 | 2,1 | 66,3 | 5,6 | 0,2 | 100,0 |
| 2005 | 18,8 | 8,8 | 2,3 | 64,0 | 6,0 | 0,2 | 100,0 |
| 2006 | 18,9 | 8,8 | 2,0 | 64,4 | 5,8 | 0,1 | 100,0 |
| 2007 | 18,8 | 8,9 | 2,1 | 64,1 | 5,9 | 0,2 | 100,0 |

Q: WIFO-Berechnungen nach Eurostat und Statistik Austria.

Funktionale Gliederung

Während die ökonomische Gliederung Auskunft über das 'wie' der staatlichen Aufgabenerfüllung gibt, bildet die funktionale Betrachtungsweise das "wofür" der Ausgabentätigkeit ab. Die funktionale Gliederung orientiert sich also an den Aufgaben- und Verwendungszwecken der Staatsausgaben. Dabei wird in Übersicht 2.2 eine Unterteilung gewählt, die sich an der Gliederung der Ausgaben nach COFOG orientiert, diese jedoch etwas zusammenfasst²²).

- *Basisleistungen des Staates*: Dazu zählen Ausgaben für die allgemeine, nichtfunktionsbezogene Hoheitsverwaltung, für Verteidigung sowie für innere Sicherheit und öffentliche Ordnung;
- Ausgaben für "wirtschaftliche Angelegenheiten";
- Ausgaben für Umwelt, Wohnungswesen und kommunale Gemeinschaftsdienste;
- Ausgaben für das Gesundheitswesen;
- Ausgaben für das Bildungswesen;
- Ausgaben für Kultur, Freizeit, Sport und Religion;
- Ausgaben für soziale Sicherung.

In allen Ausgabenkategorien der Übersicht 2.2 werden nur die Primärausgaben ausgewiesen. Daten sind erst für den Zeitraum nach 1995 verfügbar.

- Mit rund 20% vom BIP sind die Ausgaben für Soziale Sicherung in funktionaler Gliederung seit 1995 stets der bedeutendste Budgetposten. Ihr Anteil an den Primärausgaben liegt 2007 bei 44%.
- Die Ausgaben im Gesundheitswesen sind der zweitgrößte Posten. Sie betragen 2007 7,2% vom BIP bzw. 15,8% der Primärausgaben.
- Die öffentlichen Basisdienste für Hoheitsverwaltung, Verteidigung und Sicherheit und Ordnung nehmen 2007 13,5% der Primärausgaben in Anspruch. Das entspricht einer Quote von 6,1% vom BIP.
- Für das Bildungswesen werden 2007 5,8% des BIP ausgegeben. Der Anteil an den Primärausgaben beläuft sich somit auf 12,7%.
- In der COFOG-Abteilung wirtschaftliche Angelegenheiten werden 2007 4,5% des BIP gebucht. Der Anteil an den Primärausgaben liegt damit bei 9,9%.
- Ein kontinuierlicher Rückgang ist bei den Ausgaben für Umwelt, Wohnungswesen und kommunale Gemeinschaftsdienste zu beobachten, die 1995 noch 2,3% des BIP beanspruchten. 2007 sind es nur mehr 0,9%.
- Für Zwecke der Kultur, Freizeit, Sport und Religion werden seit 1995 sehr stabil Ausgaben von etwa 1% des BIP getätigt. Der Anteil an den Primärausgaben liegt somit stets bei rund 2%.

²²) Eine ähnliche Abgrenzung wählen *Atkinson – van den Noord* (2001), die zwischen "public goods and services" (Hoheitsverwaltung, Verteidigung, innere Sicherheit), "merit goods" (Bildung, Gesundheit), "economic services" und "income transfers" unterscheiden.

Übersicht 2.2: Entwicklung der Staatsausgaben Österreichs in funktionaler Gliederung, 1995-2007

| | Basisdienste | Wirtschaftliche Angelegenheiten | Umwelt, Wohnung, kommunale GemD | Gesundheit | Kultur, Freizeit, Sport, Religion | Bildung | Soziale Sicherung | Primärausgaben |
|----------------------|--------------|---------------------------------|---------------------------------|------------|-----------------------------------|---------|-------------------|----------------|
| Mio. Euro | | | | | | | | |
| 1995 | 12617 | 9648 | 4223 | 13444 | 1832 | 10887 | 38652 | 91303 |
| 1996 | 13368 | 9312 | 4423 | 13852 | 1867 | 11033 | 39777 | 93632 |
| 1997 | 12382 | 8764 | 2211 | 15276 | 1971 | 11178 | 39957 | 91739 |
| 1998 | 12939 | 10139 | 2326 | 16041 | 1979 | 11485 | 40995 | 95904 |
| 1999 | 13730 | 9668 | 2115 | 16851 | 2210 | 11891 | 42902 | 99367 |
| 2000 | 13593 | 9210 | 2308 | 16957 | 2082 | 12312 | 44229 | 100691 |
| 2001 | 13846 | 11726 | 2632 | 13926 | 2241 | 12663 | 45120 | 102154 |
| 2002 | 14180 | 10412 | 2339 | 15243 | 2269 | 12949 | 46821 | 104213 |
| 2003 | 13965 | 10936 | 2455 | 16403 | 2229 | 13569 | 48602 | 108159 |
| 2004 | 14748 | 11593 | 2178 | 16997 | 2333 | 13748 | 49750 | 111347 |
| 2005 | 15310 | 11487 | 2261 | 17696 | 2400 | 14406 | 51072 | 114632 |
| 2006 | 16112 | 11876 | 2404 | 18482 | 2547 | 15155 | 52953 | 119529 |
| 2007 | 16663 | 12251 | 2481 | 19567 | 2623 | 15735 | 54378 | 123698 |
| % BIP | | | | | | | | |
| 1995 | 6,9 | 5,3 | 2,3 | 7,3 | 1,0 | 5,9 | 21,1 | 49,8 |
| 1996 | 7,2 | 5,0 | 2,4 | 7,4 | 1,0 | 5,9 | 21,4 | 50,3 |
| 1997 | 6,7 | 4,8 | 1,2 | 8,3 | 1,1 | 6,1 | 21,7 | 49,8 |
| 1998 | 6,8 | 5,3 | 1,2 | 8,4 | 1,0 | 6,0 | 21,5 | 50,2 |
| 1999 | 6,9 | 4,8 | 1,1 | 8,4 | 1,1 | 5,9 | 21,4 | 49,7 |
| 2000 | 6,5 | 4,4 | 1,1 | 8,1 | 1,0 | 5,9 | 21,0 | 47,9 |
| 2001 | 6,4 | 5,4 | 1,2 | 6,5 | 1,0 | 5,9 | 20,9 | 47,3 |
| 2002 | 6,4 | 4,7 | 1,1 | 6,9 | 1,0 | 5,9 | 21,2 | 47,2 |
| 2003 | 6,2 | 4,8 | 1,1 | 7,3 | 1,0 | 6,0 | 21,5 | 47,8 |
| 2004 | 6,2 | 4,9 | 0,9 | 7,2 | 1,0 | 5,8 | 21,1 | 47,2 |
| 2005 | 6,2 | 4,7 | 0,9 | 7,2 | 1,0 | 5,9 | 20,8 | 46,7 |
| 2006 | 6,2 | 4,6 | 0,9 | 7,2 | 1,0 | 5,9 | 20,5 | 46,3 |
| 2007 | 6,1 | 4,5 | 0,9 | 7,2 | 1,0 | 5,8 | 19,9 | 45,3 |
| % Primärausg. | | | | | | | | |
| 1995 | 13,8 | 10,6 | 4,6 | 14,7 | 2,0 | 11,9 | 42,3 | 100,0 |
| 1996 | 14,3 | 9,9 | 4,7 | 14,8 | 2,0 | 11,8 | 42,5 | 100,0 |
| 1997 | 13,5 | 9,6 | 2,4 | 16,7 | 2,1 | 12,2 | 43,6 | 100,0 |
| 1998 | 13,5 | 10,6 | 2,4 | 16,7 | 2,1 | 12,0 | 42,7 | 100,0 |
| 1999 | 13,8 | 9,7 | 2,1 | 17,0 | 2,2 | 12,0 | 43,2 | 100,0 |
| 2000 | 13,5 | 9,1 | 2,3 | 16,8 | 2,1 | 12,2 | 43,9 | 100,0 |
| 2001 | 13,6 | 11,5 | 2,6 | 13,6 | 2,2 | 12,4 | 44,2 | 100,0 |
| 2002 | 13,6 | 10,0 | 2,2 | 14,6 | 2,2 | 12,4 | 44,9 | 100,0 |
| 2003 | 12,9 | 10,1 | 2,3 | 15,2 | 2,1 | 12,5 | 44,9 | 100,0 |
| 2004 | 13,2 | 10,4 | 2,0 | 15,3 | 2,1 | 12,3 | 44,7 | 100,0 |
| 2005 | 13,4 | 10,0 | 2,0 | 15,4 | 2,1 | 12,6 | 44,6 | 100,0 |
| 2006 | 13,5 | 9,9 | 2,0 | 15,5 | 2,1 | 12,7 | 44,3 | 100,0 |
| 2007 | 13,5 | 9,9 | 2,0 | 15,8 | 2,1 | 12,7 | 44,0 | 100,0 |

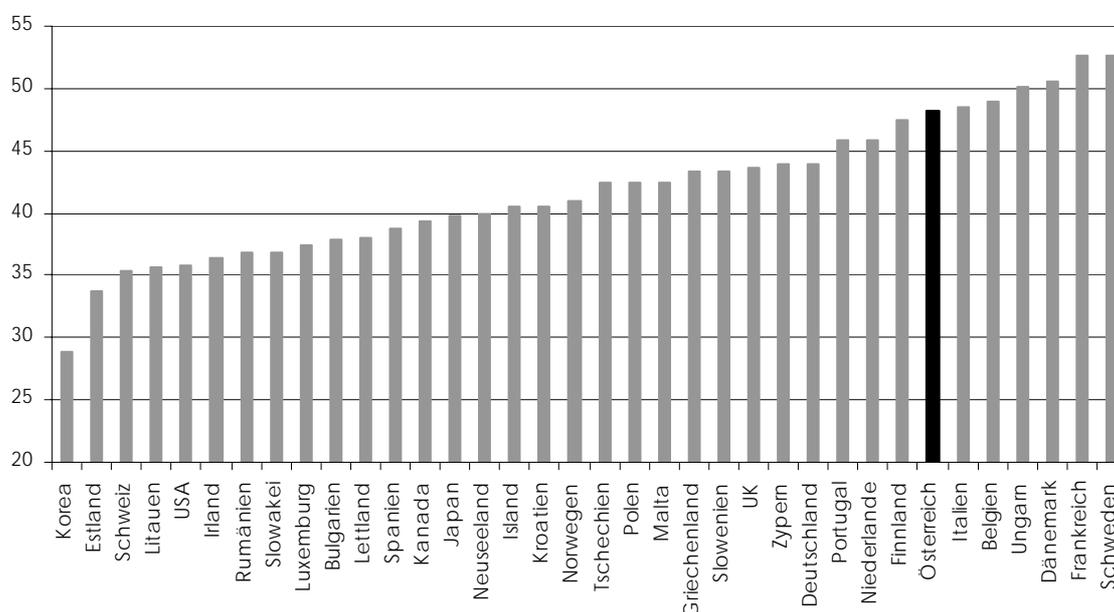
Q: Eigene Berechnungen nach Statistik Austria und Eurostat. Die Vermögenstransfers an die ÖBB im Jahr 2004 sind in dieser Aufstellung nicht enthalten.

2.1.3 Internationaler Vergleich

Gesamt- und Primärausgabenquoten

Ein erster Blick auf die Staatsausgaben im internationalen Vergleich belegt, dass vor allem die alten Mitgliedsländer der EU einen verhältnismäßig großen Staatssektor, gemessen an den Ausgabenquoten, aufweisen²³). Abbildung 2.3 illustriert die Ausgabenquoten für die EU 15, für die zwölf seit 2004 neu beigetretenen EU-Mitglieder ('Neue EU 12') sowie für acht weitere OECD-Mitglieder (Island, Japan, Kanada, Neuseeland, Norwegen, Korea, die Schweiz und die USA) im Jahr 2007²⁴).

Abbildung 2.3: Internationaler Vergleich der Staatsausgabenquoten in % des BIP, 2007



Q: WIFO-Berechnungen nach Eurostat und OECD, Hinweis: Die Daten für Kanada und Island beziehen sich auf das Jahr 2006, für Japan, Neuseeland, die Schweiz und Korea auf 2005.

Im Durchschnitt beläuft sich die Ausgabenquote im Sample der insgesamt 35 Länder auf 41,9% des BIP. Sie bewegt sich zwischen 28,9% (Korea) und 52,6% (Schweden und Frankreich) und weist damit eine Spannweite von 23,7 Prozentpunkten auf. Das ungewichtete arithmetische Mittel der EU-15-Länder liegt bei 45,6% des BIP. Die zwölf neuen EU-Mitglieder weisen 2007 einen deutlich niedrigeren Durchschnittswert von 40,3% auf. Dabei zählen Estland und Litauen zu den Ländern mit der geringsten Ausgabenquote. Die Ausgabenquoten der betrachteten Nicht-EU-Länder betragen im Mittel nur 37,5% des BIP. Sie liegen zwischen 28,9% (Korea) und 40,9% (Norwegen).

²³) Siehe Kasten "Probleme beim internationalen Vergleich von Staatsausgabenquoten".

²⁴) Es werden Daten von Eurostat und OECD verwendet (Stand: April 2008). Die Angaben für Kanada, Island und die USA beziehen sich auf das Jahr 2006, für Japan, Neuseeland, die Schweiz und Südkorea auf 2005.

Österreich hat somit mit 48,2% des BIP im gesamten Sample die siebenthöchste und unter den alten EU-15-Ländern im Jahr 2007 die sechsthöchste Ausgabenquote; in den beiden anderen Ländergruppen verzeichnet lediglich Ungarn noch höhere Staatsausgaben im Verhältnis zum BIP. Österreich ist unter den entwickelten Industrieländern also trotz des beträchtlichen Ausgabenrückgangs seit 1997 nach wie vor einer der 'big spender'.

Probleme beim internationalen Vergleich von Staatsausgabenquoten

Vergleicht man die Staatsausgabenquoten einzelner Länder untereinander, treten diverse Abgrenzungs- und Zuordnungsschwierigkeiten auf. *Joumard et al.* (2003) nennen insbesondere folgende Problembereiche:

Erstens nehmen Steuervergünstigungen (*tax expenditures*) verglichen mit den direkten Staatsausgaben in einigen Ländern einen beträchtlichen Anteil ein. Da jedoch noch keine Datenquelle existiert, welche die unterschiedliche Handhabung in den einzelnen Ländern darlegt, ist es schwierig diesen Faktor zu berücksichtigen.

Zweitens sind (soziale) Versicherungssysteme (Pensions-, Arbeitslosen- und Krankenversicherungen) oft unterschiedlich organisiert. So ist das schweizerische System der Pensionskassen ebenso wie die österreichische Pensionsversicherung eine Pflichtversicherung. In Österreich handelt es sich allerdings um eine staatliche Versicherung nach dem Umlageverfahren, während es sich in der Schweiz um staatlich regulierte private Versicherungen mit Kapitaldeckungsverfahren handelt. Das Vereinigte Königreich hat beispielsweise ein staatliches Gesundheitswesen, Österreich ein System weitgehend staatlich organisierter Krankenversicherungen mit einem (formell) privatisierten Spitalswesen.

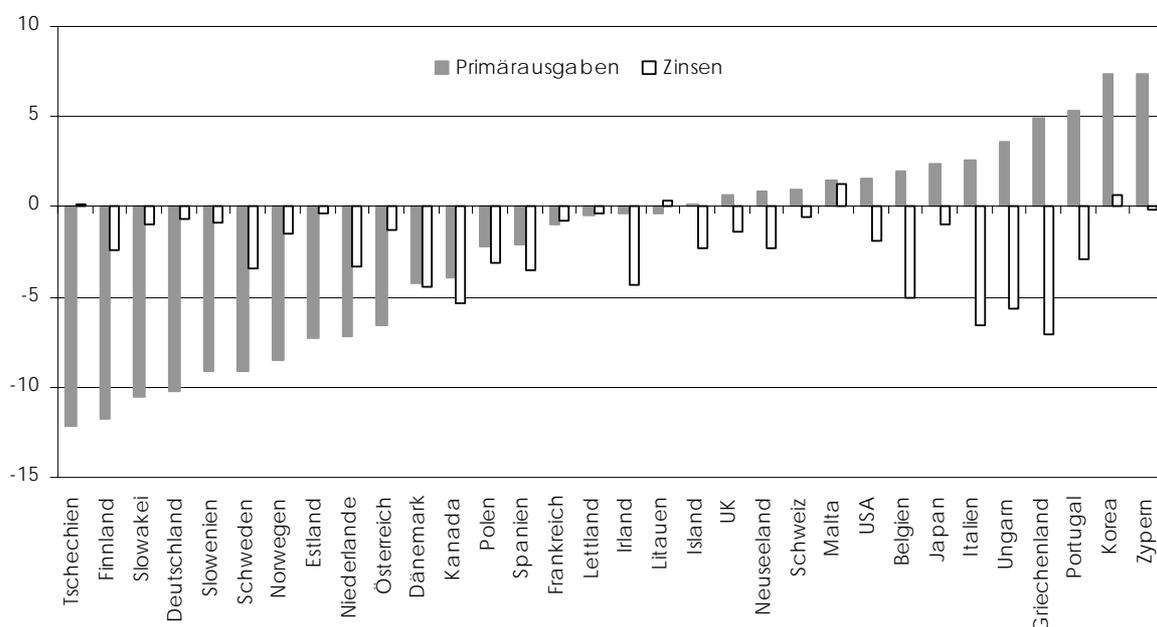
Drittens werden soziale Unterstützungsleistungen in vielen Ländern unterschiedlich besteuert. In Italien oder Skandinavien unterliegen diese größtenteils derselben Besteuerung wie die regulären Einkommen, während sie in Österreich oder Deutschland steuerfrei sind. Folglich sind die Sozialausgaben und damit auch die gesamten Staatsausgaben in der ersten Ländergruppe *ceteris paribus* tendenziell höher. Unterschiedliche geregelte indirekte Steuern auf soziale Sachleistungen erschweren den Vergleich zusätzlich.

Darüber hinaus nennen *Joumard et al.* (2003) die so genannten "Public-Private-Partnerships" (Öffentlich-Private Partnerschaften). Einige Länder verwenden diese Vertragskonstrukte zunehmend bei der Realisierung ihrer Investitionsprojekte. In der Regel werden Investitionen im öffentlichen Sektor zu der Zeit, zu der sie getätigt werden, auch dementsprechend verbucht. Im Falle eines Public-Private-Partnerships erstrecken sich diese Ausgaben jedoch über einen wesentlich längeren Zeitraum, was einen vorübergehenden Rückgang der öffentlichen Ausgaben zur Folge hat.

Stübler (2006) sieht neben der Frage der Sektorklassifikation ein Problem der Aufteilung in nicht-finanzielle und finanzielle Transaktionen. Zu Fehlern kommt es, wenn bei Grenzfällen bestimmte Ausgaben als finanzielle und bestimmte Einnahmen als nicht-finanzielle verbucht werden. Kritische Bereiche sind hier beispielsweise Kapitalzuschüsse und außergewöhnlich hohe Dividenden von öffentlichen Kapitalgesellschaften, Zahlungen im Rahmen von Private-Public-Partnerships und die Gewährung von Krediten zu marktfernen Konditionen.

Die Übersicht 2.3 verdeutlicht, dass seit Beginn der 1990er-Jahre bis zum Jahr 2007 (bzw. bis zum letzten Jahr, für welches noch Daten verfügbar sind) in allen betrachteten Ländern die Staatsausgaben in Relation zur Wirtschaftskraft zurückgegangen sind. Im ungewichteten Mittel der betrachteten Länder beträgt der Rückgang –8,7 Prozentpunkte des BIP, der (weniger ausreißersensitive) Medianwert ist –7,9 Prozentpunkte. Österreich bildet mit einem Minus von 7,9 Punkten somit genau den Median. Insgesamt zeigt sich, dass Österreich zwar einen deutlichen Rückgang der Staatsausgabenquote seit Mitte der 1990er-Jahre verzeichnen kann, dass aber im internationalen Vergleich die Reduktion nur durchschnittlich ausgefallen ist.

Abbildung 2.4: Veränderung der Primärausgaben und der Zinsausgaben in % des BIP, 1995-2007



Q: WIFO-Berechnungen nach Eurostat und OECD. Hinweis: Die Daten für Kanada und Island beziehen sich auf das Jahr 2006, für Japan, Neuseeland, die Schweiz und Korea auf 2005. Die Ausgangsdaten für Japan (1996) und Zypern (1998) wurden wegen nicht verfügbarer Daten gewählt.

Spitzenreiter bei der Staatsausgabenreduktion ist die Slowakei mit –41,9 Prozentpunkten seit 1993. Dieser Rückgang ist vor allem durch den hohen Staatsanteil am Beginn der Unabhängigkeit des Landes zu erklären. Aber auch in den skandinavischen Ländern Dänemark (–9,5 Punkte seit 1993), Norwegen (–14,9 seit 1992), Finnland (–17,2 seit 1993) und Schweden (–19,1 gegenüber 1993) konnten die Staatsausgaben seit Mitte der 1990er-Jahre erheblich stärker verringert werden als in Österreich²⁵). Kanada, mit einem Minus von 14 Prozentpunkten vom BIP, und Neuseeland (–13,5) zählen ebenfalls zu der Ländergruppe mit dem stärksten Ausgabenrückgang. Andere Länder, wie die Schweiz, Korea oder das Vereinigte Königreich, weisen

²⁵) Die überaus hohen Ausgabenquoten Schwedens und Finnlands Mitte der 1990er Jahre sind auch einem substantiellen BIP-Einbruch zu Beginn der 1990er Jahre geschuldet.

eine wesentlich geringere Reduktion der Ausgabenquoten aus, sind aber von einem bereits zu Beginn deutlich niedrigeren Ausgabenniveau aus gestartet²⁶⁾.

Übersicht 2.3: Veränderung der Staatsausgabenquoten seit Beginn der 1990er-Jahre, in % des BIP

| Land | Höchststand der Staatsausgabenquote | Jahr des Höchststandes | Veränderung bis 2007* (BIP-Prozentpunkte) |
|----------------------------|-------------------------------------|------------------------|---|
| Slowakei | 78,8 | 1993 | -41,9 |
| Schweden | 71,7 | 1993 | -19,1 |
| Finnland | 64,7 | 1993 | -17,2 |
| Norwegen | 55,8 | 1992 | -14,9 |
| Litauen | 50,3 | 1997 | -14,7 |
| Kanada | 53,3 | 1992 | -14,0 |
| Neuseeland | 53,5 | 1990 | -13,5 |
| Tschechien | 54,5 | 1995 | -12,1 |
| Deutschland | 54,8 | 1995 | -10,9 |
| Niederlande | 56,4 | 1995 | -10,5 |
| Slowenien | 53,3 | 1995 | -10,0 |
| Rumänien | 46,6 | 1999 | -9,7 |
| Dänemark | 60,1 | 1993 | -9,5 |
| Irland | 45,3 | 1992 | -8,9 |
| Griechenland | 52,0 | 1993 | -8,7 |
| Polen | 51,0 | 1996 | -8,6 |
| Luxemburg | 45,7 | 1992 | -8,2 |
| Österreich | 56,1 | 1995 | -7,9 |
| Italien | 56,3 | 1993 | -7,8 |
| Estland | 41,4 | 1995 | -7,7 |
| Belgien | 56,2 | 1993 | -7,3 |
| Spanien | 44,4 | 1995 | -5,6 |
| Malta | 47,8 | 2003 | -5,3 |
| Island | 45,6 | 2003 | -5,1 |
| Lettland | 41,8 | 1999 | -3,8 |
| Japan | 42,5 | 1998 | -2,7 |
| Ungarn | 52,8 | 1998 | -2,7 |
| USA | 38,5 | 1991 | -2,7 |
| Bulgarien | 40,1 | 2003 | -2,3 |
| Frankreich | 54,9 | 1993 | -2,3 |
| Korea | 30,9 | 2003 | -2,0 |
| Portugal | 47,8 | 1993 | -2,0 |
| UK | 45,6 | 1993 | -1,9 |
| Zypern | 45,0 | 2003 | -1,1 |
| Schweiz | 36,4 | 2003 | -1,0 |
| Ungew. Durchschnitt | | | -8,7 |
| Median | | | -7,9 |

Q: WIFO-Berechnungen nach Eurostat und OECD, (*): Die Daten für Kanada und Island beziehen sich auf das Jahr 2006, für Japan, Neuseeland, die Schweiz und Korea auf 2005.

²⁶⁾ Dabei zeigt sich insgesamt eine gewisse Konvergenz der Ausgabenquoten, siehe unten.

Der hier dokumentierte Rückgang der Staatsquoten in Deutschland und den Niederlanden von jeweils über 10 Prozentpunkten seit 1995 ist allerdings ganz wesentlich Sonderfaktoren in beiden Ländern geschuldet, die im Jahr 1995 zu außergewöhnlich hohen Ausgabenquoten geführt haben²⁷⁾. Betrachtet man in beiden Ländern stattdessen das Jahr 1996, fällt die Ausgabenreduktion für Deutschland nur um 5,5 Prozentpunkte, für die Niederlande immerhin noch um 7 Prozentpunkte vom BIP aus.

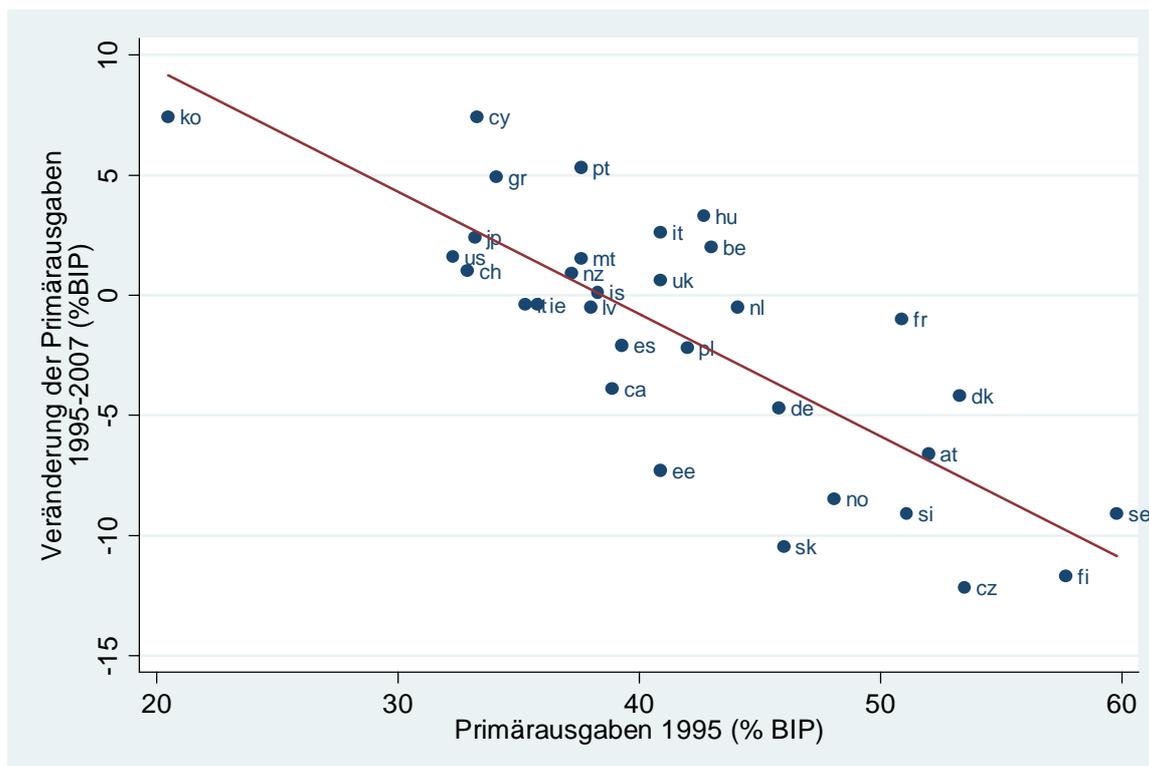
Die beobachtete Reduktion der Staatsausgabenquoten ist zum Teil auch auf einen Rückgang der Zinslasten in den öffentlichen Haushalten zurückzuführen. Die Bedienung der Staatsschulden stellt eine rein vergangenheitsbezogene Ausgabe dar, so dass ein Teil der gegenwärtigen und künftigen Steuereinnahmen für zukunftsorientierte Projekte nicht zur Verfügung stehen. Im ungewichteten Durchschnitt wendeten die EU-15-Mitglieder im Jahr 2007 2,4% des BIP für den Staatsschuldendienst auf; die Spannweite liegt zwischen 0,2% (Luxemburg) und 5% (Italien). Im gesamten Sample beträgt der Durchschnitt 2007 2,3% des BIP und 5,2% der Gesamtausgaben. Mit 2,8% des BIP und 5,9% der Gesamtausgaben liegen die Zinsausgaben in Österreich 2007 sowohl über dem Mittel der alten EU-15-Mitglieder als auch über dem Mittel der gesamten Stichprobe. Die ausgabenpolitischen Gestaltungsspielräume werden dadurch in nicht unerheblichem Maße beschränkt. Zwischen 1995 und 2007 sind die Zinsausgaben in der Länderstichprobe im ungewichteten Mittel als Folge sinkender Zinsen um -2,2% des BIP, bzw. -4,2% der gesamten Staatsausgaben gesunken. Bei den Niedrigzinsen in Europa handelt es sich jedoch möglicherweise um einen finanzpolitischen Glücksfall. Es ist jedenfalls nicht zwingend davon auszugehen, dass das Zinsniveau dauerhaft gering bleibt. Die Budgets der Länder mit hohen Altschulden bleiben somit durchaus verwundbar. Österreich liegt mit einer Zinsausgabenreduktion von -1,3% vom BIP jedoch deutlich unterhalb des Durchschnitts. Es wurden somit zwar einige zusätzliche Ausgabenspielräume zurückgewonnen. Im internationalen Vergleich stellt sich der Gewinn ausgabenpolitischer Handlungsfreiräume durch eine Verringerung der Zinsbelastung in den öffentlichen Haushalten für Österreich jedoch eher schwächer dar.

Die Abbildung 2.4 stellt die Entwicklung der Primärausgaben und der Zinsausgaben 1995-2007 dar. Bei der Änderung der Primärausgaben nimmt unter den EU 15 Finnland mit einem Minus von 11,7 Prozentpunkten die Spitzenposition vor Schweden (-9,1% des BIP gegenüber 1995) ein. Mit einer Ausgabenreduktion von -6,6 Prozentpunkten im Vergleich zu 1995 verzeichnet Österreich im EU-15-Sample im Beobachtungszeitraum die drittstärkste Primärausgabenreduktion. Unter den neuen Mitgliedsländern der EU ist der Rückgang der Primärausgabenquote in den österreichischen Nachbarländern Tschechien (-12,2%), der Slowakei (-10,5%) und Slowenien (-9,1%) bemerkenswert hoch. Außerhalb der EU ist im Zeitraum 1995-2007 Norwegen (-8,5%) das Land mit der stärksten Verringerung der Primärausgabenquote, gefolgt von Kanada (-3,9% des BIP). Mit Ausnahme von Kanada und Irland haben jene Länder, welche

²⁷⁾ Übernahme der Schulden des Fonds Deutsche Einheit durch die Bundesrepublik Deutschland und der Kauf von genossenschaftlichen Wohnungen durch den Staat in den Niederlanden.

die am stärksten rückläufigen Zinsausgaben seit 1995 verzeichneten (Belgien, Italien, Ungarn und Griechenland) die Zinsausgabenverringerung mit einem Anstieg der Primärausgaben verbunden²⁸⁾.

Abbildung 2.5: Internationale Konvergenz der Primärausgabenquoten, 1995-2007



Q: WIFO-Berechnungen nach Eurostat und OECD. Hinweis: Die Daten für Kanada und Island beziehen sich auf das Jahr 2006, für Japan, Neuseeland, die Schweiz und Korea auf 2005. Die Ausgangsdaten für Japan (1996) und Zypern (1998) wurden wegen nicht verfügbarer Daten gewählt.

Die dargestellten Veränderungen der Primärausgaben sind nicht zuletzt von der ursprünglichen Ausgabenhöhe bestimmt. Abbildung 2.5 stellt Primärausgabenveränderungen zwischen 1995 und 2007 dem Ausgangsniveau der Ausgaben (jeweils in % des BIP) für 34 Länder aus allen Ländergruppen gegenüber²⁹⁾. Die in der Abbildung eingezeichnete Trendgerade zeigt einen hochsignifikant negativen Zusammenhang zwischen dem Ausgabeniveau 1995 und der Veränderung der Primärausgaben im Beobachtungszeitraum. Eine einfache bivariate OLS-Schätzung der Veränderung der Primärausgaben auf das Ausgangsniveau ermittelt einen auf 1%-Niveau signifikant negativen Koeffizientenwert $-0,51$ bei einer Anpassungsgüte

²⁸⁾ Insbesondere Griechenland, Italien und Portugal haben hier offenbar von den zinsenkenden Effekten der Euro-Einführung profitiert.

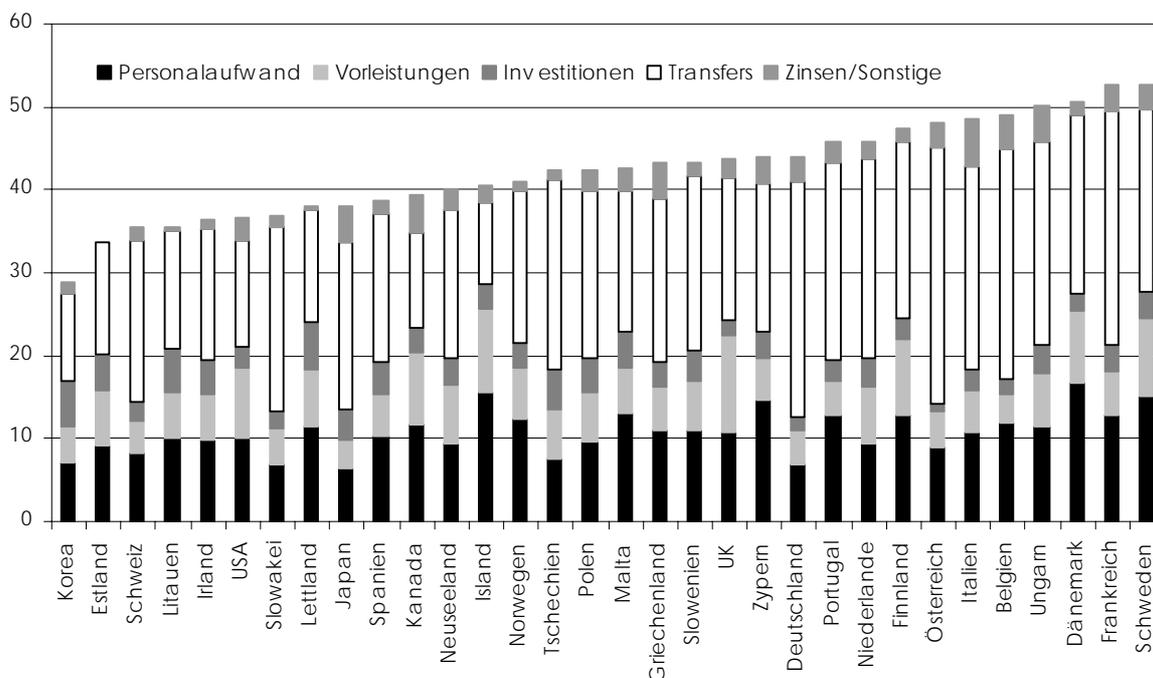
²⁹⁾ Für Bulgarien sind erst Daten ab 2001 verfügbar.

der Schätzung von 0,64. Die Grafik illustriert insofern einen bedingten Konvergenzprozess bei den Primärausgabenquoten: Länder, die 1995 geringe Ausgabenquoten aufwiesen, verzeichnen einen Anstieg oder nur geringfügigen Rückgang der Primärausgabenquoten; Länder mit hohen Ausgangswerten verringerten die Primärausgaben in deutlich stärkerem Umfang.

Staatsausgaben in ökonomischer Gliederung

Die Abbildung 2.6 gibt einen ersten Überblick über die Staatsausgabenstrukturen nach ökonomischer Gliederung in % des BIP im Jahr 2007 (oder das jüngste Jahr, für welches Daten vorhanden sind) im internationalen Vergleich.

Abbildung 2.6: Internationaler Vergleich der Staatsausgaben in ökonomischer Gliederung in % des BIP, 2007



Q: WIFO-Berechnungen nach Eurostat und OECD. Hinweis: Die Daten für Kanada und Island beziehen sich auf das Jahr 2006, für Japan, Neuseeland, die Schweiz und Korea auf 2005.

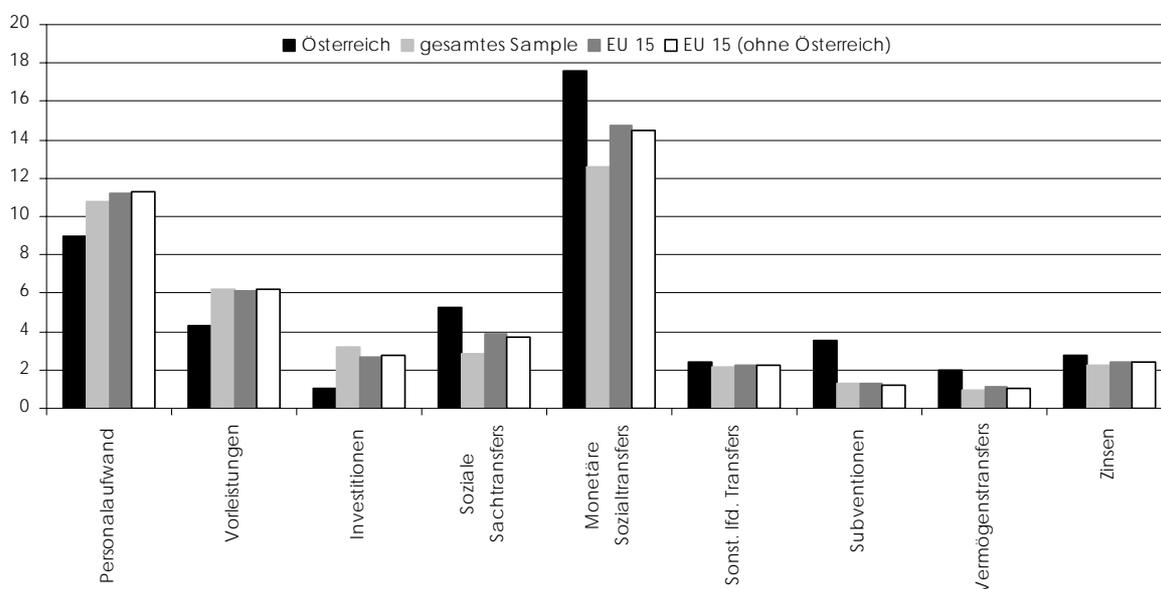
Erkennbar ist die generell hohe Bedeutung der Transferausgaben für Haushalte und Unternehmen in der gesamten Stichprobe. Mit einem Anteil in Höhe von 30,2% des BIP weist Österreich im betrachteten Ländersample jedoch die höchsten Ausgaben aller Länder in dieser Kategorie aus. Im Mittel aller Länder betragen die Transferausgaben 19,7% des BIP. In der Gruppe der EU 15 beträgt der ungewichtete Durchschnitt 23,1%. In den anderen Ausgaben-

kategorien – mit Ausnahme der Zinsaufwendungen – liegt Österreich unter dem Mittel der Vergleichsländer.

Die Abbildung 2.7 zeigt die Unterschiede zwischen Österreich und dem Durchschnitt der Vergleichsländer für das Jahr 2007 in etwas detaillierterer Gliederung der ökonomischen Ausgabenkategorien. Dabei werden die ungewichteten Mittelwerte des gesamten Samples, der EU 15 und der EU 15 exklusive Österreich zum Vergleich herangezogen:

- Bei den Personalaufwendungen und den Aufwendungen für bezogene Vorleistungen liegt Österreich unter dem Durchschnitt der Vergleichsländer. Der Unterschied zum ungewichteten Mittel der EU 15 (ohne Österreich) beträgt 2,3 bzw. 1,9 Prozentpunkte vom BIP.
- Auch die staatlichen Bruttoinvestitionen liegen mit 1% vom BIP um 1,8 Prozentpunkte unterhalb des Durchschnitts der restlichen EU-15-Länder.
- Bei allen Komponenten der oben zusammengefassten Transfers an private Haushalte und Unternehmen nimmt Österreich eine Position deutlich über dem Durchschnitt der Vergleichsländer ein. Die sozialen Sachtransfers liegen um 1,5 Prozentpunkte, die monetären Sozialleistungen um 3,1 Prozentpunkte, die sonstigen laufenden Transfers um 0,2 Prozentpunkte, die Subventionen um 2,3 Prozentpunkte und die Vermögenstransfers um 1,0 Prozentpunkte über dem Mittel der EU 15 (ohne Österreich).

Abbildung 2.7: Internationaler Vergleich der Staatsausgaben in ökonomischer Gliederung in % des BIP, 2007: Österreich vs. Durchschnitte der Vergleichsländer



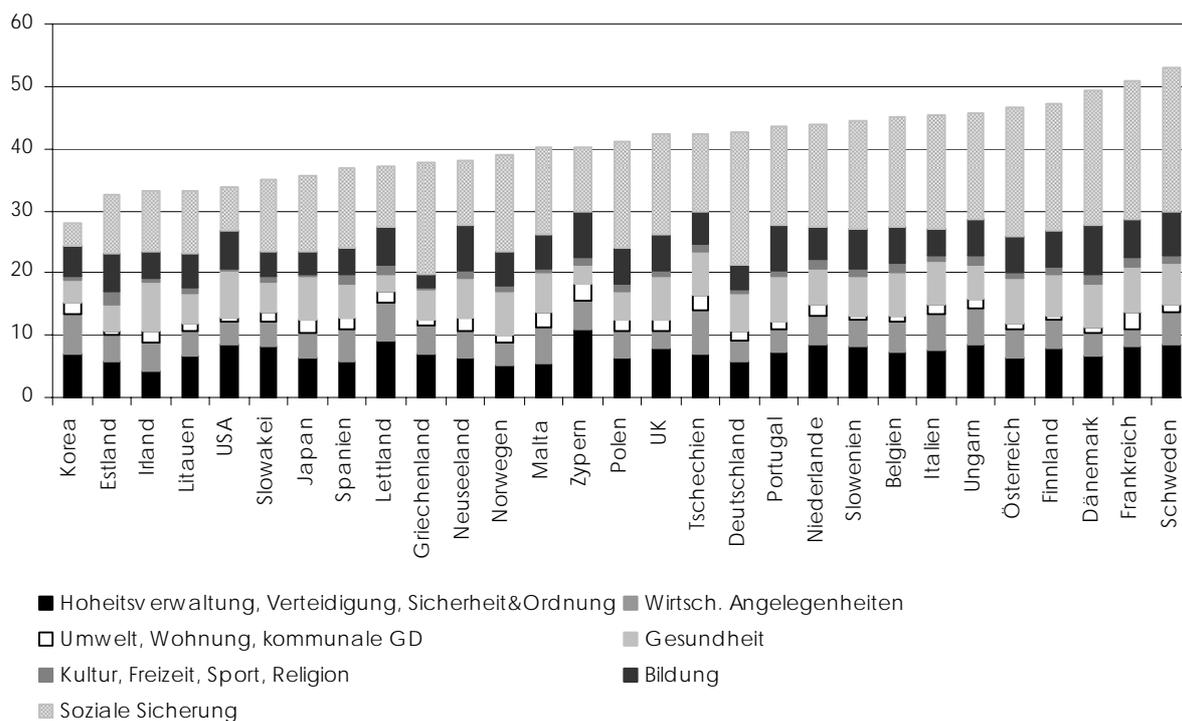
Q: WIFO-Berechnungen nach Eurostat und OECD

Insgesamt bestätigt sich die erhebliche Transferausgabenlastigkeit der öffentlichen Haushalte in Österreich auch im Detail. Bei den typischen 'Produktionsausgaben' des Staatssektors, denen üblicherweise die Personal- und Sachaufwendungen (Vorleistungen) sowie die Investitionen zugerechnet werden, liegt Österreich hingegen unter dem Durchschnitt der Vergleichsländer.

Staatsausgaben in funktionaler Gliederung

Internationale Unterschiede zeigen sich auch in der Aufteilung der Staatsausgaben nach funktionaler Gliederung. In der Darstellung wird die oben vorgenommene vereinfachende Abgrenzung der COFOG-Kategorien beibehalten. Die Zahlen beziehen sich auf das Jahr 2006 (oder das jüngste Jahr, für welches Daten vorhanden sind)³⁰⁾. Betrachtet werden nur die Primärausgaben in % des BIP:

Abbildung 2.8: Internationaler Vergleich der Staatsausgaben in funktionaler Gliederung in % des BIP, 2006



Q: WIFO-Berechnungen nach Eurostat und OECD.

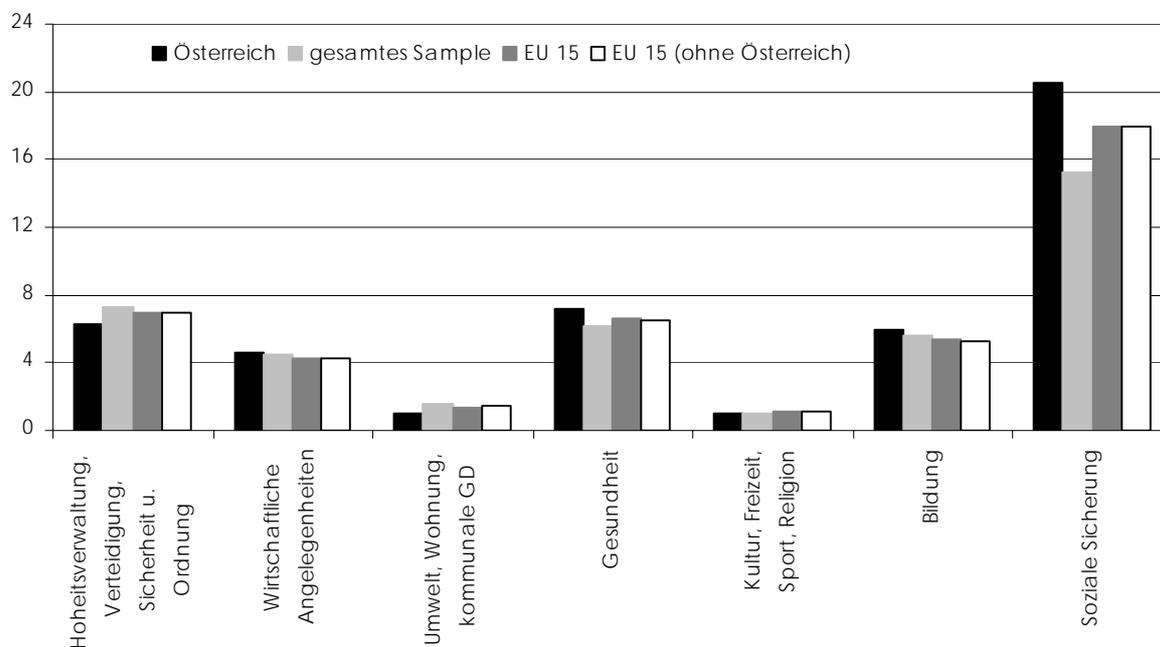
³⁰⁾ Zum Zeitpunkt der Datensammlung lagen nur für zwei Länder Daten des Jahres 2007 vor.

- Ausgaben für die öffentlichen Basisdienste (funktionsungebundene Hoheitsverwaltung, Verteidigung sowie Sicherheit und Ordnung) liegen zwischen 4,4% (Irland) und 11,1% des BIP (Zypern). Österreich liegt mit 6,3% unterhalb des Samedurchschnitts von 7,3%.
- Bei den Ausgaben für "wirtschaftliche Angelegenheiten" liegt Österreich mit 4,6% etwa im Mittel der Stichprobe (4,5%). Hohe Ausgaben in diesem Funktionsbereich (zwischen 5 und 6%) verzeichnen Korea und insbesondere die osteuropäischen Beitrittsländer. Außergewöhnlich geringe Ausgaben unter 3% haben Deutschland, Frankreich und das Vereinigte Königreich.
- Die Bereiche Umwelt, Wohnungswesen und kommunale Gemeinschaftsdienste ist in den meisten Ländern der Stichprobe weniger bedeutend. Im Mittel liegen die Ausgaben bei 1,5% des BIP. Österreich verzeichnet Ausgaben von 1%. Dabei ist aber festzuhalten, dass vor allem die Ausgaben im Umweltwesen zum Teil auch anderen Ausgabenkategorien zugeordnet sein können.
- Erhebliche Unterschiede sind im Funktionsbereich Gesundheitswesen festzustellen. Die höchsten Staatsausgaben in % BIP verzeichnen Irland (7,8%) und die USA (7,7%). Österreich liegt mit 7,2% vom BIP in der Gruppe der Länder mit hohen Ausgaben. Niedrige Ausgaben unter 4% sind anzutreffen in Estland, Korea und Zypern.
- Im Bildungswesen liegen die Ausgaben zwischen 2,3% (Griechenland) und 7,7% des BIP (Dänemark). Hohe Ausgaben über 7% sind u. a. auch in Schweden und Neuseeland zu finden. Österreich liegt mit 5,9% vom BIP leicht über dem Samedurchschnitt von 5,6%.
- Die größte Schwankungsbreite ist bei den Ausgaben für Soziale Sicherung zu beobachten. Den geringsten Wert verzeichnet Korea (3,4% des BIP). Die höchsten Ausgaben finden sich in Schweden (23,2%), Frankreich (22,3%), Dänemark (21,8%), Deutschland (21,2%), Österreich (20,5%) und Finnland (20,4%). Mit Ausnahme Deutschlands bilden alle genannten Länder auch die Spitzengruppe bei den gesamten Primärausgaben in % BIP. Im Durchschnitt aller Länder belaufen sich die Ausgaben auf 15,3% des BIP.

Die Abbildung 2.9 illustriert die Unterschiede Österreichs zu den Durchschnitten der Länder im Sample.

Dabei zeigt sich, dass die Abweichungen Österreichs von den jeweiligen ungewichteten Mittelwerten der gesamten Vergleichsgruppe, der EU 15 und der EU 15 ohne Österreich in den meisten funktionalen Aufgabenbereichen nicht gravierend sind. Die niedrigeren Ausgaben bei den Basisdiensten sind vor allem auf geringere Ausgaben Österreichs in den Funktionsbereichen Verteidigung (0,9% vom BIP, bei einem Stichprobenmittelwert von 1,5%) und Innere Sicherheit und Ordnung (1,5% vom BIP gegenüber einem Gesamtstichprobenmittelwert von 1,7%) zurückzuführen. Im Bereich der Sozialen Sicherung liegen die Ausgaben jedoch um 5,2 Prozentpunkte höher als im Mittel aller Vergleichsländer und noch um 2,6 Prozentpunkte höher als in den anderen 'alten' EU-15-Mitgliedsländern.

Abbildung 2.9: Internationaler Vergleich der Staatsausgaben in funktionaler Gliederung in % des BIP, 2006: Österreich vs. Durchschnitte der Vergleichsländer



Q: WIFO-Berechnungen nach Eurostat und OECD.

Im Rahmen der nachfolgenden Betrachtungen wird die bisherige aggregierte Ebene verlassen und bestimmte Ausgabengruppen im Detail näher untersucht. Dabei werden zunächst die sog. produktiven Ausgaben für

- Infrastrukturinvestitionen (Abschnitt 2.2)
- Bildung (Abschnitt 2.3)
- Forschung und Entwicklung (Abschnitt 2.4)

analysiert.

2.2 Öffentliche Infrastrukturinvestitionen

2.2.1 Staatliche vs. private Bereitstellung von Infrastrukturleistungen

Die materielle Infrastruktur eines Landes umfasst vor allem folgende Güter und Leistungen der Daseinsvorsorge (Lall – Yilmaz, 2001):

- Versorgungs- und Entsorgungseinrichtungen: Dazu zählen die Müll- und Abwasserentsorgung, sowie die Versorgung mit Trinkwasser, Elektrizität, Gas und Wärme;

- Informations- und Kommunikationsinfrastruktur wie Telefonnetz, Rundfunk, Fernsehen und Internet;
- Verkehrsinfrastruktur: Straßen, Schienenverkehrswege, Flughafen, See- und Binnenhafen, sowie die damit verbundenen technischen Verkehrsleitsysteme etc.

In einer weiter gefassten Begriffsauslegung können auch Einrichtungen des Gesundheitssystems (z. B. Kliniken und deren Ausstattung), Bildungs- (Schulen, Universitäten) oder kulturelle Versorgungseinrichtungen (Parks, Museen, Theater, Sportstätten etc.) sowie der allgemeinen öffentlichen Verwaltung (z. B. Verwaltungsgebäude) zur physischen Infrastruktur eines Landes gezählt werden (z. B. *BMF*, 2007).

Eine gut funktionierende *physische* Infrastruktur ist nach allgemein herrschender Auffassung als kostensenkender und produktivitätssteigernder Inputfaktor für privatwirtschaftliche Produktionsprozesse eine wichtige Determinante einer positiven gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (z. B. *Aschauer*, 1989, *European Commission*, 2003, *Czerny et al.*, 2006, *Puwein*, 2007, *Romp – de Haan*, 2007)³¹). Zahlreiche empirische Arbeiten älteren und jüngeren Datums weisen auf die Wichtigkeit der Infrastrukturausstattung für die Produktivität und das langfristige Wachstum einer Ökonomie hin. Dabei sind zahlreiche positive Effekte der Nutzung einer hochwertigen Infrastruktur festzustellen, etwa die Verringerung von Transportkosten durch eine gute Verkehrsinfrastruktur und die damit verbundene Ausweitung von Faktor- und Absatzmärkten, eine gesicherte Energieversorgung, die Verbesserung der Informationsflüsse durch hochwertige Telekommunikationsnetze³²) usf.. Im Globalisierungsprozess wird die Bedeutung einer qualitativ hochwertigen materiellen Infrastruktur vor allem darin gesehen, dass sie einen substantiellen Beitrag zur Standortattraktivität eines Landes für internationale Direktinvestitionen leistet.

Allerdings scheinen frühe Studien zum Thema (*Aschauer*, 1989) die positiven Wachstums- und gesamtwirtschaftlichen Produktivitätswirkungen von Investitionen in die Infrastruktur zu überzeichnen (Überblick bei *European Commission*, 2003, *Romp – de Haan*, 2007). Zu wenig Berücksichtigung in älteren empirischen Studien finden nach *Romp – de Haan*, (2007) vor allem umgekehrte Kausalitäten, die von der wirtschaftlichen Entwicklung zur Infrastrukturausstattung gerichtet sind.

Aus finanztheoretischem Blickwinkel stellt sich zunächst die Frage nach der ökonomischen Rechtfertigung einer Bereitstellung von Infrastrukturleistungen *durch den Staat*. In der wohlfahrtstheoretischen Literatur werden als Argumente primär genannt (z. B. *Frey*, 1978, *European Commission*, 2003):

³¹) Davon abzugrenzen ist die *immaterielle* Infrastruktur eines Landes, die vor allem auf das rechtlich-regulative Umfeld des wirtschaftlichen und sozialen Handelns abstellt.

³²) *Röller – Waverman* (2001) finden einen positiven Kausalzusammenhang zwischen Investitionen in die Telekommunikationsinfrastruktur und dem volkswirtschaftlichen Output über einen Zeitraum von 20 Jahren. Dieser ist nicht linear, sondern unterliegt dem Phänomen der kritischen Masse.

- Nicht-Exkludierbarkeit der Nutzung der Infrastruktureinrichtungen, da ein Ausschluss zahlungsunwilliger Konsumenten technisch unmöglich, mit prohibitiven Kosten verbunden oder verteilungspolitisch unerwünscht ist;
- (Partielle) Nicht-Rivalitäten im Konsum der Infrastrukturleistungen (z. B. beim Straßennetz oder bei Häfen), die einen technisch zwar möglichen Ausschluss von potentiellen Nutzern über den Preismechanismus wohlfahrtsökonomisch unvorteilhaft machen;
- Hohe Fixkosten, steigende Skalenerträge (Unteilbarkeiten in der Nutzung) und Netz-externalitäten (z. B. bei Versorgungs- oder Verkehrseinrichtungen), die ein monopolistisches Angebot der Netzinfrastuktur gegenüber einem wettbewerblichen Angebot konkurrierender Unternehmen ökonomisch vorteilhaft machen;
- Verringerung negativer externer Effekte, wenn durch die Verbesserung der Schienen- oder Straßenverkehrswege die Schadstoff- oder Lärmbelastung der Bürger verringert wird;
- Unvollkommenheiten auf Kapital- und Versicherungsmärkten behindern eventuell die privatwirtschaftliche Übernahme von langfristigen Risiken und Unsicherheiten, die mit der kapitalkostenintensiven Bereitstellung von großen Infrastrukturprojekten verbunden sind.

Argumente der Marktversagenstheorie für eine staatliche Infrastrukturbereitstellung werden in jüngerer Zeit jedoch relativiert. Dahinter steht primär die ordnungstheoretische Überlegung, dass eine unmittelbare staatliche Produzentenrolle im Bereich der Infrastrukturen in vielen Fällen teilweise oder vollständig durch eine Gewährleistungs- und Regulierungsverantwortung bei prinzipiell privatwirtschaftlicher Produktion der Infrastrukturleistungen abgelöst werden kann. Vor allem bei leitungsgebundenen Versorgungsleistungen wird vorgebracht, dass lediglich der Netzbetrieb den Charakter eines natürlichen Monopols hat. Insofern wäre mithilfe der Marktversagenstheorie lediglich eine staatliche Bewirtschaftung der Leitungs- oder Schienennetze zu begründen. Es ist ordnungstheoretisch aber schwerer zu rechtfertigen, auch die *Versorgung über die Netze* in der Hand staatlicher Infrastrukturbetreiber zu belassen. Die Vorstellung dabei ist, dass in vielen Fällen private Unternehmen die Versorgungsleistungen effizienter und kostengünstiger erbringen können als staatliche Produzenten³³).

Wettbewerbselemente im Angebot von Infrastrukturleistungen können durch die Ausschreibung von Lizenzen für die Errichtung und den Betrieb von Infrastruktureinrichtungen als Konkurrenz um den Markt implementiert werden (*Puwein*, 2005). Eine mögliche Aufgabe des Staates wäre dann, durch regulierende Maßnahmen eine (politisch gewünschte) gleichmäßige und flächendeckende Versorgung der Bevölkerung durch die privaten Anbieter sicherzustellen. Darüber hinaus wird aus politökonomischer Perspektive vorgebracht, dass bei einer staatlichen Verantwortung bisweilen volkswirtschaftlich wenig effiziente, aber besonders pres-

³³) Auch können technologische Fortschritte, beispielsweise bei der Entwicklung von Exklusionstechniken bei der Nutzung von Verkehrsinfrastruktur (z. B. road pricing), eine privatwirtschaftliche Bereitstellung überhaupt erst ermöglichen.

tigeträchtige und/oder überdimensionierte Investitionsprojekte (*white elephants*) vornehmlich aus wahltaktischen Überlegungen initiiert werden (z. B. *Cadot et al., 2006, Stephan, 2007*).

Dabei haben sich in den entwickelten Industrienationen völlig unterschiedliche Formen der Arbeitsteilung zwischen öffentlichem und privatem Sektor bei der Infrastrukturbereitstellung herausgebildet, die überdies nicht nur von Land zu Land, sondern auch zwischen einzelnen Infrastruktursektoren erheblich differieren können. So sind in der Praxis zahlreiche unterschiedliche institutionelle Arrangements anzutreffen³⁴):

- Bereitstellung und Betrieb der Infrastruktureinrichtungen liegen vollständig in der Hand des Staates, der auch als hoheitlicher Versorger auftritt;
- die Versorgung obliegt *formell* privatisierten öffentlichen Unternehmen, die sich mehrheitlich in Staatseigentum befinden;
- der laufende Versorgungsbetrieb erfolgt durch private Unternehmen, wobei der Staat jedoch Eigentümer der Netzinfrastrukturen bleibt;
- private Unternehmen übernehmen sowohl die Betriebsleistungen als auch die Bewirtschaftung der Netze, die sich in ihrem Eigentum befinden;
- zunehmende Bedeutung gewinnen in jüngerer Zeit auch zwischen öffentlichen und privatwirtschaftlichen Einheiten geteilte Planungs-, Finanzierungs- und Betreiberverantwortlichkeiten im Rahmen von Public-Private-Partnerships (PPP), bei denen lediglich einige Teilfunktionen der Infrastrukturbereitstellung auch materiell privatisiert sind (*Puwein, 2005, Blanc-Brude et al., 2007*).

Somit werden in OECD-Ländern in fortschreitendem Umfang Infrastrukturversorgungseinrichtungen, die zuvor von staatlichen Einheiten erstellt und betrieben wurden, von kommerziellen Anbietern betrieben, und von den Leistungsbeziehern werden (ganz oder teilweise kosten-deckende) Benutzungsentgelte verlangt (Infrastruktur als Clubgut). Die Staaten beschränken sich in wesentlichen Infrastrukturbereichen demgegenüber oftmals auf regulative Eingriffe, die beispielsweise den Marktzugang oder die Preisgestaltung privater Infrastrukturbetreiber regeln³⁵). 'Öffentliche' Infrastruktur wird nicht nur durch den Staatssektor sondern auch durch den privaten Sektor bereitgestellt (*Czerny – Scheiblecker – Schratzenstaller, 2005*).

Damit scheinen freilich die Infrastrukturinvestitionen in vielen Ländern gar nicht oder nur unvollständig in den öffentlichen Budgets auf. Während zwar ein Teil der staatlichen Investitionen als Infrastrukturinvestition zu qualifizieren sind³⁶), wird oftmals ein nicht unwesentlicher Anteil der materiellen Infrastruktur eines Landes von privaten oder öffentlichen Unternehmen

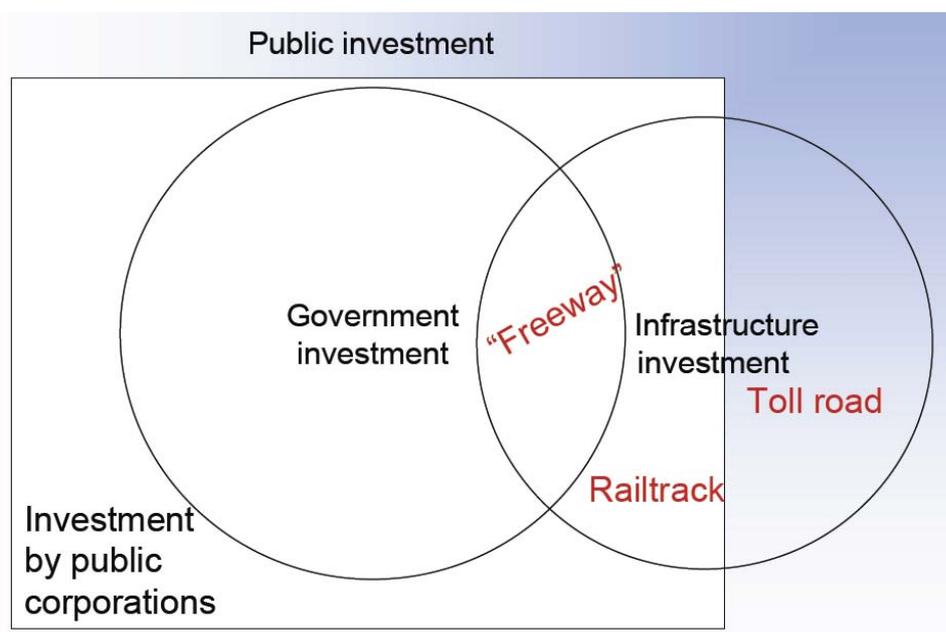
³⁴) Dabei handelt es sich lediglich um eine idealtypische Abgrenzung. Weitere (hybride) Formen der Infrastrukturbereitstellung (z. B. Leasingkonstruktionen) sind ebenfalls denkbar und zum Teil gängige Praxis.

³⁵) Einen Überblick über die Regulierungsintensität in den für die Infrastrukturausstattung bedeutenden Industrie-sektoren Stromversorgung, Gas, Telekommunikation, Postwesen, Luftverkehr, Straßenverkehr und Flugverkehr in OECD-Ländern gibt die OECD Internationale Regulation Database (*Conway – Nicoletti, 2006*).

³⁶) Nicht zu den öffentlichen Infrastrukturinvestitionen zählen im engeren Sinne etwa Fahrzeuge oder Maschinen, die der Staat im Zuge der Eigenproduktion von Leistungen anschafft.

bereitgestellt, die nicht dem Staatssektor (in Abgrenzung der VGR nach ESVG 95) zugerechnet werden. Das betrifft in praktisch allen Ländern die Telekommunikations- und die Schieneninfrastruktur, da die dort agierenden Unternehmen entweder vollständig privatisiert sind oder als Unternehmen im Staatseigentum aufgrund ihrer Einnahmenstrukturen institutionell dem privaten Unternehmenssektor zugehören, selbst wenn der Staat alleiniger Eigentümer ist³⁷⁾. Die Abgrenzung zwischen privat und öffentlich bereitgestellter Infrastruktur – und damit zwischen privaten und öffentlichen Infrastrukturinvestitionen – ist alles andere als trennscharf.

Abbildung 2.10: Staatliche, öffentliche und private Infrastrukturinvestitionen



Q: Kappeler – Väilä (2007).

Abbildung 2.10 illustriert zusammenfassend die Abgrenzungs- und Zuordnungsprobleme bei der Erfassung der öffentlichen Infrastrukturinvestitionen. Die in der VGR erfassten Investitionsausgaben des Staates beinhalten lediglich zum Teil Investitionen in die Infrastruktur. Gleiches gilt für die Investitionen von öffentlichen Unternehmen, die in der VGR buchungstechnisch dem privaten Unternehmenssektor zugerechnet werden. Die Gesamtsumme der Investitionen von Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen (Sektor Staat) und öffentlichen Unternehmen ergibt die "öffentlichen Investitionen". Demgegenüber werden aber auch von nicht-öffentlichen Unternehmen – beispielsweise im Rahmen von PPP-Projekten – 'echte' Infrastrukturinvestitionen getätigt. Abhängig von der konkreten vertraglichen Ausgestaltung werden

³⁷⁾ Nach der OECD International Regulation Database hielten lediglich fünf OECD-Mitgliedsstaaten (Ungarn, Island, Neuseeland, Slowakei, Vereinigtes Königreich) im Jahr 2003 keine Anteile an Eisenbahngesellschaften. In Neuseeland und im Vereinigten Königreich sind zwischenzeitlich wieder (teilweise) Re-Verstaatlichungen vorgenommen worden.

PPP-Projekte im System der VGR *vollständig* dem privaten Sektor oder *vollständig* dem staatlichen Sektor zugerechnet³⁸⁾.

Infrastrukturinvestitionen und Budgetausgliederungen in Österreich

Auch in Österreich werden bedeutende Bereiche des physischen Infrastrukturangebots von budgetär ausgegliederten Gesellschaften mit eigener Rechtspersönlichkeit betrieben und bereitgestellt:

Die 1982 gegründete ASFINAG ist verantwortlich für die Planung, die Finanzierung, den Bau und die Erhaltung des hochrangigen Autobahn- und Schnellstraßennetzes. Seit 1997 finanziert sich die Gesellschaft überwiegend durch eigene Mauterlöse sowie durch Erlöse aus Vermietung und Verpachtung. Seither erfüllt die ASFINAG die in ESVG 95 definierten Merkmale einer nichtfinanziellen Kapitalgesellschaft und wird institutionell nicht mehr dem Staatssektor zugerechnet, obwohl sie eine 100%-Tochter des Bundes ist. Entsprechend scheinen die von der ASFINAG getätigten Infrastrukturinvestitionen in der VGR nicht als staatliche Investitionen auf.

Die ÖBB Infrastruktur Betrieb AG und die ÖBB Infrastruktur Bau AG, beide Töchter der ÖBB Holding AG, sind für Betrieb, Erhaltung und Ausbau der Schienenverkehrsinfrastruktur verantwortlich. Auch sie zählen institutionell zum Sektor Kapitalgesellschaften und nicht zum Sektor Staat. Beide Infrastrukturgesellschaften der ÖBB werden jedoch vom Bund bei Verlusten bezuschusst.

Auf kommunaler Ebene erfolgten vor allem 1997 budgetäre Ausgliederungen von Versorgungs- und Entsorgungsbetrieben, die seither als Quasi-Kapitalgesellschaften mit eigener Rechtspersönlichkeit in institutioneller Abgrenzung des ESVG 95 nicht mehr dem Staatssektor zugehören. Wesentliche Teile der Investitionen in die kommunale Ver- und Entsorgungsinfrastruktur werden daher buchungstechnisch nicht als staatliche Investitionen im Sinne der VGR erfasst.

Darüber hinaus werden in Österreich durch ausgegliederte Gesellschaften Investitionen getätigt, die in einer weiteren Begriffsabgrenzung ebenfalls den materiellen Infrastrukturinvestitionen zugerechnet werden könnten:

Die Bundesimmobiliengesellschaft BIG ist eine budgetäre Ausgliederung des Bundes, die institutionell in der VGR nicht dem Staatssektor zugerechnet wird. Die Hauptaufgaben der BIG bestehen in der Gebäudebewirtschaftung für den Bund und in der Verwertung nicht mehr benötigter Objekte. In diesem Zusammenhang werden von der BIG Investitionen und Instandhaltungsaufwendungen in die Gebäudeinfrastruktur der öffentlichen Verwaltungseinheiten getätigt.

Durch die Umstellung der Finanzierungsmodalitäten werden die Krankenhausbetriebsgesellschaften auf Länderebene ab 1997 bzw. 2001 institutionell nicht mehr dem Staatssektor zugeordnet. Wesentliche Teile der im Spitalswesen getätigten Bau- oder Geräteinvestitionen zählen seither ebenfalls zum privaten und nicht zum staatlichen Sektor.

³⁸⁾ Die Verwendung von PPP-Kontrakten ist insbesondere im Vereinigten Königreich von Bedeutung. *Väliä et al.* (2005) berichten, dass zwischen 1995 und 2003 mehr als 30% der öffentlichen Investitionen über PPP-Kontrakte abgewickelt wurden. Ein signifikanter Anteil PPP-finanzierten Investitionen (15-25%) ist auch in Portugal und Griechenland zu finden. In anderen europäischen Ländern spielt nach diesen – jedoch unvollständigen Angaben – die PPP-Finanzierung noch eine relativ unbedeutende Rolle. Vgl. dazu auch *Blanc-Brude et al.* (2007).

Vor diesem Hintergrund sind internationale Querschnittsvergleiche der öffentlichen Infrastrukturinvestitionen ebenso wie Längsschnittbetrachtungen über den Zeitablauf nicht unproblematisch und sollten mit entsprechender Vorsicht interpretiert werden. Beide Betrachtungsweisen geben ein unvollständiges Bild der Entwicklungen, da im internationalen Kontext weder ausreichende Informationen über die institutionelle Zuordnung der jeweiligen Infrastrukturbereitstellungseinheiten vorliegen, noch ist definitorisch eindeutig geklärt, welche Bereiche der materiellen Infrastruktur konkret zuzurechnen sind.

2.2.2 Infrastrukturinvestitionen des Sektors Staat im internationalen Vergleich

Im Rahmen der nachfolgenden Betrachtungen werden sowohl die gesamtstaatlichen Bruttoanlageinvestitionen³⁹⁾ als auch die Investitionen in den COFOG-Abteilungen 04 ("Wirtschaftliche Angelegenheiten"), 05 ("Umweltschutz") und 06 ("Wohnungswesen und kommunale Gemeinschaftsdienste") untersucht.

Die Betrachtung der Bruttoanlageinvestitionen stellt dabei lediglich eine grobe Annäherung an die öffentlichen Infrastrukturinvestitionen dar, da hierin sämtliche im Staatssektor gebuchten Investitionen enthalten sind, also auch jene Investitionsausgaben, die etwa für die allgemeine öffentliche Verwaltung getätigt werden. In Ermangelung detaillierter Daten werden die Bruttoanlageinvestitionen in zahlreichen Untersuchungen als Proxyvariable für die Infrastrukturinvestitionen verwendet. Dies ist allerdings nur dann sinnvoll, wenn man eine eher weit gefasste Definition von öffentlicher Infrastruktur vor Augen hat. Mit einer Beschränkung auf die drei genannten COFOG-Abteilungen wird versucht, den engeren Bereich⁴⁰⁾ der wirtschaftlichen Infrastruktur zu erfassen:

- in der COFOG-Abteilung "Wirtschaftliche Angelegenheiten" finden sich Investitionsausgaben für Nachrichtenwesen und Verkehr, jedoch ohne die in der VGR prinzipiell dem privaten Sektor zugerechneten Investitionen in die Schienenverkehrsinfrastruktur;
- in der Abteilung "Umweltschutz" werden Investitionsausgaben für Abwasser- und Abfallwirtschaft erfasst;
- in der Abteilung "Wohnungswesen und kommunale Gemeinschaftsdienste" finden sich Investitionsausgaben für Wasserversorgung und Straßenbeleuchtung.

³⁹⁾ Die verwendeten VGR-Daten nach ESVG 1995 weisen staatliche Bruttoinvestitionen als Ausgaben für materielle oder immaterielle fixed assets aus, die über mehrere Jahre im Produktionsprozess nutzbar sind. Davon getrennt werden (häufig negative) Nettozugänge aus dem Kauf oder Verkauf von Liegenschaften verbucht. Die Anschaffung dauerhaft nutzbarer militärischer Güter (z. B. Waffensysteme) zählt nicht zu den Bruttoinvestitionen des Staates, während Verteidigungsausgaben, die der zivilen Nutzung dienen (z. B. Investitionen in Militärspitäler), als staatliche Bruttoinvestitionen gezählt werden.

⁴⁰⁾ *Kappeler – Vällilä (2007)* zählen lediglich die Investitionsausgaben in der COFOG-Abteilung "Wirtschaftliche Angelegenheiten" zu den Infrastrukturinvestitionen im engeren Sinn.

Dabei ist jedoch die Einschränkung zu machen, dass diese drei Bereiche ebenfalls Ausgaben für Zwecke enthalten, die nicht zum engeren Infrastrukturbegriff gezählt werden⁴¹⁾. Die für einen breiteren internationalen Vergleich besser geeigneten Daten der zweiten COFOG-Ebene stehen jedoch nicht in erforderlichem Ausmaß zur Verfügung.

Entwicklung in Österreich

Übersicht 2.4 zeichnet die Entwicklung der Bruttoanlageinvestitionen im Sektor Staat (in Abgrenzung nach ESVG 95) sowie der Investitionen ausgegliederter Einheiten zwischen 1980 und 2007 in Österreich nach. Ausgegliederte Einheiten beinhalten ASFINAG, BIG, Krankenanstalten und sonstige Ausgliederungen der Gemeindeebene. Die generell dem privaten Sektor zugerechneten Investitionen der ÖBB-Infrastruktur-Gesellschaften werden in der Tabelle gesondert ausgewiesen.

Bei den im Sektor Staat gebuchten Bruttoanlageinvestitionen ist ein erheblicher und kontinuierlicher Rückgang – sowohl in % des BIP als auch in % der staatlichen Gesamtausgaben zu beobachten. Während 1980 noch 4,2% des BIP (bzw. 8,4% des Gesamtausgaben) für Bruttoanlageinvestitionen verausgabt wurden, sind die Anteile 2007 bis auf 1% des BIP (bzw. 2,1% der staatlichen Gesamtausgaben) gesunken. Deutlich erkennbar sind die ausgliederungsbedingten Strukturbrüche 1996/1997 bzw. 2000/2001. Das Volumen der staatlichen Anlageinvestitionen ist von 1996 auf 1997 um rund 1,6 Mrd. Euro zurückgegangen und 2000/2001 ist eine nochmalige Verringerung um ca. 650 Mio. Euro zu beobachten.

Umgekehrt erkennt man den Anstieg der Investitionen ausgegliederter Gesellschaften (ohne ÖBB). Diese machten 1996 noch 0,1% des BIP aus und sind bis 2006 auf 1,1% des BIP angewachsen. Seit 2001 erreichen die Investitionen der Ausgliederungen (ohne ÖBB) ungefähr dasselbe Niveau wie die im Sektor Staat gebuchten Investitionen; 2004 und 2006 überstieg das Investitionsvolumen der Ausgliederungen sogar leicht das Investitionsvolumen des Sektors Staat. Auch bei Berücksichtigung der Investitionen ausgegliederter Einheiten nimmt jedoch das gesamte Investitionsvolumen zwischen 1980 und 2006 von 4,2% des BIP auf 2,2% ab.

Die Schieneninfrastrukturinvestitionen werden prinzipiell dem privaten Sektor zugerechnet. Ihr nominelles Volumen ist nach Ausweis der Infrastrukturbeilage des BMF seit 1995 von 558 Mio. Euro auf ca. 1,5 Mrd. Euro (Planwert 2007) angewachsen. In Relation zur Wirtschaftsleistung nahmen zwar die Ausgaben von 0,3% (1995) auf 0,6% (2007) zu, allerdings liegen die Investitionsausgaben seit 1998 relativ konstant zwischen 0,5% und 0,6% des BIP. Auch bei Berücksichtigung der ÖBB-Schieneninfrastrukturinvestitionen ist damit zwischen 1995 und 2006 das gesamte öffentliche Investitionsvolumen von 3,3% des BIP auf 2,7% des BIP zurückgegangen.

⁴¹⁾ In allen Abteilungen finden sich darüber hinaus Investitionsausgaben für Forschung und Entwicklung.

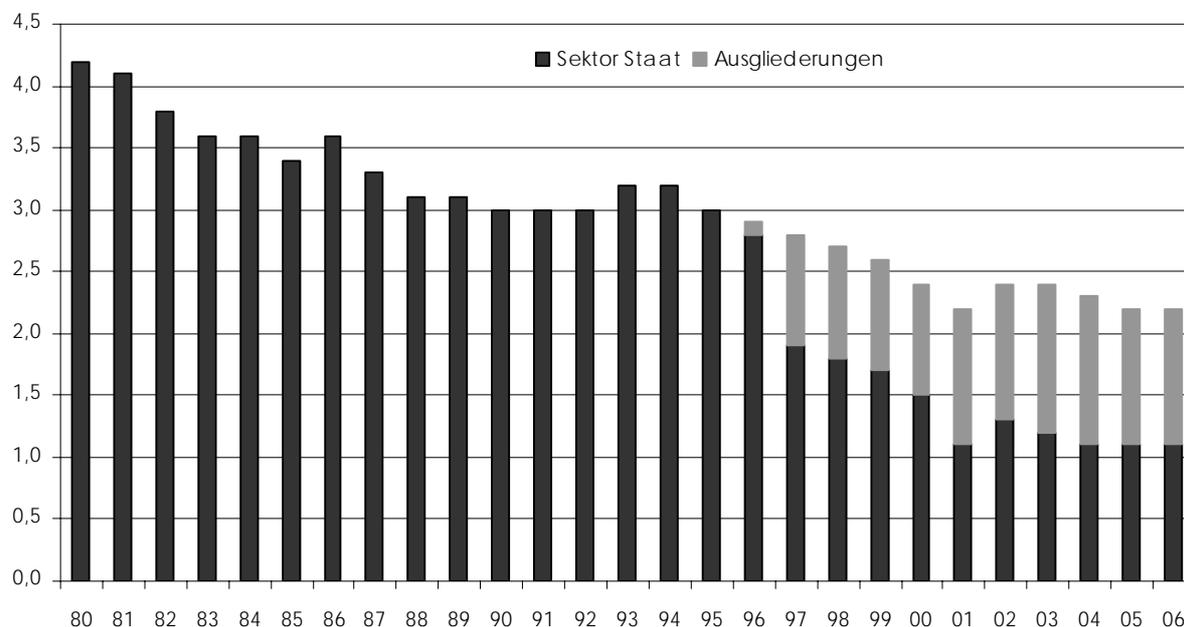
Übersicht 2.4: Staatliche Bruttoanlageinvestitionen in Österreich, 1980-2007

| | Sektor Staat | | | Ausgliederungen (ohne ÖBB) | | Sektor Staat + Ausgliederungen ohne ÖBB | | ÖBB | |
|------|--------------|-------|----------------------------|-------------------------------|-------|---|-------|--------------|-------|
| | Mio. Euro | % BIP | % Ge- samtaus- gaben | Mio. Euro | % BIP | Mio. Euro | % BIP | Mio. Euro | % BIP |
| 1980 | 2479 | 4,2 | 8,4 | | | 2479 | 4,2 | | |
| 1981 | 2607 | 4,1 | 8,0 | | | 2607 | 4,1 | | |
| 1982 | 2730 | 3,8 | 7,3 | | | 2730 | 3,8 | | |
| 1983 | 2915 | 3,6 | 6,9 | | | 2915 | 3,6 | | |
| 1984 | 3035 | 3,6 | 6,7 | | | 3035 | 3,6 | | |
| 1985 | 3118 | 3,4 | 6,4 | | | 3118 | 3,4 | | |
| 1986 | 3588 | 3,6 | 6,6 | | | 3588 | 3,6 | | |
| 1987 | 3498 | 3,3 | 6,0 | | | 3498 | 3,3 | | |
| 1988 | 3435 | 3,1 | 5,8 | | | 3435 | 3,1 | | |
| 1989 | 3683 | 3,1 | 6,0 | | | 3683 | 3,1 | | |
| 1990 | 3879 | 3,0 | 5,8 | | | 3879 | 3,0 | | |
| 1991 | 4216 | 3,0 | 5,8 | | | 4216 | 3,0 | | |
| 1992 | 4534 | 3,0 | 5,7 | | | 4534 | 3,0 | | |
| 1993 | 5188 | 3,2 | 5,7 | | | 5188 | 3,2 | | |
| 1994 | 5529 | 3,2 | 5,8 | | | 5529 | 3,2 | | |
| 1995 | 5489 | 3,0 | 5,3 | 87 | 0,0 | 5576 | 3,0 | 558 | 0,3 |
| 1996 | 5191 | 2,8 | 5,0 | 117 | 0,1 | 5308 | 2,9 | 558 | 0,3 |
| 1997 | 3584 | 1,9 | 3,7 | 1617 | 0,9 | 5201 | 2,8 | 707 | 0,4 |
| 1998 | 3501 | 1,8 | 3,4 | 1749 | 0,9 | 5250 | 2,7 | 918 | 0,5 |
| 1999 | 3414 | 1,7 | 3,2 | 1849 | 0,9 | 5263 | 2,6 | 1046 | 0,5 |
| 2000 | 3122 | 1,5 | 2,9 | 1834 | 0,9 | 4956 | 2,4 | 1099 | 0,5 |
| 2001 | 2468 | 1,1 | 2,2 | 2414 | 1,1 | 4882 | 2,2 | 1050 | 0,5 |
| 2002 | 2808 | 1,3 | 2,5 | 2417 | 1,1 | 5225 | 2,4 | 1217 | 0,6 |
| 2003 | 2654 | 1,2 | 2,3 | 2786 | 1,2 | 5440 | 2,4 | 1186 | 0,5 |
| 2004 | 2584 | 1,1 | 2,1 | 2831 | 1,2 | 5415 | 2,3 | 1200 | 0,5 |
| 2005 | 2753 | 1,1 | 2,3 | 2670 | 1,1 | 5423 | 2,2 | 1250 | 0,5 |
| 2006 | 2755 | 1,1 | 2,2 | 2789 | 1,1 | 5544 | 2,2 | 1373 | 0,5 |
| 2007 | 2768 | 1,0 | 2,1 | | | | | 1522 | 0,6 |

Q: WIFO-Berechnungen nach Eurostat, Staatsschuldenausschuss, BMF. Die Investitionen der ausgegliederten Einheiten beinhalten Investitionsausgaben der ASFINAG, BIG, Länderkrankenanstalten und von sonstigen Ausgliederungen auf der Gemeindeebene. Investitionen der ÖBB Infrastruktur-Gesellschaften sind den Infrastrukturbeilagen des BMF entnommen. Daten für 2007 sind Planwerte.

Der Abwärtstrend der öffentlichen Gesamtinvestitionen (ohne Schieneninfrastruktur), die Strukturverschiebungen und die Strukturbrüche werden auch in Abbildung 2.11 nochmals deutlich sichtbar. Gut erkennbar ist, dass die Investitionen der vorher dem Staatssektor zugeordneten ausgegliederten Einheiten eine immer stärkere Bedeutung haben.

Abbildung 2.11: Investitionen des Sektor Staat und der Ausgliederungen (ohne ÖBB) in % des BIP



Q: WIFO-Berechnungen nach Eurostat, Staatsschuldenausschuss.

Die Ergebnisse bestätigen sich, wenn umfassendere Definitionen der Infrastrukturinvestitionen angewendet werden. So beinhalten die in der zitierten WIFO-Studie (Czerny – Scheiblecker – Schratzenstaller, 2005) erfassten Investitionen die Infrastrukturinvestitionsausgaben von 15 verschiedenen Wirtschaftsbereichen (Abgrenzung nach ÖNACE), die zu einem beträchtlichen Teil nicht mehr dem staatlichen Sektor, sondern dem privaten Sektor zugerechnet werden. Das so ermittelte Investitionsvolumen stellt mithin eine Obergrenze für die Schätzung der gesamten Infrastrukturinvestitionen dar. Es zeigt sich freilich auch hier, dass sich das Gewicht der Infrastrukturinvestitionen am BIP zwischen 1995 und 2004 verringert hat.

Übersicht 2.5: Bruttoanlageinvestitionen nach funktionalen Ausgabenkategorien in Österreich in Mio. Euro und % der Investitionsausgaben (Sektor Staat, ohne Ausgliederungen)

| COFOG | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Gesamt (Mio. Euro) | 5258 | 5068 | 3601 | 3525 | 3414 | 3122 | 2468 | 2808 | 2654 | 2584 | 2753 | 2755 | 2768 |
| Allg. öffentliche Verwaltung | 1043 | 955 | 551 | 546 | 503 | 402 | 311 | 437 | 344 | 331 | 367 | 346 | 378 |
| Verteidigung | 93 | 82 | 78 | 81 | 73 | 129 | 103 | 118 | 139 | 112 | 146 | 107 | 107 |
| Öffentl. Sicherheit | 213 | 193 | 213 | 208 | 199 | 154 | 152 | 169 | 159 | 195 | 174 | 149 | 130 |
| Wirtschaftliche Angelegenheiten | 1276 | 1227 | 1079 | 1047 | 1017 | 968 | 955 | 1111 | 1082 | 959 | 1051 | 1152 | 1134 |
| darunter: | | | | | | | | | | | | | |
| Verkehr | 1128 | 1082 | 929 | 896 | 861 | 823 | 813 | 968 | 985 | 865 | 923 | 1003 | 975 |
| Nachrichtenübermittlung | 2 | 2 | 2 | 3 | 2 | 1 | 1 | 3 | 2 | 2 | 2 | 2 | 19 |
| Umwelt | 746 | 745 | 70 | 71 | 47 | 34 | 33 | 32 | 33 | 15 | 33 | 35 | 35 |
| darunter: | | | | | | | | | | | | | |
| Abfallwirtschaft | 60 | 52 | 21 | 21 | 11 | 7 | 6 | 9 | 10 | 4 | 4 | 4 | 4 |
| Abwasserwirtschaft | 664 | 676 | 30 | 29 | 16 | 8 | 9 | 1 | 2 | -2 | 7 | 8 | 8 |
| Wohnungswesen, kommunale Gemeinschaftsdienste | 179 | 183 | 58 | 49 | 44 | 41 | 38 | 41 | 42 | 39 | 48 | 43 | 44 |
| darunter: | | | | | | | | | | | | | |
| Wasserversorgung | 121 | 128 | 6 | 6 | 5 | 5 | 4 | 5 | 4 | 3 | 4 | 4 | 4 |
| Straßenbeleuchtung | 49 | 50 | 42 | 40 | 35 | 33 | 30 | 34 | 36 | 35 | 41 | 37 | 38 |
| | 507 | 565 | 421 | 387 | 416 | 406 | 88 | 100 | 77 | 161 | 202 | 162 | 163 |
| darunter: | | | | | | | | | | | | | |
| Stationäre Behandlung | 473 | 524 | 344 | 361 | 377 | 361 | 59 | 76 | 48 | 123 | 148 | 95 | 109 |
| Kultur | 279 | 261 | 310 | 298 | 283 | 260 | 232 | 247 | 235 | 218 | 228 | 254 | 256 |
| Bildungswesen | 805 | 747 | 709 | 721 | 687 | 585 | 467 | 505 | 478 | 487 | 466 | 445 | 452 |
| Soziale Sicherung | 118 | 111 | 112 | 118 | 145 | 143 | 88 | 49 | 65 | 66 | 39 | 61 | 68 |
| % Bruttoinvestitionen | | | | | | | | | | | | | |
| Allg. öffentliche Verwaltung | 19.8 | 18.8 | 15.3 | 15.5 | 14.7 | 12.9 | 12.6 | 15.6 | 13.0 | 12.8 | 13.3 | 12.6 | 13.6 |
| Verteidigung | 1.8 | 1.6 | 2.2 | 2.3 | 2.1 | 4.1 | 4.2 | 4.2 | 5.3 | 4.3 | 5.3 | 3.9 | 3.9 |
| Öffentl. Sicherheit | 4.0 | 3.8 | 5.9 | 5.9 | 5.8 | 4.9 | 6.2 | 6.0 | 6.0 | 7.6 | 6.3 | 5.4 | 4.7 |
| Wirtschaftliche Angelegenheiten | 24.3 | 24.2 | 30.0 | 29.7 | 29.8 | 31.0 | 38.7 | 39.6 | 40.8 | 37.1 | 38.2 | 41.8 | 41.0 |
| Umwelt | 14.2 | 14.7 | 1.9 | 2.0 | 1.4 | 1.1 | 1.4 | 1.1 | 1.2 | 0.6 | 1.2 | 1.3 | 1.3 |
| Wohnungswesen, kommunale Gemeinschaftsdienste | 3.4 | 3.6 | 1.6 | 1.4 | 1.3 | 1.3 | 1.5 | 1.5 | 1.6 | 1.5 | 1.7 | 1.6 | 1.6 |
| Gesundheit | 9.6 | 11.1 | 11.7 | 11.0 | 12.2 | 13.0 | 3.6 | 3.6 | 2.9 | 6.3 | 7.3 | 5.9 | 5.9 |
| Kultur | 5.3 | 5.2 | 8.6 | 8.4 | 8.3 | 8.3 | 9.4 | 8.8 | 8.8 | 8.4 | 8.3 | 9.2 | 9.3 |
| Bildungswesen | 15.3 | 14.7 | 19.7 | 20.4 | 20.1 | 18.7 | 18.9 | 18.0 | 18.0 | 18.8 | 16.9 | 16.1 | 16.3 |
| Soziale Sicherung | 2.2 | 2.2 | 3.1 | 3.4 | 4.3 | 4.6 | 3.6 | 1.7 | 2.4 | 2.5 | 1.4 | 2.2 | 2.5 |

Q: Eigene Berechnungen nach Statistik Austria.

Die in der Übersicht 2.5 dargestellte Aufteilung der Bruttoanlageinvestitionen auf funktionale Ausgabenkategorien zwischen 1995 und 2007 zeigt, dass der Schwerpunkt der Investitionstätigkeit stets in der COFOG-Abteilung "Wirtschaftliche Angelegenheiten" gesetzt wurde. Trotz der Re-Klassifikation der ASFINAG ab 1997 bilden die staatlichen Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur den mit Abstand größten Posten dieser Abteilung. Der Anteil der Verkehrsinfrastrukturinvestitionen an den gesamten Bruttoanlageinvestitionen im Sektor Staat (also ohne die VGR-wirksamen Ausgliederungen bei ÖBB und ASFINAG) belief sich im Jahr 2007 auf rund 35%.

Ein weiterer großer Posten sind die Investitionsausgaben in der COFOG-Abteilung "Allgemeine öffentliche Verwaltung", die allerdings von 1,04 Mrd. Euro (1995) auf 378 Mio. Euro (2007) eine stark rückläufige Tendenz haben. Deutlich rückläufige Tendenzen sind auch bei den Investitionsausgaben im Bildungswesen sichtbar, wo die Ausgaben von 805 Mio. Euro (1995) auf 452 Mio. Euro (2007) zurückgegangen sind. Gut erkennbar sind die Effekte von Budgetausgliederungen in den Kategorien Gesundheitswesen (1996/97: –140 Mio. Euro; 2000/01: –318 Mio. Euro), kommunale Gemeinschaftsdienste (1996/97: –125 Mio. Euro) und Umwelt (1996/97: –675 Mio. Euro). Im Gesundheitswesen belaufen sich die im Staatssektor gebuchten Bruttoinvestitionen 2007 auf nur noch 163 Mio. Euro; 1995 waren es noch 565 Mio. Euro.

Die in der Übersicht 2.5 fett herausgehobenen Investitionsausgaben für die Infrastruktur i. e. S. machten 1995 noch etwa 2,2 Mrd. Euro aus. Sie sind bis zum Jahr 2007 auf rund 1,2 Mrd. Euro gesunken. Dieser Rückgang von gut 1 Mrd. Euro ist hauptsächlich auf die Ausgliederungen der kommunalen Ver- und Entsorgungsbetriebe zurückzuführen; die für das Verkehrswesen ausgewiesenen Investitionsausgaben machen dabei lediglich 150 Mio. Euro aus.

Bemerkenswert ist, dass trotz fallender Gesamtinvestitionsquoten die Anteile der Infrastrukturinvestitionen an den Gesamtinvestitionen des Sektors Staat fast über den gesamten Zeitraum zwischen 40% und 45% liegen. Nur in den Jahren 1997 bis 2000, in denen noch wesentliche Investitionen im Spitalswesen dem Sektor Staat zugebucht wurden, nahm dieser Anteil vorübergehend um etwa 10 Prozentpunkte ab.

Internationaler Vergleich

Übersicht 2.6 illustriert die Entwicklung der Bruttoanlageinvestitionen (Sektor Staat) im internationalen Vergleich. Es wird auf Fünfjahresdurchschnitte ab 1980 abgestellt, um einmalige Sondereffekte und konjunkturelle Einflüsse auf die Investitionstätigkeit zu neutralisieren.

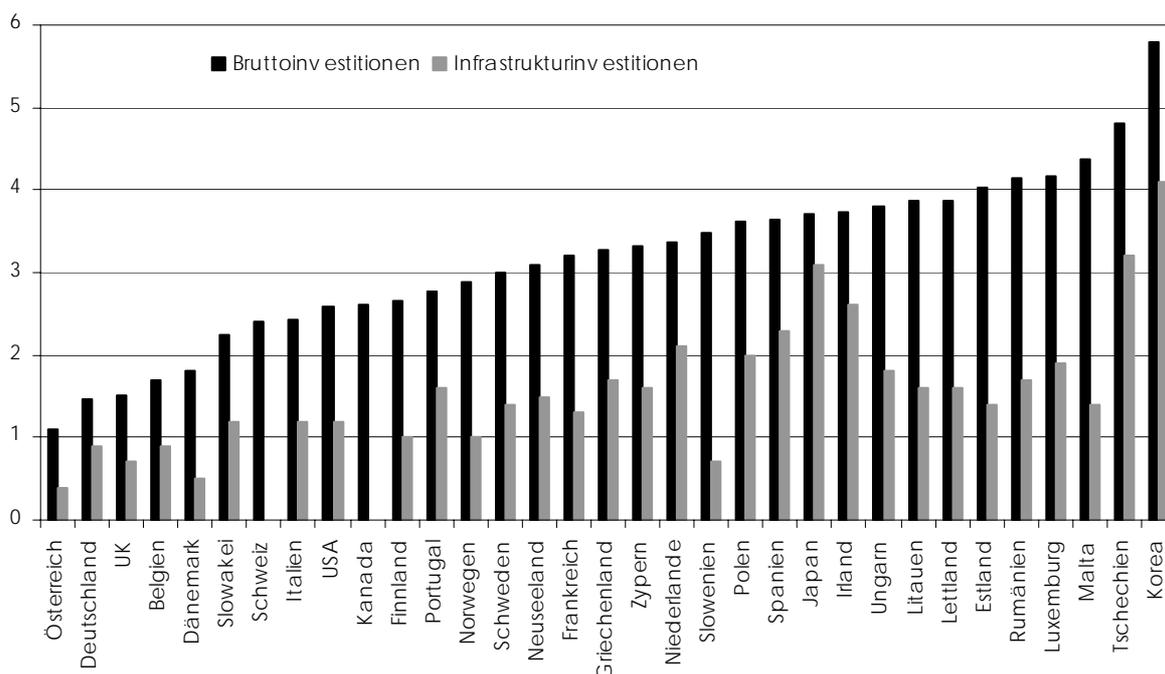
Vor allem in EU-15-Ländern sind im Durchschnitt fallende staatliche Investitionen festzustellen. Im Mittel (ohne Luxemburg) haben die Investitionen von 3,4% des BIP auf 2,5% abgenommen. Selbst bei Berücksichtigung der Investitionen ausgegliederter Einheiten liegt Österreich damit immer noch deutlich unter dem EU-15-Mittel. Neben Luxemburg weisen vor allem die Kohäsionsländer Griechenland, Spanien und Irland seit 2000 überdurchschnittlich hohe

staatliche Investitionsquoten aus. Besonders niedrig sind die staatlichen Investitionen in Deutschland, Belgien, Dänemark und dem Vereinigten Königreich.

In der Gruppe der Nicht-EU-Länder ist kein einheitlicher Trend zu erkennen. Während etwa in der Schweiz die Quoten rückläufig sind, nehmen sie in den USA und Neuseeland zu. Im Mittel machen die Bruttoanlageinvestitionen der Staaten in dieser Ländergruppe über den gesamten Zeitraum 1980-2007 einen höheren Anteil am BIP aus als in den EU 15. Tendenziell höhere und steigende staatliche Investitionsquoten weisen die zwölf neuen EU-Mitgliedsländer aus. Die Quoten sind in dieser Gruppe von 3,1% des BIP Mitte der 1990er-Jahre auf 4% am aktuellen Rand angestiegen.

Unterschiede zeigen sich auch in der Zusammensetzung der Investitionsausgaben. Die Abbildung 2.12 illustriert Gesamtinvestitionsquoten und Infrastrukturinvestitionsquoten (Summe der Investitionsausgaben in den COFOG-Abteilungen 04, 05 und 06) im Ländersample⁴²⁾. Abgebildet sind die gemittelten Quoten über den Zeitraum 2003 bis 2006.

Abbildung 2.12: Internationaler Vergleich der Bruttoinvestitionen und Infrastrukturinvestitionen (Sektor Staat) in % des BIP, 2003-2006



Q: Eigene Berechnungen nach Eurostat, OECD, Statistik Austria.

⁴²⁾ Es werden die Bruttoinvestitionen zzgl. des Nettozugangs an nichtproduzierten Vermögenswerten. Bei letzteren handelt es sich meist um die als negative Ausgaben gebuchten Nettoerlöse aus dem Verkauf von Liegenschaften.

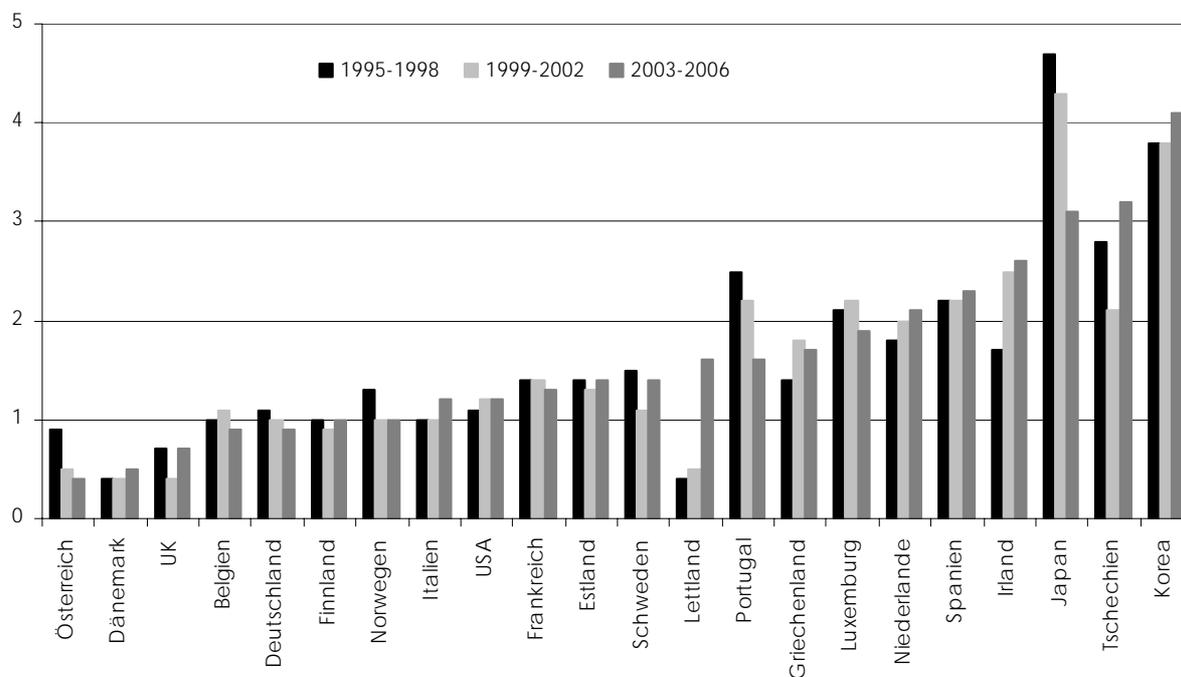
Übersicht 2.6: Internationaler Vergleich der Bruttoanlageinvestitionen (Sektor Staat) in % des BIP, 1980-2007

| Durchschnitt: | 1980-1984 | 1985-1989 | 1990-1994 | 1995-1999 | 2000-2004 | 2005-2007 | Trend 1980-2007 |
|-----------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-----------------|
| Australien | 3,0 | 2,9 | 2,6 | 2,3 | 2,2 | | abnehmend |
| Belgien | 4,2 | 2,5 | 1,9 | 1,8 | 1,7 | 1,7 | abnehmend |
| Bulgarien | | | 2,2 | 2,0 | 3,1 | 4,4 | steigend |
| Dänemark | 2,4 | 1,9 | 1,7 | 1,8 | 1,8 | 1,8 | abnehmend |
| Deutschland | 3,0 | 2,5 | 2,6 | 2,0 | 1,6 | 1,4 | abnehmend |
| Estland | | | 4,7 | 4,6 | 4,1 | 4,2 | abnehmend |
| Finnland | 3,6 | 3,4 | 3,3 | 2,9 | 2,7 | 2,5 | abnehmend |
| Frankreich | 3,1 | 3,3 | 3,5 | 3,0 | 3,0 | 3,3 | unverändert |
| Griechenland | 2,4 | 2,9 | 3,0 | 3,0 | 3,6 | 3,0 | steigend |
| Irland | 4,8 | 2,7 | 2,2 | 2,6 | 3,9 | 3,8 | - |
| Island | 4,0 | 4,0 | 4,5 | 3,9 | 4,0 | 3,1 | - |
| Italien | 3,3 | 3,3 | 2,8 | 2,2 | 2,3 | 2,4 | abnehmend |
| Japan | 6,7 | 5,1 | 5,6 | 5,9 | 4,6 | 3,4 | abnehmend |
| Kanada | 3,0 | 2,8 | 2,9 | 2,4 | 2,5 | 2,7 | abnehmend |
| Korea | 4,6 | 4,1 | 5,0 | 5,3 | 5,7 | 5,6 | steigend |
| Lettland | | | 2,2 | 1,9 | 1,8 | 4,6 | steigend |
| Litauen | | | 3,2 | 2,6 | 2,8 | 4,3 | steigend |
| Luxemburg | | | 4,7 | 4,1 | 4,4 | 4,0 | - |
| Malta | | | | 3,8 | 4,0 | 4,4 | steigend |
| Neuseeland | | 2,2 | 2,1 | 2,5 | 2,8 | 3,3 | steigend |
| Niederlande | 3,8 | 3,2 | 3,2 | 3,1 | 3,3 | 3,3 | - |
| Norwegen | 3,3 | 3,5 | 3,5 | 3,3 | 2,8 | 2,8 | abnehmend |
| Österreich | 3,9 | 3,3 | 3,1 | 2,2 | 1,2 | 1,1 | abnehmend |
| (inkl. Ausgl.) | | | | 2,8 | 2,3 | 2,2 | abnehmend |
| Polen | | | 3,1 | 3,6 | 3,2 | 3,8 | steigend |
| Portugal | 4,0 | 3,2 | 3,7 | 4,1 | 3,5 | 2,5 | abnehmend |
| Rumänien | | | | 1,9 | 2,7 | 4,8 | steigend |
| Schweden | 4,8 | 3,7 | 3,7 | 3,3 | 2,9 | 3,1 | abnehmend |
| Schweiz | | | 3,4 | 2,8 | 2,5 | 2,2 | abnehmend |
| Slowakei | | | 5,0 | 3,6 | 2,8 | 2,1 | abnehmend |
| Slowenien | | | | 3,1 | 3,3 | 3,5 | steigend |
| Spanien | 2,6 | 3,8 | 4,5 | 3,3 | 3,4 | 3,7 | - |
| Tschechien | | | 4,1 | 4,3 | 4,1 | 4,9 | - |
| UK | 2,2 | 2,2 | 2,2 | 1,5 | 1,5 | 1,4 | abnehmend |
| Ungarn | | | | 2,7 | 3,8 | 4,0 | steigend |
| USA | 2,3 | 2,3 | 2,4 | 2,4 | 2,6 | 2,6 | steigend |
| Zypern | | | | 2,7 | 3,2 | 3,1 | - |
| Durchschnitt | | | | | | | |
| EU 15 | 3,4 | 3,0 | 3,1 | 2,7 | 2,7 | 2,6 | |
| Neue EU 12 | | | 3,5 | 3,1 | 3,2 | 4,0 | |
| Nicht EU | 3,8 | 3,4 | 3,6 | 3,4 | 3,3 | 3,2 | |

Q: Eigene Berechnungen nach Eurostat und OECD. Für die Bestimmung des Trends wurde eine einfache Kleinstquadratregression mit Trendvariable mit Jahresdaten für den Zeitraum ab 1980 (oder frühest verfügbares Jahr) geschätzt. Ist die Trendvariable statistisch signifikant auf 10%-Konfidenzniveau wird der Trend als "abnehmend" (negatives Vorzeichen), bzw. "steigend" (positives Vorzeichen) bezeichnet. Eine nicht signifikante Trendvariable führt zur Klassifikation "-".

Wie bei den Bruttoanlageinvestitionen nimmt Österreich bei den Infrastrukturinvestitionen des Sektors Staat mit ca. 0,4% des BIP den hintersten Platz ein. Geringe Quoten werden auch für Deutschland (0,9%), Dänemark (0,5%) und UK und Slowenien (je 0,7%) beobachtet. Am anderen Ende der Skala stehen Korea (4,1%), Tschechien (3,2%) und Japan (3,1%). In der Gruppe der EU 15 sind die Niederlande (2,1%), Spanien (2,3%) und Irland (2,6% des BIP) Länder mit hohen Investitionsausgaben für die Infrastruktur. Der ungewichtete Durchschnitt der EU 15 (ohne Luxemburg und Österreich) beträgt 1,4% des BIP. Es zeigt sich auch, dass in einigen Ländern (z. B. Japan, Korea, Tschechien, Irland, Spanien und die Niederlande) die Infrastrukturinvestitionen einen erheblich größeren Anteil an den gesamten Investitionsausgaben ausmachen.

Abbildung 2.13: Internationaler Vergleich der Infrastrukturinvestitionen (Sektor Staat) in % des BIP, 1995-2006



Q: Eigene Berechnungen nach Eurostat, OECD, Statistik Austria.

Die Abbildung 2.13 veranschaulicht die Entwicklung der Infrastrukturinvestitionen in ausgewählten Ländern zwischen 1995 und 2006⁴³). Es werden Vierjahresdurchschnitte über die Perioden 1995-1998, 1999-2002 und 2003-2006 dargestellt. In den meisten Ländern bleiben die Quoten verhältnismäßig konstant im Zeitverlauf. Ein deutlicher Rückgang ist in Japan zu verzeichnen, was primär auf die hohen Investitionen im Rahmen der expansiven Finanzpolitik in

⁴³) Daten für Jahre vor 1995 sind nur für wenige Länder verfügbar und werden daher nicht abgebildet.

den 1990er-Jahren zurückzuführen ist. Daneben sind auch in Portugal die Infrastrukturinvestitionen spürbar reduziert worden. Mit Lettland, den Niederlanden, Spanien, Irland und Korea verzeichnen lediglich fünf Länder seit Mitte der 1990er-Jahre einen kontinuierlichen Anstieg der Infrastrukturinvestitionen des Sektors Staat.

Wie oben diskutiert, werden Investitionen in die Schienenverkehrsinfrastruktur generell nicht dem Staatssektor zugerechnet. Sie stellen aber einen nicht unerheblichen Bestandteil der gesamten Infrastrukturinvestitionen dar. Im internationalen Zusammenhang finden sich dabei unterschiedliche öffentliche und nicht-öffentliche Finanzierungsformen, so dass ein einfacher Vergleich nicht direkt anhand von VGR-Daten vorgenommen werden kann. In Übersicht 2.7 werden die Bruttoinvestitionen in Schieneninfrastruktur (in % des BIP) auf Basis von Daten des OECD International Transport Forum illustriert, die allerdings für Österreich leicht von den Daten der Infrastrukturbeilage differieren. Die jüngsten verfügbaren Vergleichsdaten beziehen sich auf das Jahr 2004. Auch sind für eine Reihe von OECD-Ländern, die keine Mitglieder der EU sind, keine Daten verfügbar.

Übersicht 2.7: Internationaler Vergleich der Bruttoinvestitionen in Schieneninfrastruktur in % des BIP, 1992-2004

| | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|-------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Dänemark | 0,62 | 0,68 | 0,58 | 0,52 | 0,71 | 0,58 | 0,53 | 0,39 | 0,32 | 0,26 | 0,26 | 0,18 | 0,17 |
| Deutschland | 0,38 | 0,35 | 0,36 | 0,35 | 0,33 | 0,30 | 0,28 | 0,42 | 0,31 | 0,30 | 0,39 | 0,38 | 0,32 |
| Estland | | 0,22 | 0,18 | 0,13 | 0,00 | 0,00 | 0,31 | 0,48 | 0,33 | 0,21 | 0,23 | 0,19 | 0,23 |
| Finnland | 0,21 | 0,22 | 0,25 | 0,23 | 0,19 | 0,21 | 0,22 | 0,21 | 0,18 | 0,15 | 0,16 | 0,19 | 0,22 |
| Frankreich | 0,33 | 0,30 | 0,25 | 0,23 | 0,24 | 0,24 | 0,22 | 0,21 | 0,20 | 0,16 | 0,20 | 0,23 | 0,22 |
| Irland | | | | 0,06 | 0,00 | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,08 | 0,12 | | | |
| Italien | | | | 0,23 | 0,21 | 0,20 | 0,20 | 0,33 | 0,38 | 0,39 | 0,43 | 0,54 | 0,62 |
| Lettland | 0,00 | 0,12 | 0,28 | 0,19 | 0,22 | 0,39 | 0,45 | 0,38 | 0,44 | 0,33 | 0,36 | 0,41 | 0,30 |
| Litauen | 0,00 | 0,03 | 0,05 | 0,09 | 0,27 | 0,25 | 0,29 | 0,19 | 0,14 | 0,18 | 0,38 | 0,52 | 0,39 |
| Österreich | 0,43 | 0,49 | 0,41 | 0,29 | 0,32 | 0,39 | 0,52 | 0,57 | 0,58 | 0,50 | 0,54 | 0,51 | 0,57 |
| Polen | | | | 0,23 | 0,27 | 0,24 | 0,22 | 0,15 | 0,10 | 0,05 | 0,05 | 0,10 | 0,11 |
| Portugal | | | | 0,23 | 0,28 | 0,48 | 0,51 | 0,30 | 0,33 | 0,32 | 0,39 | 0,51 | 0,34 |
| Rumänien | | | | | | | 0,12 | 0,09 | 0,11 | 0,13 | 0,22 | 0,19 | 0,09 |
| Schweden | | 0,43 | 0,63 | 0,67 | 0,61 | 0,44 | 0,45 | 0,38 | 0,25 | 0,26 | 0,31 | 0,36 | 0,53 |
| Schweiz | 0,42 | 0,48 | 0,46 | 0,45 | 0,49 | 0,53 | 0,53 | 0,53 | 0,54 | 0,58 | 0,68 | 0,70 | 0,72 |
| Slowakei | | 0,29 | 0,22 | 0,40 | 0,65 | 0,64 | 0,32 | 0,19 | 0,24 | 0,72 | 0,93 | 0,31 | 0,27 |
| Slowenien | 0,09 | 0,16 | 0,34 | 0,35 | | | | | | | | | |
| Spanien | 0,21 | 0,20 | 0,18 | 0,14 | 0,13 | 0,12 | 0,16 | 0,22 | 0,15 | 0,16 | 0,16 | 0,21 | 0,23 |
| Tschechien | | | | 0,27 | 0,33 | 0,56 | 0,54 | 0,48 | 0,60 | 0,57 | 0,59 | 0,51 | 0,47 |
| UK | 0,38 | 0,28 | 0,29 | 0,27 | 0,28 | 0,28 | 0,27 | 0,34 | 0,29 | 0,36 | 0,39 | 0,46 | 0,36 |
| Durchschnitt | 0,28 | 0,30 | 0,32 | 0,28 | 0,31 | 0,33 | 0,32 | 0,31 | 0,29 | 0,30 | 0,37 | 0,36 | 0,34 |

Q: WIFO-Berechnungen auf Basis von Daten des OECD International Transport Forum (2008).

Insgesamt zeigt sich, dass in Österreich die Schieneninfrastrukturinvestitionen stets über dem (ungewichteten) Durchschnitt der verfügbaren Vergleichsländer liegen. Seit 1998 belaufen sich die vom OECD International Transport Forum ausgewiesenen Investitionen regelmäßig auf 0,5-0,6% des BIP. Gemeinsam mit der Schweiz nimmt Österreich in der Stichprobe somit

eine Spitzenposition ein. Während in diesen beiden Ländern die Investitionen über den gesamten Beobachtungszeitraum vergleichsweise hoch sind, weisen Länder wie Schweden, Italien oder Dänemark stärkere Schwankungen der Schieneninfrastrukturinvestitionen auf. Die hohen Ausgaben der beiden Alpenländer können eventuell auch auf einen generell höheren Investitionsbedarf aufgrund besonderer geographischer Gegebenheiten zurückzuführen sein. Ein einheitlicher Trend der Schieneninfrastrukturinvestitionen ist im verfügbaren Sample nicht ersichtlich.

Insgesamt kann für den internationalen Vergleich der Investitionsausgaben im Sektor Staat somit festgehalten werden:

- Die staatlichen Bruttoanlageinvestitionen sind in den meisten EU-15-Ländern zum Teil deutlich rückläufig. Dies ist sicherlich partiell auf neue Finanzierungsmethoden bei Infrastrukturprojekten zurückzuführen, deren Effekte jedoch im internationalen Kontext kaum quantifiziert werden können. Österreich bildet allerdings selbst bei einer Berücksichtigung der Investitionsausgaben ausgegliederter Gesellschaften (ASFINAG, BIG, Krankenanstalten, Ver- und Entsorgungsbetriebe) keine Ausnahme.
- Nur wenige 'alte' EU-15-Mitgliedsländer (Irland, Spanien, Griechenland) verzeichnen konstante oder steigende staatliche Investitionsquoten (gemessen am BIP).
- Die neuen EU-Mitgliedsländer haben im Vergleich zur EU 15 durchschnittlich höhere und auch in der Tendenz steigende Investitionsquoten.
- Bei den Infrastrukturinvestitionen *des Sektors Staat* (in der Abgrenzung nach ESVG95) ist kein einheitlicher Trend auszumachen. Allerdings ist der Beobachtungszeitraum – vergleichbare Daten stehen für ein breiteres Sample erst ab 1995 zur Verfügung – relativ kurz. Die Abgrenzung der staatlichen Investitionen in die Infrastruktur ist darüber hinaus nicht frei von Problemen.
- Investitionen in die Schieneninfrastruktur, die dem privaten Sektor zugerechnet werden, zeigen im betrachteten Ländersample demgegenüber keinen einheitlichen Aufwärts- oder Abwärtstrend.

2.2.3 Sind die staatlichen Investitionsausgaben zu niedrig?

Die dargestellte Entwicklung der Investitionsquoten des Staatssektors in den EU 15 – und in besonderem Maße in Österreich – wirft zwei eng miteinander zusammenhängende Fragen auf:

- Welche Faktoren erklären (unterschiedliche) Entwicklungen der öffentlichen Investitionstätigkeit?
- Sind (rückläufige) staatliche Investitionsquoten Ausdruck einer optimierenden Politik, oder sind die öffentlichen Investitionen 'zu gering'?

In theoretischen und empirischen Untersuchungen der Determinanten staatlicher Investitionsausgaben wird zwischen makroökonomischen und politökonomischen Erklärungsansätzen unterschieden (z. B. *de Haan – Sturm – Sikken*, 1996, *European Commission*, 2003, *Turrini*, 2004, *Vällilä – Kozluk – Mehrotra*, 2005). Aus theoretischer Perspektive können insbesondere die folgenden Faktoren eine wesentliche Rolle spielen:

- Da öffentliche Investitionen als wichtiges Instrument der makroökonomischen Stabilisierungspolitik angesehen werden, könnte davon ausgegangen werden, dass die Investitionsaktivitäten des Staates antizyklischen Schwankungen unterliegen. *Turrini* (2004) findet unter den EU 15 jedoch nur schwache empirische Evidenz für diese Hypothese.
- Ein hoher Staatsschuldenstand und damit verbundene höhere Zinsbelastungen für die öffentlichen Haushalte verringern budgetpolitische Spielräume und erhöhen gleichzeitig die Finanzierungskosten der öffentlichen Investitionsvorhaben. Bei begrenzten ausgabenpolitischen Spielräumen werden die Regierungen möglicherweise eher die zu den Ermessensausgaben zu rechnenden Investitionen kürzen als laufende Ausgaben (z. B. Personalausgaben), bei denen Kürzungen politisch schwerer durchsetzbar sind. Die Ergebnisse einer ganzen Reihe empirischer Arbeiten (*de Haan – Sturm – Sikken*, 1996, *Roubini – Sachs*, 1989, *Oxley – Martin*, 1991) stützen diese Hypothese teilweise.
- Allenfalls äußerst eingeschränkte Bestätigung empirische Evidenz findet die Hypothese, dass rigidere fiskalische Regelsets (etwa der Stabilitäts- und Wachstumspakt in der EU) zu einer Verringerung der staatlichen Investitionstätigkeit beigetragen haben könnten (*Galli – Perrotti*, 2003, *European Commission*, 2003, *Turrini*, 2004).
- Wenig Evidenz findet sich in der empirischen Literatur für politökonomische Überlegungen, wonach die parteipolitische oder ideologische Ausrichtung der Regierungen Einfluss auf das staatliche Investitionsvolumen hat.

Die ohnehin wenig robuste empirische Evidenz zu den Einflussfaktoren kann freilich den beobachteten längerfristigen Abwärtstrend der staatlichen Investitionen kaum befriedigend erklären. Dabei ist zunächst die Möglichkeit in Betracht zu ziehen, dass es sich bei fallenden staatlichen Investitionsquoten in EU-15-Ländern lediglich um ein Problem der 'korrekten' buchungstechnischen Zurechnung in der VGR handelt:

- Budgetäre Ausgliederungen von vormals dem Staatssektor zugerechneten Infrastrukturbetreibern und Versorgungsbetrieben spielen nicht nur in Österreich sondern beispielsweise auch in Deutschland eine Rolle. Sofern die öffentliche Hand immer noch maßgeblichen Einfluss auf die Investitionspolitik dieser Unternehmen ausüben kann (wie in Österreich), würde es sich bei dem beobachteten Rückgang der staatlichen Investitionen lediglich um ein statistisches Artefakt handeln. International vergleichbare Daten über Investitionen von *off budget*-Einheiten liegen jedoch nicht vor; insofern kann dieser Einflusskanal nicht gänzlich ausgeschlossen werden.

- Materielle Privatisierungen vormals öffentlicher Unternehmen scheiden hingegen als Erklärung für erheblich rückläufige Investitionsquoten weitgehend aus, da bereits die öffentlichen Unternehmenseinheiten nach ESVG 95 ohnehin institutionell dem Sektor Kapitalgesellschaften zugerechnet wurden.
- Auch neue Planungs- und Finanzierungsinstrumente für öffentliche Infrastrukturprojekte (Public-Private-Partnerships oder Leasing-Modelle⁴⁴) können dazu führen, dass die in den öffentlichen Budgets ausgewiesenen Investitionsausgaben abnehmen⁴⁵). Als Erklärung für den langfristigen rückläufigen Trend kommen neue Finanzierungsmodelle kaum infrage, denn sie werden erst seit wenigen Jahren eingesetzt und die getätigten Investitionsausgaben werden zum Teil dem staatlichen Sektor zugerechnet. Außerdem haben PPP-Projekte bislang lediglich in Portugal und im Vereinigten Königreich größere Bedeutung erlangt⁴⁶).

Insgesamt kann zwar nicht ausgeschlossen werden, dass statistische Zurechnungsprobleme einen Teil der rückläufigen Investitionsquoten erklären, allerdings scheint der Effekt (mit Ausnahme der Budgetausgliederungen in Österreich) quantitativ nicht von sonderlich großer Bedeutung zu sein.

Rückläufige Investitionsquoten könnten darauf zurückzuführen sein, dass höher entwickelte Volkswirtschaften über eine leistungsfähige und qualitativ hochwertige Infrastruktur verfügen. Erweiterungsinvestitionen sind nur noch in geringerem Umfang erforderlich, da der ökonomisch optimale öffentliche Kapitalbestand in diesen Ländern bereits erreicht ist. Primär sollten Investitionen in den Erhalt der Infrastruktur vorgenommen werden, damit sich die Nutzungsqualität nicht verschlechtert oder Überlastprobleme gemildert werden⁴⁷). Hohe Investitionen in der Vergangenheit implizieren ein höheres öffentliches Anlagevermögen in der Gegenwart und einen geringeren zukünftigen Investitionsbedarf. Länder, die sich noch in einem wirtschaftlichen Aufholprozess befinden, haben hingegen noch Nachholbedarf an öffentlichen Infrastrukturinvestitionen und sollten daher höhere Investitionsausgaben verzeichnen.

Internationale Querschnittsvergleiche der Infrastrukturinvestitionen sind jedoch auch deshalb mit Vorsicht anzustellen, da die jeweiligen Investitionsbedarfe nicht genau abgebildet

⁴⁴) So wird das Instrument der Leasingfinanzierung in Österreichs Gemeinden vor allem eingesetzt, um Gebäude (Schulen, Verwaltungsbauten usw.) aber auch bewegliche Investitionsgüter (Fahrzeuge, Einrichtungen etc.) zu finanzieren. *Grossmann* (2008) errechnet für 2006 ein gesamtes Leasingfinanzierungsvolumen der österreichischen Kommunen von rund 1,1 Mrd. Euro.

⁴⁵) Abhängig von der jeweiligen vertraglichen Ausgestaltung werden PPP-Projekte im System der VGR *vollständig* dem privaten Sektor oder *vollständig* dem staatlichen Sektor zugerechnet.

⁴⁶) Nach *Vällilä – Kozluk – Mehrotra* (2005) fallen rund 70% des in der EU über PPP-Kontrakte abgewickelten Investitionsvolumens 1999-2003 im Vereinigten Königreich und etwa 10% in Portugal an. Die verbleibenden 20% teilen sich auf die übrigen Mitgliedsländer auf. Vgl. dazu auch *Blanc-Brude et al.* (2007).

⁴⁷) Ersatzinvestitionen können allerdings oft über Jahre hinausgezögert werden, ohne dass sich die Qualität des Infrastruktursystems unmittelbar verschlechtern würde.

werden können. Bedarfsunterschiede können nicht nur darin begründet sein, dass die Länder einen unterschiedlichen Entwicklungsstand aufweisen. Differierende geographische und sozio-ökonomische Faktoren (z.B. topologische Strukturen, bestehende Netzdichte, Urbanisierung, Abstände zwischen Ballungsräumen etc.) bestimmen möglicherweise den Investitionsbedarf in erheblichem Umfang. Das betrifft insbesondere die Ausgaben für die Verkehrsinfrastruktur, deren Ausgaben zum Teil auch dem privaten Sektor zugerechnet werden.

Einfache bivariate OLS-Querschnittsregressionen⁴⁸⁾ der durchschnittlichen staatlichen Investitionsquoten (Bruttoanlageinvestitionen bzw. Infrastrukturinvestitionen) über den Zeitraum 2001-2007 auf das reale Pro-Kopf-BIP im Jahr 2000 (gemessen in Kaufkraftstandards zu 1000 Euro) liefern immerhin Anhaltspunkte dafür, dass die Sättigungshypothese für die Bruttoanlageinvestitionen zutreffend sein könnte (Übersicht 2.8)⁴⁹⁾. Ein um 1000 Euro-KKS höheres BIP je Einwohner im Jahr 2000 führt nach Schätzgleichung (1) zu einem um knapp 0,1% vom BIP geringeren Investitionsvolumen über die Jahre 2001-2007⁵⁰⁾. Für die Infrastrukturinvestitionen kann demgegenüber kein statistisch signifikanter Zusammenhang mit dem Pro-Kopf-BIP gefunden werden (Gleichung (2)).

Übersicht 2.8: Entwicklungsstand als Determinante der staatlichen (Infrastruktur-) Investitionen

| Abh. Variable: | (1) Bruttoanlageinvestitionen in % BIP (Ø 2001-2007) | (2) Infrastrukturinvestitionen in % BIP (Ø 2001-2007) |
|--------------------------------------|--|---|
| Erklärende Variablen: | | |
| BIP pro Kopf im Jahr 2000 (1000 KKS) | -0,07 (0,002) | -0,03 (0,115) |
| Konstante | 4,37 (0,000) | 2,11 (0,000) |
| R-squared | 0,22 | 0,06 |
| Beobachtungen | 33 | 29 |

Q: WIFO-Berechnungen. Schätzmethode: OLS. Heteroskedastizitätskonsistente (robuste) P-Werte in Klammern. Das Sample umfasst die EU-27-Länder ohne Bulgarien und Rumänien. Hinzu kommen die USA, Norwegen, Japan, Neuseeland, die Schweiz und Korea.

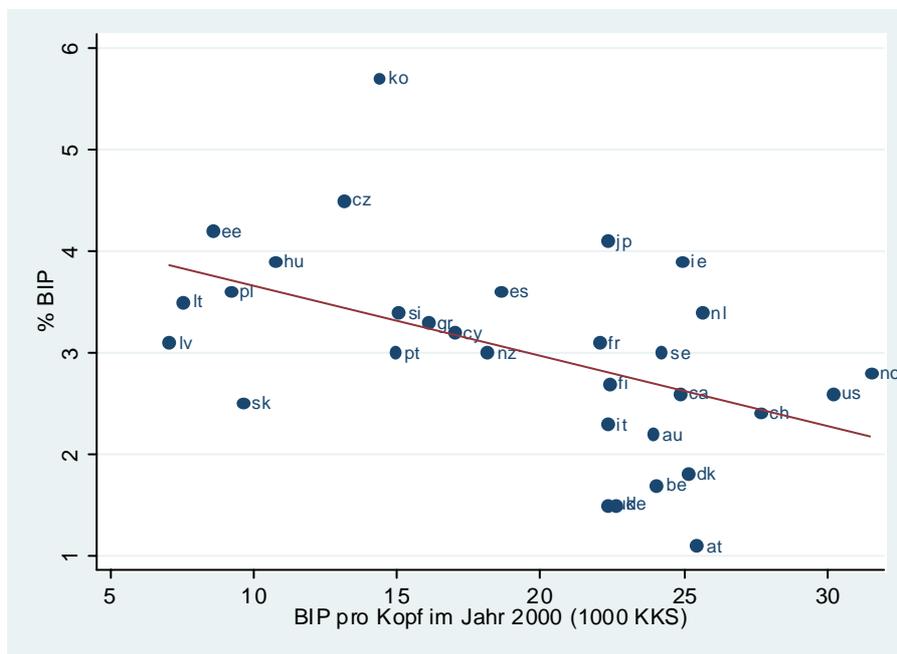
Abbildung 2.14 illustriert den in Gleichung (1) ermittelten Zusammenhang anschaulich. Die Grafik zeigt, dass selbst bei einer Berücksichtigung des vergleichsweise hohen Einkommensniveaus die staatliche Investitionsquote in Österreich deutlich unterhalb des mithilfe der einfachen Schätzgleichung ermittelten Erwartungswertes von 2,6% des BIP liegt. Ein ähnlicher Befund kann für die Infrastrukturinvestitionen nicht abgeleitet werden, da der ermittelte Zusammenhang sehr schwach ist (Abbildung 2.15).

⁴⁸⁾ Panel-fixed-effects-Schätzungen sind aus ökonomischer Perspektive gegenüber einfachen OLS-Regressionen im Querschnitt zu bevorzugen. Ihre Verwendung ist allerdings problematisch, weil durch die länderspezifischen Effekte ein wesentlicher Teil der Variation im Querschnitt aufgefangen wird.

⁴⁹⁾ Der (verzögerte) Wert für das Jahr 2000 wird verwendet, um eventuell bestehende umgekehrte Kausalitätsbeziehungen zu eliminieren.

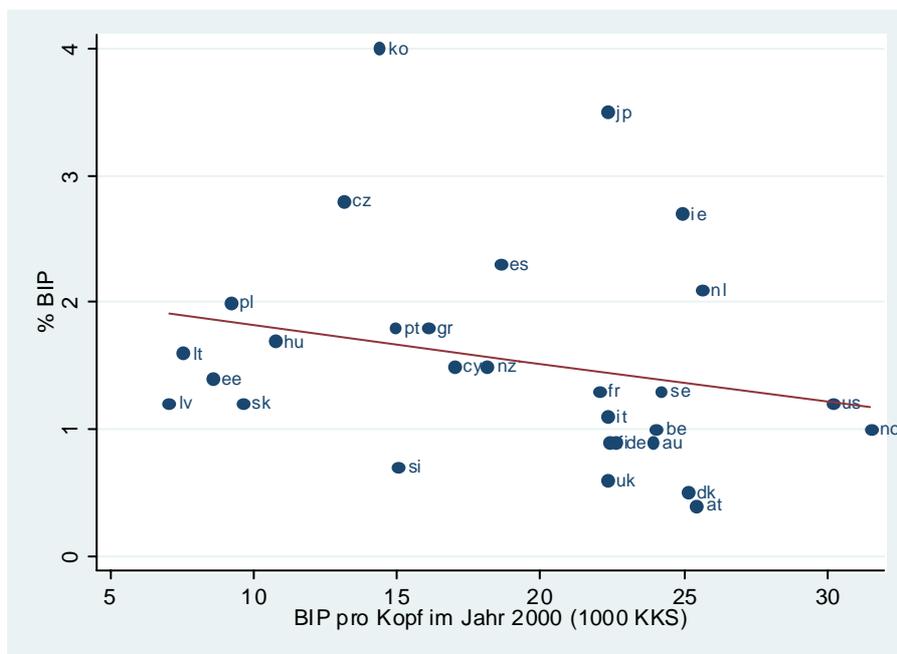
⁵⁰⁾ Die Ergebnisse können qualitativ bestätigt werden, wenn die neuen EU-Mitglieder aus dem Sample eliminiert werden.

Abbildung 2.14: Bruttoanlageinvestitionen (% BIP) im Durchschnitt 2001-2007 und Pro-Kopf-Einkommen im Jahr 2000



Q: WIFO-Berechnungen.

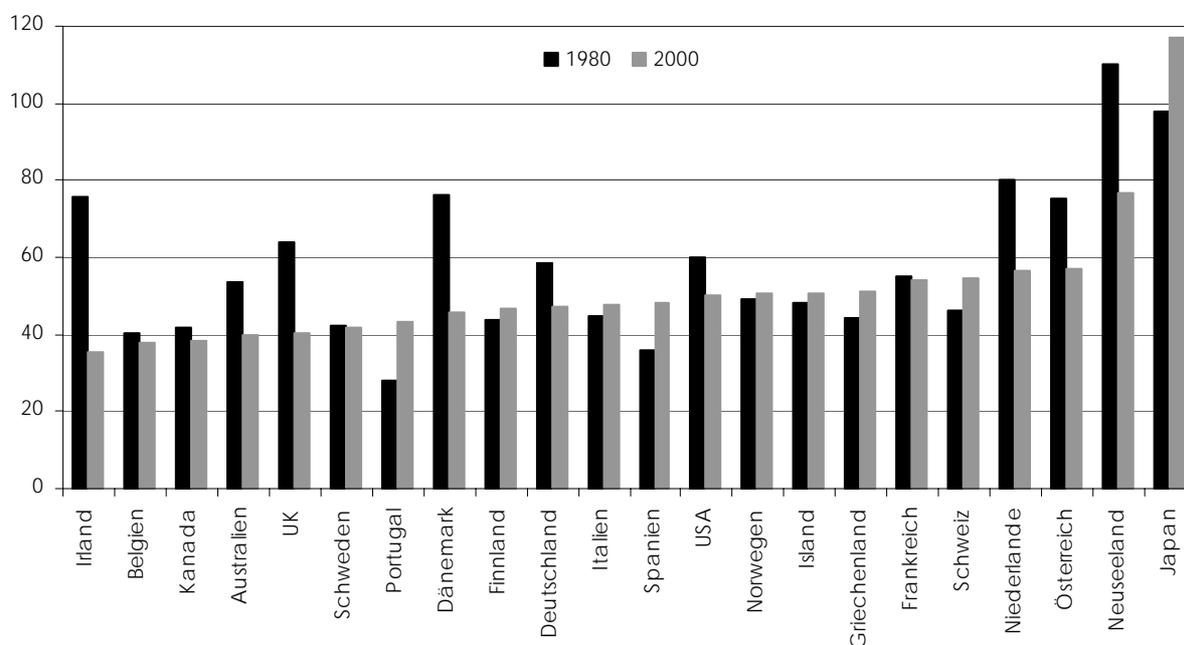
Abbildung 2.15: Infrastrukturinvestitionen (% BIP) im Durchschnitt 2001-2007 und Pro-Kopf-Einkommen im Jahr 2000



Q: WIFO-Berechnungen.

Der Bedarf an zusätzlichen öffentlichen (Infrastruktur-)Investitionen ist aus theoretischer Perspektive vor allem vom angestrebten öffentlichen Kapitalstock einer Volkswirtschaft abhängig. Berechnungen von *Kamps* (2006) zeigen, dass der öffentliche Kapitalstock trotz der Investitionszurückhaltung real in den meisten Industrieländern zwischen 1980 und 2000 noch angestiegen ist. In Relation zum BIP ist der öffentliche Kapitalstock in einigen Ländern (darunter Österreich) zum Teil deutlich zurückgegangen (siehe Abbildung 2.16). In Österreich belief sich der von *Kamps* errechnete öffentliche Kapitalstock 1980 noch auf 75,4% des BIP, gegenüber 57% im Jahr 2000. Österreich weist damit im Ländersample allerdings im Jahr 2000 immer noch den dritthöchsten Wert aus.

Abbildung 2.16: Öffentlicher Kapitalstock in ausgewählten Industrieländern in % des BIP



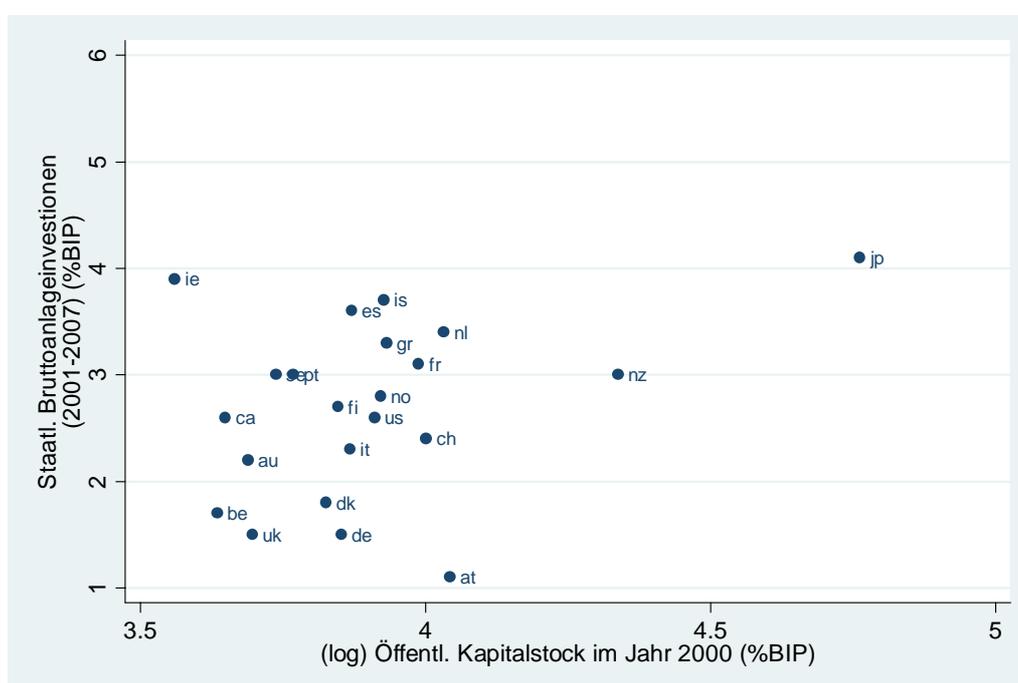
Q: *Kamps* (2006).

Nach Panelschätzungen von *Kamps* (2005) liegt für die EU-15-Länder der *wachstumsoptimale* öffentliche Kapitalstock allerdings bei rund 42% des BIP. Insofern könnte gefolgert werden, dass die öffentlichen Investitionen in der Vergangenheit in Österreich vergleichsweise zu hoch gewesen sind⁵¹).

⁵¹) Da die Berechnungen von *Kamps* auf Investitionsausgaben der VGR beruhen, werden die Investitionen der ausgegliederten Einheiten in Österreich seit Mitte der 1990er Jahre nicht berücksichtigt. Die Berechnungen dürften daher für Österreich den öffentlichen Kapitalbestand eher unterschätzen. Insofern könnte man auch von einer 'Überkapitalisierung' Österreichs im Hinblick auf den öffentlichen Kapitalstock sprechen.

Folgt man diesen Überlegungen, sollten jene Länder, die bereits einen hohen öffentlichen Kapitalstock aufweisen, in der Folgezeit tendenziell geringere Investitionen tätigen. Stellt man im Länderquerschnitt die Kapitalbestände im Jahr 2000 den öffentlichen Investitionen der Jahre 2001 bis 2007 gegenüber, findet sich allerdings kein Zusammenhang (siehe Abbildung 2.17)⁵²⁾. *Vällilä – Kozluk – Mehrotra* (2005) finden ebenfalls keine empirische Bestätigung der Sättigungshypothese. Es spricht insgesamt wenig dafür, dass die Regierungen mit ihren Investitionsplänen das Ziel eines wachstumsoptimalen öffentlichen Kapitalbestands verfolgen.

Abbildung 2.17: Bruttoanlageinvestitionen 2001-2007 (in % BIP) und öffentlicher Kapitalstock 2000



Q: WIFO-Berechnungen nach *Kamps* (2005), Eurostat und OECD.

Berechnungen des Wertes des öffentlichen Kapitalstocks mittels der Kumulationsmethode (*perpetual inventory method*) beruhen auf durchaus umstrittenen Annahmen über die angesetzten Abschreibungsraten, Abschreibungsmethoden, Schätzungen des öffentlichen Kapitalstocks zu Periodenbeginn, etc. In empirischen Studien wird aufgrund der empirischen Mängel des Kapitalstockkonzepts zur Messung der Infrastrukturausstattung einer Volkswirtschaft oft auf physische Maßstäbe abgestellt (*Romp – de Haan, 2007*) und auf eine monetäre Bewertung verzichtet⁵³⁾.

⁵²⁾ Auch bei Berücksichtigung der Nettoinvestitionen kann kein Zusammenhang festgestellt werden.

⁵³⁾ Physische Maße der Infrastrukturausstattung sind allerdings ebenfalls nicht unproblematisch für die Bestimmung des gegenwärtigen oder zukünftigen öffentlichen Investitionsbedarfs, da sich auch in ihnen die Qualität der

In Übersicht 2.9 sind ausgewählte Indikatoren zur Verkehrs-, Ver- und Entsorgungs- sowie zur Informations- und Kommunikationsinfrastruktur zusammengefasst. Allgemein kann festgestellt werden, dass Österreich in den meisten Infrastrukturbereichen im europäischen Vergleich im Wesentlichen gut aufgestellt ist⁵⁴). Auch dem jüngsten Global Competitiveness Report des *World Economic Forum* (2007) zufolge liegt Österreich in der gesamten Infrastrukturqualität auf einem guten 14. Rang von weltweit 131 bewerteten Ländern. Nachholbedarfe Österreichs im Vergleich mit den Spitzenländern (speziell den vergleichbaren Ländern Schweden, Finnland, Dänemark, Deutschland) sind noch bei der Breitband- und Internetanschlussversorgung festzustellen: hier liegt Österreich noch relativ weit hinter den Top-Performern, insbesondere dann, wenn eine *Leadership*-Position im IKT-Bereich angestrebt wird. Im Verkehrsbereich fehlt die Optimierung einiger Verkehrsverbindungen in die EU-Erweiterungsländer.

Insgesamt kann somit folgendes Fazit gezogen werden:

- Der beobachtete Rückgang der staatlichen Infrastrukturinvestitionen in Österreich ist keine österreichische Besonderheit, sondern liegt im allgemeinen Trend für alle hoch entwickelten Volkswirtschaften. Berücksichtigt man Investitionen ausgegliederter Gesellschaften, fällt der Rückgang im internationalen Vergleich weit weniger stark aus.
- Einfache internationale Querschnittsvergleiche der Infrastrukturinvestitionen sind generell mit Vorsicht zu betrachten, da sie unterschiedliche Investitionsbedarfe der Länder nicht abbilden können. Bedarfsunterschiede können etwa darin begründet sein, dass die Länder einen unterschiedlichen Entwicklungsstand oder unterschiedliche geographische und sozio-ökonomische (z.B. topologische Strukturen, bereits bestehende Netzdichte, Urbanisierung, Abstände zwischen Ballungsräumen etc.) Einflussfaktoren aufweisen.
- Eine mögliche Erklärung für den allgemein zu beobachtenden Trend fallender Infrastrukturinvestitionen ist die 'Sättigungshypothese'. Tatsächlich finden sich jedoch nur schwache quantitative Hinweise darauf, dass die staatliche Investitionstätigkeit tatsächlich von abnehmendem Grenznutzen des öffentlichen Kapitalstocks getrieben wird.
- Aus der im Allgemeinen guten Positionierung Österreichs bei der Infrastrukturqualität im internationalen Vergleich folgt nicht, dass grundsätzlich in den kommenden Jahren kein weiterer Bedarf an Infrastrukturinvestitionen besteht (vgl. dazu ausführlich *Czerny et al.*, 2006). Nachholbedarfe gegenüber Vorreiterländern scheinen aber eher punktuell in Bereichen der Breitbandtechnologie und der Internetanschlussversorgung zu existieren. Im Verkehrsbereich fehlt die Optimierung einiger Verkehrsverbindungen in die EU-Erweiterungsländer.

Infrastruktur bestenfalls unvollständig erfassen läßt. Die Länge oder die Dichte des Strassennetzes sagt beispielsweise nur wenig über den tatsächlichen Zustand der Strassen aus. Darüber hinaus wird in den Daten nicht differenziert, ob die Infrastrukturen vom Staatssektor oder von privaten Unternehmen bereitgestellt und betrieben werden.

⁵⁴) Speziell zur Verkehrsinfrastruktur Österreichs im internationalen Vergleich siehe *Puwein* (2007) oder *Bialas-Motył* (2008).

- Generell sind jedoch angesichts der bereits bestehenden, qualitativ hochwertigen öffentlichen Infrastruktur Österreichs, aufgrund der hohen Investitionskosten, die im Bereich der Infrastrukturinvestitionen üblicherweise anfallen, verstärkt mikroökonomische und makroökonomische Evaluierungen und Kosten-Nutzen-Analysen der geplanten (ex ante) und der bereits verwirklichten Infrastrukturprojekte (ex post) angezeigt.

Übersicht 2.9: Indikatoren der Infrastrukturqualität im internationalen Vergleich

| | Autobahn- | Bahn- | Anschluß an | Breitband | | | Internetversorgung | | | Telefonversorgung | |
|---------------|--------------------|-------|-------------|------------|------|------|--------------------|------|------|-------------------|------|
| | km | km | Kläranlagen | 2005 | 2006 | 2007 | 2005 | 2006 | 2007 | 2005 | 2006 |
| | Je 1000 Quadrat-Km | | | In Prozent | | | | | | | |
| Belgien | 57 | 206 | 55 | 41 | 48 | 56 | 50 | 54 | 60 | 80 | 78 |
| Bulgarien | | | 41 | | 10 | 15 | | 17 | 19 | 73 | 70 |
| Tschechien | 7 | 207 | 73 | 5 | 17 | 28 | 19 | 29 | 35 | 56 | 48 |
| Dänemark | 23 | 74 | | 51 | 63 | 70 | 75 | 79 | 78 | | |
| Deutschland | 34 | 199 | 55 | 23 | 34 | 50 | 62 | 67 | 71 | | |
| Estland | 2 | 35 | 41 | 30 | 37 | 48 | 39 | 46 | 53 | 71 | 70 |
| Irland | 3 | 27 | 70 | 7 | 13 | 31 | 47 | 50 | 57 | 81 | 83 |
| Griechenland | 2 | 21 | | 1 | 4 | 7 | 22 | 23 | 25 | 80 | |
| Spanien | 20 | | 92 | 21 | 29 | 39 | 36 | 39 | 45 | 70 | 70 |
| Frankreich | 16 | 76 | 79 | | 30 | 43 | | 41 | 49 | 71 | 73 |
| Italien | 22 | 74 | | 13 | 16 | 25 | 39 | 40 | 43 | | |
| Zypern | 45 | | 30 | 4 | 12 | 20 | 32 | 37 | 39 | 64 | 68 |
| Lettland | 0 | 40 | 66 | 14 | 23 | 32 | 31 | 42 | 51 | | |
| Litauen | 6 | 34 | 69 | 12 | 19 | 34 | 16 | 35 | 44 | 77 | 77 |
| Luxemburg | 44 | | 95 | 33 | 44 | 58 | 65 | 70 | 75 | 68 | 68 |
| Ungarn | 6 | 137 | 62 | 11 | 22 | 33 | 22 | 32 | 38 | 76 | 75 |
| Malta | | | 13 | 23 | 41 | 44 | 41 | 53 | 54 | 81 | |
| Niederlande | 56 | 68 | 99 | 54 | 66 | 74 | 78 | 80 | 83 | | |
| Österreich | 20 | 67 | 89 | 23 | 33 | 46 | 47 | 52 | 60 | 63 | 63 |
| Polen | 2 | 124 | 60 | 16 | 22 | 30 | 30 | 36 | 41 | 74 | 72 |
| Portugal | 20 | 30 | 65 | 20 | 24 | 30 | 31 | 35 | 40 | 87 | 88 |
| Rumänien | | | 27 | | 5 | 8 | | 14 | 22 | 47 | |
| Slowenien | 24 | 108 | 31 | 19 | 34 | 44 | 48 | 54 | 58 | 80 | 76 |
| Slowakei | 6 | 75 | 55 | 7 | 11 | 27 | 23 | 27 | 46 | 77 | |
| Finnland | 2 | 25 | 81 | 36 | 53 | 63 | 54 | 65 | 69 | 62 | 65 |
| Schweden | 4 | 34 | 86 | 40 | 51 | 67 | 73 | 77 | 79 | 77 | 77 |
| UK | 15 | 135 | | 32 | 44 | 57 | 60 | 63 | 67 | | |
| Kroatien | | | | | | | | | | 84 | 85 |
| Türkei | | | 36 | 2 | | | 8 | | | 76 | 75 |
| Island | | | 57 | 63 | 72 | 76 | 84 | 83 | 84 | 72 | 73 |
| Liechtenstein | | | | | | | | | | | |
| Norwegen | 1 | 13 | 77 | 41 | 57 | 67 | 64 | 69 | 78 | 78 | 79 |
| Schweiz | 32 | 181 | 97 | | | | | | | | |

Q: Eurostat.

2.3 Öffentliche Bildungsausgaben

2.3.1 Staatliche vs. private Bereitstellung von Bildung

Bildungsinvestitionen stellen nach heutigem Stand der Wachstumsforschung einen wesentlichen Antriebsfaktor für die wirtschaftliche Entwicklung dar. Im Kern stehen dahinter Ideen und Erkenntnisse der neueren Wachstumstheorien, wonach für die Wachstumsperformance eines Landes nicht nur die Akkumulation von Sachkapital, sondern auch die Akkumulation von Humankapital von ausschlaggebender Bedeutung ist (z. B. *Lucas, 1988, Mankiw – Romer – Weil, 1992*).

Der in älteren Studien diskutierte relevante Einflusskanal sind die direkten Produktivitätswirkungen, die von den Investitionen in das Humankapital ausgehen. Jüngere theoretische Arbeiten stellen stärker auf den Einfluss der Bildung auf Innovations- und Imitationsfähigkeit einer Ökonomie als Determinanten des langfristigen Wirtschaftswachstums ab. Danach ist die Fähigkeit einer Volkswirtschaft, Innovationen selbst hervorzubringen und neue technologische Entwicklungen umzusetzen ganz zentral vom quantitativen und qualitativen Bildungsstand (*human capital stock*) der Bevölkerung abhängig (Überblick bei *Aghion, 2008*). Mit steigenden Anforderungen an die Qualifikationen der Arbeitskräfte gewinnt das Bildungssystem und die damit erzeugte Humankapitalqualität für den Erhalt und die Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft mithin immer stärkere Bedeutung. Dabei ist für fortgeschrittene Ökonomien, die nahe an der technologischen Grenze operieren, die hochqualifizierende (tertiäre bzw. universitäre) Bildung von höherer Relevanz, da sie für die Fähigkeit zur Innovation ausschlaggebend sein dürfte. Volkswirtschaften, die sich weiter entfernt von der Technologiegrenze befinden, können diesen Überlegungen zufolge durch eine qualitativ verbesserte Bildung auf der Primär- und der Sekundarstufe ihre Fähigkeit zur Imitation steigern und schneller ökonomisch aufschließen.

Die positiven gesamtwirtschaftlichen Effekte einer höheren Bildungsqualität werden in zahlreichen empirischen Studien belegt. Auf der makroökonomischen Ebene, die die gesellschaftlichen Kosten und Nutzen eines zusätzlichen Ausbildungsjahres bewertet, lässt ein zusätzliches Ausbildungsjahr die Produktivität in der EU sofort um etwa 6,2% und langfristig – wegen des Beitrags zur Beschleunigung des technologischen Fortschritts – um weitere 3,1% ansteigen (*de la Fuente, 2003*). *Bassanini – Scarpetta (2002)* kommen für die OECD-Länder zu dem Ergebnis, dass im Durchschnitt ein Jahr mehr Ausbildung bei der gesamten arbeitenden Bevölkerung langfristig zu einem Anstieg des Niveaus des Pro-Kopf-Einkommens um 6% führt. Im Rahmen einer Wachstumszerlegung, die die Größenordnung des Beitrags von Humankapital auf das Wirtschaftswachstum abschätzt, zeigen *Peneder et al. (2006, 2007)* für Österreich, dass das Wachstum bereits zur Hälfte aus qualitativen Faktoren erreicht wird.

Für die theoretische Begründung einer staatlichen (öffentlich finanzierten) Bereitstellung des Gutes Bildung werden in der einschlägigen Literatur vor allem vier Faktoren angeführt:

- Positive externe Effekte: Von einer höheren und qualitativ besseren (Aus-) Bildung profitieren nicht nur die Individuen selbst, sondern aufgrund der induzierten gesamtwirtschaftlichen Produktivitätssteigerungen auch andere Mitglieder der Gesellschaft. Aus wohlfahrtstheoretischer Sicht stellt sich allerdings die Frage, ob es sich dabei um pareto-relevante externe Effekte handelt. Entscheidend ist in diesem Zusammenhang, ob die konstatierten externen Wirkungen von den Individuen im Rahmen der Entscheidungen über ihre Humankapitalinvestitionen internalisiert werden (können) oder nicht. Zahlreiche empirische Studien belegen, dass auch der *individuelle* ökonomische Erfolg, also etwa die Beschäftigungs-, und Verdienstmöglichkeiten, in beträchtlichem Maße vom erworbenen Humankapital abhängig sind⁵⁵). Werden die von einer verbesserten individuellen Bildung zusätzlich erzeugten produktivitätssteigernden externen Effekte vollständig durch eine höhere Entlohnung abgegolten, kann nicht von einer individuell-rationalen Unterinvestition in das individuelle Humankapital ausgegangen werden. Eine Begründung für staatliche Interventionen besteht dann nicht. Das Konzept der externen Effekte liefert im Zusammenhang mit individuellen Bildungsentscheidungen allerdings auch eine Rechtfertigung staatlicher Bereitstellungsverantwortung, als mit einem höheren Bildungsstand noch zusätzliche (indirekte) soziale Erträge – beispielsweise durch das Erlernen von Sozialkompetenz, staatsbürgerlichen Bewusstseins, höheren Umwelt- oder Gesundheitsbewusstseins oder geringere Kriminalitätsraten – verbunden sein dürften (z. B. *Wößmann*, 2007)
- Private Unterinvestitionen in die Bildung könnten auf mangelnde oder fehlende Information der Menschen über die Höhe der individuellen Bildungserträge zurückzuführen sein. Dahinter steht der Gedanke der Meritorik (*Musgrave*, 1959), wonach die Individuen 'verzerrte' Präferenzen haben und die zukünftigen persönlichen Nutzen einer mangelhaften Bildung nicht richtig einschätzen können. Aufgabe des Staates sei es daher, notfalls auch gegen die 'kurzsichtigen' Präferenzen der Bürger, individuelle Investitionen in die Humankapitalbildung zu fördern⁵⁶).
- Eine ökonomische Rechtfertigung für die Bereitstellung oder die direkte Produktion des Bildungsangebots in staatlichen Institutionen wird auch darin gesehen, dass Bildung in hohem Maße den Charakter eines Vertrauensgutes hat. Unter diesen Umständen kann es zu einem Marktversagen kommen, weil es für private Bildungsnachfrager erst lange nach der eigentlichen Leistungsanspruchnahme möglich ist, die Qualität der privatwirtschaftlichen Anbieter zu erkennen.

⁵⁵) Vgl. etwa *de la Fuente* (2003) zu Bildungsrenditen im internationalen Vergleich. Für Österreich im Besonderen siehe *Sitz* (2007).

⁵⁶) Dabei ist kritisch einzuwenden, dass der Staat bei Informationsmängeln auch einfach die Menschen besser über die möglichen Folgen einer mangelhaften Bildung aufklären könnte, ohne direkt – etwa durch einen obligatorischen Schulzwang – in die Konsumentensouveränität einzugreifen. Allerdings gibt es durchaus Hinweise darauf, dass die Zeitpräferenzrate der Konsumenten bei Bildungsentscheidungen zu hoch sein könnte.

- Eine öffentliche Bereitstellungsverantwortung im Bildungswesen kann damit argumentiert werden, dass aufgrund von asymmetrischen Informationsverteilungen das Humankapitalpotential nicht beliehen werden kann. Davon sind insbesondere ärmere Bevölkerungsschichten betroffen, da sie ihre Bildungsinvestitionen nicht auf dem Kapitalmarkt vorfinanzieren können. Aus gesellschaftlicher Perspektive kann es zu einer Unterinvestition in Bildung kommen, die durch ein unentgeltliches Bildungsangebot des öffentlichen Sektors vermieden werden kann. Durch die Verbesserung der beruflichen Aufstiegschancen kann eine staatlich bereitgestellte, qualitativ hochwertige formale Bildung für alle außerdem zur Verwirklichung einer höheren Chancengleichheit in der Gesellschaft beitragen.

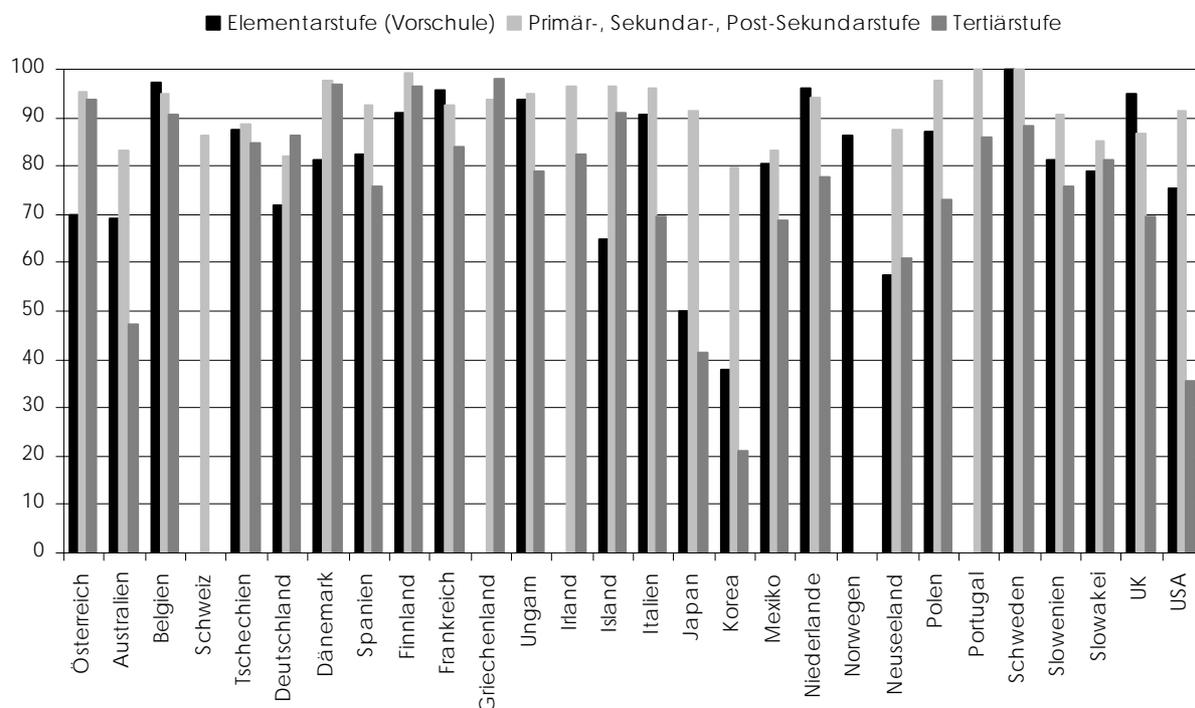
Insgesamt besteht in der einschlägigen Literatur weitgehender Konsens darüber, dass dem Staat jedenfalls im Bereich der Elementarbildung (vorschulischer Bereich) und im Schulwesen bis einschließlich der Sekundarstufe eine gewichtige Rolle bei der *Bereitstellung* von Bildungsleistungen zukommen sollte.

Staatliche Bereitstellung impliziert aber nicht zwingend die Notwendigkeit einer hoheitlich-staatlichen Produktion des Bildungsangebots, sondern schließt die Möglichkeit einer öffentlichen (Ko-)Finanzierung von gewinnorientierten privaten Dienstleistungsanbietern mit ein. Denkbar ist auch, dass der Staat eine (möglicherweise gesamtgesellschaftlich zu geringe) Bildungsnachfrage der privaten Haushalte beispielsweise mithilfe eines Gutscheinsystems (*vouchers*) subventioniert und mittels Sachtransfers (z. B. öffentlich finanzierte Zuschüsse für Schulbücher etc.) die Bildungskosten der privaten Haushalte verringert.

Im internationalen Kontext unterscheiden sich Organisation, Träger und Finanzierung der jeweiligen Bildungseinrichtungen zum Teil ganz beträchtlich:

- Auf allen Bildungsstufen (von der Elementarbildung bis zur tertiären Stufe) existieren üblicherweise sowohl staatliche als auch private Leistungsanbieter.
- Auf der Primär- und auf der Sekundarstufe dominieren die staatlichen Träger. Nach Erhebungen von *Eurydice* (2005) besuchen ca. 80% der Pflichtschüler in Europa eine öffentliche Schule. Private Anbieter werden zwar zum Teil von der öffentlichen Hand subventioniert. Öffentlich geförderte Privatschulen erhalten jedoch nicht immer Subventionen in gleicher Höhe wie die öffentlichen Schulen.
- Nach wie vor trägt der Staat die Hauptverantwortung für die Finanzierung des Bildungssystems. Die Bedeutung der öffentlichen Bildungsfinanzierung ist im tertiären System im Durchschnitt am geringsten. Dahinter stehen vor allem Bestrebungen, in Bildungsbereichen, die durch besonders hohe (*internalisierte*) private Erträge charakterisiert sind, die privaten Bildungsinvestitionen zu forcieren. Allerdings besteht dabei eine erhebliche Varianz im internationalen Vergleich.

Abbildung 2.18: Öffentliche Finanzierungsanteile an den Gesamtausgaben aller Bildungsinstitutionen unterschiedlicher Bildungsstufen in %, 2004



Q: OECD Education at a Glance 2007. Öffentliche Finanzierungsanteile enthalten nicht die Subventionen an private Bildungsträger. Diese sind den privaten Ausgaben zugerechnet.

Abbildung 2.18 zeigt die prozentualen Anteile öffentlicher Ausgaben an den Gesamtausgaben der Bildungsinstitutionen auf drei Stufen des Bildungssystems im Jahr 2004. Der staatliche Finanzierungsanteil im Elementarbereich beträgt im Durchschnitt der Länder, für welche die entsprechenden Daten verfügbar sind, 80,1%, im zusammengefassten Primär-, Sekundar- und Post-Sekundarbereich sind es 91,7% und im Tertiärbereich immerhin noch 75,1%. Die Spannweite der Ausgabenanteile reicht im Primär-, Sekundar- und Post-Sekundarbereich von 79,5% (Korea) bis 99,9% (Portugal und Schweden). Im Tertiärbereich bewegen sich die öffentlichen Finanzierungsanteile zwischen 21% (Korea) und 97,9% (Griechenland). Österreich liegt mit einem Anteil der öffentlichen Finanzierung von 95,3% für den Primär-, Sekundar- und nicht-tertiären Post-Sekundarbereich, bzw. 93,7% im Tertiärbereich im Jahr 2004 jeweils in der Ländergruppe mit den höchsten Anteilen. Nur im vorschulischen Bereich liegt Österreich mit 70% unterhalb des Durchschnitts. Die Zahlen verdeutlichen aber insgesamt, dass der private Sektor in der Finanzierung des Bildungswesens in anderen Ländern teilweise eine recht bedeutende Rolle spielt.

2.3.2 Öffentliche Bildungsausgaben in Österreich

Für internationale Vergleiche der staatlichen Bildungsausgaben stehen sowohl Daten aus den VGR-kompatiblen COFOG-Statistiken (Abteilung 09 "Bildungswesen") als auch Zahlen aus der Bildungsstatistik der OECD ("Education at a glance") zur Verfügung. Die beiden Datenquellen unterscheiden sich allerdings in der Abgrenzung 'öffentlich vs. privat' sowie in der Berechnungsmethode (siehe Kasten: Öffentliche Bildungsausgaben nach "Bildung in Zahlen", "Education at a glance" und der Abteilung Bildungswesen in COFOG). Sie sind deshalb auch nicht vollkommen kompatibel. Da internationale Vergleiche im Rahmen dieser Arbeit überwiegend auf der Basis von VGR-Daten erfolgen, wird aus Konsistenzgründen im Regelfall auf die Klassifikation nach COFOG zurückgegriffen.

Zwischen 1995 und 2007 sind die in der COFOG-Abteilung Bildungswesen ausgewiesenen Gesamtausgaben des Staates für Bildung in nominalen Größen kontinuierlich gewachsen (siehe Übersicht 2.10)⁵⁷). Der Anstieg der Ausgaben beläuft sich in diesem Zeitraum auf insgesamt 44,5%, das entspricht einer jahresdurchschnittlichen Ausgabenwachstumsrate von 3,1%. Die Anteile der Bildungsausgaben an den Primärausgaben des Staatssektors in Österreich haben von 11,4% auf 12,7% zugenommen. Mit 66,9% (2007) der gesamten Bildungsausgaben bilden die Personalaufwendungen den mit Abstand größten Ausgabenposten im Bildungsbudget. Der Anteil ist seit 1995 (69,3%) allerdings leicht rückläufig. Im Jahresdurchschnitt belief sich das Wachstum des Personalaufwands im Bildungsbereich auf 2,8%. Der Sachaufwand nimmt 2007 16,4% der Bildungsausgaben ein. Von 1995 bis 1997 ist der Anteil um 3,8 Prozentpunkte angestiegen. Die durchschnittliche Wachstumsrate beträgt 5,4%. Die übrigen Ausgabenkategorien (Investitionen, Förderungen, Sachtransfers und sonstige laufende Transfers) machen insgesamt etwas weniger ein Fünftel der gesamten Bildungsausgaben aus (2007: 16,7%). Stark rückläufig sind dabei die Investitionen im Bildungswesen, die von 805 Mio. Euro (1995) auf 452 Mio. Euro (2007) geschrumpft sind. Im Gegenzug sind Ausgaben für Subventionen und Vermögenstransfers im Bildungswesen von 144 Mio. Euro 1995 auf 733 Mio. Euro im Jahr 2007 angewachsen.

Die Aufteilung der Bildungsausgaben (nach der zweiten COFOG-Ebene) auf die jeweiligen Bildungsbereiche zwischen 1995 und 2007 ist in der Abbildung 2.19 dargestellt. Dabei zeigt sich, dass die Anteile des Elementar- und Primärbereichs leicht rückläufig sind (1995: 24%, 2007: 22,4%), ebenso wie die Anteile des Sekundarbereichs (1995: 43,8%, 2007: 42,1%). Die Ausgabenanteile des Tertiärbereichs sind von 19,6% (1995) auf 23,7% (2007) angewachsen. Insofern ist eine schwache Strukturverschiebung hin zu den Ausgaben für höherqualifizierte Bildung festzustellen. Sonstige Ausgaben, welche Ausgaben für den Post-Sekundarbereich, für Hilfsdienstleistungen, angewandte Bildungsforschung und nicht zuordenbare Ausgaben beinhalten, nehmen einen Anteil von rund 12% an den gesamten Bildungsausgaben ein (2007).

⁵⁷) Die budgetäre Ausgliederung der Universitäten in Österreich im Jahr 2004 wird in der VGR nicht nachvollzogen. Die Universitäten zählen in der dortigen Abgrenzung nach wie vor zum Staatssektor.

Öffentliche Bildungsausgaben nach "Bildung in Zahlen", "Education at a glance" und der Abteilung Bildungswesen in COFOG

Im Rahmen der von Statistik Austria erstellten Bildungsausgabenstatistik werden Ausgaben vom öffentlichen und privaten Kindergarten- über das Pflichtschul- und höhere Schulwesen bis zum universitären Tertiärbereich berechnet. Nicht enthalten sind Einrichtungen wie Krippen, Horte oder Schulen, die keine Programme des formalen Bildungswesens anbieten, wie beispielsweise Volkshochschulen.

In der Publikation "Bildung in Zahlen" von Statistik Austria erfolgt die Erfassung der Transaktionen nach dem Cash-Prinzip, wonach die Ausgaben zu jenem Zeitpunkt gebucht werden, an dem der Zahlungsstrom erfolgt. Für die Abgrenzung, ob es sich um öffentliche oder private Bildungsausgaben handelt, ist relevant, wer der Erhalter der Bildungseinrichtung ist, unabhängig von der Höhe des Deckungsanteils des Staates.

Die für "Bildung in Zahlen" auf nationaler Ebene errechneten Ausgaben bilden die Grundlage für den OECD Bericht "Education at a glance". Auf internationaler Ebene vergleichbare Zahlen gibt es ab 1995.

Die COFOG-Abteilung 09 (Bildungswesen) umfasst nur jene Bildungseinrichtungen, die sektoral dem Staatssektor nach den Kriterien der VGR zugeordnet werden. Sie ist mit den Vorgaben der VGR kompatibel, weshalb auch nicht-formale Bildungsprogramme erfasst werden. Auch das in der VGR gebräuchliche Prinzip der periodengerechten Abgrenzung wird angewendet. Auf internationaler Ebene vergleichbare Zahlen gibt es ab 1990. Für Österreich sind Daten ab 1995 verfügbar.

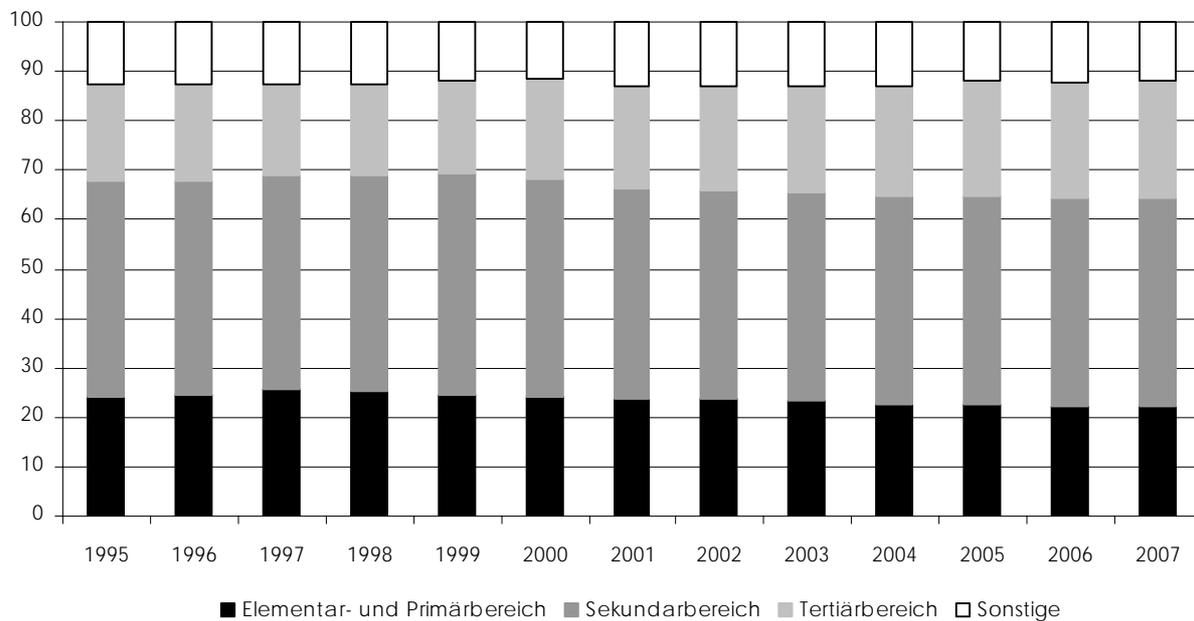
Q: Statistik Austria.

Übersicht 2.10: Entwicklung der staatlichen Bildungsausgaben in Österreich 1995-2007 in Abgrenzung nach COFOG

| | Gesamtausgaben | | Personalaufwand | | Sachaufwand | |
|------|----------------|---------------|-----------------|-----------------|-------------|-----------------|
| | Mio. Euro | % Primärausg. | Mio. Euro | % Bildungsausg. | Mio. Euro | % Bildungsausg. |
| 1995 | 10887 | 11,4 | 7541 | 69,3 | 1377 | 12,6 |
| 1996 | 11033 | 11,5 | 7589 | 68,8 | 1470 | 13,3 |
| 1997 | 11178 | 12,2 | 7665 | 68,6 | 1535 | 13,7 |
| 1998 | 11485 | 12,1 | 7889 | 68,7 | 1643 | 14,3 |
| 1999 | 11891 | 12,0 | 8267 | 69,5 | 1695 | 14,3 |
| 2000 | 12312 | 12,2 | 8518 | 69,2 | 1678 | 13,6 |
| 2001 | 12663 | 12,4 | 8658 | 68,4 | 1870 | 14,8 |
| 2002 | 12949 | 12,4 | 8817 | 68,1 | 1978 | 15,3 |
| 2003 | 13569 | 12,5 | 9148 | 67,4 | 2090 | 15,4 |
| 2004 | 13748 | 11,7 | 9265 | 67,4 | 2209 | 16,1 |
| 2005 | 14406 | 12,6 | 9687 | 67,2 | 2309 | 16,0 |
| 2006 | 15155 | 12,7 | 10162 | 67,1 | 2448 | 16,2 |
| 2007 | 15735 | 12,7 | 10520 | 66,9 | 2581 | 16,4 |

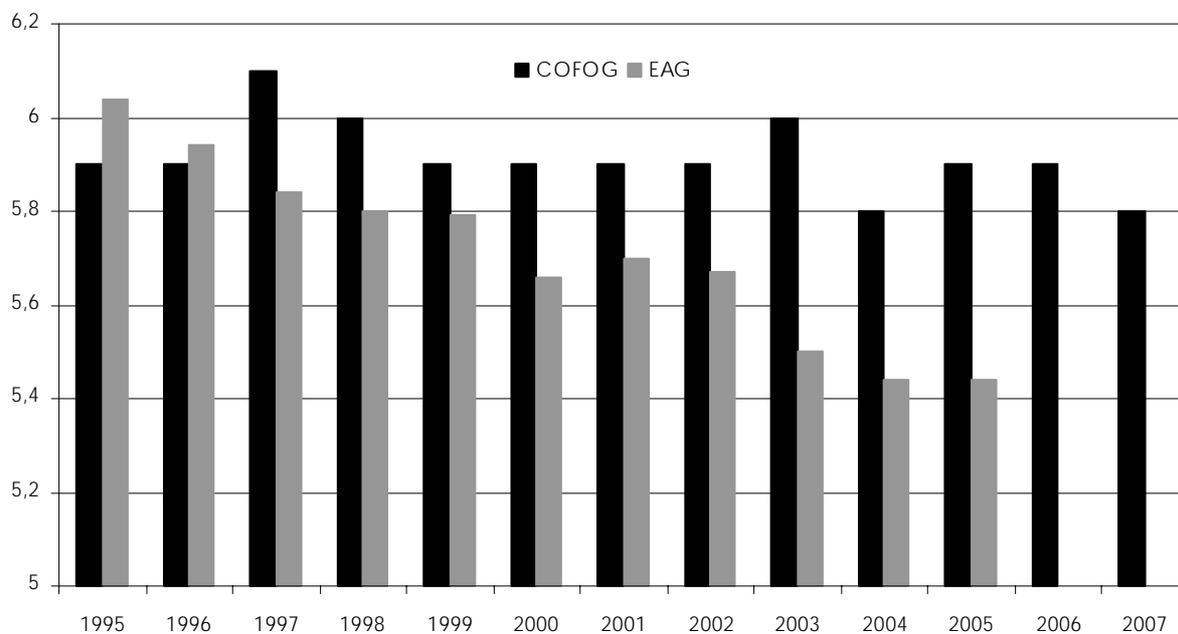
Q: WIFO-Berechnungen nach Statistik Austria.

Abbildung 2.19: Anteile der Bildungsbereiche an den Bildungsausgaben in % in Abgrenzung nach COFOG, 1995-2007



Q: Statistik Austria.

Abbildung 2.20: Öffentliche Bildungsausgaben in Österreich in % des BIP, 1995-2007



Q: Eurostat

Abbildung 2.20 zeichnet die Entwicklung der öffentlichen Bildungsausgaben in Österreich nach Abgrenzung der VGR (COFOG) und Bildungsstatistik der OECD ("Education at a Glance", EAG) nach. Beide Zeitreihen stellen die Ausgaben in % des BIP dar. Während ausweislich der Bildungsstatistik zwischen 1995 (6%) und 2005 (5,4%) fallende Ausgaben in Relation zum BIP zu beobachten sind, weist die Zeitreihe nach den COFOG-Daten einen stabileren Verlauf aus. In der Abgrenzung durch COFOG variieren die Ausgaben zwischen 5,8% und 6% des BIP. Lediglich für 1997 ist ein leicht höherer Wert (6,1%) zu verzeichnen.

2.3.3 Öffentliche Bildungsausgaben im internationalen Vergleich

Die Schlüsselrolle, die dem Humankapital in jüngerer Vergangenheit als wachstumstreibendem Faktor zugesprochen wird, lässt vermuten, dass die Regierungen der entwickelten Länder tendenziell mehr Bildungsausgaben tätigen. Der in Übersicht 2.11 dargestellte internationale Vergleich der staatlichen Bildungsausgaben (in % des BIP) zwischen 1995 und 2006 zeigt, dass wachsende Ausgaben jedoch nur in wenigen Ländern zu verzeichnen sind⁵⁸). Innerhalb der Gruppe der EU 15 zählen dazu Dänemark, Portugal und das Vereinigte Königreich. In einer ganzen Reihe von Ländern nehmen die Bildungsausgaben in % des BIP tendenziell sogar ab. Dabei handelt es sich u. a. um Deutschland, Finnland, Frankreich und Irland. Wie oben dargelegt, ist in Österreich in der Abgrenzung der staatlichen Bildungsausgaben nach COFOG kein Trend nach oben oder unten festzustellen.

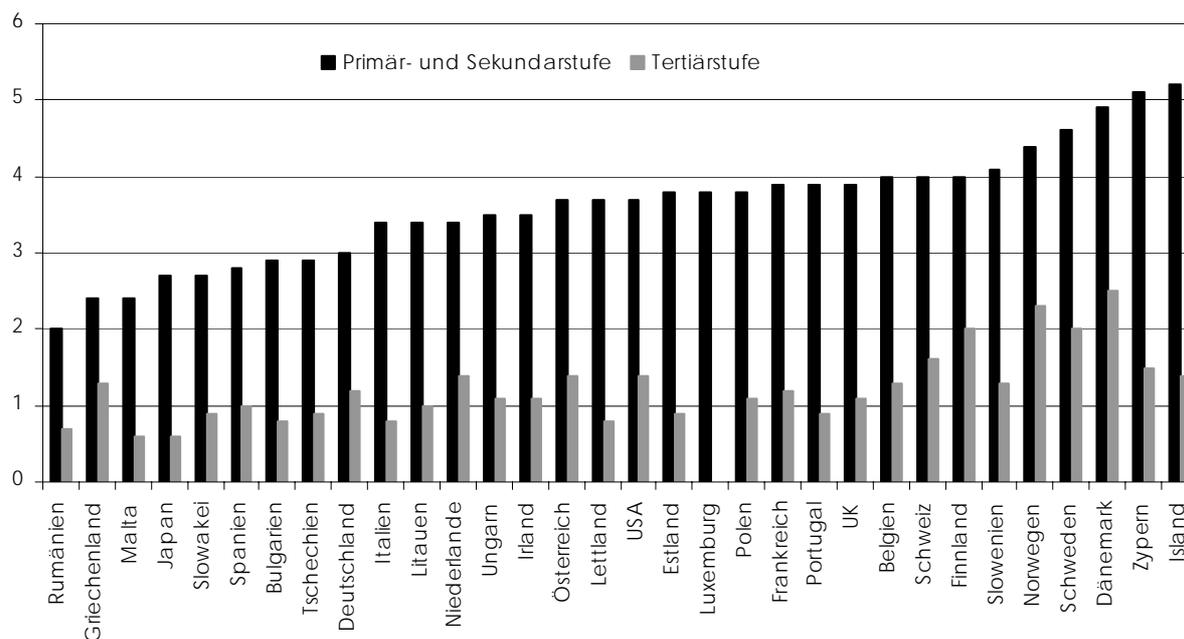
Innerhalb der EU 15 reicht die Spannweite der Ausgaben von 2,9% des BIP bis 8% des BIP. Mit Ausgaben in Höhe von 5,9% des BIP über den Zeitraum 2003 – 2006 weist Österreich ein leicht überdurchschnittliches Ausgabenniveau aus. Im Mittel der EU 15 belaufen sich die Bildungsausgaben im selben Zeitraum auf 5,5%. Im gesamten Sample gibt der Staat allerdings in Dänemark (8%), Portugal (7,4%), Schweden und Neuseeland (je 7,1%) erheblich mehr für Bildung aus als Österreich. Neben Griechenland (2,9%) bilden Deutschland (4,2%), Irland und Spanien (je 4,3% des BIP) die Schlusslichter in der Gruppe der EU 15.

Die betrachteten Reihen der vorstehenden Übersicht 2.10 können jedoch ein verzerrtes Bild abgeben, da die Länder vor allem im tertiären Bildungswesen unterschiedliche Organisationsformen mit mehr oder weniger starker privater Finanzierungsbeteiligung wählen. Daten der VGR/COFOG lassen im internationalen Kontext leider keinen umfangreichen Vergleich der Aufteilung der Bildungsausgaben auf die jeweiligen Bildungsstufen zu. In Abbildung 2.21 werden die Ausgaben nach Bildungsstufen (im Durchschnitt über die Jahre 2003-2005) in % des BIP daher mithilfe der Daten aus der Bildungsstatistik dargestellt. Dabei zeigt sich, dass generell ein positiver Zusammenhang zwischen den getätigten Bildungsausgaben im Primär- und Sekundarbereich einerseits und den Ausgaben im Tertiärbereich andererseits auszumachen ist. Auffällig ist, dass die skandinavischen Länder vor allem im Tertiärbereich einen vergleichsweise hohen Ausgabenanteil haben. Dabei sticht insbesondere Dänemark mit Ausgaben von 2,4% des BIP hervor. Schweden, Norwegen und Finnland weisen ebenfalls einen

⁵⁸) Betrachtet werden wiederum Periodendurchschnitte über die Vierjahreszeiträume 1995-1998, 1999-2002 und 2003-2006. Dahinter steht die Überlegung, den Einfluss von Sondereffekten oder konjunktureller Effekte zu neutralisieren.

Ausgabenanteil im tertiären Bereich von mindestens 2% des BIP aus. Die Ausgaben Österreichs liegen im Durchschnitt über die Jahre 2003-2005 bei 1,4% (Tertiärbereich) und 3,7% (Primär- und Sekundarbereich). Die Bildungsausgaben liegen somit vor allem im Tertiärbereich mit Blick auf den hohen Entwicklungsstand Österreichs deutlich hinter der Spitzengruppe der skandinavischen Länder zurück.

Abbildung 2.21: Ausgaben des Staates im Primär- und Sekundarbereich und Ausgaben im Tertiärbereich in % des BIP, 2003-2005



Q: Eurostat. Die Reihung erfolgt nach der Höhe der Ausgaben im Primär- und Sekundarbereich.

Während die Ausgaben in Relation zum BIP die relative budgetäre Belastung im internationalen Vergleich widerspiegeln, sind für die Frage, 'wie teuer' das Bildungssystem ist, die Ausgaben je SchülerIn / je StudentIn von besonderer Relevanz. Die OECD veröffentlicht in ihrem jährlichen Bericht "Education at a Glance" Indikatoren, mit denen die Ausgaben je SchülerIn/StudentIn gemessen werden. Abbildung 2.22 gibt für das Jahr 2004 die laufenden Ausgaben je SchülerIn (Primär-, Sekundar-, und nicht-tertiäre Post-Sekundarstufe) und je StudentIn (Tertiärstufe) in US-Dollar (nach Kaufkraftparitäten) wider⁵⁹⁾. Die Zahlen inkludieren allerdings in den meisten Ländern neben den staatlichen auch private Ausgabenanteile (siehe Tabellenfußnote). Generell sind im Tertiärbereich die Pro-Kopf-Ausgaben höher als im schulischen Bereich. Da ein wesentlicher Teil der Gesamtausgaben für Personalausgaben anfällt, spiegeln sich darin vermutlich vor allem die höheren Entgelte der Hochschullehrer wider.

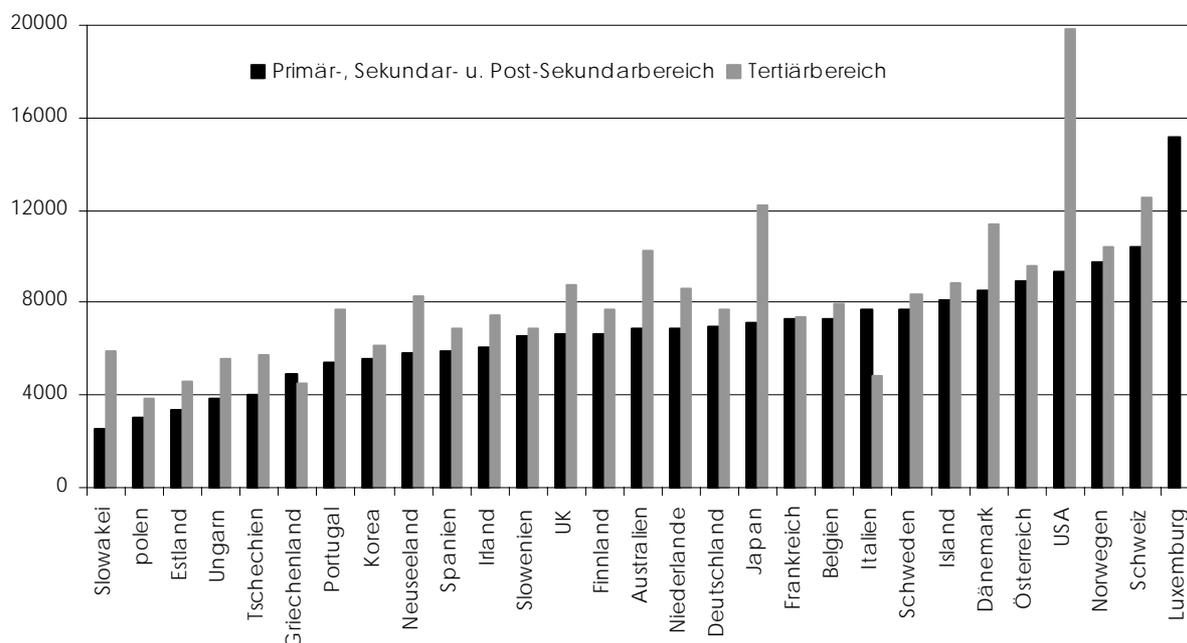
⁵⁹⁾ Die Daten für die Tertiärstufe sind um die F&E-Ausgaben bereinigt.

Übersicht 2.11: Internationaler Vergleich der Bildungsausgaben (Sektor Staat) in % des BIP in der Abgrenzung nach COFOG, 1995-2006

| Durchschnitt: | 1995-1998 | 1999-2002 | 2003-2006 | Trend 1995-2006 |
|---------------------|------------|------------|------------|-----------------|
| EU 15 | | | | |
| Belgien | 5,9 | 5,8 | 6,0 | - |
| Dänemark | 7,4 | 8,1 | 8,0 | steigend |
| Deutschland | 4,4 | 4,3 | 4,2 | abnehmend |
| Finnland | 6,6 | 5,9 | 6,1 | abnehmend |
| Frankreich | 6,5 | 6,4 | 6,2 | abnehmend |
| Griechenland | 2,7 | 2,8 | 2,9 | - |
| Irland | 4,7 | 4,2 | 4,3 | abnehmend |
| Italien | 4,8 | 4,7 | 4,7 | - |
| Luxemburg | 4,6 | 4,6 | 4,8 | - |
| Niederlande | 5,0 | 4,8 | 5,2 | - |
| Österreich | 6,0 | 5,9 | 5,9 | - |
| Portugal | 6,3 | 7,0 | 7,4 | steigend |
| Schweden | 7,1 | 7,1 | 7,1 | - |
| Spanien | 4,5 | 4,4 | 4,3 | abnehmend |
| UK | 4,6 | 5,1 | 5,7 | steigend |
| Durchschnitt | 5,4 | 5,4 | 5,5 | |
| Neue EU 12 | | | | |
| Bulgarien | | | 4,2 | |
| Estland | 7,4 | 6,9 | 6,3 | abnehmend |
| Lettland | 6,6 | 6,3 | 6,1 | abnehmend |
| Litauen | | 6,2 | 5,7 | |
| Malta | 5,5 | 5,7 | 5,8 | steigend |
| Polen | | 6,2 | 6,0 | |
| Rumänien | | 4,2 | 4,0 | |
| Slowakei | | | 4,0 | |
| Slowenien | | 6,2 | 6,3 | |
| Tschechien | 4,2 | 4,4 | 4,9 | steigend |
| Ungarn | | 5,4 | 5,8 | |
| Zypern | 6,0 | 6,2 | 7,3 | steigend |
| Durchschnitt | 5,9 | 5,7 | 5,5 | |
| Nicht EU | | | | |
| Japan | 4,1 | 4,1 | 4,0 | - |
| Korea | | 4,3 | 4,9 | |
| Neuseeland | | | 7,1 | |
| Norwegen | 6,5 | 6,1 | 6,0 | abnehmend |
| USA | 5,8 | 6,1 | 6,3 | steigend |
| Durchschnitt | 5,5 | 5,2 | 5,7 | |

Q: WIFO-Berechnungen nach Eurostat, OECD, Statistik Austria. Für die Bestimmung des Trends wurde eine einfache Kleinstquadratregression mit Trendvariable mit Jahresdaten für den Zeitraum ab 1995 geschätzt. Ist die Trendvariable statistisch signifikant auf 5%-Konfidenzniveau wird der Trend als "abnehmend" (negatives Vorzeichen), bzw. "steigend" (positives Vorzeichen) bezeichnet. Eine nicht signifikante Trendvariable führt zur Klassifikation "-".

Abbildung 2.22: Ausgaben je SchülerIn/StudentIn in US-Dollar (kaufkraftbereinigt), 2004



Q: OECD (2007). Reihung der Länder nach den Ausgaben je SchülerIn der Primär-, Sekundar- und Post-Sekundarstufe. Ungarn, Italien, Luxemburg, Polen, Portugal, Schweiz und Slowenien: Nur Ausgaben öffentlicher Institutionen.

Bei den Ausgaben je SchülerIn der Primär-, Sekundar- und Post-Sekundarstufe verzeichnet Österreich mit 8938 US-Dollar die vierthöchsten Ausgaben im Sample und liegt damit um 37% über dem Durchschnitt der Stichprobe von 6483 US-Dollar. Lediglich die USA, Norwegen, die Schweiz und Luxemburg tätigen höhere Pro-Kopf-Ausgaben. Im Tertiärbereich weist Österreich einen Wert von 9595 US-Dollar aus, der noch um 17% über dem Durchschnitt der Stichprobe (8212 US-Dollar) liegt.

2.3.4 Strukturelle Bestimmungsfaktoren der Bildungsausgaben

In der Gesamtschau der bisher betrachteten Daten ist festzuhalten, dass der Staatssektor in Österreich im Vergleich mit anderen EU-15-Ländern stets leicht über dem Durchschnitt liegende Bildungsausgaben tätigt. Je nach verwendetem Maßstab ist allerdings über den Zeitraum 1995-2006/2007 eine Stagnation oder sogar ein (relativer) Rückgang der Ausgaben festzustellen. Dabei erscheint insbesondere ein Vergleich mit den skandinavischen Wohlfahrtsstaaten lohnenswert, die ein vergleichbares Wohlstandsniveau wie Österreich haben. Während Dänemark und Schweden zu den Ländern mit den höchsten öffentlichen Ausgaben für das Bildungswesen (in % des BIP) zählen, bewegen sich Norwegen und Finnland bei der Bildungsausgabenquote auf einem ähnlichen Niveau wie Österreich. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie die unterschiedlichen Niveaus der staatlichen Ausgaben erklärt werden können.

Die Höhe der in einem Land getätigten Bildungsausgaben ist das Ergebnis eines politisch-bürokratischen Willensbildungsprozesses. Neben institutionellen Rahmenbedingungen der politischen Entscheidungsfindung stellen somit die – schwer messbaren – Präferenzen der Bürger und die politischen Prioritäten der Regierung zentrale Bestimmungsfaktoren der Ausgabenhöhe dar. Es dürfte insbesondere von Bedeutung sein, ob und inwieweit die Bereitstellung von Bildung (auf verschiedenen Stufen des Bildungswesens) in der Bevölkerung als öffentliche Aufgabe angesehen wird.

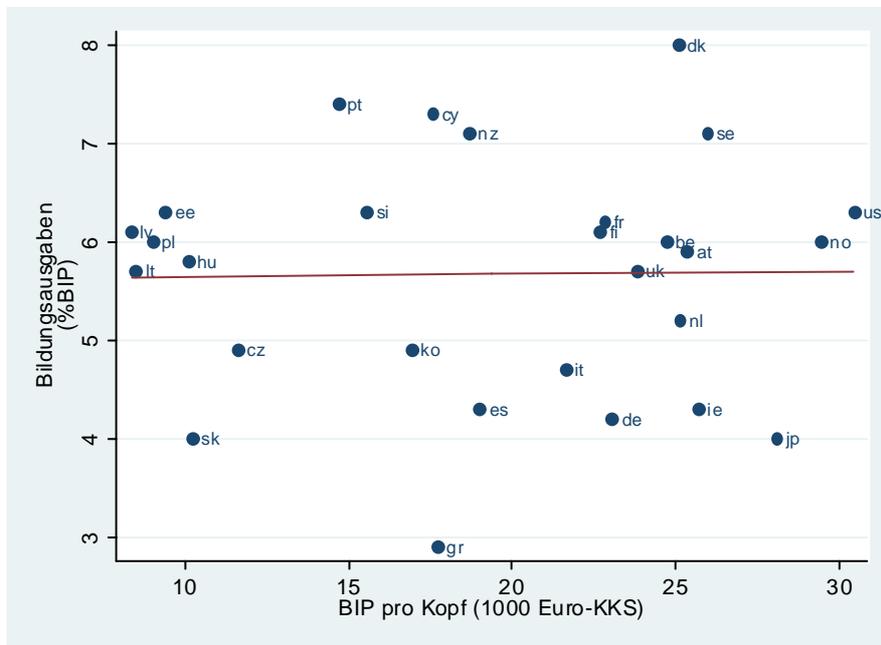
Allerdings dürften neben den politischen Präferenzen auch strukturelle Faktoren die Höhe der Bildungsausgaben in einem Land beeinflussen. Dabei kommen vor allem der am BIP pro Kopf gemessene Entwicklungsstand der Volkswirtschaft und die Altersstruktur der Bevölkerung als hauptsächliche Bestimmungsfaktoren in Betracht.

Mit Blick auf das (durchschnittliche) Wohlstandsniveau der Bevölkerung – gemessen z. B. am BIP pro Kopf – könnte die plausible Hypothese formuliert werden, dass die Nachfrage nach (öffentlichen) Bildungsleistungen mit zunehmender Einkommenshöhe steigt. Die These könnte insbesondere auf das tertiäre Bildungswesen zutreffen, wenn man davon ausgeht, dass Länder mit einem hohen Pro-Kopf-BIP tendenziell näher an der Technologieschwelle zu verorten sind.

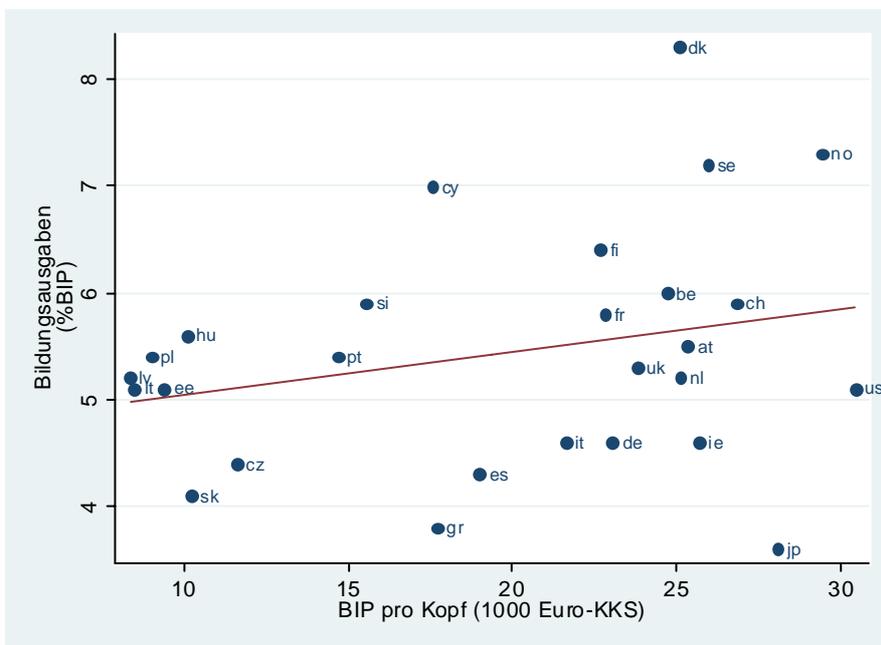
Die in Abbildung 2.23 illustrierten Zusammenhänge zwischen der Höhe der Bildungsausgaben (in % des BIP) im Durchschnitt der Jahre 2003-2006 (bzw. 2005) und dem Pro-Kopf-Einkommen (in 1000 Euro-KKS) des Jahres 2002 sprechen deutlich gegen die Hypothese, dass mit höherem Wohlstandsniveau die öffentlichen Ausgaben für Bildung zunehmen. In der Abgrenzung der Gesamtausgaben nach COFOG (Grafik A) ist überhaupt keine Beziehung zu erkennen; in der Abgrenzung nach der Bildungsstatistik (Grafik B) ein nur schwach positiver Zusammenhang. Betrachtet man nur die Ausgaben für die Primär- und Sekundarstufe (Grafik C) besteht offenbar ebenfalls keine sehr ausgeprägte positive Beziehung. Lediglich in Grafik D, in der die Bildungsausgaben auf der Tertiärstufe nach Abgrenzung der Bildungsstatistik dem Pro-Kopf-BIP gegenübergestellt werden, lässt sich die erwartete positive Beziehung erkennen. Dabei kann der Zusammenhang jedoch auch auf einer umgekehrten Kausalität beruhen, wenn Länder, die hohe Ausgaben für den tertiären Bildungssektor tätigen und dies bereits in der Vergangenheit getan haben, durch kräftiges Wachstum ein höheres Wohlstandsniveau erreicht haben.

Abbildung 2.23: Öffentliche Bildungsausgaben 2003-2006 (2005) und Pro-Kopf-Einkommen, 2002

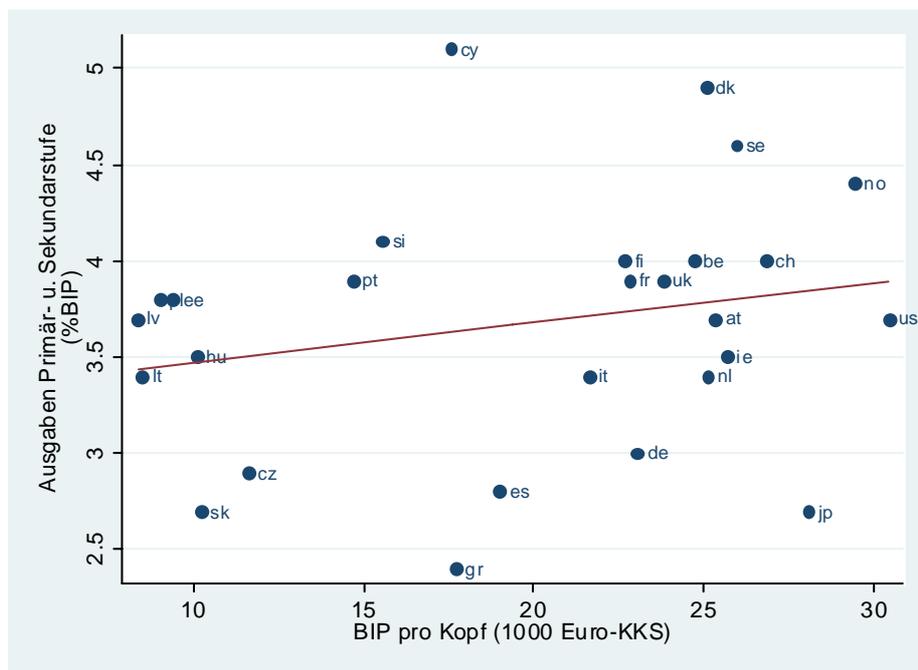
A. Gesamte öffentliche Bildungsausgaben nach COFOG-Abgrenzung



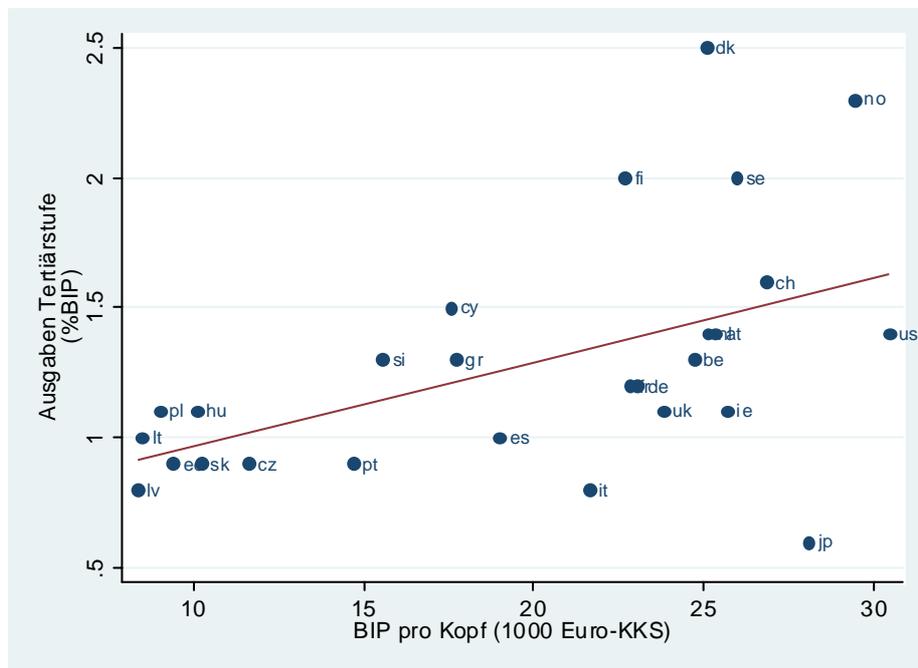
B. Gesamte öffentliche Bildungsausgaben nach Abgrenzung Bildungsstatistik



C. Öffentliche Bildungsausgaben auf der Primär- und Sekundarstufe nach Abgrenzung Bildungsstatistik

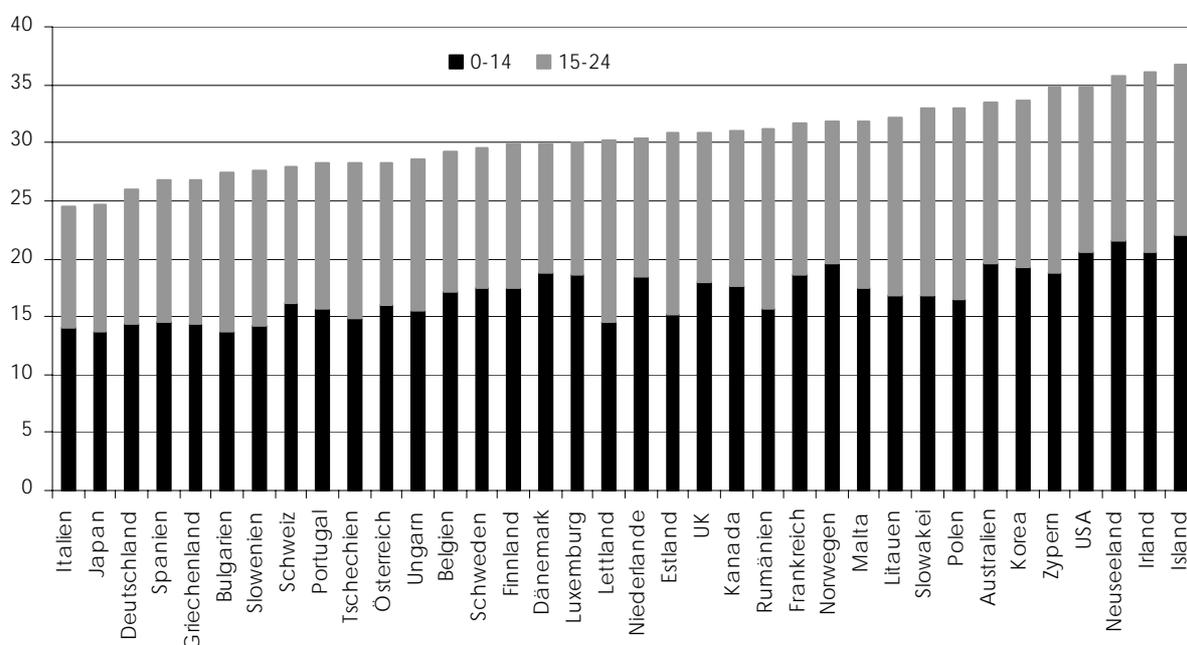


D. Öffentliche Bildungsausgaben auf der Tertiärstufe nach Abgrenzung Bildungsstatistik



Bildungsausgaben rechnen – wie die Gesundheitsausgaben – zu den altersabhängigen Ausgabenkategorien. Obwohl Bildungspolitik auch immer stärker auf lebenslanges Lernen zielt, dürfte die Ausgabenhöhe nicht unwesentlich vom Anteil der jüngeren Menschen an der gesamten Bevölkerung abhängig sein. Die Abbildung 2.24 zeigt erhebliche Unterschiede der demographischen Strukturen. Italien und Japan haben einen Bevölkerungsanteil der unter 25-Jährigen von weniger als 25%, aber auch Deutschland, Spanien und Griechenland liegen kaum darüber. Am anderen Ende des Spektrums finden sich die USA, Neuseeland, Irland und Island, die mit einem Anteil von knapp 35% oder darüber deutlich jüngere Strukturen haben. Unterschiede finden sich auch beim Bevölkerungsanteil der unter 15-Jährigen (dunkle Balkenanteile). Österreich liegt mit Anteilen von 16% (unter 15-Jährige) und 12,3% (15- bis 24-Jährige) jeweils knapp unterhalb der Mittelwerte (17% bzw. 13,4%) der Stichprobe.

Abbildung 2.24: Anteil der unter 15- und unter 25-Jährigen an der Gesamtbevölkerung in %, 2005

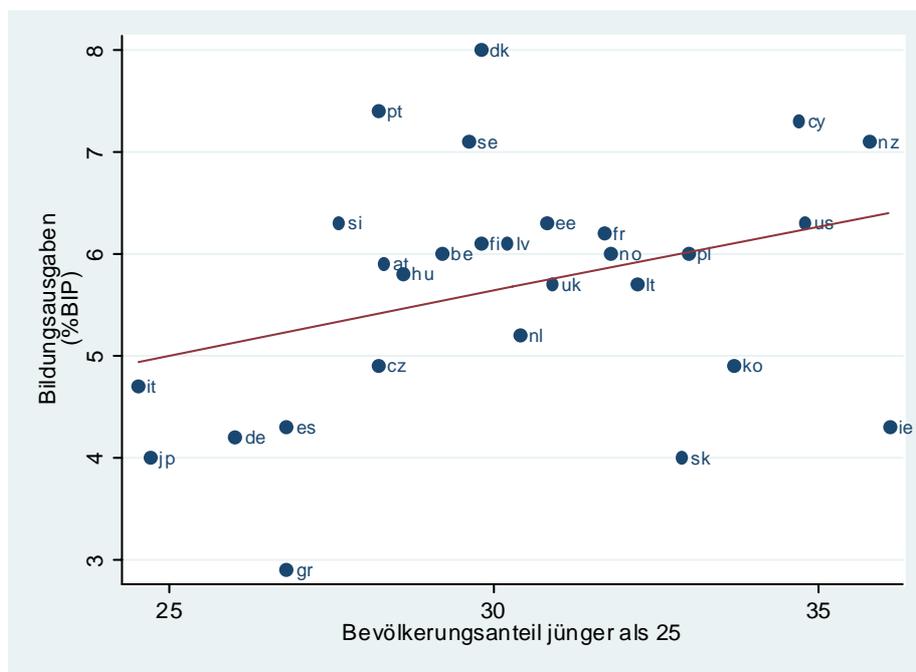


Q: Eurostat und United Nations Population Database.

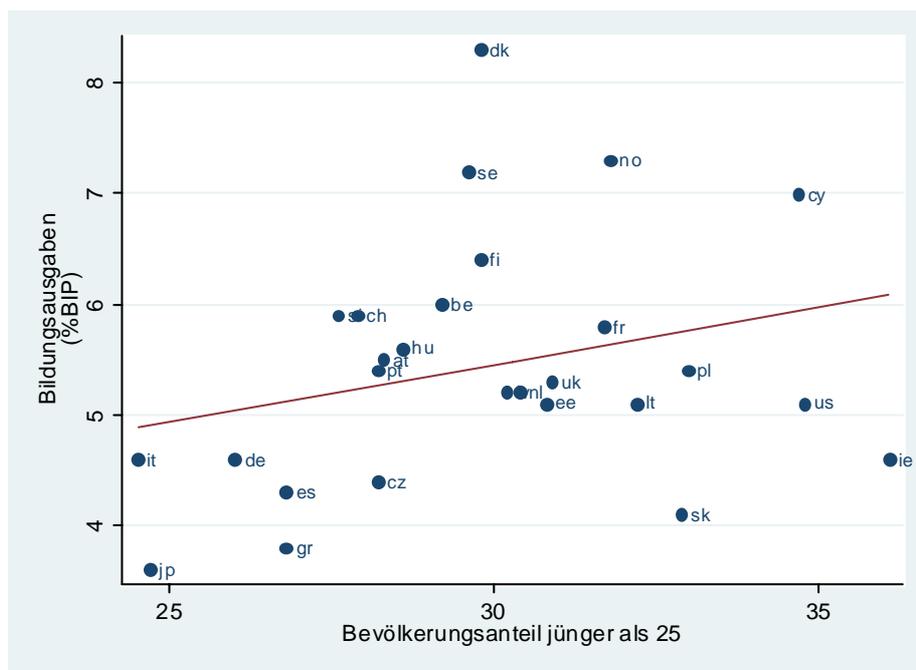
Die folgenden Streudiagramme stellen die Bildungsausgaben (und ihre Subkategorien) den Bevölkerungsanteilen der jüngeren Menschen an der Gesamtbevölkerung gegenüber. Die Grafiken A und B zeigen zwar den erwarteten positiven Zusammenhang zwischen den gesamten Bildungsausgaben und dem Bevölkerungsanteil der unter 25-Jährigen. Allerdings fällt die Streuung relativ groß aus. Grafik C illustriert eine auf 1%-Niveau signifikant positive Beziehung zwischen den öffentlichen Ausgaben im Primär- und Sekundarbereich und dem Bevölkerungsanteil der unter 15-Jährigen. Kein (bzw. ein leicht negativer) Zusammenhang scheint dagegen zwischen den Ausgaben im Tertiärbereich und den Bevölkerungsanteilen der 15- bis 24-Jährigen zu bestehen (Grafik D).

Abbildung 2.25: Öffentliche Bildungsausgaben 2003-2006 (2005) und Bevölkerungsstruktur, 2005

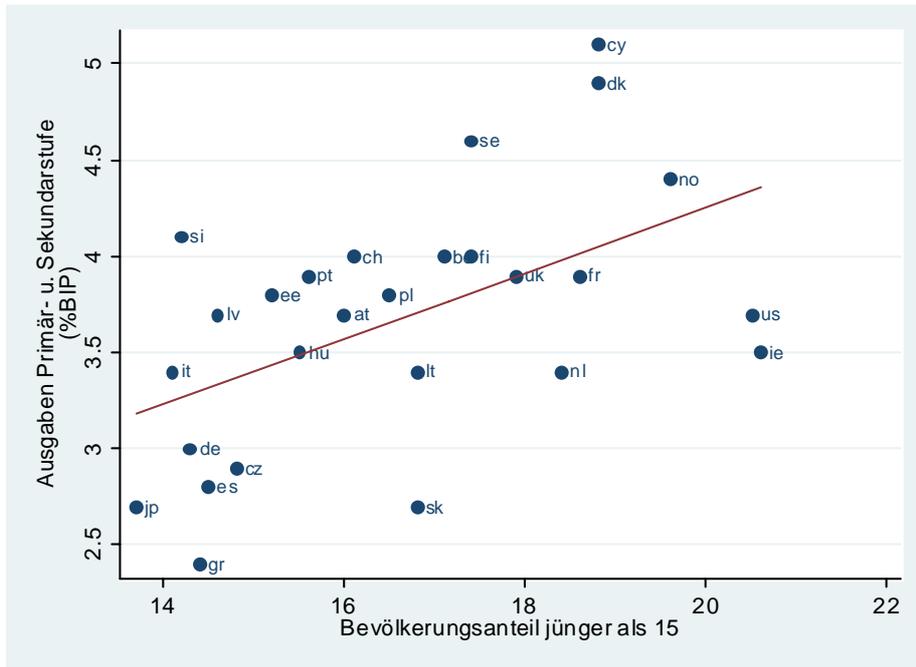
A. Gesamte öffentliche Bildungsausgaben nach COFOG-Abgrenzung



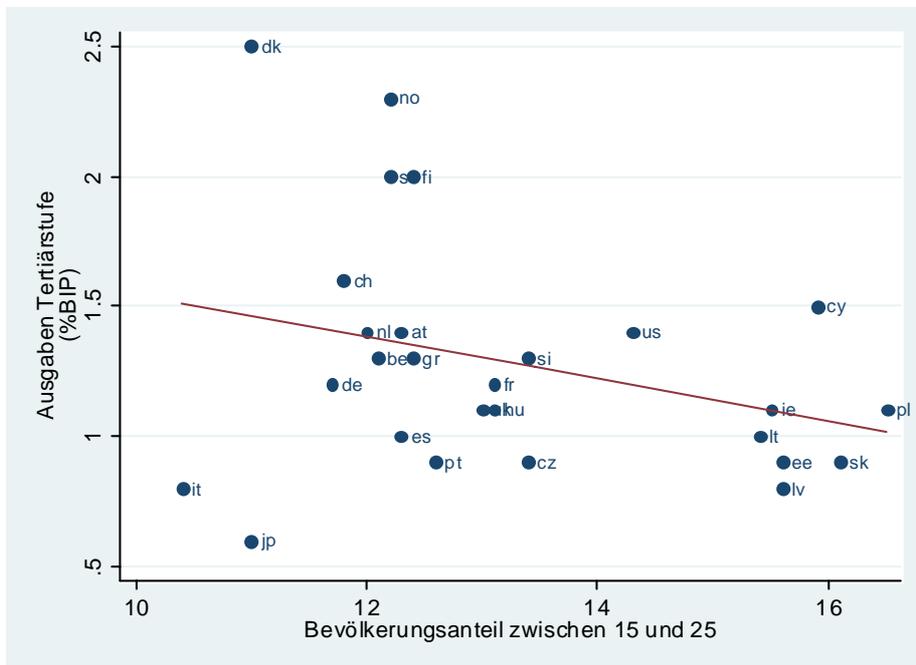
B. Gesamte öffentliche Bildungsausgaben nach Abgrenzung Bildungsstatistik



C. Öffentliche Bildungsausgaben auf der Primär- und Sekundarstufe nach Abgrenzung Bildungsstatistik



D. Öffentliche Bildungsausgaben auf der Tertiärstufe nach Abgrenzung Bildungsstatistik



Die nachstehend in Übersicht 2.12 und Übersicht 2.13 angeführten Ergebnisse einfacher Regressionsanalysen bestätigen im Wesentlichen die Resultate der grafischen Darstellungen. Generell zeigt sich, dass vor allem der Bevölkerungsanteil der unter 15-Jährigen hohe Erklärungskraft für die Bildungsausgaben (in % des BIP) im Durchschnitt der Jahre 2003-2006/2005 hat. Das trifft überraschenderweise sogar für die staatlichen Ausgaben auf der tertiären Bildungsstufe zu.

Übersicht 2.12: Bildungsausgaben und strukturelle Einflussfaktoren: Ergebnisse von Regressionsanalysen (umfassendes Sample)

| Bildungsausgabenkategorie (% BIP) | Bevölkerungsanteil unter 15 | Bevölkerungsanteil 15-24 | BIP pro Kopf in 2002* | Konstante | R2 | Beob. |
|---------------------------------------|-----------------------------|--------------------------|-----------------------|-----------------|------|-------|
| Gesamt (VGR/COFOG) | 0,38 (0,005) | -0,29 (0,232) | -0,09 (0,086) | 4,81 (0,122) | 0,24 | 28 |
| Gesamt (Bildungsstatistik) | 0,51 (0,002) | -0,45 (0,044) | -0,09 (0,056) | 4,72 (0,073) | 0,40 | 27 |
| Primär-/Sekundarstufe (Bildungsstat.) | 0,23 (0,007) | -0,11 (0,353) | -0,03 (0,418) | 1,83 (0,204) | 0,30 | 27 |
| Tertiärstufe (Bildungsstatistik) | | 0,00 (0,948) | 0,03 (0,005) | 0,58 (0,558) | 0,25 | 27 |
| Tertiärstufe (Bildungsstatistik) | 0,18 (0,008) | -0,17 (0,048) | -0,02 (0,402) | 0,85 (0,351) | 0,50 | 27 |

Q: WIFO-Berechnungen. Methode: OLS. Heteroskedastizitätskonsistente (robuste) P-Werte in Klammern. (*): Durbin-Wu-Hausman-Tests liefern keine Hinweise auf Endogenität der Variable. Das Sample umfasst die EU-27-Länder ohne Bulgarien, Rumänien, Malta und Luxemburg. Hinzu kommen noch die USA, Norwegen, Japan, sowie (fallweise, wenn Daten verfügbar) die Schweiz und Korea.

Übersicht 2.13: Bildungsausgaben und strukturelle Einflussfaktoren: Ergebnisse von Regressionsanalysen (Sample ohne neue EU 12)

| Bildungsausgabenkategorie (% BIP) | Bevölkerungsanteil unter 15 | Bevölkerungsanteil 15-24 | BIP pro Kopf in 2002* | Konstante | R2 | Beob. |
|---------------------------------------|-----------------------------|--------------------------|-----------------------|-----------------|------|-------|
| Gesamt (VGR/COFOG) | 0,62 (0,000) | -0,82 (0,003) | -0,09 (0,269) | 7,22 (0,028) | 0,51 | 19 |
| Gesamt (Bildungsstatistik) | 0,69 (0,000) | -0,95 (0,000) | -0,08 (0,122) | 7,46 (0,122) | 0,69 | 18 |
| Primär-/Sekundarstufe (Bildungsstat.) | 0,35 (0,000) | -0,41 (0,000) | -0,03 (0,330) | 3,66 (0,000) | 0,64 | 18 |
| Tertiärstufe (Bildungsstatistik) | | -0,05 (0,661) | 0,05 (0,105) | 0,90 (0,497) | 0,14 | 18 |
| Tertiärstufe (Bildungsstatistik) | 0,24 (0,003) | -0,32 (0,004) | -0,01 (0,662) | 1,64 (0,110) | 0,54 | 18 |

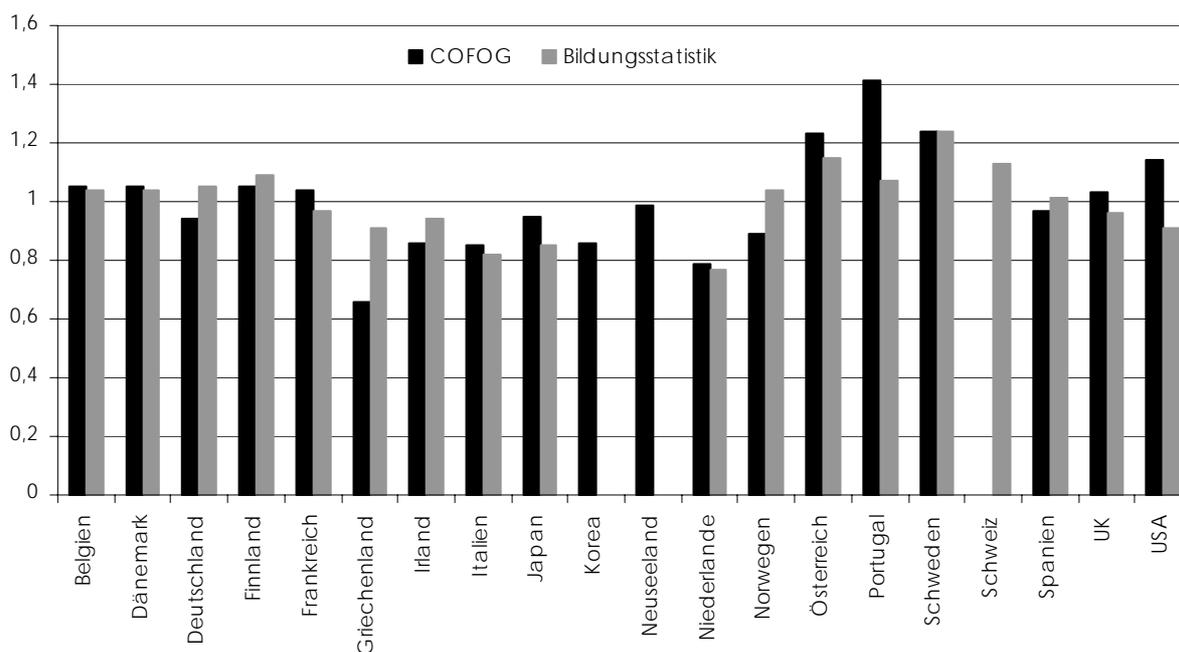
Q: WIFO-Berechnungen. Methode: OLS. Heteroskedastizitätskonsistente (robuste) P-Werte in Klammern. (*): Durbin-Wu-Hausman-Tests liefern keine Hinweise auf Endogenität der Variable. Das Sample umfasst die EU-15-Länder, die USA, Norwegen, Japan, sowie (fallweise, wenn Daten verfügbar) die Schweiz und Korea.

Der Anteil der 15- bis 24-Jährigen ist mit den Bildungsausgaben insgesamt und auch mit den Ausgaben auf der Tertiärstufe negativ korreliert. Dieses Ergebnis könnte einerseits darauf hin deuten, dass die Verantwortung für tertiäre Bildung stärker vom öffentlichen in den privaten Sektor verlagert wird.

Das Pro-Kopf-BIP im Jahr 2002 (gemessen in 1000 Euro-KKS) steht mit den staatlichen Bildungsausgaben der Folgejahre in negativer (!) Beziehung, wenn für die Bevölkerungsstruktur kontrolliert wird. Lediglich in einer Schätzung für die Tertiärstufe zeigt sich der erwartete positive Zusammenhang, der in der zweiten Modellspezifikationen aber nicht stabil ist.

Übersicht 2.13 zeigt, dass die Resultate *nicht* von den neuen EU-Mitgliedern getrieben sind, die sich noch in einem wirtschaftlichen Aufholprozess befinden. Werden die Schätzungen ohne die neuen Mitgliedsländer wiederholt, werden die festgestellten Zusammenhänge sogar tendenziell stärker. So erklären die drei strukturellen Faktoren in den Gleichungen für die Bildungsausgaben nach COFOG bzw. nach Bildungsstatistik 51% bzw. sogar 69% der Varianz.

Abbildung 2.26: Öffentliche Bildungsgesamtausgaben in % des BIP
Laufende Ausgaben in Relation der erwarteten Ausgaben, $\bar{\sigma}$ 2003/2006



Q: WIFO-Berechnungen.

Im Folgenden werden die aus den Regressionsgleichungen bei Berücksichtigung der strukturellen Determinanten von Bildungsausgaben ermittelten erwarteten Ausgaben den tatsächlichen Ausgaben gegenüber gestellt. In Anlehnung an *Heller – Tait* (1982) wird zur Illustration ein Quotient aus realisierten und erwarteten Werten gebildet. Je näher der Quo-

tient bei Eins liegt, desto eher entsprechen die tatsächlichen Ausgaben den durch die strukturellen Faktoren determinierten Ausgaben. Quotienten unter Eins signalisieren geringere als erwartete und Quotienten größer als Eins höhere als (strukturell) erwartete Ausgaben⁶⁰). Für die Berechnungen werden die Schätzgleichungen aus dem kleineren Ländersample herangezogen.

Dabei zeigt sich, dass die Bildungsausgaben in Österreich – sowohl in der Berechnung nach COFOG als auch nach Abgrenzung der Bildungsstatistik – jeweils recht deutlich (ca. 20%) über den erwarteten Ausgaben liegen. Schweden weist für beide Indikatoren vergleichbar hohe Werte wie Österreich aus, während Dänemark, das hohe tatsächliche Ausgaben tätigt, kaum über den strukturell erwarteten Werten liegt. Gleiches gilt für Finnland.

Bei der Interpretation der Ergebnisse sollte allerdings beachtet werden, dass die ermittelten Werte sowohl unterschiedlich starke Präferenzen für staatliche Bildungsausgaben als auch mögliche Ineffizienzen bei der staatlichen Aufgabenerfüllung widerspiegeln können. Letzteres kann nur ermittelt werden, wenn die Performance der Bildungspolitik im Rahmen von Effizienzanalysen berücksichtigt wird (siehe Kapitel 4)⁶¹). Speziell für das Schulwesen sind auch Vorschläge für institutionelle Reformen, die auf den Abbau von Doppelgleisigkeiten und schlankere Verwaltungsstrukturen sowie auf eine bessere Zusammenführung von Aufgaben-, Ausgaben- und Entscheidungskompetenz im föderativen Kontext zielen, sowohl im Österreich-Konvent als auch in der Expertengruppe zur Bundesstaats- und Verwaltungsreform diskutiert worden, von denen mögliche Effizienzgewinne erwartet werden könnten.

2.4 Öffentliche Ausgaben für Forschung und Entwicklung

2.4.1 Staatliche vs. private Bereitstellung von F&E

Forschung und experimentelle Entwicklung (F&E) ist die systematisch betriebene schöpferische Tätigkeit zur Erhöhung des Bestandes an Wissen, darunter Wissen über Menschen, Kultur und Gesellschaft, sowie die Nutzung dieses Wissens zur Entwicklung neuer Anwendungen (Crowley, 2004). F&E-Ausgaben können somit als Investitionen in Wissen um neue Technologien und Verfahren interpretiert werden, die eine ökonomisch effizientere Kombination von Sach- und Humankapital ermöglichen. Hierbei wird in drei Kategorien unterteilt:

- *Grundlagenforschung*: Diese besteht aus experimentellen oder theoretischen Arbeiten, deren Ziel es in erster Linie ist, neue Erkenntnisse über grundlegende Phänomene und

⁶⁰) Die Vorgehensweise entspricht der Vorstufe einer Stochastic Frontier-Analyse. Allerdings erfolgt aufgrund der zu geringen Zahl der Beobachtungen keine Zerlegung der Fehlerterme in einen (systematischen) Ineffizienz-Teil und einen 'normalen' Fehler.

⁶¹) Darüber hinaus könnten noch andere strukturelle Einflussfaktoren die Höhe der Bildungsausgaben beeinflussen, die hier in den einfachen Schätzungen keine Berücksichtigung gefunden haben. So könnte etwa der Anteil an SchülerInnen mit Migrationshintergrund eine Rolle spielen.

wahrnehmbare Tatsachen zu gewinnen, ohne dabei jedoch auf eine bestimmte Anwendungsmöglichkeit oder Nutzung hinzuarbeiten.

- *Angewandte Forschung*: Diese besteht ebenfalls aus originären Untersuchungen zur Erlangung neuer Kenntnisse, die jedoch in erster Linie auf ein bestimmtes praktisches Ziel ausgerichtet sind. In der angewandten Forschung konkretisiert sich der technische Fortschritt in Form von Erfindungen (Inventionen).
- *Experimentelle Entwicklung* ist die systematische Arbeit, die auf durch Forschung und/oder praktische Erfahrung gewonnenen Erkenntnissen aufbaut und die Herstellung neuer Werkstoffe, Produkte oder Geräte, die Einführung neuer Verfahren, Systeme und Dienstleistungen oder die umfassende Verbesserung bereits vorhandener oder eingeführter Produkte, Verfahren und Dienstleistungen zum Ziel hat.

Sowohl theoretische als auch empirische Beiträge in der einschlägigen Literatur sehen im technischen Fortschritt und in Forschungs- und Entwicklungsausgaben eine Schlüsselgröße für die gesamtwirtschaftliche Produktivitäts- und Wachstumsentwicklung (z. B. *Legler, 2004, Falk et al. 2006, European Commission, 2008*). Die positiven gesamtwirtschaftlichen Effekte von F&E sind in der Literatur mittlerweile umfassend und gut belegt. So zeigen Ergebnisse einer aktuellen WIFO-Untersuchung von *Falk – Hake (2008)* auf Basis einer Studie von 21 OECD-Ökonomien für den Zeitraum 1975–2007, dass die gesamtwirtschaftliche Faktorproduktivität sowohl durch den inländischen als auch den ausländischen F&E-Kapitalstock bestimmt wird. In ihren Schätzungen kommen Falk – Hake zu dem Ergebnis, dass der Produktivitätseffekt der gesamten F&E-Kapazitäten in Österreich tendenziell sogar höher ist als im Durchschnitt der OECD-Länder.

Die wohlfahrtstheoretische Rechtfertigung staatlicher Ausgaben für F&E beruht auf ähnlichen Begründungsansätzen wie im Fall der Bildungsausgaben. Aufwendungen der Unternehmen für F&E sind als Investitionen zu betrachten, für deren Höhe die Gegenwartswerte der erwarteten Investitionserträge und der Investitionskosten ausschlaggebend sind. Aus wohlfahrtstheoretischer Sicht könnte der Staat aus mehreren Gründen einen gewissen Anteil der F&E -Aufwendungen übernehmen (z. B. *Falk et al., 2006*):

- **Externe Effekte**: Der Nutzen neu geschaffenen Wissens lässt sich in vielen Fällen nicht auf das entdeckende Unternehmen beschränken. Andere, nicht forschende Unternehmen können nicht vollständig von den gewonnenen Erkenntnissen ausgeschlossen werden. Diese externen Erträge werden jedoch von den entwickelnden Unternehmen bei der Kalkulation eigener F&E-Aufwendungen nicht berücksichtigt. Die marktwirtschaftliche Allokation ist ineffizient, wenn aufgrund starker Anreize zum Trittbrettfahrerverhalten die Forschungsaktivitäten in zu geringem Maße vorgenommen oder sogar völlig unterlassen werden. Entscheidend ist, dass die erwarteten sozialen Erträge der F&E-Aktivitäten die erwarteten privaten Erträge übersteigen. Durch eine staatliche Förderung der privaten Forschungsaktivitäten kann eine Internalisierung der externen Effekte erreicht werden.
- **Unvollständige Information und hohe Unsicherheit** über die künftigen Erträge der F&E-Ausgaben behindern die effiziente Allokation von Ressourcen, da sowohl potentiell

innovierende Unternehmen als auch potentielle Investoren die Vor- und Nachteile bestimmter Forschungsprojekte nicht beurteilen können. Somit fehlt einerseits die Grundlage, auf der rationale Erwartungen gebildet werden können. Andererseits sind einzelne Kapitalgeber bei hoher Unsicherheit über die zu erwartenden Erträge auch kaum bereit, die Finanzierungsrisiken zu übernehmen.

- Unteilbarkeiten oder minimal-effiziente Größen: Großforschungsprojekte lassen sich von kleinen Einheiten oft nicht betreiben und erfordern einen Mindestumfang notwendiger Investitionen. Bei hohen Kapitalmarktrisiken unterlassen Unternehmen möglicherweise sozial wünschenswerte Forschungsaktivitäten oder tätigen diese nur in einem suboptimalen Volumen.

Im Allgemeinen finanziert der Staat Forschung und experimentelle Entwicklung sowohl über die Ausgabenseite (direkte Förderung) als auch über die Einnahmenseite (steuerliche Förderung) des Budgets. Direkte Maßnahmen beinhalten die unmittelbare Bereitstellung von Finanzmitteln für geförderte Unternehmen, private oder öffentliche Forschungseinrichtungen oder Universitäten. Als besondere Form der direkten Förderung können Unternehmen in Österreich eine Forschungsprämie geltend machen. Hier beteiligt sich der Staat direkt an einem Teil (maximal 8%) der Forschungsausgaben der Unternehmen. Diese werden im Gegensatz zu den Forschungsfreibeträgen auf der Ausgabenseite verbucht und als direkte Staatsausgaben gezählt. Eine weitere Form der Forschungsförderung ist die Bereitstellung von Risikokapital für forschende Einheiten.

Neben der allgemeinen steuerlichen Absetzbarkeit von F&E-Ausgaben gibt es als besondere Form der steuerlichen Förderung zum einen den Forschungsfreibetrag (max. 25%) durch den Unternehmen in ihrer Körperschaftssteuererklärung F&E-Aufwendungen steuermindernd geltend machen können. Die begünstigten Aufwendungen umfassen die Entwicklung oder Verbesserung volkswirtschaftlich wertvoller Erfindungen, jedoch nicht die Verwaltungs- und Vertriebskosten im Bereich F&E. Der Forschungsfreibetrag taucht als Steuerausfall auf der Einnahmenseite des Staates auf⁶²).

Studien zum wirtschaftlichen Nutzen wissenschaftlicher Forschung belegen, dass Universitäten und außeruniversitäre Institutionen eine Schlüsselrolle für die Generierung von Innovationen haben. Zudem tragen sie durch Aus- und Weiterbildung maßgeblich zur Innovationskraft der Unternehmen bei (Falk – Hake, 2008). So kommen Beise – Stahl (1999) auf Basis einer Studie von 2300 Unternehmen in Deutschland zu dem Ergebnis, dass die öffentliche Forschung bei

⁶²) Im Jahr 2001 belief sich die steuerliche Forschungsförderung des Unternehmenssektors in Österreich auf 177 Mio. Euro, was in etwa den 175 Mio. entspricht, was an direkter öffentlicher Förderung für selbigen aufgewendet wurde (Falk *et al.*, 2006). Dies bedeutet, dass der Staat in Österreich für den Unternehmenssektor ungefähr 50% seiner Förderungen direkt und 50% indirekt finanziert. Hier wird deutlich, dass beim internationalen Vergleich staatlicher F&E-Aufwendungen der Anteil indirekter Förderungen mit berücksichtigt werden sollte. Ein Land mit vergleichsweise niedriger F&E-Ausgabenquote könnte den überwiegenden Anteil seiner Förderungen indirekt finanzieren (über Steuerausfälle) und somit bei der Betrachtung der aggregierten Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen (direkte u. indirekte) bei weitem besser abschneiden, als dies die Quote der direkten Förderung zuerst erscheinen lässt.

9% der Unternehmen maßgeblich für die Einführung neuer Produkte oder Prozesse war. Für Österreich steht eine entsprechende Untersuchung aus.

Mit Blick auf die Förderung von F&E-Aktivitäten in Unternehmen stellen sich noch eine Reihe anderer Fragen. Ob mögliche externe Effekte der Forschung auf Unternehmensebene als Rechtfertigung für staatliche F&E-Ausgaben dienen können, hängt stark davon ab, inwieweit die privaten Erträge aus den F&E-Investitionen von den gesellschaftlichen Erträgen differieren. Dies wird insbesondere auch von der Funktionsfähigkeit des Urheberschutzes bestimmt. Im Allgemeinen ist davon auszugehen, dass staatliche Förderungen oder eigene Forschung in staatlichen Institutionen vor allem im Bereich der Grundlagenforschung wohlfahrtstheoretisch zu rechtfertigen sind. Für die Förderung der experimentellen Produktweiterentwicklung dürften die nicht-internalisierten externen Erträge erheblich geringer sein. In diesem Zusammenhang stehen staatliche Förderungsinstitutionen auch vor dem Problem der Mitnahmeeffekte, wenn private Unternehmen öffentliche Forschungsgelder für Projekte erhalten, die sie ohnehin durchgeführt hätten, auch wenn sie keine Mittel erhalten hätten.

Weiters stellt sich die Frage, ob eine staatliche Unterstützung der privaten Finanzierung von Forschung und Entwicklung geeignet ist, um *zusätzliche* Forschungsaufwendungen privater Unternehmen auszulösen, oder ob die öffentlichen Förderungen eher eine Verdrängung ("crowding out") privater F&E-Investitionen verursachen. In einer Metastudie greifen *David et al.* (2000) sowohl auf Untersuchungen zurück, die ausschließlich auf Daten aus den USA basieren, als auch auf Studien aus anderen Ländern. Die Mehrzahl der berücksichtigten Studien verwirft dabei die crowding out-Hypothese. Unter 33 verwendeten Studien finden sich zwar elf, die ein crowding out feststellen. Neun der elf Studien basieren allerdings auf Daten aus den USA. Die Autoren führen dies durch den hohen Anteil an militärischen Forschungsaufwendungen in den USA zurück. Lediglich zwei Studien, basierend auf Daten anderer Länder, konnten ein crowding out privater F&E-Aufwendungen finden, dies jedoch nur auf Firmenebene. *Aerts – Schmidt* (2006) untersuchen die Auswirkungen staatlicher F&E-Förderung in Deutschland und Flandern und können keine Verdrängung privater F&E-Mittel feststellen. Vielmehr kommen sie zu dem Schluss, dass staatlich geförderte Unternehmen wesentlich forschungsintensiver sind als nicht geförderte. Dieser Aspekt wird bei der Untersuchung der Effizienz und der Effektivität der öffentlichen F&E-Ausgaben noch näher beleuchtet.

In der bereits oben erwähnten WIFO-Studie von *Falk – Hake* (2008) wird gezeigt, dass sowohl die steuerliche F&E-Förderung als auch die direkte projektbezogene F&E-Förderung einen signifikanten Einfluss auf die unternehmerischen F&E-Ausgaben haben. Für Österreich liegt die Elastizität der F&E-Ausgaben bezogen auf die steuerliche Behandlung der F&E-Ausgaben bei 1. Das bedeutet, dass eine Reduktion der F&E-Kosten infolge der steuerlichen Förderung um 1% eine Erhöhung der privaten F&E-Ausgaben im Ausmaß von ebenfalls 1% zur Folge hat. Dieser Wert entspricht dem Durchschnitt der OECD-Länder. Hinsichtlich der direkten F&E-Förderung kommen *Falk – Hake* (2008) zum Ergebnis, dass eine Steigerung der F&E-Förderung um einen Euro eine Steigerung der gesamten F&E-Ausgaben um 1,7 Euro induziert. Dieser

Hebel liegt ebenfalls im Durchschnitt der OECD-Länder. Insgesamt führen zusätzliche Fördergelder offenbar nicht zu einer Verdrängung, sondern zu einer Ausweitung der von den Unternehmen finanzierten F&E-Ausgaben.

2.4.2 Staatliche F&E-Aufwendungen in Österreich

Für die Dokumentation der öffentlichen F&E-Ausgaben werden mit GBAORD ("government budget appropriations or outlays on R&D") und den öffentlich finanzierten GERD ("government financed gross domestic expenditure on R&D") zwei verschiedene Kennziffern herangezogen, die sich in Abgrenzung und der Erhebungsmethode teilweise unterscheiden (siehe Kasten "Erfassung von staatlichen F&E-Aufwendungen: GBAORD vs. staatlich finanzierte GERD"). Aufgrund der beschriebenen Vielschichtigkeit der Instrumente zur F&E-Förderung und aufgrund der Schwierigkeiten einer exakten Abgrenzung öffentlicher F&E-Ausgaben von allgemeinen Bildungsausgaben sind internationale Vergleiche allerdings nicht immer ganz zuverlässig.

Die Übersicht 2.14 zeigt anhand dieser beiden Datenquellen die Entwicklung der öffentlichen F&E-Ausgaben in Österreich zwischen 1981 und 2007.

Seit 1981 ist sowohl für GBAORD als auch für staatlich finanzierte GERD in Österreich ein starkes Wachstum der nominellen Ausgaben zu beobachten. Die Ausgaben haben sich von 301 (326) Mio. Euro (1981) auf beinahe 1,9 (2,6) Mrd. Euro (2007) erhöht. Das Ausgabenniveau 2007 entspricht bei GBAORD mehr als dem sechsfachen Niveau des Jahres 1981 und bei GERD sogar dem achtfachen. Die F&E-Ausgabenanteile gemessen an der Wirtschaftskraft nehmen im betrachteten Zeitraum ebenfalls zu. Diese steigerten sich bei GBAORD von 0,48% des BIP (1981) auf 0,68% (2007). Bis 1994 nehmen sie kontinuierlich zu und schwanken danach zwischen 0,61% und 0,68% des BIP. Bei den staatlich finanzierten GERD steigern sie sich im betrachteten Zeitraum von 0,52% (1981) auf 0,94% (2007) des BIP. Dies entspricht nahezu einer Verdopplung der Ausgabenquote.

Die öffentlichen F&E-Ausgaben gemessen an den Gesamtausgaben des Sektors Staat folgen einem ähnlichen Trend. Bei GBAORD wachsen sie von 1,22% (1995) auf 1,42% (2007) und bei staatlich finanzierten GERD von 1,34% (1995) auf 1,94% (2007). Von den 1,7 Mrd. Euro vom österreichischen Staat getätigten F&E-Aufwendungen gemäß GERD entfielen im Jahr 2004 13,4% auf den Wirtschaftssektor, 13,9% auf den Staatssektor, 72,5% auf den Hochschulsektor und 0,2% an Organisationen ohne Erwerbszweck.

Übersicht 2.14: F&E-Ausgaben in Österreich (GBAORD/öffentlich finanzierte GERD)

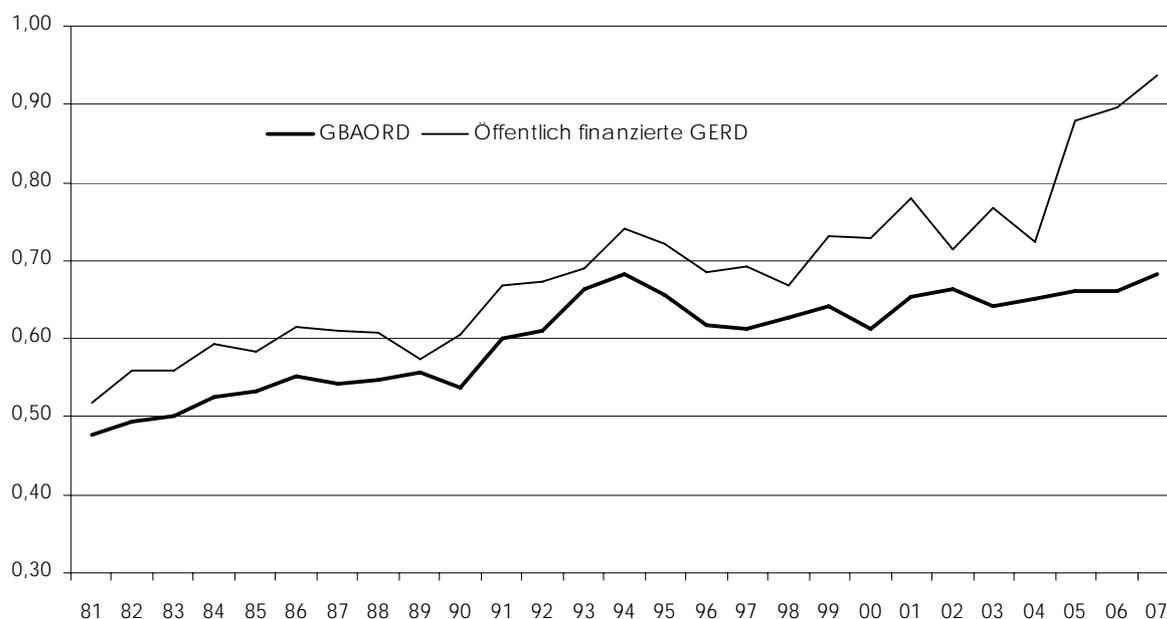
| | GBAORD | | | Öffentlich finanzierte GERD | | |
|------|-----------|-------|---------------------------------|-----------------------------|-------|---------------------------------|
| | Mio. Euro | % BIP | Veränderung gg. Vorjahr in % | Mio. Euro | % BIP | Veränderung gg. Vorjahr in % |
| 1981 | 301 | 0,48 | | 326 | 0,52 | |
| 1982 | 355 | 0,49 | 17,8 | 403 | 0,56 | 23,4 |
| 1983 | 403 | 0,50 | 13,6 | 449 | 0,56 | 11,5 |
| 1984 | 449 | 0,53 | 11,5 | 507 | 0,59 | 12,9 |
| 1985 | 482 | 0,53 | 7,4 | 529 | 0,58 | 4,2 |
| 1986 | 551 | 0,55 | 14,3 | 613 | 0,61 | 15,9 |
| 1987 | 577 | 0,54 | 4,7 | 650 | 0,61 | 6,1 |
| 1988 | 611 | 0,55 | 5,9 | 678 | 0,61 | 4,3 |
| 1989 | 666 | 0,56 | 9,1 | 684 | 0,57 | 1,0 |
| 1990 | 697 | 0,54 | 4,6 | 787 | 0,61 | 15,0 |
| 1991 | 840 | 0,60 | 20,5 | 934 | 0,67 | 18,6 |
| 1992 | 919 | 0,61 | 9,4 | 1011 | 0,67 | 8,3 |
| 1993 | 1074 | 0,66 | 16,9 | 1117 | 0,69 | 10,5 |
| 1994 | 1171 | 0,68 | 9,0 | 1274 | 0,74 | 14,1 |
| 1995 | 1201 | 0,66 | 2,6 | 1323 | 0,72 | 3,8 |
| 1996 | 1151 | 0,62 | -4,2 | 1276 | 0,69 | -3,5 |
| 1997 | 1128 | 0,61 | -2,0 | 1275 | 0,69 | -0,1 |
| 1998 | 1200 | 0,63 | 6,4 | 1276 | 0,67 | 0,1 |
| 1999 | 1281 | 0,64 | 6,8 | 1464 | 0,73 | 14,7 |
| 2000 | 1287 | 0,61 | 0,5 | 1532 | 0,73 | 4,6 |
| 2001 | 1409 | 0,65 | 9,4 | 1682 | 0,78 | 9,8 |
| 2002 | 1467 | 0,66 | 4,1 | 1575 | 0,71 | -6,4 |
| 2003 | 1452 | 0,64 | -1,0 | 1737 | 0,77 | 10,3 |
| 2004 | 1538 | 0,65 | 5,9 | 1710 | 0,72 | -1,6 |
| 2005 | 1620 | 0,66 | 5,3 | 2159 | 0,88 | 26,3 |
| 2006 | 1705 | 0,66 | 5,2 | 2313 | 0,90 | 7,2 |
| 2007 | 1861 | 0,68 | 9,1 | 2556 | 0,94 | 10,5 |

Q: Eigene Berechnungen nach Eurostat und OECD.

Abbildung 2.27 vergleicht die Entwicklung der F&E-Aufwendungen (in % BIP) in der Definition nach GBAORD bzw. staatlich finanzierten GERD in Österreich seit 1981. Bis ins Jahr 2004 verlaufen beide Kurven praktisch parallel, wobei die F&E-Aufwendungen in der Abgrenzung nach GERD im betrachteten Zeitraum immer über dem Niveau von GBAORD liegen. Ab 2004 folgen sie jedoch unterschiedlichen Trends. In der GERD-Klassifizierung erhöhten sich die Ausgaben sehr stark auf fast 1% des BIP im Jahre 2007, während die GBAORD-Quote in Österreich merklich langsamer zunimmt. Nach GERD-Klassifikation hat Österreich am aktuellen Rand die in der EU angestrebte staatliche F&E-Ausgabenquote von 1% des BIP nahezu erreicht. Die Unterschiede sind vor allem dadurch zu erklären, dass in der Abgrenzung nach GBAORD nur die Bundes-Aufwendungen aufscheinen, nicht jedoch die der Länder, wie dies bei staatlich finanzierten GERD der Fall ist. Und gerade von 2004 auf 2005 haben sich die F&E-Aufwendungen der Länder in Österreich von 207,9 Mio. Euro auf 330,2 Mio. Euro deutlich

erhöht, was den rapiden Anstieg der staatlich finanzierten GERD-Ausgaben ab 2004 erklärt (Statistik Austria 2008)⁶³.

Abbildung 2.27: F&E-Ausgaben in Österreich (GBAORD/GERD) in % des BIP, 1981-2007



Q: Eigene Berechnungen nach Eurostat und OECD.

Erfassung staatlicher F&E-Aufwendungen: GBAORD vs. staatlich finanzierte GERD

Beim internationalen Vergleich staatlicher F&E-Aufwendungen geben zwei verschiedene Datenquellen Auskünfte über staatliche Forschungs- und Entwicklungsausgaben, nämlich "GBAORD" (Government budget appropriations or outlays on R&D) und "government financed GERD" (government financed gross domestic expenditure on R&D).

Die staatlichen Mittelzuweisungen bzw. die Ausgaben für Forschung und Entwicklung nach GBAORD umfassen alle im Haushalt des Zentralstaates für F&E ausgewiesenen Mittel. Somit beziehen sie sich auf Haushaltsansätze und nicht auf die tatsächlich getätigten Ausgaben. Mittelzuweisungen der Provinz- oder Regionalverwaltungen sollten zwar in der Berechnung berücksichtigt werden, sofern sie einen nennenswerten Beitrag leisten. Dies ist allerdings gerade für Österreich nicht der Fall.

Falls nicht anders angegeben, enthalten die Daten sowohl die laufenden als auch die Investitionsausgaben, wobei sie nicht nur die F&E-Aktivitäten abdecken, die in öffentlichen Einrichtungen durchgeführt werden, sondern auch die mit öffentlichen Mitteln finanzierten F&E-Aktivitäten in den Unternehmen, den privaten Organisationen ohne Erwerbszweck, den

⁶³) Wie der Verlauf der Kurven in Abbildung 2.27 illustriert, besteht bei der allgemeinen Entwicklung zwischen der Abgrenzung nach staatlich finanzierten GERD und GBAORD eine relativ hohe Korrelation. Betrachtet man sie für jedes verfügbare Jahr so nimmt sie von anfänglichen 0,95 im Jahre 1981 auf 0,71 2006 ab. Dennoch kann man auch bei einem Wert von 0,71 noch von einem relativ engen Zusammenhang beider Datenquellen sprechen.

Hochschulen sowie im Ausland. Die tatsächlichen F&E-Ausgaben sind erst eine gewisse Zeit nach Abschluss des jeweiligen Haushaltsjahres endgültig bekannt und weichen bisweilen deutlich von den ursprünglichen Haushaltsansätzen ab. Die Angaben werden von den einzelstaatlichen Behörden erstellt, die sich dabei auf Daten der öffentlichen Haushalte stützen.

Probleme bei der Datenerstellung sind darauf zurückzuführen, dass die Länder jeweils eigene haushaltstechnische Begriffe und Methoden verwenden, die mit der von Eurostat und der OECD empfohlenen Methodik, wie sie im Frascati-Handbuch ("Proposed standard Practice for surveys of research and experimental development", 2002) dargelegt ist, nicht immer übereinstimmen (Frank, 2006).

Die Abgrenzung nach GERD beinhaltet die Bruttoinlandsausgaben für F&E, die in einem bestimmten Zeitraum im Inland durchgeführt werden. Hierzu gehören auch vom Ausland finanzierte F&E-Aktivitäten im Inland, nicht jedoch inländische Zahlungen für F&E im Ausland. Die Erstellung der Daten erfolgt in Einklang mit den Leitlinien des Frascati-Handbuchs. Der öffentlich finanzierte Teil ("government financed GERD") basiert auf Informationen der F&E-Performer, GBAORD jedoch auf Auskünften der Geldgeber. Government financed GERD beinhaltet nur F&E-Aufwendungen auf nationaler Ebene während der GBAORD-Datensatz auch Forschungsmittel an das Ausland (z. B. an internationale Organisationen) umfasst. Oft werden Forschungsgelder nicht in ihrem Bewilligungsjahr verwendet, sondern erst in einem der darauf folgenden. Bei der Abgrenzung nach GBAORD werden diese Aufwendungen im Bewilligungsjahr verbucht, bei der Abgrenzung nach government financed GERD im Jahr der Verwendung. Government financed GERD enthält die F&E-Ausgaben des Zentralstaates sowie die der Provinz- und Regionalverwaltungen, GBAORD enthält nur F&E-Aufwendungen des Zentralstaates und vereinzelt die der Länder.

Die OECD kritisiert GBAORD folgendermaßen: "These data are assembled by national authorities using statistics collected for budgets. This essentially involves identifying all the budget items involving R&D and measuring or estimating their R&D content. The series generally cover federal or central government only. These estimates, based of funders' reports, are less accurate than the "performer-reported" data but as they are derived from the budget, they can be linked back to policy issues by means of a classification by "objectives" or "goals". Programmes are allocated between socio-economic objectives on the basis of intentions at the time the funds are committed and not the actual content of the projects concerned."

Ein weiteres Problem betrifft die Abgrenzung staatlicher und privater Forschungsausgaben, da speziell im Bereich der F&E vielfach Fördereinrichtungen nicht immer eindeutig einem Sektor zurechenbar sind. In Österreich werden eine Reihe großer öffentlicher Forschungs- und Fördereinrichtungen bei den NACE-Branchen "Forschung- und Entwicklung" (ÖNACE 73) und "Erbringung unternehmensbezogener Dienstleistungen" (ÖNACE 74) erfasst, weil sie als Kapitalgesellschaft organisiert sind (z. B. Austrian Research Centers GmbH oder die Kompetenzzentren Kplus von Technologieministerium und Wirtschaftsministerium). Damit wird ein Teil der Forschungsausgaben dem Unternehmenssektor zugerechnet, der in anderen Ländern zum öffentlichen Bereich gezählt würde (in Deutschland werden z. B. vergleichbare Institutionen, wie etwa die Fraunhofer Gesellschaft, dem öffentlichen Sektor zugeordnet).

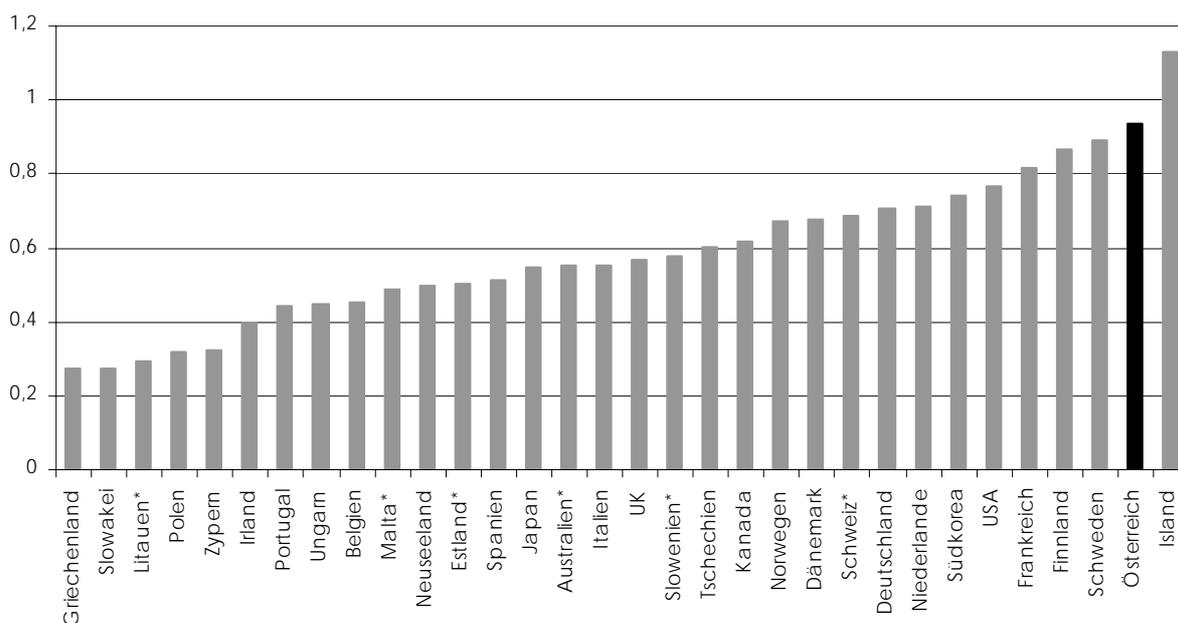
Q: OECD – Frascati Manual (2002), Reinstaller – Unterlass (2008).

2.4.3 Staatliche F&E-Aufwendungen im internationalen Vergleich

Abbildung 2.28 illustriert die öffentlichen F&E-Ausgaben in % des BIP im internationalen Vergleich (2007 oder jüngstes verfügbares Jahr). Dabei wird, soweit es die Datenlage zulässt, die Abgrenzung der Ausgaben nach GERD gewählt. Für eine Reihe von Ländern, die in der Grafik mit einem "*" gekennzeichnet sind, sind diese Daten am aktuellen Rand nicht verfügbar. In diesen Fällen wird auf die Angrenzung nach GBAORD zurückgegriffen⁶⁴).

Mit öffentlichen F&E-Ausgaben in Höhe von 0,94% des BIP liegt Österreich an zweiter Position, hinter Island, das eine Quote von 1,13% des BIP aufweist. In der Gruppe der Länder mit hohen staatlichen F&E-Ausgaben sind außerdem Schweden, Finnland, die USA und Frankreich zu finden. Geringe öffentliche F&E-Ausgaben sind in Griechenland, der Slowakei, Litauen und Polen zu verzeichnen. Aber auch Irland hat mit 0,4% vom BIP eine öffentliche F&E-Ausgabenquote, die deutlich unter dem Stichprobenmittelwert von 0,59% des BIP liegt.

Abbildung 2.28: Öffentliche F&E-Ausgaben in % des BIP im internationalen Vergleich (2007 oder jüngstes verfügbares Jahr)



Q, Eigene Berechnungen nach Eurostat und OECD. Mit * gekennzeichnete Länder: Öffentliche F&E-Ausgaben in der Abgrenzung nach GBAORD.

⁶⁴) Es werden lediglich jene F&E-Aufwendungen betrachtet, die als Ausgaben in den Budgets aufscheinen. Steuerliche Maßnahmen, die zu Einnahmenausfällen führen, bleiben unberücksichtigt.

Übersicht 2.15: Internationaler Vergleich der staatlichen F&E-Ausgaben in % des BIP, 1981-2007

| | 1981-1985 | 1986-1990 | 1991-1995 | 1996-2000 | 2001-2005 | 2006-2007 | Trend 1991/2007 |
|---------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-----------------|
| Australien | 0,69 | 0,68 | 0,74 | 0,70 | 0,71 | | - |
| Belgien | 0,50 | 0,46 | 0,41 | 0,43 | 0,45 | | steigend |
| Bulgarien | | | | 0,43 | 0,34 | 0,30 | |
| Dänemark | 0,55 | 0,64 | 0,66 | 0,68 | 0,68 | | - |
| Deutschland | 0,98 | 0,93 | 0,85 | 0,79 | 0,76 | | abnehmend |
| Estland | | | | 0,37 | 0,37 | 0,50 | |
| Finnland | 0,53 | 0,64 | 0,82 | 0,87 | 0,88 | 0,87 | steigend |
| Frankreich | 1,09 | 1,11 | 1,02 | 0,84 | 0,83 | | abnehmend |
| Griechenland | 0,16 | 0,19 | 0,21 | 0,27 | 0,27 | | steigend |
| Irland | 0,35 | 0,31 | 0,28 | 0,29 | 0,34 | 0,40 | steigend |
| Island | 0,51 | 0,60 | 0,86 | 1,00 | 1,09 | | steigend |
| Italien | 0,48 | 0,62 | 0,55 | 0,50 | 0,55 | | - |
| Japan | 0,61 | 0,57 | 0,60 | 0,56 | 0,58 | 0,55 | - |
| Kanada | 0,69 | 0,66 | 0,69 | 0,55 | 0,64 | 0,63 | - |
| Korea | | | 0,45 | 0,56 | 0,65 | 0,74 | steigend |
| Lettland | | | 0,23 | 0,21 | 0,19 | | |
| Litauen | | | | 0,32 | 0,34 | 0,31 | |
| Luxemburg | | | | 0,13 | 0,22 | | - |
| Malta | | | | | 0,43 | 0,48 | |
| Neuseeland | | 0,58 | 0,56 | 0,54 | 0,52 | | abnehmend |
| Niederlande | 0,87 | 0,93 | 0,9 | 0,73 | 0,64 | | abnehmend |
| Norwegen | 0,66 | 0,80 | 0,79 | 0,70 | 0,67 | | abnehmend |
| Österreich | 0,56 | 0,60 | 0,70 | 0,70 | 0,77 | 0,92 | steigend |
| Polen | | | 0,40 | 0,40 | 0,33 | 0,32 | abnehmend |
| Portugal | 0,20 | 0,26 | 0,34 | 0,44 | 0,46 | | steigend |
| Rumänien | | | | 0,17 | 0,17 | 0,34 | |
| Schweden | 0,96 | 1,04 | 0,96 | 0,89 | 0,90 | | abnehmend |
| Schweiz | 0,50 | 0,60 | 0,73 | 0,65 | 0,66 | | - |
| Slowakei | | | 0,44 | 0,4 | 0,31 | 0,27 | abnehmend |
| Slowenien | | | | 0,51 | 0,56 | 0,58 | |
| Spanien | 0,24 | 0,32 | 0,4 | 0,35 | 0,42 | 0,51 | - |
| Tschechien | | | | | 0,52 | 0,56 | steigend |
| UK | 1,06 | 0,82 | 0,67 | 0,56 | 0,55 | 0,57 | abnehmend |
| Ungarn | | | | | 0,37 | | steigend |
| USA | 1,21 | 1,2 | 0,96 | 0,78 | 0,78 | 0,77 | abnehmend |
| Zypern | | | | | 0,31 | 0,32 | |
| Durchschnitt | | | | | | | |
| EU 15 | 0,61 | 0,63 | 0,63 | 0,56 | 0,58 | 0,65 | |
| Neue EU 12 | | | 0,36 | 0,35 | 0,35 | 0,40 | |
| Nicht EU | 0,69 | 0,71 | 0,71 | 0,67 | 0,70 | 0,67 | |

Q: Eigene Berechnungen nach Eurostat und OECD, Hinweis: Aufgrund von Datenlücken können die Periodendurchschnitte nicht für alle Länder auf Basis von 5 (bzw., 2) Jahren ermittelt werden. Für die Berechnung des Trends wurde eine einfache Kleinstquadratregression mit Trendvariable mit Jahresdaten für den Zeitraum ab 1991 geschätzt. Ist die Trendvariable statistisch signifikant auf 5%-Konfidenzniveau wird der Trend als "abnehmend" (negatives Vorzeichen), bzw. "steigend" (positives Vorzeichen) bezeichnet. Eine nicht signifikante Trendvariable führt zur Klassifikation "-".

Übersicht 2.15 illustriert die Entwicklung der F&E-Ausgaben im internationalen Vergleich. Dabei werden Fünfjahresdurchschnitte ab 1981 verwendet (in der Abgrenzung nach GERD⁶⁵) um einmalige Sondereffekte der öffentlichen Ausgabentätigkeit und konjunkturelle Einflüsse zu neutralisieren. Für den Zeitraum 2006-2007 wurde ein Zweijahresdurchschnitt gebildet.

Betrachtet man die F&E-Ausgabenquote Österreichs im EU-15-Vergleich, sieht man, dass sie zwischen 1981 und 1990 noch leicht unter dem ungewichteten Mittel liegt, sich ab 1991 jedoch vom Mittel nach oben entfernt. Zwischen 1996 und 2000 erreicht Österreich durchschnittlich 0,7% des BIP, was 0,14 Prozentpunkte mehr als dem ungewichteten EU-15-Mittel entspricht. Ab 1996 zählt Österreich im EU-15-Vergleich stetig zu den fünf Ländern mit der höchsten öffentlichen F&E-Ausgabenquote. Zwischen 2001 und 2005 erreicht Österreich mit einer Quote von 0,77% nach Schweden (0,90%), Finnland (0,88%) und Frankreich (0,83%) den vierten Rang. In den Jahren 2006 bis 2007 ist Österreich bei einem Niveau von 0,92% sogar Spitzenreiter, jedoch sind für diese Zeitperiode nur für vier weitere Länder (Spanien, Finnland, Irland und Großbritannien) Daten verfügbar. Diese Entwicklung gerade ab 1991 verdeutlicht den Trend einer auch im internationalen Vergleich klar steigenden öffentlichen F&E-Quote Österreichs.

Die deutlich niedrigste Quote verzeichnet im EU-15-Vergleich im betrachteten Zeitraum Griechenland. Von anfänglich 0,16% des BIP (1981-1985) kann es seine staatliche F&E-Quote jedoch auf 0,27% (2006-2007) steigern. Irland und Portugal weisen nur geringfügig höhere Quoten als Griechenland auf, allerdings besteht ebenfalls eine Tendenz zu zunehmenden öffentlichen F&E-Aufwendungen. Schweden verzeichnet zwischen 1981 und 2005 ein konstant hohes staatliches F&E-Ausgabenniveau um 1% des BIP. Die staatliche F&E-Quote des Vereinigten Königreichs hat über die Zeit am stärksten abgenommen. Seine öffentliche F&E-Quote reduzierte sich von 1,06% (1981-1985) des BIP auf 0,57% (2006-2007) und wurde somit beinahe halbiert. Hier ist der stärkste Abwärtstrend der Ausgabenquote im EU-15-Vergleich ersichtlich.

Da für die Ländergruppe "Neue EU 12" kaum Daten für staatlich finanzierter GERD zur Verfügung stehen, wird die Analyse dieser Ländergruppe anhand der GBAORD-Daten durchgeführt. Dabei unterscheiden sich die Angaben aus den beiden Datenquellen (soweit vorhanden) für die Ländergruppe "Neue EU 12" nur wenig. In der Gruppe der "Neuen EU 12" fällt der Anteil für staatliche F&E-Aufwendungen geringer als in den anderen EU-Mitgliedsländern aus. In allen Zeiträumen, für die Daten zur Verfügung stehen, befindet sich das Mittel zwischen 0,35% und 0,40% des BIP. Die Werte sind durchschnittlich etwa 0,3 Prozentpunkte niedriger als die der EU-15-Länder. Die Quoten Lettlands und Rumäniens von 0,19% bzw. 0,17% (2001-2005) sind in diesem Vergleich die niedrigsten und die Aufwendungen Sloweniens und Tschechiens mit 0,56% und 0,58% (2006-2007) des BIP die höchsten.

⁶⁵) Aufgrund besserer Datenverfügbarkeit werden für die Länder der Gruppe "Neue EU 12" GBAORD-Daten verwendet.

Der Mittelwert der Gruppe der Nicht-EU-Länder ist im betrachteten Zeitraum immer geringfügig höher als der des EU-15-Vergleichs. Island verzeichnet mit einer Quote von 0,51% zwischen 1981 und 1985 und 1,09% zwischen den Jahren 2001 und 2005 den deutlich größten Zuwachs. In den USA hat das Ausgabenniveau von 1,21% (1981-1985) auf 0,77% (2006-2007) am stärksten abgenommen. Jedoch rangieren die USA in diesem Vergleich nach Island ab 1996 auf dem zweiten Rang und waren vorher sogar deutlicher Spitzenreiter. Generell ist zu erkennen, dass die Abweichung vom Mittelwert hier wesentlich geringer ausfällt, als dies bei den EU-15-Ländern der Fall war. Abbildung 2.28 zeichnet die Entwicklung der F&E-Quoten grafisch nach.

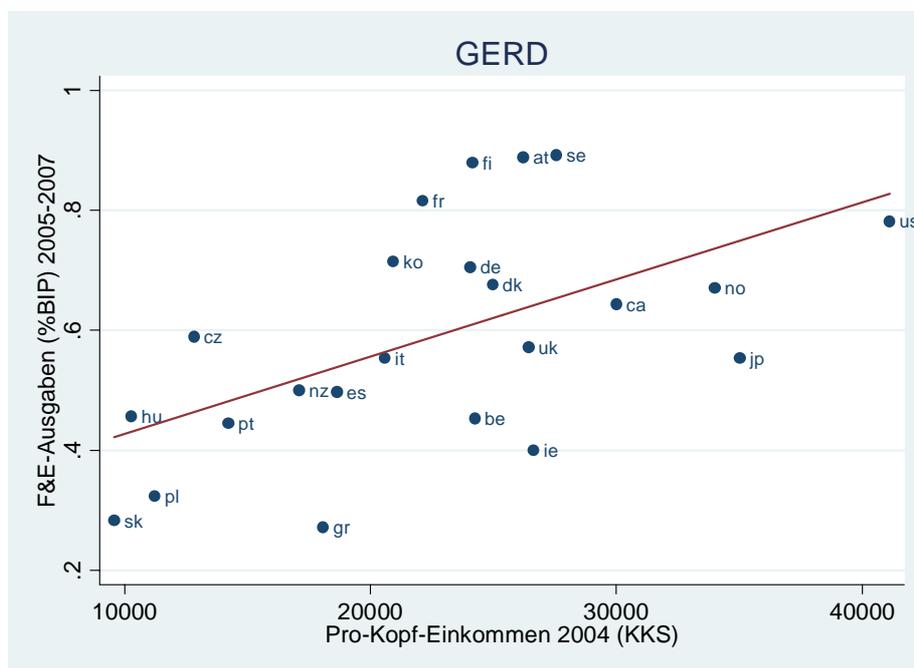
Deutlich sind hier das starke Abnehmen der Ausgabenquoten Großbritanniens und der USA zu erkennen. Österreich hingegen weist eine stetige Zunahme seiner F&E-Aufwendungen auf und erreicht für die Periode 2001 bis 2005 einen sechsten Rang in der gesamten Länderstichprobe. Portugal und Griechenland weisen zwar eine vergleichsweise niedrige Quote auf, jedoch haben sich die F&E-Ausgaben im betrachteten Zeitraum stetig gesteigert. Während Österreich für die Zeitperioden 1991 bis 1995 und 1981 bis 1985 jeweils einen elften Platz erreicht, hat es mit dem sechsten Rang zwischen 2001 und 2005 eine deutliche Verbesserung erzielt.

2.4.4 Strukturelle Bestimmungsfaktoren der staatlichen F&E-Ausgaben

Sowohl Übersicht 2.15 als auch Abbildung 2.28 lassen die Vermutung zu, dass Länder mit hohem Pro-Kopf-Einkommen verglichen mit ärmeren Ländern tendenziell auch höhere F&E-Ausgabenquoten verzeichnen. Dies erscheint auch plausibel, wenn eigene F&E-Ausgaben vor allem für jene Länder sinnvoll sind, die sich näher an der technologischen Grenze befinden. Aus diesem Grund scheint auch das in der Barcelona-Vereinbarung für alle europäischen Länder grundsätzlich einheitlich avisierte "3%-Ziel" (F&E-Ausgaben in % des BIP), davon mit einem Drittel staatlichen F&E-Ausgaben, wenig sinnvoll. Abbildung 2.29 illustriert den Zusammenhang zwischen Pro-Kopf-Einkommen (2004) und der F&E-Ausgabenquote (% BIP) zwischen 2005 und 2007 der betrachteten Länder. Es wurden für die F&E-Ausgaben Mittelwerte über den Zeitraum 2005 bis 2007 gebildet.

In Abbildung 2.29 ist ein klar positiver Zusammenhang zwischen dem Pro-Kopf-Einkommen (2004) und den F&E-Aufwendungen (2005-2007) erkennbar. Österreich befindet sich neben Finnland und Schweden weit oberhalb der eingefügten Trendgeraden. Dies zeigt, dass Österreich auch gemessen an seinem ökonomischen Entwicklungsstand eine der höchsten öffentlichen F&E-Ausgabenquoten der betrachteten Länder aufweist. Ungarn, Portugal, Neuseeland, Italien, Kanada, Norwegen und die USA liegen hingegen relativ nahe bei der eingezeichneten Trendlinie. Irland erreicht bei einem vergleichbaren kaufkraftadjustierten Pro-Kopf-Einkommen sogar nur eine deutlich niedrige öffentliche F&E-Quote als Österreich oder Schweden. Japan erzielt mit dem nach den USA zweithöchsten Pro-Kopf-Einkommen eine nur geringfügig höhere staatliche F&E-Quote als Spanien. Dabei ist allerdings nochmals darauf hinzuweisen, dass die Resultate durch unterschiedliche steuerliche F&E-Förderungen verzerrt sein könnten.

Abbildung 2.29: F&E-Ausgaben in % des BIP (2005-2007) und Pro-Kopf-Einkommen (2004)



Q: Eigene Berechnungen nach Eurostat und OECD.

Die nachstehend in der Übersicht 2.16 angeführten Ergebnisse einfacher Regressionsanalysen repräsentieren die geschätzten Parameter der OLS-Geraden der Abbildung 2.29 sowie einige weitere Varianten.

Es zeigt sich, dass sowohl in der GBAORD- als auch der GERD-Klassifizierung ein höheres reales Pro-Kopf-Einkommen 2004 (in Euro-KKS) mit einer höheren F&E-Quote in den Folgejahren einhergeht. In der Abgrenzung nach GBAORD führt ein um 1000 Euro-KKS höheres Einkommen zu einer um 0,02% höheren F&E-Ausgabenquote und um 0,015% bei GERD. Insgesamt unterstützen die Ergebnisse die Hypothese, dass öffentliche F&E-Ausgaben bedeutender sind, je höher das durchschnittliche Wohlstandsniveau eines Landes ist.

Auch die Bevölkerungsgröße hat (isoliert) Einfluss auf die F&E-Ausgaben des Staatssektors. Große Länder haben tendenziell höhere öffentliche Forschungsausgaben. Verwendet man das reale Pro-Kopf-Einkommen 2004 (Euro-KKS) und die Bevölkerungsgröße gemeinsam als erklärende Variablen für die durchschnittliche F&E-Ausgabenquote zwischen 2005 und 2007, so erweist sich die Bevölkerungsgröße sowohl in der Schätzung anhand der GBAORD- als auch anhand der GERD-Daten jedoch als statistisch insignifikant. Dies ist möglicherweise auf Multikollinearität (Korrelationskoeffizient von $r = 0,56$) zwischen der Bevölkerungsgröße und dem Pro-Kopf-Einkommen zurückzuführen.

In Abbildung 2.30 werden die aus den Regressionsgleichungen bei Berücksichtigung der strukturellen Bestimmungsfaktoren der F&E-Ausgaben erwarteten Werte den tatsächlichen Ausgaben gegenüber gestellt. Erneut wird zur Illustration ein Quotient aus realisierten und erwart-

teten Werten gebildet. Je näher der Quotient bei Eins liegt, desto eher entsprechen die Ausgaben den durch die strukturellen Faktoren determinierten Ausgaben. Quotienten unter Eins signalisieren geringere als erwartete Ausgaben und Quotienten über Eins höher als (strukturell) erwartete Ausgaben. Für die Berechnungen wurde Schätzgleichungen (1) herangezogen.

Übersicht 2.16: Strukturelle Einflussfaktoren für die staatlichen F&E-Aufwendungen in % des BIP (2005-2007): Ergebnisse von Regressionsanalysen

| Datenquelle | GBAORD (1) | | | GERD (2) | | |
|-------------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| | F&E-Ausgaben in %BIP |
| Erklärende Variablen: | | | | | | |
| Reale Pro-Kopf-Einkommen 2004 (KKS) | 0,020 (0,000) | | 0,017 (0,000) | 0,015 (0,001) | | 0,018 (0,004) |
| Bevölkerungsgröße | | 0,002 (0,000) | 0,001 (0,243) | | 0,0004 (0,289) | -0,0008 (0,239) |
| Konstante | 0,209 (0,008) | 0,567 (0,000) | 0,237 (0,009) | 0,275 (0,003) | 0,594 (0,000) | 0,231 (0,004) |
| R-squared | 0,46 | 0,22 | 0,48 | 0,30 | 0,02 | 0,34 |
| Beobachtungen | 31 | 31 | 31 | 24 | 24 | 24 |

Q: WIFO-Berechnungen. Methode: OLS. Heteroskedastizitätskonsistente (robuste) P-Werte in Klammern. Sample: at, au, be, ch, cy, cz, de, dk, ee, es, fi, fr, gr, hu, ie, it, jp, ko, lt, lv, nl, no, pl, pt, se, si, sk, uk, us (GBAORD); at, au, be, de, dk, es, fi, fr, gr, hu, ie, it, jp, ko, nl, no, nz, pl, pt, se, sk, uk, us (GERD).

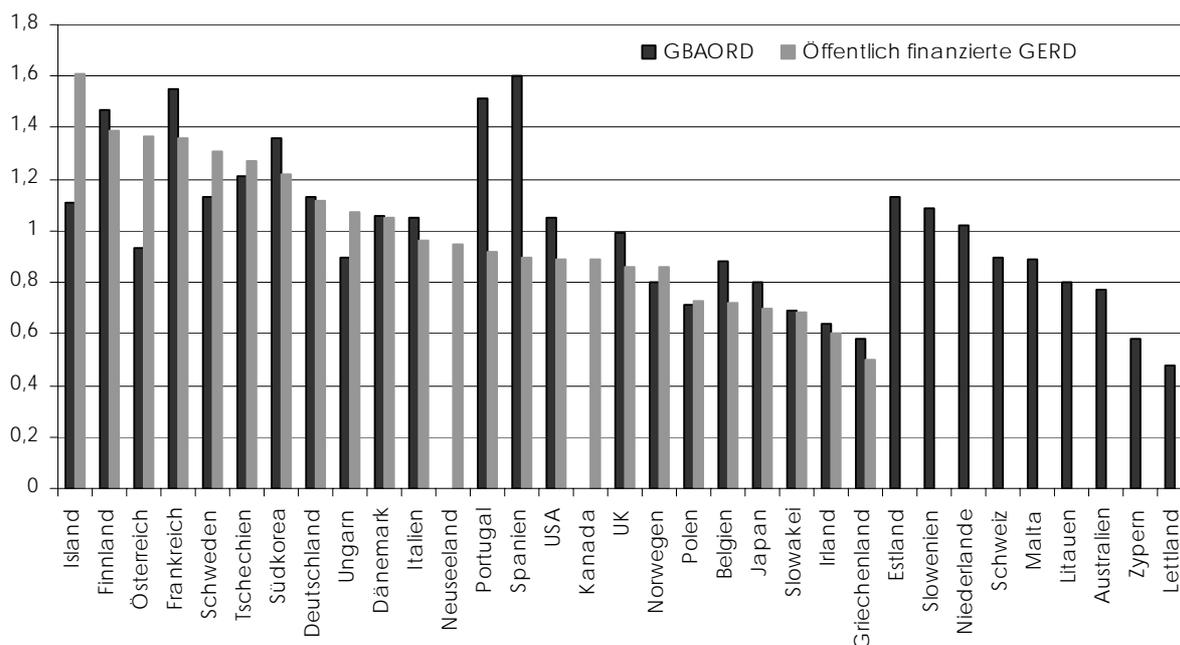
Es zeigt sich, dass in Österreich die F&E-Aufwendungen in der Berechnung nach GBAORD leicht unter dem erwarteten Wert liegen, in der Berechnung nach staatlich finanzierter GERD jedoch ganz deutlich darüber (fast 40%). In der Berechnung nach GERD zeigen Finnland, Frankreich und Island ebenfalls Ausgabenquoten weit über den erwarteten Werten. Griechenland und Irland weisen sowohl in der Abgrenzung nach GBAORD als auch nach staatlich finanzierter GERD deutlich niedrigere F&E-Ausgaben aus als erwartet.

Bei der Interpretation der Ergebnisse sollte berücksichtigt werden, dass die berechneten Werte auch unterschiedlich starke Präferenzen für F&E-Ausgaben oder mögliche Ineffizienzen bei der staatlichen Aufgabenerfüllung widerspiegeln können. Letzteres kann nur ermittelt werden, wenn gleichzeitig die Outputseite der öffentlichen F&E-Ausgaben berücksichtigt wird. Spezielle strukturelle Determinanten beeinflussen die Höhe der F&E-Aufwendungen im privaten Sektor, die hier aber in den Schätzungen nicht berücksichtigt werden konnten. Beispielweise könnte die Industriestruktur bei der Höhe der öffentlichen F&E-Ausgaben eine Rolle spielen. Länder mit forschungsintensiven Industriesektoren sollten wesentlich höhere F&E-Quoten aufweisen als Länder deren Industriestruktur eher produktionsorientiert ist⁶⁶⁾. Hierfür untergliedert die OECD (2005) die Branchen nach Forschungsintensität in vier Sektoren, und zwar in den High-tech- (z. B. Luft- und Raumfahrt- sowie die Pharmaindustrie), den Medium-high-tech- (z. B. Elektronik-, Automobil- und Chemieindustrie), den Medium-low-tech- (z. B. Bau- und erdölverarbeitende Industrie) und den Low-tech-Sektor (z. B. Nahrungsmittel- und Bekleidungs-

⁶⁶⁾ Als erklärende Variablen wurden in die Schätzungen auch die Anteil der landwirtschaftlichen und der industriellen Wertschöpfung berücksichtigt. Beide Variablen erwiesen sich allerdings als nicht signifikant.

dustrie). Jüngere Untersuchungen von Reinstaller – Unterlass (2008) zeigen, dass branchenspezifische Spezialisierungsmuster und Strukturveränderungen zumindest die F&E-Intensität des Unternehmenssektors beeinflussen.

Abbildung 2.30: Öffentliche F&E-Ausgaben in % des BIP (GBAORD, öffentl. finanzierte GERD) Laufende Ausgaben in Relation der erwarteten Ausgaben, ø 2005/2007



Q: WIFO-Berechnungen nach Eurostat. Geordnet nach öffentl. finanzierte GERD.

Insgesamt zeigt sich, dass jedoch im Vergleich mit anderen Ländern ähnlicher Strukturen die staatlichen F&E-Aufwendungen in Österreich (in der GERD-Klassifizierung) überdurchschnittlich hoch sind. Dabei verzeichnet Österreich eine vergleichsweise hohe Quote von fast 1% des BIP im Jahre 2007 und hat damit die in der EU angestrebte staatliche F&E-Ausgabenquote fast erreicht.

Vor diesem Hintergrund stellt sich vor allem die Frage nach der Effektivität und der Effizienz der staatlichen F&E-Ausgaben. Dieser Bereich wird in Kapitel 4 der Studie näher betrachtet.

2.5 Indikatoren zur Qualitätsbeurteilung der öffentlichen Ausgabenstrukturen

2.5.1 Abgrenzungen

Um einen Gesamteindruck von der Inputqualität/-effizienz der öffentlichen Finanzen in den einzelnen Ländern zu erhalten, werden im Folgenden zwei Indikatoren (Input-Qualitätsindices) vorgestellt. Zur Beurteilung der gesamten Ausgabenstruktur eines öffentlichen Haushalts ist es

notwendig, die Qualität einzelner Ausgabenkategorien zu bewerten. Die konstruierten Indices sollen dabei erste Hinweise darauf geben, wie die Qualität der Inputstrukturen zwischen den Ländern variiert.

Als erste Voraussetzung für einen Qualitätsvergleich der öffentlichen Finanzen unter den betrachteten Ländern muss demnach abgegrenzt werden, welche Ausgabentätigkeiten des Staates als *produktiv* bzw. als zukunftswirksam anzusehen sind und welche nicht. Wir berücksichtigen in diesem Kontext zur Konstruktion der Indices die in den vorangegangenen Abschnitt detaillierter diskutierten öffentlichen Ausgaben für

- Infrastrukturinvestitionen,
- Bildung,
- F&E.

Ausgeklammert bleiben demgegenüber die Ausgaben für öffentliche Basisleistungen (Verteidigung, innere Sicherheit und Ordnung), obwohl in einigen empirischen Arbeiten positive Wachstumseffekte dieser Ausgabenkategorie gefunden werden (z. B. *Gemmell et al., 1999*). Dahinter steht die Vorstellung, dass in dem betrachteten Sample entwickelter Länder stets ein hinreichendes Maß an Rechtssicherheit und äußerer Sicherheit gewährleistet ist. Ausgabenvariation würden dann nur noch Präferenzunterschiede zwischen den Ländern widerspiegeln und wären nicht mehr zusätzlich als wachstumswirksam einzustufen.

Eine Reihe weiterer funktionaler Ausgabenkategorien mit einem konsumtiven oder sogar dominierend umverteilenden Charakter (Gesundheitsausgaben, Familienförderung, aktive Arbeitsmarktpolitik, Arbeitslosenentgelte, Pensionsleistungen) werden zwar in einschlägigen Arbeiten (z. B. *European Commission, 2002, Thöne, 2005*) bisweilen ebenfalls als potentiell produktiv – oder produktiv innerhalb bestimmter Grenzen – eingestuft. Allerdings liegt bislang keine überzeugende empirische Evidenz für positive Wachstums- und Beschäftigungseffekte dieser Ausgaben auf makroökonomischer Ebene vor, so dass sie hier im Folgenden nicht berücksichtigt werden.

Eindeutig als *unproduktiv* – weil ausschließlich vergangenheitsbezogen – sind hingegen die Zinsausgaben des Staates einzustufen. Sie fließen deshalb als negativ bewerteter Faktor in den Index zur Qualitätsmessung ein.

2.5.2 Anteil der produktiven Ausgaben an den Gesamtausgaben

Der Anteil der produktiven Ausgaben an den Gesamtausgaben stellt die Summe der nominalen Ausgaben der produktiven Kategorien in Relation zu den staatlichen Gesamtausgaben dar. Der Index setzt sich wie folgt zusammen:

$$I_A = \sum_a \frac{X_a}{\text{Gesamtausgaben}} * 100$$

Im Index I_A stellt x_a die nominellen Staatsausgaben für Bildung (in der COFOG-Abgrenzung), für Forschung und Entwicklung⁶⁷⁾ sowie für staatliche Infrastrukturinvestitionen dar, die in Relation zu den nominellen Staatsausgaben gesetzt werden. Der Index wurde für Vierjahresdurchschnitte der Zeitperioden 1995 bis 1998, 1999 bis 2002 und 2003 bis 2006 berechnet, weil dadurch Sondereffekte oder mögliche Auswirkungen von konjunkturellen Schwankungen neutralisiert werden.

Übersicht 2.17 zeigt die durchschnittlichen produktiven Budgetanteile von 30 Ländern für die drei verschiedenen Vierjahresperioden. Die Ergebnisse sind aufsteigend nach dem Zeitraum 2003 bis 2006 sortiert. Es zeigt sich eine erhebliche Variation in der gesamten Stichprobe: die Anteile der produktiven Ausgaben an den staatlichen Gesamtausgaben liegen zwischen 11,2% und 33,0%.

Korea schneidet am aktuellen Rand mit einem Anteil produktiver Ausgaben am Budget von 33,0% mit deutlichem Abstand am besten ab. Auf Rang 2 liegt Estland mit einem Anteil von 23,9%, gefolgt von Neuseeland, Litauen und den USA. Besonders deutlich ist das generell gute Abschneiden der baltischen Länder, die weit höhere produktive Ausgabenanteile haben als beispielsweise Japan, Großbritannien oder Frankreich.

Österreich liegt nach diesem Maßstab nur auf Rang 26 von insgesamt 30 Ländern⁶⁸⁾ mit einem produktiven Ausgabenanteil von 14,4% über den Zeitraum 2003-2006. Damit liegt Österreich noch deutlich unterhalb des ungewichteten Mittelwertes von 18,3%. Hinter Österreich finden sich nur noch Griechenland, Deutschland, Italien und die Slowakei, die noch geringere Budgetanteile für produktive Ausgaben veranschlagen. Der Anteil der produktiven Ausgaben an den gesamten Ausgaben im österreichischen Budget hat sich im betrachteten Zeitraum nur minimal verändert. Gegenüber dem Zeitraum 1995-1998 hat der Budgetanteil produktiver Ausgaben um nur 0,3 Prozentpunkte zugenommen⁶⁹⁾.

⁶⁷⁾ Wie bereits bei der Abhandlung der Ausgaben für Forschung und Entwicklung erwähnt, gibt sowohl die Abgrenzung nach GBAORD als auch jene nach GERD Auskunft über die öffentlichen F&E-Ausgabenquoten der einzelnen Länder. Die Klassifizierung nach GERD basiert auf tatsächlich getätigten Ausgaben und erscheint daher als aussagekräftigerer Input. Berechnet man die Indikatoren jeweils unter Verwendung der verschiedenen F&E-Abgrenzungen, so beträgt die Korrelation der Indices im betrachteten Zeitraum durchwegs mindestens 0,96, was einem sehr hohen Wert entspricht. Folglich wird bei sämtlichen Versionen der Indikatoren die Abgrenzung nach GERD herangezogen. Allerdings stellt für die Länder der Gruppe "Neue EU 12" die Abgrenzung nach GBAORD wesentlich mehr Daten zur Verfügung. Des Weiteren unterscheiden sich gerade bei dieser Ländergruppe die Daten der beiden verschiedenen F&E-Klassifizierungen kaum. Daher werden die Indikatoren für die neuen EU-Mitgliedsstaaten unter Verwendung der GBAORD-Abgrenzung ermittelt.

⁶⁸⁾ Die Auswahl des Samples ist ausschließlich von den verfügbaren Daten bestimmt.

⁶⁹⁾ Darin spiegeln sich natürlich besonders die vergleichsweise niedrigen Infrastrukturinvestitionen Österreichs wider.

Übersicht 2.17: Anteil der produktiven Ausgaben an den staatlichen Gesamtausgaben in %

| Rang | Land | Ø 1995-1998 | Ø 1999-2002 | Ø 2003-2006 |
|--------------|-------------------|-------------|-------------|-------------|
| 1 | Korea | | 35,7 | 33,0 |
| 2 | Estland | | 23,2 | 23,9 |
| 3 | Litauen | | | 23,0 |
| 4 | Neuseeland | | | 23,0 |
| 5 | USA | 21,6 | 22,8 | 22,4 |
| 6 | Lettland | 18,1 | 18,8 | 21,9 |
| 7 | Irland | 17,7 | 21,1 | 21,3 |
| 8 | Zypern | | | 20,9 |
| 9 | Portugal | 21,3 | 22,4 | 20,5 |
| 10 | Japan | 24,2 | 23,1 | 20,4 |
| 11 | Polen | | 19,3 | 19,2 |
| 12 | Tschechien | 16,0 | 16,2 | 19,1 |
| 13 | Spanien | 16,5 | 17,6 | 18,2 |
| 14 | Norwegen | 17,5 | 17,1 | 17,8 |
| 15 | Niederlande | 15,3 | 16,6 | 17,2 |
| 16 | Dänemark | 14,7 | 16,7 | 17,1 |
| 17 | Luxemburg | | 17,9 | 17,1 |
| 18 | Schweden | 15,1 | 16,0 | 16,9 |
| 19 | Malta | | | 16,8 |
| 20 | Slowenien | | 15,8 | 16,6 |
| 21 | Ungarn | | 15,5 | 16,4 |
| 22 | UK | 13,8 | 15,1 | 16,1 |
| 23 | Finnland | 14,9 | 15,8 | 16,0 |
| 24 | Frankreich | 16,2 | 16,5 | 15,7 |
| 25 | Belgien | 14,2 | 14,7 | 14,7 |
| 26 | Österreich | 14,1 | 13,9 | 14,4 |
| 27 | Slowakei | | | 14,2 |
| 28 | Italien | 12,6 | 13,6 | 12,9 |
| 29 | Deutschland | 12,7 | 12,8 | 12,4 |
| 30 | Griechenland | 9,5 | 10,7 | 11,2 |
| Durchschnitt | | 16,1 | 18,0 | 18,3 |

Q: WIFO-Berechnungen nach Eurostat und OECD.

Generell verzeichnen nur wenige der betrachteten Länder über den Zeitraum stärkere Zu- oder Abnahmen des Anteils produktiver Ausgaben am Gesamtbudget. In Japan und Korea hat sich der Anteil der produktiven Ausgaben an den gesamten Staatsausgaben, jedoch ausgehend von einem hohen Niveau, merklich verringert. Nennenswerte Verbesserungen der Budgetstrukturen sind vor allem in Irland, Lettland, Tschechien, Dänemark, dem Vereinigten Königreich, den Niederlanden und Schweden festzustellen, die den Anteil produktiver Ausgaben an den Gesamtausgaben gegenüber der Mitte der 1990er-Jahre um rund 2 Prozentpunkte oder mehr erhöht haben.

2.5.3 Input-Qualitätsindex

Der Input-Qualitätsindex orientiert sich in seinem Aufbau an dem Public-Finances-Bericht 2002 der *European Commission* (2002) sowie an dem Index aus einer Performance-Analyse des

ZEW (2007) (siehe Kasten). Hintergrund der Konstruktion ist der Gedanke, dass eine einfache Addition der produktiven Ausgabenanteile am Budget ein verzerrtes Bild ergeben könnte, da die einzelnen Ausgabenkategorien dadurch eine implizite Gewichtung in Höhe der jeweils realisierten Budgetanteile erfahren.

Ausgabenstruktur-Qualitätsindikatoren der EU-Kommission und des ZEW

In ihrem Bericht zur Qualität der öffentlichen Finanzen erstellt die Kommission eine Qualitätsrangliste anhand ihres Indikators unter Verwendung von Daten der Jahre 1996 bis 1999. Die Kommission stuft einen beträchtlichen Anteil der Staatsausgaben als potentiell wachstumsfördernd – zumindest in gewissen Grenzen – ein. Als Ausgabenkategorien werden 'unbegrenzt produktive' (Bildung, F&E, Infrastruktur, Gesundheit, aktive Arbeitsmarktpolitik), 'begrenzt produktive' (Pensionen, Kollektivkonsum, Arbeitsentgelte) und 'produktiv innerhalb bestimmter Limits' (Arbeitslosenunterstützung und sonstige soziale Sicherungsleistungen) berücksichtigt. Als unproduktiv werden Zinsausgaben eingestuft. Methodisch wird versucht, den für die 'begrenzt produktiven Ausgaben' postulierten umgekehrt u-förmigen Zusammenhang durch positive und negative Abweichungen von den Sample-Mittelwerten zu konstruieren. Österreich erreicht einen fünften Platz unter 14 betrachteten Ländern (EU 15 ohne Luxemburg).

In der Benchmarkanalyse des ZEW aus dem Jahre 2007 fließen die Gesamtausgabenquote, die Anteile der Transfers und Subventionen an den Primärausgaben und der Anteil der Schuldendienstausgaben an den Gesamtausgaben negativ in Indexkonstruktion ein. Positiv bewertet werden demgegenüber nur Bildungsausgaben, F&E-Ausgaben und staatliche Bruttoinvestitionen. Alle Ausgabenkategorien werden gleich gewichtet. In einem Sample von 30 Ländern (EU 25 zzgl. USA, Kanada, Schweiz, Norwegen, Japan) belegt Österreich im Qualitätsranking vor Deutschland nur den vorletzten Platz.

Während der EU-Kommissionsindex theoretisch anspruchsvoller konstruiert ist, aber letztendlich praktisch alle Staatsausgabenkategorien als 'irgendwie produktiv' einstuft, leidet der ZEW-Index darunter, dass durch die gleichzeitige Berücksichtigung der Transfers und Subventionen sowie der Gesamtausgabenhöhe neben den jeweiligen Ausgabenanteilen von Bildung, F&E und Investitionen Länder mit großen Staatssektoren gleich mehrfach 'bestraft' werden.

Ein kurzes Beispiel mag dies verdeutlichen: Eine *Verdoppelung* der F&E-Ausgabenanteile von 1% des BIP auf 2% des BIP würde bei einer unveränderten Staatsausgabenquote von 50% des BIP im vorstehend kalkulierten Index eine Verbesserung um 2 Punkte mit sich bringen. Eine Indexverbesserung von 2 Punkten würde auch durch eine Anhebung der Bildungsausgaben von 6% des BIP auf 7% des BIP – also um rund 16% - erzielt werden.

Geht man realistischerweise davon aus, dass die wachstumsoptimalen Ausgabenquoten sich zwischen den Aufgabenkategorien unterscheiden, und dass sich diese Unterschiede bereits in der unterschiedlichen relativen Bedeutung der Ausgaben in den jeweiligen Staatsbudgets widerspiegeln, würde eine rein additive Betrachtung das Gesamtbild deutlich zu Ungunsten jener Länder verzerren, die in Ausgabenkategorien, die relativ geringe wachstumsoptimale Quoten haben (z. B. F&E) im internationalen Vergleich relativ hohe Ausgaben verzeichnen.

Der hier konstruierte Input-Qualitätsindex gewichtet demgegenüber alle drei produktiven Ausgabenkategorien gleich, und legt dabei als Referenzmaßstab die Ausgaben der anderen Länder in der Stichprobe an. Darüber hinaus fließen zusätzlich die Zinsaufwendungen in den öffentlichen Haushalten als negativer Faktor in die Berechnung des Qualitätsindex ein. Bei der Berechnung wird berücksichtigt, dass bei den sog. produktiven Ausgaben ein höherer, bei den Zinsausgaben ein niedrigerer Variablenwert eine günstigere Bewertung mit sich bringt. Es steht also durchweg ein hoher Punktwert für eine günstige Ausprägung, während ein geringer Punktwert eine ungünstige Bewertung ausdrückt.

In formaler Darstellung ist der Input-Qualitätsindex wie folgt konstruiert:

$$I_A = \frac{\left(\sum_a \frac{(X_a - X_{\min_{1995-2006}}) \times 100}{(X_{\max_{1995-2006}} - X_{\min_{1995-2006}})} + 100 - \frac{(X_{Zinsen} - X_{\min_{1995-2006}}) \times 100}{(X_{\max(Zinsen)_{1995-2006}} - X_{\min(Zinsen)_{1995-2006}})} \right)}{4}$$

$$0 < I_A < 100.$$

Auch der *Input-Qualitätsindex* wurde mit jeweils Vierjahresdurchschnitten der Zeitperioden 1995 bis 1998, 1999 bis 2002 und 2003 bis 2006 berechnet. Index I_A besteht aus vier Termen. Konstruktionsbedingt nehmen die vier Subindikatoren Werte zwischen 0 (Land mit niedrigster Quote in der jeweiligen Kategorie) und 100 (bestes Land) an. Bei den Zinsausgaben ist die Indexkonstruktion gerade umgekehrt: Den Wert von 100 erreicht das Land mit den niedrigsten Zinsausgaben und 0 das Land mit den höchsten Zinsbelastungen.

Die vier Komponenten werden aufaddiert und ein ungewichteter Mittelwert gebildet. X_a stellt die Anteile an den Primärausgaben der Kategorien Bildung, Forschung und Entwicklung sowie der Infrastrukturinvestitionen dar. $X_{\min_{1995-2006}}$ und $X_{\max_{1995-2006}}$ bezeichnen das Minimum und Maximum des jeweiligen Ausgabenanteils über alle drei Zeitperioden. X_{Zinsen} repräsentiert die Zinsausgaben gemessen an den Gesamtausgaben und $X_{\min(Zinsen)_{1995-2006}} / X_{\max(Zinsen)_{1995-2006}}$ das Minimum/Maximum der Zinsausgabenanteile aller drei Perioden. Minimal- und Maximalwerte der Kategorien werden unter Berücksichtigung aller drei Zeitperioden bestimmt, da so eine Entwicklung über die Zeit analysiert werden kann. Übersicht 2.18 zeigt die Ergebnisse des Input-Qualitätsindex der einzelnen Länder. Die Ergebnisse sind nach den Indexwerten des Zeitraums 2003 bis 2006 sortiert.

Übersicht 2.18: Input-Qualitätsindex

| Rang | Land | Ø 1995-98 | Ø 1999-2002 | Ø 2003-2006 |
|-----------|-------------------|-------------|-------------|-------------|
| 1 | Korea | | 92,2 | 85,1 |
| 2 | USA | 64,0 | 65,6 | 65,8 |
| 3 | Estland | | 59,5 | 62,8 |
| 4 | Neuseeland | | | 60,3 |
| 5 | Litauen | | | 57,3 |
| 6 | Irland | 38,5 | 48,2 | 53,0 |
| 7 | Norwegen | 50,1 | 50,2 | 52,7 |
| 8 | Lettland | 44,0 | 46,0 | 52,1 |
| 9 | Japan | 56,3 | 55,9 | 52,0 |
| 10 | Portugal | 47,7 | 54,4 | 51,8 |
| 11 | Schweden | 41,4 | 45,8 | 50,5 |
| 12 | Finnland | 43,3 | 49,1 | 50,5 |
| 13 | Tschechien | 39,7 | 44,4 | 50,0 |
| 14 | Niederlande | 42,0 | 44,6 | 48,3 |
| 15 | Zypern | | | 48,0 |
| 16 | Dänemark | 38,6 | 45,6 | 47,9 |
| 17 | Slowenien | | 42,8 | 47,0 |
| 18 | Spanien | 35,5 | 40,9 | 46,7 |
| 19 | Frankreich | 47,8 | 48,0 | 46,6 |
| 20 | UK | 38,9 | 43,3 | 45,7 |
| 21 | Österreich | 39,5 | 41,1 | 44,7 |
| 22 | Polen | | 44,4 | 44,5 |
| 23 | Luxemburg | | 41,4 | 42,9 |
| 24 | Malta | | | 41,5 |
| 25 | Ungarn | | 36,2 | 39,9 |
| 26 | Deutschland | 39,5 | 40,2 | 39,4 |
| 27 | Belgien | 28,9 | 33,0 | 35,6 |
| 28 | Slowakei | | | 35,4 |
| 29 | Italien | 25,1 | 33,6 | 34,0 |
| 30 | Griechenland | 8,8 | 17,8 | 22,7 |

Q: Eigene Berechnungen nach Eurostat und OECD. Der Indikator nimmt Werte zwischen 0 (schlechtester Wert) und 100 (bestes Land) an.

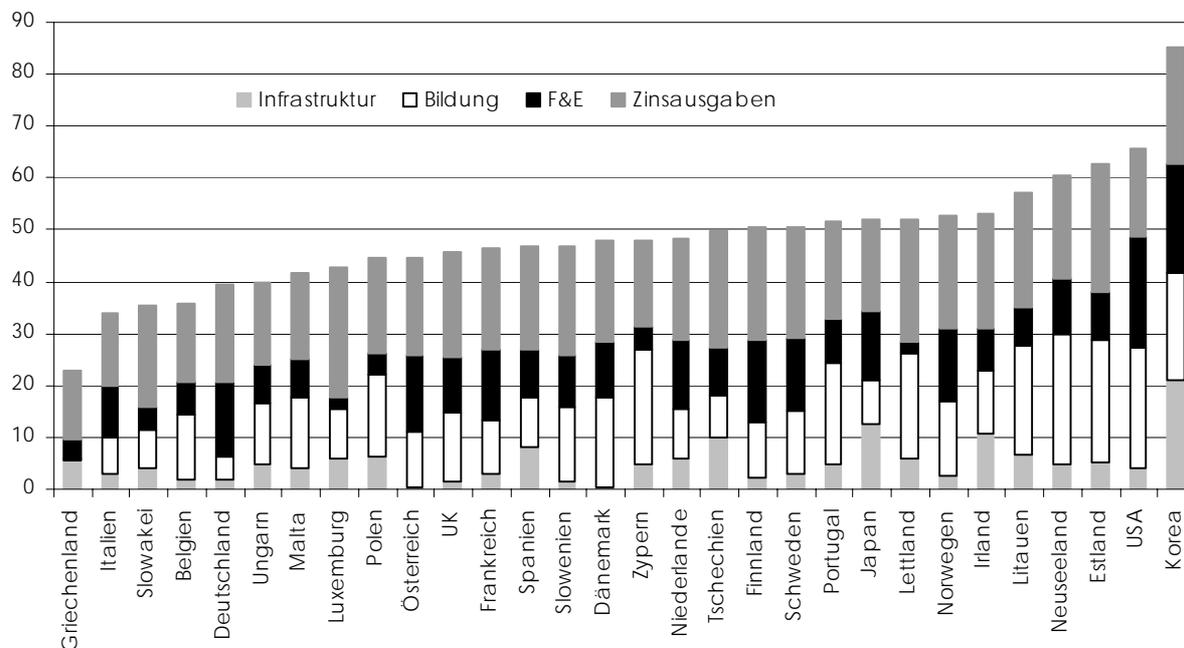
Erneut schneidet Korea bei weitem am besten ab, dicht gefolgt von den USA. Auch Estland, Neuseeland, Litauen und Irland zählen ein weiteres Mal zu den besten Ländern im Vergleich.

Österreich belegt aufgrund der in diesem Index vergleichsweise höheren Gewichtung der F&E-Ausgaben nun Rang 21 im Sample und verzeichnet über den gesamten Stützzeitraum eine Verbesserung des Indexwertes. Griechenland erreicht auch in dieser Indexversion nur den letzten Platz. Japan verzeichnet erneut eine über den Zeitraum hinweg leichte Verschlechterung seines Indexwertes, jedoch ist diese nicht so deutlich wie in der ersten Indexversion. Deutschland zeigt zum einen praktisch keinerlei Veränderung über den betrachteten Zeitraum und schneidet als fünftschlechtestes Land ab.

Abbildung 2.31 zeigt das Ergebnis des Input-Qualitätsindex für den Zeitraum 2003 bis 2006 und seine Aufgliederung nach einzelnen Komponenten. Je länger einer der vier verschiedenen

Abschnitte im Balken, desto höher ist die Indexpunktezahl, die das Land in der jeweiligen Ausgabenkategorie erzielt hat.

Abbildung 2.31: Aufgliederung des Input-Qualitätsindex nach Komponenten, 2003-2006



Q: Eigene Berechnungen nach Eurostat und OECD.

Korea zeigt eine durchwegs gleichmäßige Balkenaufgliederung. Dies bedeutet, es erzielt bei jeder der vier Komponenten vergleichsweise hohe Indexwerte. Die USA hingegen punkten durch hohe öffentliche Bildungs- und F&E-Ausgaben. Das niedrige Niveau der staatlichen Infrastrukturinvestitionen ist der Hauptgrund dafür, dass Österreich wiederum einen vergleichsweise schlechten Rang im Qualitätsindex erreicht. Auch die immer noch hohen Zinsausgaben wirken sich ungünstig auf das Abschneiden Österreichs im Ranking aus.

2.5.4 Fazit

Der Anteil der produktiven Ausgaben an den Gesamtausgaben und der Input-Qualitätsindex geben Hinweise darauf, wie sich die Gesamtqualität der öffentlichen Ausgabenstrukturen in den betrachteten Ländern unterscheidet. Sicherlich kann ein hoher Anteil produktiver Ausgaben gemessen an den gesamten Staatsausgaben darauf hindeuten, dass ein Land eine hohe Qualität der öffentlichen Ausgabenstrukturen aufweist. Allerdings vernachlässigen die hier konstruierten Indikatoren die Performanceseite gänzlich: nur weil ein Land eine sehr hohe Ausgabenquote für Bildung ausweist, bedeutet dies nicht, dass das (Hoch)-Schulsystem besondere Förderung genießt oder besonders produktiv ist. Vielmehr könnten übertrieben hohe

Personal- und Verwaltungskosten die hohe Quote erklären. Darüber hinaus verzerren unterschiedliche Organisationsformen der Aufgabenwahrnehmung die Ergebnisse.

Die Ergebnisse der konstruierten Indices sollten folglich nur rein ordinal interpretiert werden. Es kann also nur bedingt gefolgert werden, *wie viel* höher die Qualität der Ausgabenstrukturen verglichen mit anderen Ländern ist. Jedoch können die Ergebnisse dazu verwendet werden, eine Rangliste zu erstellen, um die Inputqualität der öffentlichen Finanzen unter den betrachteten Ländern zu vergleichen.

Generell ist festzuhalten, dass Österreich bei beiden Indices in allen Zeitperioden allenfalls mittelmäßig abschneidet. Häufiger ist Österreichs mithilfe der Indikatoren gemessene Inputqualität der öffentlichen Ausgabenstrukturen im unteren Drittel zu finden. Somit deuten diese Ergebnisse sicherlich auf beträchtliche Verbesserungspotentiale hin, wie sie beispielsweise in den skandinavischen Ländern umgesetzt wurden.

Literaturhinweise zu Kapitel 2

- Aerts K., Schmidt T., (2006): Two for the Price of One? On Additionality Effects of R&D Subsidies: A Comparison Between Flanders and Germany, Working Paper 06-063, ZEW, Mannheim.
- Afonso, A., Ebert, W., Schuknecht, L., Thöne, M. (2005): Quality of Public Finances and Growth, ECB Working Paper 438.
- Aghion, P. (2008): Higher Education and Innovation, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 9, Special Issue, 28-45.
- Aschauer, D. A. (1989): Is Public Expenditure Productive?, Journal of Monetary Economics 23, S. 177-200.
- Bassanini, A., Scarpetta, S. (2002): Does Human Capital Matter for Growth in OECD Countries? A Pooled Mean-Group Approach, Economics Letters 74, S. 399-405.
- Beise, M., Stahl, H. (1999): Public Research and Industrial Innovation in Germany, Research Policy 28, 397-422.
- Bialas-Motyl, A. (2008): Regionale Strassen- und Eisenbahnverkehrsnetze, Reihe Statistik kurz gefasst, 28/2008, hrsg. von Eurostat.
- Blanc-Brude, F., Goldsmith, H., Väilä, T. (2007): Public-Private Partnership in Europe: An Update, European Investment Bank Economic and Financial Report 2007/3.
- Blankart, C.B. (2008): Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 7. Aufl., München.
- Brümmerhoff, D. (2007): Finanzwissenschaft, 9. Aufl., München.
- Bundesministerium der Finanzen (2007): Infrastrukturbeilage.
- Cadot, O., Röller, L.-H., Stephan, A. (2006): Contribution to Productivity or Pork-barrel? The two faces of Infrastructure Investment, Journal of Public Economics 90, 1133-1153.
- Conway, P., Nicoletti, G. (2006): Product Market Regulation of Non-manufacturing Sectors in OECD Countries: Measurement and Highlights, OECD Economics Department Working Paper 530, Paris.
- Crowley, P. (2004): Quellen und Mittel für Innovation in der EU, Statistik kurz gefasst 5/2004.
- Czerny, M. et al. (2006): Teilstudie 10: Produktivitätssteigernde Infrastrukturinvestitionen, in: Karl Aiginger, Gunther Tichy, Ewald Walterskirchen (Projektleitung und Koordination), WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation.
- Czerny, M., Scheiblecker, M., Schratzenstaller, M. (2005): Neuberechnung der Infrastrukturinvestitionen nach Wirtschaftsbereichen 1995 bis 2004, WIFO Monatsberichte 12/2005, S. 835-849.

- David, P. et al. (2000): Is Public R&D a Complement or Substitute for Private R&D? A Review of the Econometric Evidence, *Research Policy* 29, Special Issue, 497-529.
- de Haan, J., Sturm, J.E., Sikken, B. (1996): Government Capital Formation: Explaining the Decline, *Weltwirtschaftliches Archiv* 132, 55-74.
- de la Fuente, A. (2003): Human Capital in a Global and Knowledge Based Economy, Part II: Assessment at the EU Country Level, mimeo. Download unter: <http://pareto.uab.es/wp/2003/57603.pdf>
- European Commission (2002): Public Finances in EMU – 2002, Brussels.
- European Commission (2003): Public Finances in EMU – 2003, Brüssel.
- European Commission (2004): Public Finances in EMU – 2004, Brussels.
- European Commission (2006): The long-term sustainability of public finances in the European Union, Brussels.
- European Commission (2008): Public Finances in EMU – 2008, Brussels.
- Eurydice (2005): Schlüsselzahlen zum Bildungswesen in Europa 2005, Luxemburg.
- Falk, M., Hake, M. (2008): Wachstumswirkung der Forschungsausgaben, WIFO-Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, Wien.
- Falk, R. et al. (2006): Teilstudie 8: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation, in: Karl Aiginger, Gunther Tichy, Ewald Walterskirchen (Projektleitung und Koordination), WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation.
- Frank, S. (2006): F&E und Internationalisierung, *Statistik kurz gefasst* 15/2006.
- Frank, S. (2006): Staatliche Mittelzuweisungen oder Ausgaben für F&E (GBAORD), *Statistik kurz gefasst* 17/2006.
- Frey, R.L. (1978): Infrastruktur, in: Albers, W. et al. (Hrsg.): *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften*, Bd. 4, Stuttgart u. a., S. 200-215.
- Gali, J., Perrotti, R. (2003): Fiscal Policy and Monetary Integration in Europe, *Economic Policy* 18, 533-572.
- Gemmell, N., Kneller, R., (2001): The Impact of Fiscal Policy on Long-run Growth, *European Economy Group, Working paper* 14, S. 97-129.
- Getzner, M., Neck, R. (2002): Entwicklung der Staatsausgaben in Österreich, in: Theurl, E., Winner, H., Sausgruber, R. (Hrsg.): *Kompodium der österreichischen Finanzpolitik*, Wien, New York, 228-262.
- Grossmann, B. (2008): Die Bedeutung der Leasingfinanzierung für Österreichs Gemeinden, *Geldpolitik und Wirtschaft*
- Hauptmeier, S., Heipertz, M., Schuknecht, L. (2007): Expenditure reform in industrialised countries: a case study approach, in: *Fiscal Studies* 28, S. 293-342.
- Heller, P.S., Tait, A.A. (1982): International Comparisons of Government Expenditure, *International Monetary Fund Occasional Paper* No. 10, Washington.
- Holcombe, G. (2005): Government growth in the twenty-first century, *Public Choice* 124, 95-114.
- Jourard, I. et al. (2003): Enhancing the Cost Effectiveness of Public Spending: Experience in OECD Countries, *OECD Economic Studies* 37, 109-141.
- Kamps, C. (2005): Is there a lack of public capital in the European Union?, *EIB Papers* 10, 72-93.
- Kamps, C. (2006): New Estimates of Government Net Capital Stocks for 22 OECD Countries 1960-2001, *IMF Staff Papers* 53, 120-150.
- Kappeler, A., Väilä, T. (2007): Composition of Public Investment and Fiscal Federalism: Panel Data Evidence from Europe, *European Investment Bank, Economic and Financial Report* 2007/02.
- Lall, S.V., Yilmaz, S. (2001): Regional Economic Convergence: Do Policy Instruments make a Difference?, *Annals of Regional Science* 35, 153-166.

- Legler, H. (2004): Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten im internationalen Vergleich, Studien zum deutschen Innovationssystem, 2004/9
- Lehner, G. (1986). Die Entwicklung der Staatsquote in Österreich. In: Weigel, W. et al. (Hrsg.), Handbuch der österreichischen Finanzpolitik. Manz, 217-233.
- Lucas, R. (1988): On the Mechanics of Economic Development, *Journal of Monetary Economics* 22, 3-42.
- Mankiw, G., Romer, D., Weil, D. (1992): A Contribution to the Empirics of Economic Growth, *Quarterly Journal of Economics* 25, 275-310.
- Musgrave, R.A. (1959): *The Theory of Public Finance*, New York.
- Neck, R., Schneider, F. (1988): Das Wachstum der Staatsausgaben in Österreich: Fakten und Erklärungsversuche. *Österreichische Zeitschrift für Statistik und Informatik* 18, 25-51, 187-203.
- OECD (2002): *Frascati Manual – 2002*, Paris,
- OECD (2005): *Technology and Industry Scoreboard – 2005*, Paris,
- OECD (2007): *Education at a Glance 2007*, Paris.
- OECD International Transport Forum (2008): *Infrastructure Investment Data*, <http://www.internationaltransportforum.org/statistics/investment/data.htm>
- Peacock, A., Wiseman J. (1961): *The Growth of Government Expenditures in the United Kingdom*, Princeton.
- Peltzman, S. (1980): The growth of government, *Journal of Law and Economics* 23, 209-287.
- Peneder, M. et al (2007): WIFO-Weißbuch: Technologischer Wandel und Produktivität. Disaggregierte Wachstumsbeiträge in Österreich seit 1990, *WIFO-Monatsberichte*, 33-46.
- Peneder, M., et al. (2006): Teilstudie 3: Wachstum, Strukturwandel und Produktivität. Disaggregierte Wachstumsbeiträge für Österreich von 1990 bis 2004, in: Karl Aiginger, Gunther Tichy, Ewald Walterskirchen (Projektleitung und Koordination), *WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation*, WIFO-Monographien, Wien.
- Persson, T., Tabellini, G. (1999): The size and scope of government: Comparative politics with rational politicians. *European Economic Review* 43, 699–735.
- Persson, T., Tabellini, G. (2005): *The Economic Effects of Constitutions*, Cambridge.
- Puwein, W. (2005): Effizienzsteigerungen in der Verkehrsinfrastruktur durch Privatisierungsschritte, *WIFO-Monatsberichte* 78, S. 175-189.
- Puwein, W. (2007): WIFO-Weißbuch: Gesamtwirtschaftliche Aspekte von Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur, *WIFO-Monatsberichte* 80, S. 747-759.
- Reinstaller, A., Unterlass, F. (2008): Forschungs- und Entwicklungsintensität im österreichischen Unternehmenssektor. Entwicklung und Struktur zwischen 1998 und 2004 im Vergleich mit anderen OECD-Ländern, *WIFO-Monatsberichte* 2/2008, 133-147.
- Röller, L.-H., Waverman, L. (2001): Telecommunications Infrastructure and Economic Development: A Simultaneous Approach, *American Economic Review* 91, 909-923.
- Romp, W., de Haan, J., (2007): Public Capital and Economic Growth: A Critical Survey, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 8 (Special Issue), 6-52.
- Roubini, N., Sachs, J. (1989): Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies, *European Economic Review* 33, 903-938.
- Schuknecht, L., Tanzi, V. (2005): Reforming Public Expenditure in Industrialised Countries: Are There Trade-Offs? *ECB Working Paper* 435.
- Sitz, A. (2007): Zur Verzinsung von Ausbildung, *Wirtschaftspolitische Blätter* 54, 143-153.

- Statistik Austria (2008): Globalschätzung 2008: Bruttoinlandsausgaben für F&E, Wien 2008, http://www.statistik.at/web_de/static/globalschaetzung_2008_bruttoinlandsausgaben_F&Er_fe_finanzierung_der_in_oe_023703.pdf.
- Stephan, A. (2007): Zur Politischen Ökonomie öffentlicher Infrastrukturausgaben, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 8 (Special Issue), 116-132.
- Stübler, W. (2006): EU-25-Staatsquoten seit der Euro-Einführung 1999, Statistische Nachrichten 8/2006, 713-725.
- Tanzi, V., Schuknecht, L. (2000): Public Spending in the 20th Century. Cambridge.
- Thöne, M. (2005): Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame öffentliche Ausgaben ("WNA"), FiFo-Berichte No. 2, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut Universität Köln.
- Timm, H. (1961): Das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben. Finanzarchiv (N.F.) 21, 201-247.
- Turrini, A. (2004): Public investment and the EU fiscal framework, European Economy Economic Papers 202.
- Väilä, T., Kozluk, T., Mehrotra, A. (2005): Road on a downhill? Trends in EU infrastructure investment, European Investment Bank Papers 10, 1.
- Veugelers, R. (2006): Developments in EU Statistics on Science, Technology and Innovation: taking stock and moving towards evidence based policy analysis, Blue Sky Indicator Conference, Ottawa, September 2006.
- World Economic Forum (2007): The Global Competitiveness Report 2007/2008.
- Wößmann, L. (2007): Die Relevanz von Bildung für Wachstum und Beschäftigung, Wirtschaftspolitische Blätter 54, 9-26.
- ZEW, 2007, LiMa-Benchmark – Eine Performance-Analyse der EU-Mitgliedstaaten im Licht der Lissabon- und Maastricht-Zielsysteme, Mannheim.

Hans Pitlik

3. Effizienzverbesserungspotentiale in der Verwaltung und bei Förderungen

Ziel des dritten Kapitels ist es, Effizienzreserven und Einsparungspotentiale im öffentlichen Sektor auszuloten. Dies geschieht primär durch Vergleiche der Ausgabenhöhe und –struktur mit anderen europäischen Staaten. Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich dabei auf zwei Bereiche des staatlichen Handelns, in denen erhebliche Effizienzreserven vermutet werden können: die öffentliche Verwaltung und das Förderungswesen.

Für beide untersuchten Bereiche geht es im Rahmen der Aufgabenstellung dieser Studie weniger darum, konkrete Einzelvorschläge für Reformmaßnahmen abzuleiten. Vielmehr ist die Aufgabe, in einem ersten Schritt die **mittel- bis langfristigen Effizienzverbesserungspotentiale auszuloten**, und wenn möglich zu quantifizieren. Diese methodische Vorgehensweise impliziert, dass die ermittelten Effizienzreserven oft nur durch grundlegende Reformen der institutionellen Strukturen realisiert werden könnten, die einen längeren (**mehrjährigen**) **Zeithorizont** voraussetzen. Zum Auffinden kurzfristiger Einsparungsmöglichkeiten in öffentlichen Haushalten sind die angewendeten internationalen Kosten- und Effizienzvergleiche demgegenüber weniger geeignet. Kurzfristig entstehen bei der Implementierung von institutionellen Reformmaßnahmen häufig sogar zusätzliche Anlaufkosten (*up-front cost*), etwa durch Reibungsverluste bei der Re-Organisation von Verwaltungseinheiten.

3.1 Öffentliche Verwaltung

Einsparungen in der öffentlichen Verwaltung sind in der allgemeinen politischen Diskussion in Österreich der sicherlich am häufigsten vorgeschlagene Weg zur Reduktion der Staatsausgaben. Hinter den vermuteten Einsparungspotentialen steht offenkundig die Vorstellung, dass die Verwaltung Österreichs insgesamt 'zu groß' und/oder 'zu teuer' ist. Die Verringerung der Verwaltungskosten bei gleichzeitiger Wahrung oder Verbesserung der Qualität der angebotenen Verwaltungsleistungen ist deshalb spätestens seit Beginn der 1980er-Jahre ein immer wieder genanntes Ziel der österreichischen Politik, sowohl auf der Bundesebene als auch bei Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungen. Entsprechend wurden im Bund schon mehrere Verwaltungsreform- und Verwaltungsinnovationsprogramme eingeleitet, in der Absicht, die Qualität der öffentlichen Verwaltung in Österreich zu verbessern und Verwaltungskosten zu senken⁷⁰⁾. Auch auf Länder- und Gemeindeebene finden sich entsprechende Initiativen⁷¹⁾.

⁷⁰⁾ Ein Überblick über die verschiedenen Initiativen des Bundes ist zu finden unter <https://www.bmf.gv.at/Budget/Budgets/2007/beilagen/Verwaltungsreform.pdf>.

⁷¹⁾ Überblick über die Länderebene bei *Grossmann – Hauth* (2007).

3.1.1 Vorbemerkungen und Abgrenzungen

Verwaltungsbegriffe

Der Begriff der öffentlichen Verwaltung ist allerdings keineswegs so eindeutig abgegrenzt, wie gemeinhin angenommen werden könnte. Eine allgemein anerkannte Definition des Begriffs öffentliche Verwaltung existiert jedenfalls bislang nicht (*Schedler – Proeller, 2006, 15*)⁷²). Es ist nun nicht das Ziel der vorliegenden Studie, eine ausführliche Diskussion über den 'richtigen' Verwaltungsbegriff zu führen. Stattdessen wird im Rahmen der folgenden Betrachtungen zwischen drei unterschiedlich weit gefassten Verwaltungsabgrenzungen differenziert:

- Die *'Öffentliche Verwaltung im weiteren Sinne'* umfasst sämtliche Einrichtungen des Staates, die mit der Produktion und der Bereitstellung von öffentlichen Leistungen beauftragt sind. Dahinter verbirgt sich die Überlegung, dass die Verwaltung als die Produktionseinheit des Sektors Staat aufgefasst werden kann, welche die Aufgabe hat, die auf der politischen Ebene beschlossenen Maßnahmen umzusetzen. Verwaltung umfasst in diesem weiten Begriffsverständnis die gesamte Leistungspalette des Staates von Gesetzgebung, Verteidigung oder innerer Sicherheit über die Abfallbeseitigung, Gewerbeaufsicht, Justizvollzug und die Tätigkeit von Regulierungs- und Finanzbehörden bis hin zur Leistungserbringung im Bildungs-, Gesundheits- oder Sozialwesen, sofern die produzierenden Einheiten institutionell dem Staatssektor im Sinne der VGR zugerechnet werden oder Leistungen direkt an die Bürger abgeben und unmittelbar vom Staat finanziert werden. Zur öffentlichen Verwaltung in Österreich zählen auch, im Unterschied zu den meisten anderen Ländern, die Kammern, die in der Abgrenzung nach ESVG 95 dem Staatssektor zugerechnet werden. Für die Analyse der Verwaltungskosten im weiteren Sinne wird auf die Transaktionsklassen der VGR zurückgegriffen.
- *'Öffentliche Kernverwaltung'*: Die engere Abgrenzung des Verwaltungsbegriffs bezieht sich auf jene administrativen Tätigkeiten, die *normalerweise* von der öffentlichen Hand ausgeführt werden. Dazu gehören das Erlassen und die Auslegung von Gesetzen und daraus resultierenden Vorschriften sowie die Administration von Programmen, die auf ihnen beruhen, Gesetzgebungstätigkeiten, Finanzverwaltung, Verteidigung, öffentliche Sicherheit und Ordnung, auswärtige Angelegenheiten, sowie die gesetzliche Sozialversicherung. *Nicht* zur Kernverwaltung in der hier gesetzten Abgrenzung zählen die *ausführenden* Tätigkeiten im Bereich des Bildungswesens (z. B. Lehrer, Professoren), des Gesundheitswesens (z. B. Ärzte, Krankenpfleger), des Entsorgungswesens oder des Sozialwesens (z. B. Sozialarbeiter). Die Administration dieser Tätigkeiten wird hingegen zur öffentlichen Kernverwaltung gerechnet. Für die Analyse wird auf die Wirtschaftszweige-Klassifikation nach NACE Rev. 1.1 abgestellt.

⁷²) Bisweilen findet sich aus Mangel an einer Positivdefinition auch eine schlichte Negativabgrenzung, wonach die Verwaltung alles staatliche Handeln umfasst, das nicht Gesetzgebung (Legislative, Aufgaben der Parlamente) oder Rechtsprechung (Judikative, Aufgabe der Justiz) ist.

- *'Hoheitsverwaltung'*: Der engste hier verwendete Verwaltungsbegriff ist der COFOG-Klassifikation entnommen. Die allgemeine Hoheitsverwaltung beinhaltet die Legislativ- und Exekutivorgane, das Finanz- und Steuerwesen, auswärtige Angelegenheiten, die internationale Wirtschaftshilfe und allgemeine öffentliche Dienste (Personalverwaltung, statistische Dienste)⁷³). Die Kammern in Österreich zählen zwar zur öffentlichen Kernverwaltung, jedoch nicht mehr zur Allgemeinen Hoheitsverwaltung in der Abgrenzung nach COFOG.

Produktion und Bereitstellung öffentlicher Leistungen

Ein weiterer Gesichtspunkt, der für die Abgrenzung der Verwaltungsausgaben von Relevanz ist, betrifft die Leistungstiefe und das damit verbundene Problem, welche ökonomischen Ausgabenkategorien (in der Abgrenzung der VGR) für einen internationalen Vergleich herangezogen werden sollten.

Die ökonomische Theorie des Marktversagens rechtfertigt staatliche Aktivitäten mit ineffizienten Ergebnissen privatwirtschaftlich organisierter Märkte bei der Bereitstellung bestimmter, sozial erwünschter Leistungen. Allokatives oder distributives Marktversagen sind aus dieser Sicht die notwendige Voraussetzung für staatliches Handeln.

Gleichwohl kommt dem Staat damit keineswegs zwingend die Rolle einer 'Produktionseinheit' zu; die aus der Marktversagenstheorie abgeleiteten staatlichen Aufgaben beziehen sich auf die *Bereitstellung* und nicht auf die physische *Eigenerstellung* von Sachgütern und Dienstleistungen. Die Übernahme der Bereitstellungsverantwortung impliziert nicht, dass vom Staat auch eine Produzentenfunktion übernommen werden muss. Die Bereitstellung erfordert lediglich, dass der Staat im Namen und im demokratisch legitimierten Auftrag der Bürger eine Nachfrage nach bestimmten Leistungen entfaltet und über die Zwangsfinanzierung mit Steuern und Abgaben erreicht, dass die Produzenten der Leistungen entlohnt werden können (z. B. *Ostrom*, 1983, *Grosseckler*, 2001). Die Frage, *wie* der Leistungserbringungsprozess erfolgen soll, ist von der normativen Begründung staatlicher Aktivitäten in der Theorie des Marktversagens sorgfältig zu trennen⁷⁴).

Öffentliche Leistungen können daher sowohl *direkt* von staatlichen Produktionseinheiten selbst erstellt und bereitgestellt werden, als auch von nicht-staatlichen Anbietern *indirekt* bezogen werden, wobei die Leistungseinkäufe der staatlichen Institutionen aus dem allgemeinen Abgabenaufkommen finanziert werden. Aus ökonomischer Sicht sollte (*ceteris paribus*: also bei gleicher Versorgungsqualität) die Organisation des Produktionsprozesses so erfolgen, dass die Summe aus Produktions- und Bereitstellungskosten (Organisationskosten) der öffentlichen Leistungen – und die resultierende Abgabenbelastung – minimiert werden. Im Kern stellt

⁷³) Zum Teil werden auch Ausgaben für die Grundlagenforschung erfasst, die keiner der übrigen funktionalen Abteilungen nach COFOG zugeordnet werden können.

⁷⁴) "The primary reason for using a form of collective organization is to solve problems of provision. But once a collective consumption unit is established, how production is organized is an entirely *separate* question." *Ostrom*, E. (1983), S. 84.

sich die Frage nach der (ökonomisch) *optimalen Leistungstiefe* des Staates, das Problem des 'make or buy' im öffentlichen Sektor. Aus ordnungsökonomischem Blickwinkel ist die optimale Tiefe der staatlichen Leistungserstellung von der Höhe der Transaktionskosten unterschiedlicher institutioneller Arrangements abhängig (siehe Kasten)⁷⁵⁾.

Transaktionskostenansatz und optimale Leistungstiefe im öffentlichen Sektor

Grundaussage des Transaktionskostenansatzes ist, dass die Gestaltung des institutionellen Rahmens Bedeutung für die Höhe der Transaktionskosten hat; umgekehrt verlangen unterschiedliche Transaktionsumstände nach verschiedenen institutionellen Arrangements. Die Transaktionskostentheorie unterscheidet dabei prinzipiell zwischen marktlicher und hierarchischer Koordination (*Williamson, 1975*). Marktliche Koordination ist durch Freiwilligkeit der Tauschbeziehungen charakterisiert. Die Koordination der wirtschaftlichen Aktivitäten erfolgt über den Preismechanismus. Im Gegensatz dazu sind Hierarchien durch ein Subordinationsverhältnis charakterisiert, bei dem eine Vertragspartei über die andere Partei innerhalb bestimmter, ex ante festgelegter Grenzen Weisungsrechte besitzt; hierarchische Koordination ist durch Beschränkungen der Entscheidungsautonomie einer Vertragsseite gekennzeichnet.

Um konkrete Aussagen über eine zieladäquate Gestaltung der Koordinationsmechanismen zu gewinnen, müssen Faktoren ermittelt werden, die eine Vorteilhaftigkeit bestimmter Organisationsformen prognostizieren lassen. Nach *Williamson (1985)* sind drei Dimensionen von Transaktionen zu unterscheiden, die eine zentrale Rolle für die Wahl des optimalen Organisationsdesigns spielen: die Spezifität, die Häufigkeit und die Unsicherheit von Transaktionen. Hierarchische Koordination ist umso eher angezeigt, je spezifischer die ökonomische Transaktionsbeziehung ist, je häufiger die Transaktionen stattfinden, und je größer das Risiko eines opportunistischen Verhaltens der Vertragsgegenseite einzustufen ist.

Eine Aussage über die relative Vorteilhaftigkeit eines Koordinationsmechanismus kann freilich erst getroffen werden, wenn in dem Vergleich zwischen Märkten und hierarchischen Organisationsformen auch jene Kosten berücksichtigt werden, die durch *Opportunismus innerhalb der hierarchischen Strukturen* entstehen. Mit wachsender Größe einer (staatlichen oder privatwirtschaftlichen) Organisation nimmt das Problem einer adäquaten Kontrolle opportunistischen Verhaltens innerhalb der Organisation zu. Die dadurch entstehenden höheren Kosten der organisationsinternen Koordination müssen in den Vergleich der institutionellen Arrangements einbezogen werden (*Tirole, 1994; Williamson, 1999*).

Mit Blick auf die Leistungstiefe bei der Erfüllung von öffentlichen Aufgaben wird in der Literatur zum New Public Management vor allem die Bedeutung von Spezifität und strategischer Relevanz der Aufgabenerfüllung herausgestrichen (z. B. *Naschold, 1995, S. 43ff.*, *Schedler – Proeller, 2006, S. 207ff.*). Eine hohe Spezifität der Aufgabe liegt vor, wenn (personelle oder sachliche) Ressourcen exklusiv für die Erledigung dieser Aufgaben eingesetzt werden. Das Vorliegen von Spezifität impliziert die Notwendigkeit idiosynkratischer Investitionen, womit üblicherweise hohe *sunk costs* verbunden sind. Die strategische Bedeutung stellt ab auf die Erfüllung 'übergeordneter' gesellschaftlicher Ziele (z. B. soziale Friede, Freiheit oder Rechtssicherheit).

⁷⁵⁾ Der Begriff der öffentlichen Leistung ist in diesem Kontext sehr umfassend zu verstehen. Er umfasst die Erstellung von staatlich bereitgestellten Sachgütern und Dienstleistungen, einschließlich der Abwicklung ('Produktion') von Umverteilungsleistungen im Rahmen des Abgaben-, Transfer- und Subventionssystems.

Für strategisch bedeutsame Bereiche im öffentlichen Sektor sollte nach diesen Vorstellungen jene Form der Leistungserstellung gewählt werden, die eine hohe politische Steuerbarkeit gewährleistet. Je geringer die strategische Bedeutung ist, desto eher kann die unmittelbare Leistungserstellung auch außerhalb des Staatssektors erfolgen. Hohe Spezifität bei gleichzeitig hoher strategischer Bedeutung kann z. B. für die Aufgaben der Landesverteidigung oder bei der Strafverfolgung angenommen werden. Aufgabenbereiche außerhalb der Eingriffsverwaltung, wie etwa die Telekommunikationsinfrastruktur, das Gesundheitswesen oder der öffentliche Verkehr, besitzen zwar ebenfalls hohe strategische Bedeutung, jedoch ist es möglich, auf Leistungsangebote konkurrierender privater Unternehmen zurückzugreifen. In diesen Fällen ist vorstellbar, dass der Verzicht auf eine Eigenerstellung durch die Verwaltung und die Übernahme einer staatlichen Finanzierungsverantwortung – etwa im Rahmen von speziellen Leistungskontrakten mit den privaten Anbietern – oder einer Gewährleistungsverantwortung für Staat und Steuerzahler die ökonomisch günstigere Lösung darstellt.

Das gilt insbesondere deshalb, weil die hierarchische politische Steuerung der öffentlichen Verwaltung innerhalb des Staatssektors aufgrund der Informationsasymmetrien zwischen Politik und Verwaltungsakteuren mit erheblichen Problemen verbunden ist. So zeigt die ökonomische Bürokratietheorie (z. B. *Niskanen*, 1971, 1975, *Moe*, 1990), dass in der Verwaltung die Anreize zu ökonomisch effizientem Handeln nur schwach ausgeprägt sind. Individuelles Nutzenstreben der Verwaltungsakteure ist in ökonomischen Bürokratiemodellen nicht auf eine Minimierung der Kosten bei gegebenem Verwaltungsoutput gerichtet. Ergebnis ist eine doppelte Ineffizienz. Zum einen wird der bürokratische Output mit überhöhten Kosten produziert (*X-inefficiency*); zum anderen resultiert eine Überproduktion der Leistungen (allokative Ineffizienz). Ein systematisches *overstaffing* von Behörden, eine unkontrollierte Aufblähung des Verwaltungsapparates und eine bürokratische Überregulierung privatwirtschaftlicher Prozesse sind nach diesen Vorstellungen Ergebnis der institutionellen Rahmenbedingungen der Leistungsproduktion im Sektor Staat.

Für die Organisation der Leistungserstellungsprozesse im öffentlichen Sektor werden zahlreiche unterschiedliche Modelle diskutiert. Dabei können mehrere Stufen unterschieden werden, je nachdem, in welcher Tiefe die Bürokratie in den Produktions- und Bereitstellungsprozess involviert ist (z. B. *Schedler – Proeller*, 2006: 35ff.).

- Das Modell der *Durchführungsverantwortung* des Staates sieht vor, dass staatliche Bedienstete die öffentlichen Leistungen in Eigenregie erbringen und vollziehen. Dabei handelt es sich um das klassische Verwaltungsmodell. Allerdings sind auch bei einer prinzipiell staatlichen Durchführungsverantwortung verschiedene Organisationsmodelle vorstellbar, welche die Qualität und die Kosten der Leistungserstellung stark beeinflussen können. Zu denken ist etwa an die Einrichtung von *one stop shops* oder den forcierten Einsatz von IKT und *e-government* in der öffentlichen Verwaltung, wie auch an neue Budgetsteuerungsmodelle für die Verwaltungseinheiten.
- Im Modell der *Finanzierungsverantwortung* beschränkt sich der Staat auf die (vollständige oder teilweise) Finanzierung der Leistungserbringung. Die eigentliche Leistungserstellung erfolgt jedoch durch private Anbieter.

- Bei der *Gewährleistungsverantwortung* geht es schließlich darum, dass der Staat zwar die prinzipielle Garantie übernimmt, dass eine bestimmte Leistung erstellt wird, dass die Art und Weise der Leistungsproduktion aber vollkommen offen ist. Denkbar ist z. B. die Übernahme öffentlicher Dienstleistungen durch nicht profitorientierte Organisationen oder durch kommerzielle private Anbieter, die einer staatlichen Regulierungsaufsicht unterstehen usf.

Als weitgehend unstrittig gilt in diesem Zusammenhang, dass für bestimmte Kernleistungen des Staates, wie die Hoheitsverwaltung (einschließlich der Finanzverwaltung), das Polizei- und das Justizwesen sowie die militärische Verteidigung gegen Bedrohungen von außen, eine eigene Produktion durch den Staat sinnvoll und erwünscht ist. Privatwirtschaftliche Produktion wird oft aus prinzipiellen Gründen abgelehnt; indes kann staatliche Produktionstätigkeit auch aufgrund hoher Transaktionsunsicherheiten, hoher Spezifität und strategischer Bedeutung der Transaktionen gerechtfertigt werden.

Die Aufgabenreformkommission (*Raschauer*, 2001, S. 15) betont jedoch in diesem Zusammenhang, dass "die Beurteilung, ob eine bestimmte Angelegenheit eine Kernaufgabe bildet, von den jeweiligen zeitlichen und gesellschaftspolitischen Umständen abhängig" ist. Auch sei die Abgrenzung in Kernaufgaben und Nicht-Kernaufgaben zu grob, um für die Zwecke einer Aufgabenreform hilfreich zu sein. An derselben Stelle heißt es daher weiter:

"Bei näherer Betrachtung erweist sich nämlich sogleich, dass es in allen Bereichen, insbesondere auch in den Bereichen der klassischen Hoheitsverwaltung, Funktionen gibt, die nicht notwendig von der öffentlichen Verwaltung erfüllt werden müssen."

Für die meisten öffentlichen Leistungen kann daher regelmäßig die Frage gestellt werden, ob die Bürokratie selbst als Produzent auftreten, oder sich auf eine Finanzierungs- bzw. Garantiefunktion beschränken sollte. Dabei ist a priori nicht klar, inwieweit durch die eine oder die andere Organisationsform der öffentlichen Leistungsbereitstellung die Gesamthöhe der "Verwaltungskosten" im weiteren Sinne beeinflusst wird. Die Art und Weise, wie der laufende⁷⁶⁾ Prozess der Leistungserbringung organisiert ist, bestimmt allerdings die ökonomische Zusammensetzung der Staatsausgaben nach Ausgabensachgruppen in erheblichem Maße (vgl. *Pili-chowski – Turkisch*, 2008):

- Bei der direkten Eigenerstellung öffentlicher Leistungen durch die Verwaltung entstehen Aufwendungen für Arbeitnehmerentgelte der aktiven Bediensteten im Staatsdienst. Neben Personalausgaben fallen üblicherweise auch Aufwendungen für den Zukauf einzelner Sach- und Dienstleistungen (z. B. Mietausgaben) oder ganzen Leistungspaketen bei

⁷⁶⁾ Im Folgenden werden lediglich die laufenden Ausgaben betrachtet. Investitionsausgaben wurden bereits in Kapitel 2 behandelt. Häufig werden die Kosten der Produktion öffentlicher Leistungen im Sektor Staat in der VGR auch durch den "Produktionswert" dargestellt. Der Produktionswert umfasst die Summe aus Arbeitnehmerentgelten, Vorleistungen, sonstigen Produktionsabgaben und Abschreibungen für den Verbrauch von Anlagevermögen. Die gebuchten Abschreibungen sind allerdings kein Bestandteil der öffentlichen Gesamtausgaben.

privaten Anbietern an, die im Produktionsprozess innerhalb des Staatssektors verbraucht werden.

- Ferner entstehen auch Ausgaben für Vorleistungen (Intermediärkonsum), wenn die Verwaltung einzelne Leistungen, die sie zuvor selbst erstellt hat, nun von nichtstaatlichen Anbietern bezieht (*outsourcing*). Der hauptsächliche Transformationsprozess findet innerhalb des Staatssektors statt, es werden aber Teilbereiche der Leistungserstellung aus der Verwaltung in den nichtstaatlichen Sektor ausgelagert.
- Der eigentliche Produktionsprozess, die Erbringung und der Vollzug der öffentlichen Leistungen, kann jedoch auch vollständig in den nichtstaatlichen Sektor verlagert werden (*contracting out*). Die öffentliche Verwaltung tritt in diesem Fall lediglich als Käufer von Leistungen oder als Financier privat nachgefragter Leistungen auf⁷⁷⁾. Kauft der Staat Sachgüter und bestimmte *soziale* Dienstleistungen bei Marktproduzenten ein, die unentgeltlich oder gegen eine geringe Kostenbeteiligung (Selbstbehalt) den privaten Haushalten direkt zur Verfügung gestellt werden, werden diese Ausgaben in der VGR seit Umstellung auf ESVG 1995 nicht als Vorleistungen sondern als soziale Sachtransfers verbucht⁷⁸⁾. Personalaufwendungen für öffentlich Bedienstete in der Bürokratie entstehen dann nur noch für die staatliche Organisation der Bereitstellung, z. B. im Rahmen der Sozialversicherungsverwaltung. Soziale Sachtransfers unterscheiden sich also im Wesentlichen nur dadurch vom Intermediärkonsum, dass sie speziellen sozialpolitischen Zwecken dienen (z. B. im Gesundheitswesen, Bildungswesen)⁷⁹⁾.

Insgesamt veranschaulichen die Ausführungen, dass unterschiedliche Organisationsformen der Produktions- und Bereitstellungsprozesse von öffentlichen Leistungen zu Unterschieden der Ausgabenstrukturen führen. In einem jüngst publizierten Arbeitspapier (*Pilichowski – Turkisch, 2008*) betont die OECD deshalb, dass für einen Vergleich der laufenden Produktionskosten im öffentlichen Sektor die drei Ausgabensachgruppen zusammen betrachtet werden sollten.

Eine ganze Reihe weiterer Aufwandsposten bleibt dabei allerdings unberücksichtigt, obwohl sie bei einer weiter gefassten Definition von Verwaltungskosten durchaus Berücksichtigung finden könnten:

⁷⁷⁾ Der Bezug von Fremdleistungen schließt buchungstechnisch Zahlungen für jene Leistungen ein, die die öffentliche Verwaltung von ausgegliederten Organisationseinheiten kauft, die ursprünglich nach ESVG 95-Abgrenzung dem Staatssektor zugerechnet wurden.

⁷⁸⁾ Auch in der Transaktionskategorie D.7 (Sonstige laufende Transfers) finden sich Zahlungen des Staates an Wohlfahrtsorganisationen, die bestimmte Leistungen an private Haushalte abgeben. Diese sollen im Folgenden allerdings nicht weiter berücksichtigt werden, da sie von übrigen Transferausgaben dieser Kategorie nicht zu trennen sind.

⁷⁹⁾ Die Ausgabenkategorien sind daher sowohl theoretisch als auch praktisch schwer voneinander zu trennen. So werden soziale Sachtransfers in einigen Ländern (Vereinigtes Königreich, Griechenland, Zypern, USA, Kanada) auch noch nicht getrennt ausgewiesen, sondern (fast) vollständig unter Vorleistungen in der VGR verbucht.

- Von der OECD *nicht* zu den laufenden Produktions- und Bereitstellungsausgaben im öffentlichen Sektor werden die Subventionen oder Vermögenstransfers gezählt, die Marktproduzenten gewährt werden, wenn diese bei der Produktion von öffentlichen Leistungen Verluste erwirtschaften. Dies ist insofern konsequent, als diese Zahlungen des Staates keine direkte Gegenleistung für zugekaufte Leistungen darstellen. Andererseits werden die tatsächlichen Kosten der Leistungsbereitstellung systematisch unterschätzt, wenn Abgänge von Marktproduzenten bei der Produktion der öffentlichen Leistungen regelmäßig durch Transferleistungen des Staates aufgefangen werden müssen.
- Ebenfalls *nicht* zu den *Verwaltungskosten des öffentlichen Sektors* werden jene Aufwendungen gezählt, die bei Unternehmen anfallen, wenn sie etwa bestimmten öffentlichen Berichts- oder Meldepflichten nachkommen, oder originäre Aufgaben der Verwaltung auf eigene Rechnung erfüllen (z. B. Verwaltungsaufwand bei der Abführung von Steuern oder Sozialabgaben). Hier wird administrativer Aufwand von der öffentlichen Verwaltung zwar verursacht, aber nicht den öffentlichen Ausgaben zugerechnet. Vor allem die Informationspflichten der Unternehmen sind gegenwärtig Gegenstand intensiver Untersuchungen und Reformbemühungen im Rahmen der "better regulation"-Initiativen auf der Ebene der EU (*Europäische Kommission*, 2006) und in Österreich. Dabei geht es noch primär um die technische Erhebung der Höhe der Verwaltungslasten der Unternehmen⁸⁰). Offen ist in diesem Zusammenhang auch, ob die administrativen Lasten im privaten Sektor eher in einem substitutiven oder eher in einem komplementären Verhältnis zu den Verwaltungskosten im öffentlichen Sektor stehen⁸¹).

3.1.2 Öffentliche Beschäftigung

Datengrundlagen und Messprobleme

Ein erster Schritt zur Erfassung der 'Größe der öffentlichen Verwaltung' ist die Betrachtung der aktiv Beschäftigten im Staatssektor. Messung und Abgrenzung der öffentlichen Beschäftigung in Österreich werden allerdings seit geraumer Zeit als überaus problematisch eingestuft. In diesem Zusammenhang hat der Staatsschuldenausschuss wiederholt auf Mängel der Perso-

⁸⁰) Die auf dem Standard-Kosten-Ansatz beruhenden Berechnungen des CPB weisen für die Niederlande eine Verwaltungskostenbelastung im Jahr 2002 zwischen 2,9% und 3,7% des BIP aus (*Kox*, 2005, *Gelauff – Lejour*, 2006). Auf dieser Basis extrapoliert *Kox* (2005) Ergebnisse für andere EU-Länder, die nach diesen Rechnungen stark unterschiedliche Belastungen aufweisen. Im Vergleich liegen die administrativen Lasten für Unternehmen in Finnland, Schweden, Großbritannien und Dänemark am niedrigsten. Österreich liegt mit einer administrativen Belastung der Unternehmen zwischen 3,6% und 4,6% des BIP deutlich über dem Durchschnitt. Diese Ergebnisse sind allerdings nur sehr vorläufig und mit größter Vorsicht zu interpretieren.

⁸¹) Auf den ersten Blick scheint – wie beim Verhältnis zwischen Personalaufwand und bezogenen Vorleistungen – ein substitutives Verhältnis selbstverständlich. Allerdings wird sowohl die Höhe der verwaltungsinternen Aufwendungen als auch die Höhe der Verwaltungslasten in den Unternehmen von der Komplexität der Regulierungen und der Informationspflichten bestimmt. Insofern könnten durch die Reduktion der Komplexität der Vorschriften nicht nur Einsparungen im Unternehmenssektor sondern auch innerhalb der öffentlichen Verwaltung erzielt werden.

nalstatistik hingewiesen, die eine exakte Ermittlung der Beschäftigtenzahlen im Staatssektor erschwert. Vor allem die nicht harmonisierten Personalstatistiken der nachgeordneten Gebietskörperschaften stellen ein beträchtliches Hindernis dar (*Grossmann – Hauth, 2005, 2007*). Der Staatsschuldenausschuss erhebt deshalb nachdrücklich die Forderung nach einer substantiellen Verbesserung der Erfassungs- und Erhebungshebungsmethoden.

Diese Problematik verschärft sich im internationalen Zusammenhang: Von der OECD und von Eurostat publizierte Zahlen, die auf den Meldungen nationaler Behörden oder statistischer Ämter beruhen, sind unter diesen Umständen mangelbehaftet, und internationale Vergleiche sind deshalb nur mit Vorsicht zu interpretieren⁸²⁾. Als besondere Probleme bei der Ermittlung und beim Vergleich des öffentlichen Beschäftigungstandes sind zu nennen:

- Abgrenzung der institutionellen Einheiten in staatliche und nicht-staatliche Einheiten;
- Berücksichtigung von Teilzeitbeschäftigung im öffentlichen Dienst (Darstellung in Köpfen oder in Vollzeitäquivalenten);
- Aggregation der Beschäftigtenzahlen über unterschiedliche Teilsektoren des Staates (Gebietskörperschaften, Sozialversicherungen).

Speziell die institutionelle Abgrenzung bereitet für Gegenüberstellungen sowohl im Querschnitt der Länder als auch im Längsschnitt über die Zeit erhebliche Schwierigkeiten. Mit Blick auf Österreich sind hier folgende Aspekte besonders zu erwähnen:

- Weitgehend unstrittig dürfte sein, dass die Bediensteten in der Hoheitsverwaltung, einschließlich der Sozialversicherungen, zu den öffentlich Beschäftigten zu zählen sind.
- Durch Budgetausgliederungen werden Beschäftigte, die vormals im Sinne der VGR zum Staatssektor gezählt wurden, nunmehr in institutionellen Einheiten geführt, die zu den Marktproduzenten gerechnet werden. Allerdings werden Beamte in ausgegliederten Einheiten noch vom Staat entlohnt. Die Aufwendungen werden jedoch (überwiegend) durch die ausgegliederten Einheiten wieder refundiert. Andere Ausgliederungen sind nur administrativ wirksam, d. h., die Beschäftigten tauchen nicht in der Finanzstatistik als staatlich Bedienstete auf, werden im Sinne der VGR aber im Staatssektor verbucht.
- Im Sinne der VGR nach ESVG 95 wurden schon vor Schaffung einer eigenen Rechtspersönlichkeit Bedienstete in Bundesbetrieben wie Post und Telekom, ÖBB oder Staatsdruckerei nicht dem Staatssektor zugerechnet. Über weitere Unternehmen im (anteiligen) Staatseigentum liegen bisweilen gar keine oder nur höchst unvollständige Informationen über die Beschäftigtenzahlen vor.

⁸²⁾ Die OECD veröffentlicht seit ca. zwei Jahren keine Daten mehr über die öffentliche Beschäftigung in Österreich (und in Deutschland). Möglicherweise überwiegt auch dort die Skepsis hinsichtlich der Datenqualität. Die hier verwendeten Daten entstammen einer älteren Auflage des OECD Economic Outlook und stellen für die Jahre 2005 und 2006 nur Projektionen dar.

- Darüber hinaus ist abzugrenzen, inwieweit Bedienstete in Wirtschaftszweigen, die ihre Einnahmen fast vollständig oder überwiegend indirekt aus öffentlichen Mitteln beziehen (z. B. im Gesundheitswesen) trotz formeller Zurechnung zum privaten Sektor nicht dennoch dem Staatssektor zugerechnet werden sollten.

Öffentliche Beschäftigung in Österreich

Übersicht 3.1 und Abbildung 3.1 zeigen, basierend auf Daten von OECD (Economic Outlook 77, 2005) und aktuellen Daten von Eurostat, die Entwicklung der öffentlichen Beschäftigung in Österreich seit 1980 im gesamten Staatssektor in Abgrenzung nach ESVG95 und in der öffentlichen Kernverwaltung.

Insgesamt ist die *gesamtstaatliche* Beschäftigung nach Ausweis der OECD in diesem Zeitraum von 514.000 Personen auf 485.000 Personen, und damit um 13,4% zurückgegangen. Bis 1996 – dem Jahr vor signifikanten Budgetausgliederungen – ist die Anzahl der Staatsbediensteten allerdings um 10,9% auf 570.000 angewachsen. Seitdem ist die Beschäftigtenzahl, die buchungstechnisch dem Sektor Staat zugerechnet wird, rückläufig. Einen parallelen Verlauf nimmt die *Zahl der aktiven öffentlichen Beschäftigten* in Relation zu der Gesamtbeschäftigtenzahl (von 13,6% 1980 auf 11,4% 2006). Unschwer erkennbar sind die Effekte der Budgetausgliederungen 1997 (-4%) und 2001 (-9,7%), die zu einem deutlichen Rückgang der Zahl der Staatsbediensteten in % der Gesamtbeschäftigung geführt haben.

In der Publikation "Das Personal des Bundes 2008" (Bundeskanzleramt, 2008) werden für die Jahre 2004 (12,8% der Gesamtbeschäftigung) und 2006 (12,5% der Gesamtbeschäftigung) allerdings höhere Werte ausgewiesen. Die dort angestellten Berechnungen beruhen jedoch augenscheinlich auf älteren Daten der OECD und werden daher nicht weiter verwendet.

Die Entwicklung der öffentlichen Beschäftigung in der *Kernverwaltung* wird mithilfe von Daten zur Aufteilung der Vollbeschäftigtenäquivalente auf einzelne Wirtschaftsbereiche (NACE, Rev. 1.1) nach Eurostat nachgezeichnet. Dabei zeigt sich eine andere Entwicklung als bei der in Köpfen ausgewiesenen Beschäftigung im gesamten Staatssektor. Während im gesamten Staatssektor die Beschäftigtenzahl (*in Personen*) zwischen 1980 und 2006 um 5,6% rückläufig war, verzeichnet die Kernverwaltung einen Anstieg um 22,4% von 201.000 auf 246.000 *Vollbeschäftigtenäquivalente*. Besonders kräftig fiel der Anstieg bis zur Mitte der 1990er-Jahre aus (1980-1996: +20,4%, gegenüber einem volkswirtschaftlichen Gesamtbeschäftigungswachstum in allen Wirtschaftszweigen von +0,6% im selben Zeitraum). Zwischen 1996 und 2006 verlief der Beschäftigungsanstieg mit +1,7% eher gedämpft. In einzelnen Jahren (1999, 2001, 2004) war die Beschäftigung in der Kernverwaltung leicht rückläufig.

Übersicht 3.1: Öffentliche Beschäftigung in Österreich (Gesamtstaat und Kernverwaltung)

| | Gesamter Staatssektor | | | Kernverwaltung | | |
|------------------|-----------------------|-------------------|---------------|----------------|-------------------|---------------|
| | In 1000 Personen | In % Gesamtbesch. | Wachstum in % | In 1000 VZA | In % Gesamtbesch. | Wachstum in % |
| 1980 | 514 | 13,6 | | 201 | 6,1 | |
| 1981 | 519 | 13,7 | 1,0 | 202 | 6,2 | 0,5 |
| 1982 | 523 | 14,0 | 0,8 | 204 | 6,4 | 1,0 |
| 1983 | 525 | 14,2 | 0,4 | 204 | 6,4 | 0,0 |
| 1984 | 526 | 14,3 | 0,2 | 205 | 6,5 | 0,5 |
| 1985 | 529 | 14,3 | 0,6 | 205 | 6,5 | 0,0 |
| 1986 | 543 | 14,6 | 2,6 | 210 | 6,6 | 2,4 |
| 1987 | 542 | 14,6 | -0,2 | 210 | 6,6 | 0,0 |
| 1988 | 540 | 14,4 | -0,4 | 208 | 6,5 | -1,0 |
| 1989 | 542 | 14,3 | 0,4 | 214 | 6,6 | 2,9 |
| 1990 | 547 | 14,2 | 0,9 | 219 | 6,7 | 2,3 |
| 1991 | 560 | 14,3 | 2,4 | 226 | 6,8 | 3,2 |
| 1992 | 566 | 14,4 | 1,1 | 234 | 7,0 | 3,5 |
| 1993 | 574 | 14,7 | 1,4 | 237 | 7,2 | 1,3 |
| 1994 | 574 | 14,7 | 0,0 | 239 | 7,2 | 0,8 |
| 1995 | 571 | 14,6 | -0,5 | 238 | 7,2 | -0,4 |
| 1996 | 570 | 14,6 | -0,2 | 242 | 7,4 | 1,7 |
| 1997 | 547 | 13,8 | -4,0 | 244 | 7,4 | 0,8 |
| 1998 | 544 | 13,6 | -0,5 | 241 | 7,2 | -1,2 |
| 1999 | 543 | 13,3 | -0,2 | 240 | 7,1 | -0,4 |
| 2000 | 538 | 13,1 | -0,9 | 238 | 6,9 | -0,8 |
| 2001 | 486 | 11,7 | -9,7 | 239 | 6,9 | 0,4 |
| 2002 | 487 | 11,8 | 0,2 | 243 | 7,1 | 1,7 |
| 2003 | 486 | 11,7 | -0,2 | 245 | 7,1 | 0,8 |
| 2004 | 485 | 11,6 | -0,2 | 243 | 7,0 | -0,8 |
| 2005 | *484 | *11,5 | *-0,2 | 245 | 7,0 | 0,8 |
| 2006 | *485 | *11,4 | *0,2 | 246 | 6,9 | 0,4 |
| | | | | | | |
| 1980-1996 | +56 | +1,0 | 10,9 | +41 | +1,3 | 20,4 |
| 1996-2006 | -85 | -3,2 | -14,9 | +4 | -0,5 | 1,7 |
| 1980-2006 | -29 | -2,2 | -5,6 | +45 | +0,8 | 22,4 |

Q: Eigene Berechnungen nach OECD und Eurostat. * Daten für 2005 und 2006 geschätzt.

Abbildung 3.1: Beschäftigte im gesamten Staatssektor und in der Kernverwaltung in Österreich nach ESVG 95, 1980-2006 (in % der Gesamtbeschäftigung)



Q: WIFO-Berechnungen nach OECD und Eurostat. Die Berechnung der Beschäftigungsanteile beruht für den gesamten Staatssektor auf Personenzahlen, in der Kernverwaltung auf Vollzeitäquivalenten.

Öffentliche Beschäftigung im internationalen Vergleich

Im internationalen Vergleich auf der Basis der OECD-Daten weist Österreich im Jahr 2006 mit einem Anteil öffentlicher Bediensteter im gesamten Staatssektor von 11,4% an der Gesamtbeschäftigung einen Wert aus, der deutlich unterhalb des Durchschnitts der EU-15-Länder (17,9%, Median: 15,9%) als auch unter dem Durchschnitt der übrigen OECD-Länder liegt (siehe Übersicht 3.2). Lediglich Deutschland, Japan und Korea haben eine niedrigere Quote (für die Schweiz liegen keine Daten vor). Die höchsten Anteile der öffentlich Beschäftigten an der Gesamtbeschäftigung weisen mit Schweden (31,6%), Norwegen (31,4%), Dänemark (30,5%) und Finnland (25,9%) die skandinavischen Länder aus. Auch Frankreich verzeichnet mit 22,7% einen hohen Anteil aktiv Beschäftigter im öffentlichen Dienst.

Mit einem Rückgang von 3,2 Prozentpunkten zwischen 1995 und 2006 fällt die Reduktion der im gesamten Staatssektor Beschäftigten in Österreich im internationalen Vergleich relativ hoch aus. Lediglich Deutschland und Schweden erreichen annähernd eine ähnliche Größenordnung. Bemerkenswert ist der Rückbau der Beschäftigten im Vereinigten Königreich von -7,8 Prozentpunkten zwischen 1980 und 1995. Die österreichische Ausgliederungspraxis kann sicherlich einen gewissen Anteil am Rückgang der im Staatssektor Beschäftigten erklären.

Allerdings sollte auch bemerkt werden, dass schon zu Beginn der 1980er-Jahre – also vor den substantiellen Ausgliederungen im Spitalswesen, der ASFINAG und der marktbestimmten Gemeindebetriebe – die Beschäftigung im österreichischen Staatssektor unter dem Durchschnitt lag.

Übersicht 3.2: Öffentliche Beschäftigung im gesamten Staatssektor im internationalen Vergleich (in % der Gesamtbeschäftigung)

| | Stand | | | Veränderung | | |
|---------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------|
| | 1980 | 1995 | 2006 | 1995/1980 | 2006/1995 | 2006/1980 |
| Japan | 8,8 | 8,3 | 8,8 | -0,5 | 0,5 | 0,0 |
| Korea | 7,9 | 8,6 | 9,9 | 0,7 | 1,3 | 2,0 |
| Deutschland | 14,4 | 12,8 | 10,7 | -1,6 | -2,1 | -3,7 |
| Österreich | 13,6 | 14,6 | 11,4 | 1,0 | -3,2 | -2,2 |
| Niederlande | 12,5 | 11,6 | 11,4 | -0,9 | -0,2 | -1,1 |
| Irland | 14,2 | 12,9 | 11,9 | -1,3 | -1,0 | -2,3 |
| Griechenland | 9,6 | 12,2 | 12,3 | 2,6 | 0,1 | 2,7 |
| Neuseeland | 16,9 | 13,7 | 13,5 | -3,2 | -0,2 | -3,4 |
| Spanien | 9,4 | 15,0 | 15,2 | 5,6 | 0,2 | 5,8 |
| USA | 16,4 | 15,6 | 15,3 | -0,8 | -0,3 | -1,1 |
| Luxemburg | 14,0 | 15,0 | 15,4 | 1,0 | 0,4 | 1,4 |
| Tschechien | | 16,5 | 15,8 | | -0,7 | |
| Italien | 14,6 | 17,6 | 15,9 | 3,0 | -1,7 | 1,3 |
| Polen | | 17,4 | 15,9 | | -1,5 | |
| Portugal | 10,6 | 16,9 | 17,0 | 6,3 | 0,1 | 6,4 |
| Slowakei | | 20,5 | 17,6 | | -2,9 | |
| Belgien | 18,5 | 18,3 | 18,5 | -0,2 | 0,2 | 0,0 |
| UK | 26,8 | 19,0 | 18,7 | -7,8 | -0,3 | -8,1 |
| Island | 15,8 | 19,8 | 19,4 | 4,0 | -0,4 | 3,6 |
| Ungarn | | 24,5 | 19,6 | | -4,9 | |
| Kanada | 19,9 | 21,6 | 21,1 | 1,7 | -0,5 | 1,2 |
| Frankreich | 19,8 | 24,3 | 22,7 | 4,5 | -1,6 | 2,9 |
| Finnland | 19,7 | 26,3 | 25,9 | 6,6 | -0,4 | 6,2 |
| Dänemark | 28,6 | 29,6 | 30,5 | 1,0 | 0,9 | 1,9 |
| Norwegen | 24,1 | 31,6 | 31,4 | 7,5 | -0,2 | 7,3 |
| Schweden | 30,7 | 33,8 | 31,6 | 3,1 | -2,2 | 0,9 |
| Durchschnitt | 17,1 | 18,7 | 17,9 | 1,5 | -0,7 | 0,8 |
| EU 15 | 17,1 | 18,7 | 17,9 | 1,5 | -0,7 | 0,8 |
| EU 12 | | 19,7 | 17,2 | | -2,5 | |
| Nicht EU | 15,7 | 17,0 | 17,1 | 1,3 | 0,0 | 1,4 |

Q: WIFO-Berechnungen nach OECD. Werte für 2006 geschätzt.

Übersicht 3.3 zeichnet die Beschäftigungsentwicklung in den Kernbereichen der öffentlichen Verwaltung nach.

Übersicht 3.3: Beschäftigung in der Kernverwaltung im internationalen Vergleich (in % der Gesamtbeschäftigung)

| | Beschäftigungsstand | | | Veränderung | | |
|---------------------|---------------------|-------------|------------|-------------|-------------|-------------|
| | 1980 | 1995 | 2006 | 1995/1980 | 2006/1995 | 2006/1980 |
| Irland | | 5,7 | 4,8 | | -0,9 | |
| Luxemburg | 6,8 | 5,6 | 5,3 | -1,2 | -0,3 | -1,5 |
| Italien* | 5,9 | 6,6 | 5,5 | 0,7 | -1,1 | -0,4 |
| Litauen | | 5,1 | 5,5 | | 0,4 | 2,3 |
| Slowenien | | 3,8 | 5,5 | | 1,7 | |
| Tschechien* | | 5,6 | 6,0 | | 0,4 | |
| Dänemark | 6,3 | 6,9 | 6,0 | 0,6 | -0,9 | -0,3 |
| Schweden | | 7,3 | 6,2 | | -1,1 | |
| Lettland | | 5,8 | 6,3 | | 0,5 | |
| Estland | | 6,0 | 6,5 | | 0,5 | |
| Polen* | | 2,6 | 6,7 | | 4,1 | |
| Deutschland | | 8,0 | 6,8 | | -1,2 | |
| Spanien | | 9,0 | 6,8 | | -2,2 | |
| Niederlande* | | 7,8 | 6,8 | | -1,0 | |
| Österreich* | 6,1 | 7,2 | 6,9 | 1,1 | -0,3 | 0,8 |
| Bulgarien | | 2,2 | 6,9 | | 4,7 | |
| Norwegen* | 8,0 | 8,7 | 6,9 | 0,7 | -1,8 | -1,1 |
| UK | | 7,4 | 6,9 | | -0,5 | |
| Finnland | 6,1 | 7,6 | 7,0 | 1,5 | -0,6 | 0,9 |
| Slowakei | | 11,5 | 7,0 | | -4,5 | |
| Portugal* | | 7,0 | 7,1 | | 0,1 | |
| Ungarn* | | 7,3 | 7,3 | | 0,0 | |
| Frankreich* | 8,7 | 9,5 | 8,6 | 0,8 | -0,9 | -0,1 |
| Malta | | 8,9 | | | | |
| Zypern | | 6,5 | 9,4 | | 2,9 | |
| Belgien | | 9,6 | 9,8 | | 0,2 | |
| Griechenland* | | 7,4 | 10,0 | | 2,6 | |
| Island | 10,4 | 12,9 | | 2,5 | | |
| Durchschnitt | | | | | | |
| EU 15 | 6,8 | 7,0 | 6,5 | -1,2 | -0,6 | -1,5 |
| Neue EU 12 | 3,2 | 5,9 | 6,7 | | 1,1 | 2,3 |
| Nicht EU | 9,2 | 10,8 | 6,9 | 1,6 | | -1,1 |

Q: WIFO-Berechnungen nach Eurostat, NACE-Statistik. Die mit "*" gekennzeichneten Länder weisen die Beschäftigtenstatistik in Vollzeitäquivalenten aus, alle anderen Länder in Personen.

In der engeren Abgrenzung der Kernverwaltung liegt Österreich mit einem Anteil von 6,9% an der Gesamtbeschäftigung 2006 leicht über dem EU-15-Mittel. Besonders bemerkenswert ist, dass in der Kernverwaltung der Anteil der aktiv Beschäftigten in den skandinavischen Ländern (mit Ausnahme von Finnland) sogar unter den Beschäftigtenzahlen für Österreich liegt. Diese Länder haben einen hohen öffentlichen Beschäftigungsanteil im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialwesen, die mit 'ausführenden' Tätigkeiten betraut sind. Einen besonders hohen Beschäftigungsanteil in der Kernverwaltung weisen 2006 innerhalb der EU 15 Frankreich (8,6%), Belgien (9,8%) und Griechenland (10%) aus.

Von wenigen Ausnahmen abgesehen, zeigt sich ein allgemeiner Trend zur Verringerung des Personalstands in der Kernverwaltung. Die Personaleinsparungsbemühungen in Österreich sind dabei vergleichsweise bescheiden aus. Zwischen 1995 und 2006 reduzierte sich der Anteil der aktiv in der Kernverwaltung Beschäftigten an der Gesamtbeschäftigung um 0,3 Prozentpunkte. Der Rückgang in Deutschland belief sich im gleichen Zeitraum allerdings auf 1,2 Punkte, in Schweden und Italien auf 1,1 Prozentpunkte, in den Niederlanden auf 1,0 und in Dänemark, Irland und Frankreich auf 0,9 Prozentpunkte. Spanien verzeichnet sogar einen Rückgang um 2,6 Prozentpunkte gegenüber 1995. Entsprechend ist der Abstand Österreichs zum Durchschnitt der EU 15 gegenüber 1995 von 0,2 Prozentpunkten vom BIP auf 0,4 Punkte 2006 angewachsen.

3.1.3 Laufende Ausgaben für öffentliche Verwaltung im weiteren Sinne

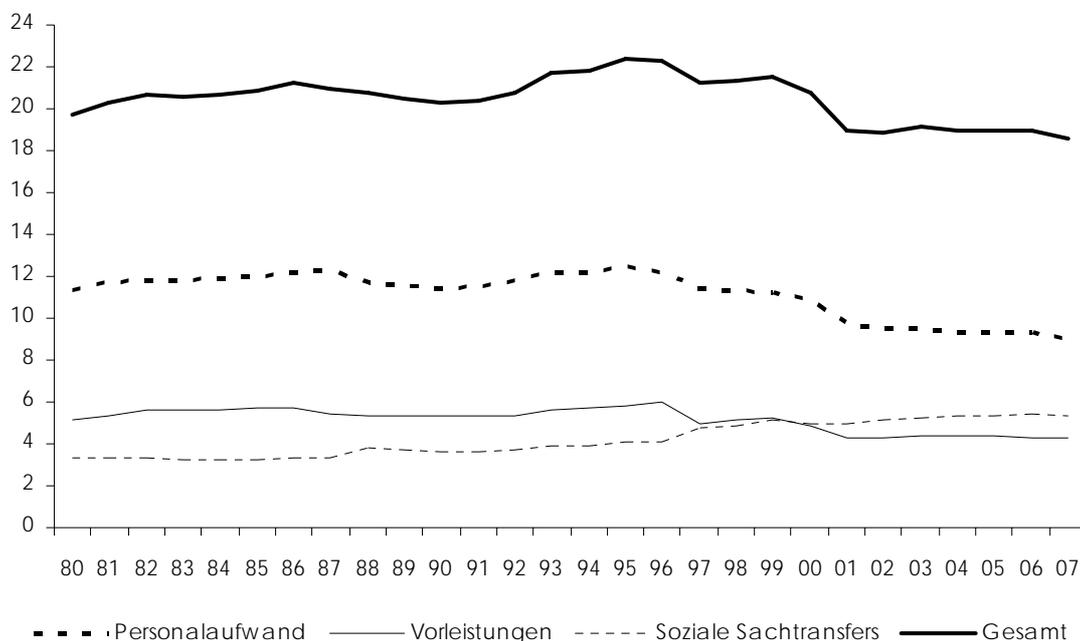
Entwicklung in Österreich

Gesamtentwicklung seit 1980

Die laufenden Kosten der öffentlichen Verwaltung im weiteren Sinne können als Summe von Personalaufwendungen für die aktiv Beschäftigten im Staatssektor, Ausgaben für Vorleistungen und für soziale Sachleistungen abgebildet werden. Die nominellen Ausgaben sind von 11,5 Mrd. Euro 1980 auf rund 51 Mrd. Euro im Jahr 2007 angestiegen. Dies entspricht einem durchschnittlichen jährlichen Ausgabenwachstum von 5,7%. Bis einschließlich 1996 belief sich das Ausgabenwachstum im Jahresdurchschnitt auf 8,3%. Im Zuge der budgetären Ausgliederungen vor allem der Jahre 1997 und 2001 konnte die Ausgabendynamik zwischenzeitlich eingebremst werden. Zwischen 2001 und 2007 nahmen die laufenden Ausgaben wieder mit einer durchschnittlichen jährlichen Rate von 3,7% zu.

Die Entwicklung in Österreich in % des BIP zwischen 1980 und 2007 wird in Abbildung 3.2 illustriert. Im Verhältnis zum BIP sind die laufenden Ausgaben für Produktion und Bereitstellung öffentlicher Leistungen zunächst von 19,7% (1980) auf 22,3% (1996) stark angestiegen. Von 1996 auf 1997 ist ein erster deutlicher Rückgang auf 21,2% des BIP erkennbar. Die Arbeitnehmerentgelte für aktiv Beschäftigte im Staatssektor wurden 1996/97 von 12,2% auf 11,4% des BIP reduziert, die Vorleistungen von 6,0% auf 5,0% des BIP. Ein zweiter Bruch als Folge von Ausgliederungen wird 2001 sichtbar. Die Personalaufwendungen verringerten sich von 2000 auf 2001 von 10,9% auf 9,7%, der intermediäre Verbrauch von 4,9% auf 4,3% des BIP. Seither hat der Personalaufwand für aktiv Beschäftigte im Staatssektor nach VGR-Abgrenzung weiter auf 9% des BIP (2007) abgenommen, während die Ausgaben für bezogene Vorleistungen bei 4,3-4,4% des BIP stagnieren. Gegenläufig zur Entwicklung bei Personalaufwand und Vorleistungen haben die Ausgaben für soziale Sachtransfers von 3,3% des BIP (1980) auf 5,3% (2007) kontinuierlich zugenommen. Damit ergibt sich ein Rückgang des Personalausgabenanteils von 57,4% (1980) auf 48,3% im Jahr 2007 und eine wachsende Bedeutung zugekaufter Sachtransfers von 16,6% auf 28,6% der Gesamtaufwendungen.

Abbildung 3.2: Laufende Ausgaben für Eigenproduktion und Bereitstellung öffentlicher Leistungen in % BIP in Österreich (1980-2007)

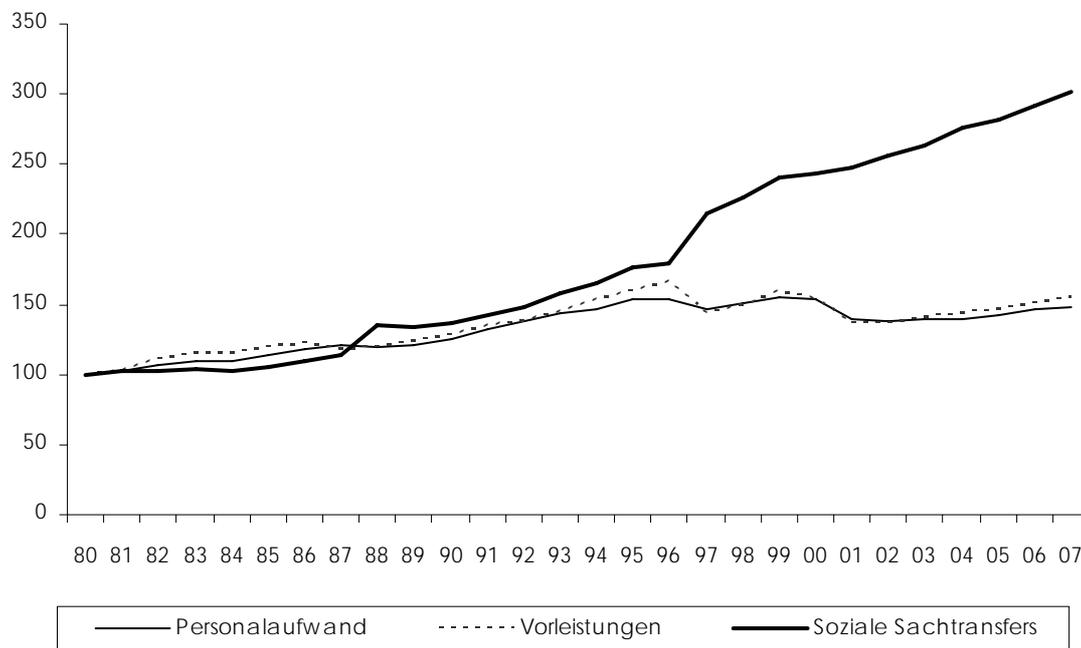


Q: WIFO-Berechnungen auf Basis von Eurostat.

Die unterschiedlichen Entwicklungstendenzen in den Ausgabenkategorien werden besonders deutlich, wenn man die reale Ausgabenentwicklung seit 1980 betrachtet (siehe Abbildung 3.3)⁸³⁾. Während sich in realen Größen die sozialen Sachtransfers seit 1980 mehr als verdreifacht haben, sind die Personalaufwendungen und die Ausgaben für sonstige zugekaufte Vorleistungen nur auf das 1,5-fache angewachsen. Auffällig ist auch die parallele Entwicklung von Personalaufwand und Sachaufwand (Vorleistungen) über den gesamten Zeitraum hinweg, während die sozialen Sachtransfers erst ab 1997 deutlich höhere reale Steigerungsraten verzeichneten. Bis einschließlich 1996 sind die Personalaufwendungen gegenüber 1980 real um 54,2%, die Vorleistungen um 66,8% und die sozialen Sachtransfers um 79% angestiegen.

⁸³⁾ Zur Berechnung der realen Ausgabenentwicklung wurde der BIP-Deflator herangezogen.

Abbildung 3.3: Reale Ausgabenentwicklung bei Personalaufwand, Vorleistungen und sozialen Sachtransfers (1980 = 100)



Q: WIFO-Berechnungen auf der Basis von Eurostat.

Personalaufwand nach funktionalen Aufgabenbereichen

Die Effekte der budgetären Ausgliederungen werden besonders gut sichtbar, wenn man auf die Personalauswendungen im Sektor Staat in funktionaler Gliederung nach COFOG abstellt. Die Übersicht 3.4 dokumentiert, dass in allen betrachteten funktionalen Aufgabenbereichen die Personalauswendungen in Relation zum BIP zurückgegangen sind. Insgesamt summiert sich der Ausgabenrückgang auf 3% vom BIP. Mit -1,7% vom BIP entfällt mehr als die Hälfte der Gesamtreduktion der Personalauswendungen im Sektor Staat auf das Gesundheitswesen. Ein Rückgang ist auch bei den Basisdiensten (Allgemeine Hoheitsverwaltung, Verteidigung und Sicherheit und Ordnung) festzustellen. Insgesamt beläuft sich der Rückgang auf 0,6% des BIP, davon entfallen knapp zwei Drittel auf den Funktionsbereich Hoheitsverwaltung (siehe dazu unten).

Dabei können zwei besonders personalausgabenintensive Aufgabenbereiche in der COFOG-Klassifikation identifiziert werden:

- Die Personalausgaben für Basisleistungen des Staates (Allgemeine Hoheitsverwaltung, Verteidigung und Öffentliche Sicherheit und Ordnung) machen in Österreich 2007 35,5% der Arbeitnehmerentgelte im Staatssektor aus;

- Auf Personalausgaben im Bildungswesen entfallen 42,7% der Entgelte im Staatssektor 2007.

Die Personalausgaben in den übrigen funktionalen Aufgabenbereichen erreichen 2007 in der Summe 1,3% des BIP, bzw. 14,9% des gesamten Personalaufwands. Die Personalausgaben im Gesundheitswesen beliefen sich 2007 auf 6,9% der Arbeitnehmerentgelte im Staatssektor; 1995 war es noch ein gutes Fünftel (19,2%).

Übersicht 3.4: Personalausgaben nach funktionalen Aufgabenbereichen (1995-2007, % BIP und % der gesamten Personalausgaben)

| | Hoheitsverwalt., Verteidigung, Sicherheit & Ordnung | Wirtschaftl. Angelegen- heiten | Umwelt, Wohnung, kommunale Dienste | Gesundheit | Kultur, Freizeit, Religion, Sport | Bildung | Soziale Sicherheit | Gesamt |
|------------------------------------|--|--------------------------------------|---|--------------|--|-------------|-----------------------|-------------|
| % BIP | | | | | | | | |
| 1995 | 3,7 | 0,8 | 0,3 | 2,3 | 0,3 | 4,1 | 0,5 | 12,0 |
| 1996 | 3,7 | 0,8 | 0,3 | 2,3 | 0,3 | 4,1 | 0,5 | 12,0 |
| 1997 | 3,8 | 0,8 | 0,1 | 1,8 | 0,3 | 4,2 | 0,5 | 11,5 |
| 1998 | 3,7 | 0,8 | 0,1 | 1,8 | 0,3 | 4,1 | 0,5 | 11,3 |
| 1999 | 3,7 | 0,8 | 0,1 | 1,7 | 0,2 | 4,1 | 0,5 | 11,1 |
| 2000 | 3,6 | 0,8 | 0,1 | 1,6 | 0,2 | 4,0 | 0,5 | 10,8 |
| 2001 | 3,5 | 0,8 | 0,1 | 0,7 | 0,2 | 4,0 | 0,5 | 9,8 |
| 2002 | 3,5 | 0,7 | 0,1 | 0,6 | 0,2 | 4,0 | 0,5 | 9,6 |
| 2003 | 3,5 | 0,7 | 0,1 | 0,6 | 0,2 | 4,0 | 0,4 | 9,5 |
| 2004 | 3,3 | 0,7 | 0,1 | 0,6 | 0,2 | 3,9 | 0,4 | 9,2 |
| 2005 | 3,4 | 0,7 | 0,1 | 0,6 | 0,2 | 3,9 | 0,4 | 9,3 |
| 2006 | 3,4 | 0,7 | 0,1 | 0,6 | 0,2 | 3,9 | 0,4 | 9,3 |
| 2007 | 3,1 | 0,7 | 0,1 | 0,6 | 0,2 | 3,9 | 0,4 | 9,0 |
| 1995/2007 | -0,6 | -0,1 | -0,2 | -1,7 | -0,1 | -0,2 | -0,1 | -3,0 |
| % der gesamten Personalausgaben | | | | | | | | |
| 1995 | 30,7 | 7,0 | 2,7 | 19,2 | 2,2 | 34,2 | 4,0 | 100 |
| 1996 | 31,0 | 7,0 | 2,3 | 19,4 | 2,2 | 34,1 | 4,0 | 100 |
| 1997 | 32,8 | 7,3 | 1,1 | 15,5 | 2,4 | 36,2 | 4,8 | 100 |
| 1998 | 32,9 | 7,4 | 0,8 | 15,5 | 2,4 | 36,3 | 4,8 | 100 |
| 1999 | 33,4 | 7,0 | 0,8 | 15,4 | 2,1 | 36,7 | 4,6 | 100 |
| 2000 | 33,1 | 7,1 | 0,7 | 15,0 | 2,1 | 37,3 | 4,7 | 100 |
| 2001 | 36,1 | 7,9 | 0,9 | 6,9 | 2,2 | 41,3 | 4,7 | 100 |
| 2002 | 36,1 | 7,3 | 0,9 | 6,6 | 2,4 | 41,9 | 4,8 | 100 |
| 2003 | 36,2 | 7,4 | 0,8 | 6,6 | 2,4 | 42,4 | 4,1 | 100 |
| 2004 | 35,9 | 7,5 | 0,9 | 6,8 | 2,7 | 42,3 | 4,0 | 100 |
| 2005 | 35,7 | 7,5 | 0,8 | 6,9 | 2,7 | 42,3 | 4,0 | 100 |
| 2006 | 35,8 | 7,5 | 0,8 | 6,9 | 2,6 | 42,4 | 4,0 | 100 |
| 2007 | 35,5 | 7,5 | 0,8 | 6,9 | 2,6 | 42,7 | 4,0 | 100 |
| 1995/2007 | +4,8 | +0,5 | -1,9 | -12,3 | +0,4 | +8,5 | 0 | |

Q: WIFO Berechnungen nach Statistik Austria.

Übersicht 3.5 veranschaulicht etwas detaillierter die Effekte der budgetären Auslagerungen auf die Arbeitnehmerentgelte in jenen Funktionsbereichen, die von den organisatorischen

Maßnahmen besonders betroffen waren. Dabei wird auf von Statistik Austria bereitgestellte (vorläufige) Auswertungen der zweiten COFOG Ebene zurückgegriffen. Es zeigt sich, dass infolge der Auslagerungen von 1996 auf 1997 die Personalausgaben im Sektor Staat um rund 1,4 Mrd. Euro verringert wurden; dies entspricht einer Reduktion von 0,7 Prozentpunkten vom BIP. Den größten Anteil haben die Arbeitnehmerentgelte im Spitalswesen mit etwa 1 Mrd. Euro (0,5% vom BIP). In den kommunalen Versorgungsbetrieben nahmen die im Staatssektor gebuchten Personalausgaben von 328 Mio. Euro (1996) auf 32 Mio. Euro (1997) ab. Im Zuge fortgesetzter Auslagerungen im Spitalswesen im Jahr 2001 wurden die Personalausgaben des Staatssektors um weitere 1,95 Mrd. Euro (0,9% des BIP) gegenüber dem Vorjahr reduziert.

Insgesamt entfielen auf die fünf hauptsächlich von Ausgliederungen betroffenen COFOG-Gruppen der zweiten Ebene im Jahr 1995 noch knapp 4,5 Mrd. Euro Personalausgaben (2,45% des BIP, bzw. 20,4% der gesamten Personalausgaben⁸⁴). Bis zum Jahr 2007 verringerten sich die im Sektor Staat gebuchten Arbeitnehmerentgelte dieser funktionalen Gruppen auf 1,2 Mrd. Euro (0,44% des BIP, bzw. 4,9% der Personalausgaben). Nach vereinfachender Abschätzung können demnach gut zwei Drittel der zwischen 1996 und 2007 um ca. 3% des BIP gesunkenen Personalausgaben des Sektors Staat auf die in diesen Bereichen vorgenommenen Ausgliederungen zurückgeführt werden.

Übersicht 3.5: Personalausgaben des Staatssektors in von Ausgliederungen stärker betroffenen Gruppen der COFOG-Klassifikation (1995-2007) (in Mio. Euro und % des BIP)

Mio. Euro

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|-----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Verkehr | 682 | 675 | 639 | 641 | 527 | 541 | 533 | 553 | 575 | 590 | 618 | 643 | 660 |
| Abfallwirtschaft | 172 | 141 | 11 | 12 | 9 | 9 | 9 | 9 | 9 | 8 | 8 | 8 | 8 |
| Abwasserwirtschaft | 156 | 122 | 19 | 19 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 3 | 3 | 4 | 4 |
| Wasserversorgung | 88 | 65 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Stationäre Behandlung | 3390 | 3441 | 2419 | 2466 | 2526 | 2474 | 516 | 480 | 454 | 463 | 488 | 510 | 527 |
| Summe | 4488 | 4444 | 3090 | 3140 | 3068 | 3029 | 1063 | 1047 | 1043 | 1066 | 1118 | 1165 | 1201 |

% BIP

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|-----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Verkehr | 0,37 | 0,36 | 0,35 | 0,34 | 0,26 | 0,26 | 0,25 | 0,25 | 0,25 | 0,25 | 0,25 | 0,25 | 0,24 |
| Abfallwirtschaft | 0,09 | 0,08 | 0,01 | 0,01 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Abwasserwirtschaft | 0,09 | 0,07 | 0,01 | 0,01 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Wasserversorgung | 0,05 | 0,03 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Stationäre Behandlung | 1,85 | 1,85 | 1,31 | 1,29 | 1,26 | 1,18 | 0,24 | 0,22 | 0,20 | 0,20 | 0,20 | 0,20 | 0,19 |
| Summe | 2,45 | 2,39 | 1,68 | 1,64 | 1,53 | 1,44 | 0,49 | 0,47 | 0,46 | 0,45 | 0,46 | 0,45 | 0,44 |

Q: WIFO-Berechnungen nach Statistik Austria.

⁸⁴) Aufgrund von jüngsten Datenrevisionen wurden in der VGR die für 1995-1998 ausgewiesenen Arbeitnehmerentgelte nach unten korrigiert. Die verwendeten COFOG-Daten stimmen für diesen Zeitraum nicht völlig mit den Transaktionsdaten der VGR Hauptrechnung überein. Der Berechnung liegen Angaben der COFOG-Rechnung zugrunde.

Internationaler Vergleich

Gesamtentwicklung

Übersicht 3.6 illustriert die Ausgabenstrukturen von 35 EU- und OECD-Ländern bei den laufenden Verwaltungsausgaben (i. w. S.) im Jahr 2007. Die Variation in der Stichprobe ist ganz erheblich. Mit 13,1% des BIP ist die Summe aus Arbeitsentgelten, Vorleistungen und sozialen Sachleistungen in der Schweiz am geringsten, gefolgt von Korea, Luxemburg und der Slowakei. Österreich liegt mit 18,6% des BIP im Mittelfeld, vergleichbar mit Deutschland (18,4% des BIP) und den USA (18,5%). Die höchsten laufenden Ausgaben weist Schweden (27,5% des BIP) aus, gefolgt von Dänemark (27%), den Niederlanden (26,1%), Island (25,6%), Finnland (24,1%) und Frankreich (23,7%).

Offenbar kann von der Höhe des Personalaufwands nur bedingt auf den Gesamtumfang der staatlichen Produktions- und Bereitstellungsaktivitäten geschlossen werden. So verzeichnen etwa die Niederlande einen ähnlich hohen Personalaufwand (in % des BIP) wie Österreich, aber deutlich höhere Gesamtausgaben. Obwohl Österreich im Sample die sechstniedrigsten Personalaufwendungen verzeichnet, bewegt man sich beim gesamten Verwaltungsaufwand (i. w. S.) wie Deutschland nur im Mittelfeld.

Die Entwicklung der Verwaltungsausgaben i. w. S. über den Zeitraum 1980-2007 (in Mehrjahresdurchschnitten) ist in der Übersicht 3.7 dargestellt. Ein einheitlicher Trend ist nicht festzustellen.

Übersicht 3.6: Laufende Ausgaben für Verwaltung i. w. S in % BIP (2007)

| Land | (1) Personalaufwand | (2) Vorleistungen | (3)=(1)+(2) | (4) Soziale Sachtransfers | (5)=(3)+(4) Öffentliche Verwaltung i. w. S. |
|--------------------------|------------------------|----------------------|-------------|---------------------------------|---|
| Schweiz | 8,3 | 3,9 | 12,2 | 0,9 | 13,1 |
| Korea | 7,1 | 4,2 | 11,3 | 2,4 | 13,7 |
| Luxemburg | 7,3 | 3,0 | 10,3 | 4,7 | 15,0 |
| Slowakei | 6,8 | 4,5 | 11,3 | 4,3 | 15,6 |
| Rumänien | 9,7 | 6,1 | 15,8 | 0,2 | 16,0 |
| Japan | 6,3 | 3,5 | 9,8 | 6,3 | 16,1 |
| Griechenland* | 11,1 | 5,1 | 16,2 | 0 | 16,2 |
| Litauen | 10,1 | 5,4 | 15,5 | 1,3 | 16,8 |
| Irland | 9,9 | 5,4 | 15,3 | 1,9 | 17,2 |
| Estland | 9,2 | 6,5 | 15,7 | 1,9 | 17,6 |
| Polen | 9,6 | 5,9 | 15,5 | 2,2 | 17,7 |
| Spanien | 10,2 | 5,2 | 15,4 | 2,5 | 17,9 |
| Bulgarien | 9,0 | 8,0 | 17,0 | 1,3 | 18,3 |
| Deutschland | 6,9 | 4,2 | 11,1 | 7,3 | 18,4 |
| USA* | 10,1 | 8,4 | 18,5 | 0 | 18,5 |
| Österreich | 9,0 | 4,3 | 13,3 | 5,3 | 18,6 |
| Italien | 10,7 | 5,2 | 15,9 | 2,7 | 18,6 |
| Tschechische Republik | 7,5 | 6,1 | 13,6 | 5,2 | 18,8 |
| Slowenien | 10,9 | 6,1 | 17,0 | 1,9 | 18,9 |
| Lettland | 11,5 | 6,9 | 18,4 | 0,5 | 18,9 |
| Malta | 13,1 | 5,5 | 18,6 | 0,7 | 19,3 |
| Zypern | 14,6 | 5,1 | 19,7 | 0,1 | 19,8 |
| Neuseeland | 9,3 | 7,2 | 16,5 | 3,9 | 20,4 |
| Kanada* | 11,6 | 8,9 | 20,5 | 0 | 20,5 |
| Norwegen | 12,3 | 6,2 | 18,5 | 2,1 | 20,6 |
| Ungarn | 11,4 | 6,4 | 17,8 | 3,0 | 20,8 |
| Portugal | 12,9 | 4,1 | 17,0 | 4,1 | 21,1 |
| Belgien | 11,8 | 3,6 | 15,4 | 6,9 | 22,3 |
| UK* | 10,8 | 11,7 | 22,5 | 0 | 22,5 |
| Frankreich | 12,9 | 5,1 | 18,0 | 5,7 | 23,7 |
| Finnland | 12,9 | 9,0 | 21,9 | 2,2 | 24,1 |
| Island* | 15,6 | 10,0 | 25,6 | 0 | 25,6 |
| Niederlande | 9,3 | 6,9 | 16,2 | 9,9 | 26,1 |
| Dänemark | 16,7 | 8,8 | 25,5 | 1,5 | 27,0 |
| Schweden | 15,1 | 9,4 | 24,5 | 3,0 | 27,5 |
| Durchschnitt | 10,6 | 6,2 | 16,8 | 2,9 | 19,5 |
| Median | 10,2 | 5,9 | 16,2 | 2,2 | 18,8 |

Q: WIFO-Berechnungen nach Eurostat und OECD, Hinweis: Die Daten für Kanada, Island und die USA beziehen sich auf das Jahr 2006, für Japan, Neuseeland, die Schweiz und Südkorea auf 2005. *: Griechenland, UK, Island, USA und Kanada weisen soziale Sachtransfers nicht getrennt von den Vorleistungen aus.

Übersicht 3.7: Laufende Ausgaben für Verwaltung i. w. S. in % BIP (1980-2007)

| | Ø 1980-1984 | Ø 1985-1989 | Ø 1990-1994 | Ø 1995-1999 | Ø 2000-2004 | Ø 2005-2007 | Trend 1995/2007 |
|---------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------------|
| Schweiz | | | 12,5 | 12,8 | 13,0 | 13,1 | - |
| Korea | 12,6 | 11,7 | 11,9 | 11,8 | 12,6 | 13,8 | steigend |
| Luxemburg | | | 16,8 | 15,9 | 15,9 | 15,6 | steigend |
| Griechenland | | 15,4 | 15,3 | 14,8 | 16,9 | 16,0 | steigend |
| Japan | | | | 14,4 | 15,9 | 16,1 | steigend |
| Irland | | | 18,5 | 15,7 | 15,4 | 16,6 | - |
| Slowakei | | | 22,5 | 19,4 | 17,9 | 16,6 | abnehmend |
| Litauen | | | 17,0 | 22,2 | 19,1 | 17,4 | abnehmend |
| Estland | | | 19,5 | 22,6 | 19,6 | 17,5 | abnehmend |
| Spanien | | | | 17,3 | 17,0 | 17,7 | - |
| Polen | | | | 18,2 | 18,4 | 17,8 | - |
| Lettland | | | 12,7 | 19,1 | 18,8 | 17,9 | - |
| USA | 18,5 | 19,0 | 18,6 | 16,9 | 17,8 | 18,5 | steigend |
| Deutschland | | | 20,2 | 20,0 | 19,5 | 18,8 | abnehmend |
| Österreich | 20,4 | 20,9 | 21,0 | 21,7 | 19,4 | 18,9 | abnehmend |
| Italien | 17,5 | 18,6 | 19,6 | 17,9 | 18,4 | 19,0 | steigend |
| Tschechien | | | | 18,6 | 20,2 | 19,6 | steigend |
| Malta | | | | 19,5 | 19,7 | 19,6 | - |
| Slowenien | | | | 19,8 | 20,5 | 19,6 | - |
| Zypern | | | | 18,6 | 19,4 | 20,0 | steigend |
| Kanada | 22,2 | 21,8 | 23,8 | 20,8 | 20,2 | 20,3 | - |
| Norwegen | | | 23,9 | 22,9 | 22,3 | 20,4 | abnehmend |
| Neuseeland | | 21,7 | 21,0 | 19,6 | 19,4 | 20,4 | - |
| Portugal | | 15,1 | 17,9 | 19,0 | 20,8 | 21,5 | steigend |
| Ungarn | | | 21,9 | 20,5 | 21,1 | 21,9 | steigend |
| Belgien | 22,6 | 21,3 | 20,8 | 21,0 | 22,1 | 22,4 | steigend |
| UK | 23,0 | 20,3 | 20,6 | 19,2 | 20,8 | 22,6 | steigend |
| Frankreich | 22,7 | 22,8 | 23,1 | 23,9 | 23,8 | 23,8 | - |
| Finnland | 20,8 | 22,6 | 26,3 | 24,6 | 23,5 | 24,8 | - |
| Niederlande | 24,5 | 24,3 | 24,4 | 23,6 | 24,5 | 25,8 | steigend |
| Island | | | 21,9 | 23,3 | 26,0 | 25,9 | steigend |
| Dänemark | 26,8 | 25,1 | 26,0 | 26,3 | 27,2 | 27,1 | steigend |
| Schweden | | | 31,0 | 28,9 | 28,5 | 27,8 | abnehmend |
| Durchschnitt | | | | | | | |
| Gesamt | 21,1 | 20,0 | 20,3 | 19,7 | 19,9 | 19,8 | |
| EU 15 | 22,3 | 20,6 | 21,5 | 20,7 | 20,9 | 21,2 | |
| Neue EU 12 | | | 20,2 | 19,7 | 19,4 | 18,6 | |
| Nicht-EU | 17,8 | 18,5 | 19,1 | 17,8 | 18,4 | 18,6 | |

Q: WIFO- Berechnungen nach Eurostat und OECD. Für die Bestimmung des Trends wurde eine einfache Kleinstquadratregression mit Trendvariable auf Basis von Jahresdaten für den Zeitraum ab 1995 geschätzt. Ist die Trendvariable statistisch signifikant auf 10%-Konfidenzniveau wird der Trend als "abnehmend" (negatives Vorzeichen), bzw. "steigend" (positives Vorzeichen) bezeichnet. Eine nicht signifikante Trendvariable führt zur Klassifikation "-".

Personalaufwand für aktiv Beschäftigte im Staatsdienst im internationalen Vergleich

Der folgende Abschnitt beleuchtet etwas detaillierter den Aktivitätsaufwand im Staatssektor im internationalen Vergleich. Dabei ist vorab zu vermerken, dass die in der VGR gebuchten Arbeitsentgelte des staatlichen Sektors nicht nur aufgrund unterschiedlicher institutioneller Zuordnungen und einer unterschiedlichen Organisation der Produktionsweise differieren können. Sie unterscheiden sich auch, weil in einigen Ländern (z. B. in den Niederlanden) die Pensionsrückstellungen für Staatsbedienstete ganz als Entgeltbestandteile verbucht werden, während andere Länder die Pensionslasten nur teilweise verbuchen⁸⁵). Weitere Unterschiede können sich ergeben, weil die Qualifikationsstruktur der aktiv Beschäftigten im Staatssektor differiert. Und schließlich können unterschiedliche Personalausgaben daher rühren, dass bei gleicher Qualifikation der Beschäftigten der Preis für den Faktor Arbeit und das Lohnniveau im Staatssektor zwischen den Ländern differiert. Vergleiche im Querschnitt sollten deshalb nur vorsichtig interpretiert werden.

In der Übersicht 3.8 wird die Entwicklung der Personalausgaben im Staatssektor über den Zeitraum 1980-2007 (in Mehrjahresdurchschnitten) im internationalen Vergleich dargestellt. Im gesamten Sample, insbesondere auch in der EU 15, zeigt sich ein Rückgang der Personalausgaben in % des BIP. In der Gruppe der EU 15 ist der Aktivitätsaufwand im Mittel von 12,7% des BIP (1980-1984) auf 11,4% (2005-2007) zurückgegangen. Die höchsten Personalausgaben am aktuellen Rand verzeichnen Schweden, Island und Dänemark, mit mehr als 15% des BIP. Die niedrigsten Personalausgaben über den Zeitraum 2005-2007 sind in Japan (6,3% des BIP), Korea (7,1%) und Deutschland (7,2%) zu beobachten. Dabei handelt es sich auch um jene Länder, die nach OECD-Abgrenzung den geringsten Personalstand aufweisen. Die Schweiz liegt mit einem Aktivitätsaufwand von 8,3% des BIP immer noch etwa 1 Prozentpunkt niedriger als Österreich (9,2%). Entgegen häufig geäußelter Vermutungen über den überdimensionierten Personalstand und den hohen Personalaufwand im Staatssektor liegt Österreich im Zeitraum 1980-2007 aber immer unter dem ungewichteten EU-15-Durchschnitt. Aus der Gruppe der EU 15 hat am aktuellen Rand lediglich Deutschland einen geringeren Personalaufwand im Staatssektor als Österreich.

⁸⁵) Für die Berechnung der unterstellten Sozialbeiträge verwenden die Mitgliedstaaten unterschiedliche methodische Ansätze. Dies kann zu Verzerrungen führen. Eine Bereinigung der Daten ist aufgrund fehlender Informationen leider nicht möglich.

Übersicht 3.8: Personalaufwand für aktiv Beschäftigte im Staatsdienst im internationalen Vergleich (1980-2007, in % BIP)

| | 1980-1984 | 1985-1989 | 1990-1994 | 1995-1999 | 2000-2004 | 2005-2007 | Trend 1995/2007 |
|---------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------------|
| Japan | | | | 6,4 | 6,6 | 6,3 | - |
| Korea | 7,0 | 6,4 | 6,8 | 6,7 | 6,6 | 7,1 | - |
| Deutschland | 9,5 | 8,9 | 8,8 | 8,5 | 7,9 | 7,2 | abnehmend |
| Slowakei | | | 10,3 | 9,4 | 8,7 | 7,2 | abnehmend |
| Luxemburg | | | 9,8 | 8,4 | 7,9 | 7,5 | abnehmend |
| Tschechien | | | | 7,3 | 7,7 | 7,8 | steigend |
| Schweiz | | | 8,1 | 8,2 | 8,2 | 8,3 | - |
| Estland | | | 9,6 | 11,2 | 10,1 | 9,1 | abnehmend |
| Österreich | 11,7 | 11,9 | 11,8 | 11,7 | 9,8 | 9,2 | abnehmend |
| Neuseeland | | 11,9 | 10,6 | 9,1 | 8,8 | 9,3 | - |
| Niederlande | 13,4 | 11,9 | 10,8 | 10,0 | 9,8 | 9,5 | abnehmend |
| Irland | | 10,8 | 11,0 | 9,1 | 8,7 | 9,6 | - |
| Polen | | | 10,5 | 10,4 | 10,5 | 9,8 | abnehmend |
| Spanien | | | | 10,9 | 10,1 | 10,1 | abnehmend |
| USA | 11,0 | 10,9 | 10,9 | 10,0 | 10,1 | 10,1 | - |
| Litauen | | | 7,6 | 11,6 | 11,4 | 10,3 | - |
| Lettland | | | 6,2 | 10,9 | 10,5 | 10,5 | - |
| Italien | 11,4 | 11,5 | 12,0 | 11,0 | 10,6 | 10,9 | - |
| UK | 13,1 | 11,9 | 11,7 | 10,2 | 10,5 | 11,0 | steigend |
| Griechenland | | 11,6 | 11,3 | 10,2 | 10,8 | 11,1 | steigend |
| Slowenien | | | | 11,3 | 11,8 | 11,3 | - |
| Kanada | 14,4 | 13,6 | 14,9 | 12,5 | 11,5 | 11,5 | abnehmend |
| Belgien | 13,5 | 12,0 | 11,8 | 11,8 | 11,9 | 11,9 | - |
| Ungarn | | | 13,6 | 11,2 | 11,9 | 12,1 | steigend |
| Norwegen | 12,3 | 13,1 | 14,3 | 13,9 | 13,3 | 12,2 | abnehmend |
| Frankreich | 13,3 | 12,9 | 12,9 | 13,6 | 13,4 | 13,0 | abnehmend |
| Finnland | 13,3 | 14,4 | 16,3 | 14,5 | 13,2 | 13,4 | abnehmend |
| Malta | | | | 14,5 | 14,4 | 13,5 | - |
| Portugal | 9,6 | 10,2 | 13,2 | 13,2 | 14,3 | 13,6 | - |
| Zypern | | | | 13,5 | 14,2 | 14,7 | steigend |
| Schweden | | | 17,8 | 16,2 | 15,7 | 15,4 | abnehmend |
| Island | | | 12,1 | 13,5 | 15,4 | 15,6 | steigend |
| Dänemark | 18,3 | 17,2 | 17,4 | 17,3 | 17,6 | 17,0 | - |
| Durchschnitt | | | | | | | |
| Gesamt | 12,3 | 11,9 | 11,6 | 11,1 | 11,0 | 10,8 | |
| EU 15 | 12,7 | 12,1 | 12,6 | 11,8 | 11,5 | 11,4 | |
| Neue EU 12 | | | 9,7 | 10,7 | 10,8 | 10,4 | |
| Nicht EU | 11,2 | 11,2 | 11,1 | 10,0 | 10,0 | 10,0 | |

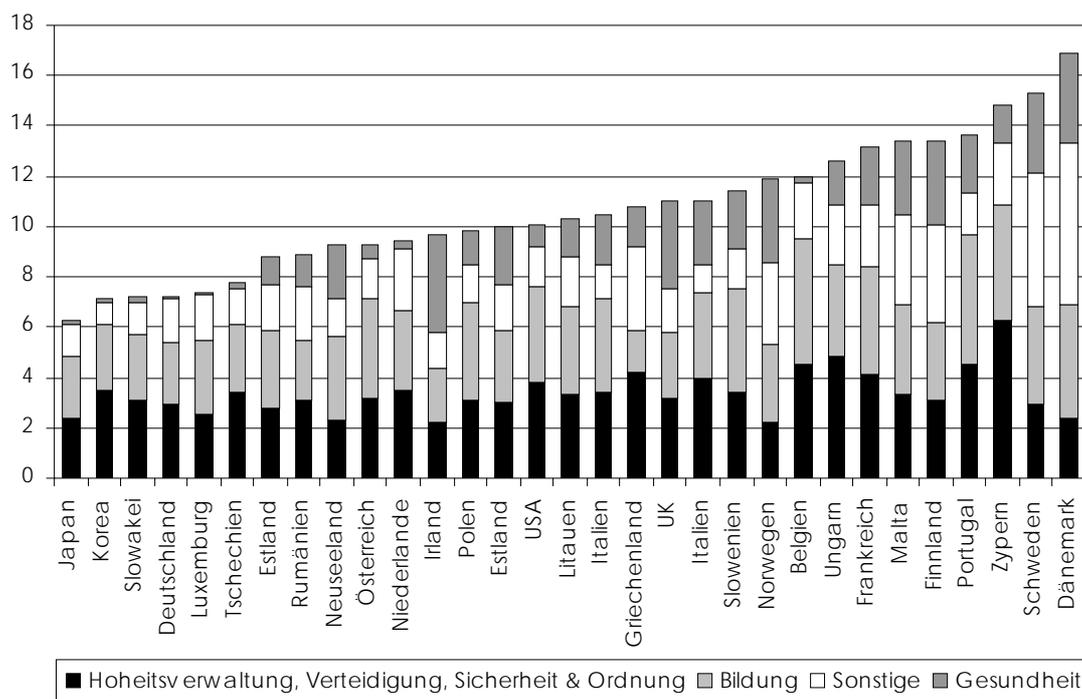
Q: WIFO-Berechnungen auf der Basis von Eurostat und OECD. Für die Bestimmung des Trends wurde eine einfache Kleinstquadratregression mit Trendvariable auf Basis von Jahresdaten für den Zeitraum ab 1995 geschätzt. Ist die Trendvariable statistisch signifikant auf 10%-Konfidenzniveau wird der Trend als "abnehmend" (negatives Vorzeichen), bzw. "steigend" (positives Vorzeichen) bezeichnet. Eine nicht signifikante Trendvariable führt zur Klassifikation "-".

Personalaufwand für aktiv Beschäftigte nach funktionalen Aufgabenbereichen

In verschiedenen hohen Personalaufwendungen kommt vor allem auch zum Ausdruck, dass sich die Länder in unterschiedlicher Intensität externen Marktproduzenten zum Zwecke der Bereitstellung öffentlicher Leistungen bedienen. Je höher der Aktivitätsaufwand ist, desto mehr öffentliche Leistungen werden innerhalb des Staatssektors produziert. Die Unterschiede werden gut sichtbar, wenn man die Aufteilung der Personalaufwendungen auf funktionale Hauptausgabenkategorien nach COFOG für 2006 in % des BIP dargestellt (Abbildung 3.4)⁸⁶⁾.

Ausgaben für die klassischen Bereiche der *Hoheitsverwaltung, Verteidigung und öffentliche Sicherheit* machen in den meisten Ländern zwischen 2,5% und 4% des BIP aus. Nur Zypern (6,3%), Ungarn (4,8%), Belgien (4,5%), Portugal (4,5%) und Frankreich (4,1%) liegen über diesem Korridor. Einen geringen Ausgabenanteil (unter 2,5%) weisen Dänemark, Norwegen und Japan aus. Österreich liegt mit 3,2% im Median der Stichprobe.

Abbildung 3.4: Personalausgaben nach funktionalen Aufgabenbereichen 2006 (in % BIP)



Q: WIFO-Berechnungen nach Eurostat und OECD. Daten für Japan, Südkorea, Slowakei, Rumänien, Neuseeland, Vereinigtes Königreich, Belgien, Ungarn und Frankreich beziehen sich auf 2005.

⁸⁶⁾ Offizielle Daten für 2007 lagen zum Zeitpunkt der Erstellung der Studie nur für Luxemburg vor.

Größere internationale Unterschiede sind in jenen funktionalen Bereichen zu erkennen, in denen typischerweise unterschiedliche Organisationsformen der Produktion anzutreffen sind. Die Personalausgaben im *Bildungsbereich* variieren in der Stichprobe zwischen 1,7% (Griechenland) und 5,2% des BIP (Portugal). Mit Arbeitsentgelten in der COFOG-Kategorie Bildung von 3,9% des BIP befindet sich Österreich deutlich oberhalb des Stichprobenmedians von 3,3%.

Auch die Personalaufwendungen im *Gesundheitswesen* unterscheiden sich deutlich. Hohe Aufwendungen von über 3% des BIP sind in Ländern mit einem nationalen Gesundheitsdienst (Irland (3,9%), Dänemark (3,6%), Vereinigtes Königreich (3,5%), Norwegen (3,3%), Finnland (3,3%) und Schweden (3,2%)) zu verzeichnen. Personalaufwendungen von weniger als 1% des BIP sind typisch für Länder, die dem Bismarck-Modell der sozialen Sicherung zugeordnet werden, das überwiegend durch einkommensabhängige Pflichtbeiträge von Arbeitnehmern und Arbeitgebern finanziert wird, wobei die Gesundheitsleistungen zwar unter staatlicher Aufsicht, aber meist durch private Marktakteure (in der Abgrenzung nach ESVG 95) erbracht werden. Zu diesen Ländern zählen z. B. Deutschland, Luxemburg, Japan, Belgien und die Niederlande mit Ausgaben von 0,3% des BIP oder weniger, aber auch Österreich mit einem Anteil von 0,6% am BIP.

Bemerkenswert sind die hohen Personalaufwendungen der skandinavischen Länder bei den 'sonstigen' Aufgabenkategorien. Dabei handelt es sich überwiegend um Personalausgaben in der Abteilung *Soziale Sicherung*. So werden in Dänemark 2006 4,9% des BIP und in Schweden 4,1% des BIP für Personal im Bereich Soziale Sicherung aufgewendet. In Österreich beläuft sich dieser Anteil auf vergleichsweise niedrige 0,4% vom BIP.

Zwischenfazit

Die Analyse der laufenden Kosten für die *öffentliche Verwaltung im weiteren Sinne* positioniert Österreich im Mittelfeld der Vergleichsländer. Zwar liegen die Personalausgaben für aktiv Beschäftigte im Staatssektor (in % des BIP) stets im unteren Bereich des betrachteten Ländersamples. Die günstige Position Österreichs ist aber vorwiegend den vergleichsweise geringen Personalaufwendungen im Gesundheitswesen und bei der sozialen Sicherung zu verdanken. Unterschiedliche Personalausgaben im Staatssektor spiegeln dabei in erster Linie die Entscheidungen der Länder hinsichtlich der Produktion innerhalb oder außerhalb des Staatssektors wider. Auslagerungsbedingt sind in Österreich insbesondere die *staatlichen* Personalaufwendungen im Gesundheitswesen gering. Ihnen stehen hohe Aufwendungen für zugekaufte soziale Sachtransfers gegenüber, die seit Mitte der 1990er-Jahre einen sehr dynamischen Anstieg verzeichnen⁸⁷⁾. Hinzu kommen Subventionen zur Abgangsdeckung der Krankenanstalten, die nicht zu den laufenden Produktions- und Bereitstellungsausgaben gerechnet werden. Bei der Analyse der Förderungen wird darauf noch zurückzukommen sein.

⁸⁷⁾ 2007 entfielen 87% der sozialen Sachtransfers in Österreich für das Gesundheitswesen (eigene Berechnung nach Statistik Austria 2008).

3.1.4 Laufende Ausgaben für die öffentliche Kernverwaltung

Entwicklung in Österreich

In der Kernverwaltung bleiben die unmittelbar 'produzierenden' Dienstnehmer im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialwesen unberücksichtigt. Übersicht 3.9 zeigt die Entwicklung des Personal- und Sachaufwandes in der Kernverwaltung Österreichs seit 1980.

Beim Personalaufwand zeigt sich zwischen 1980 und 1995 ein überaus dynamischer Anstieg mit jahresdurchschnittlichen nominellen Wachstumsraten in Höhe von 9,3%. Zwischen 1995 und 2006 sind die Personalausgaben nominell nur noch um 1,8% gewachsen. Im Verhältnis zum BIP wuchs der Personalaufwand von 4,2% (1980) auf 5% (1995); seither ist der Aufwand wieder auf 4,4% des BIP gesunken.

Übersicht 3.9: Personalaufwand und Sachaufwand in der Kernverwaltung Österreichs (in Mio Euro und % BIP), 1980-2006

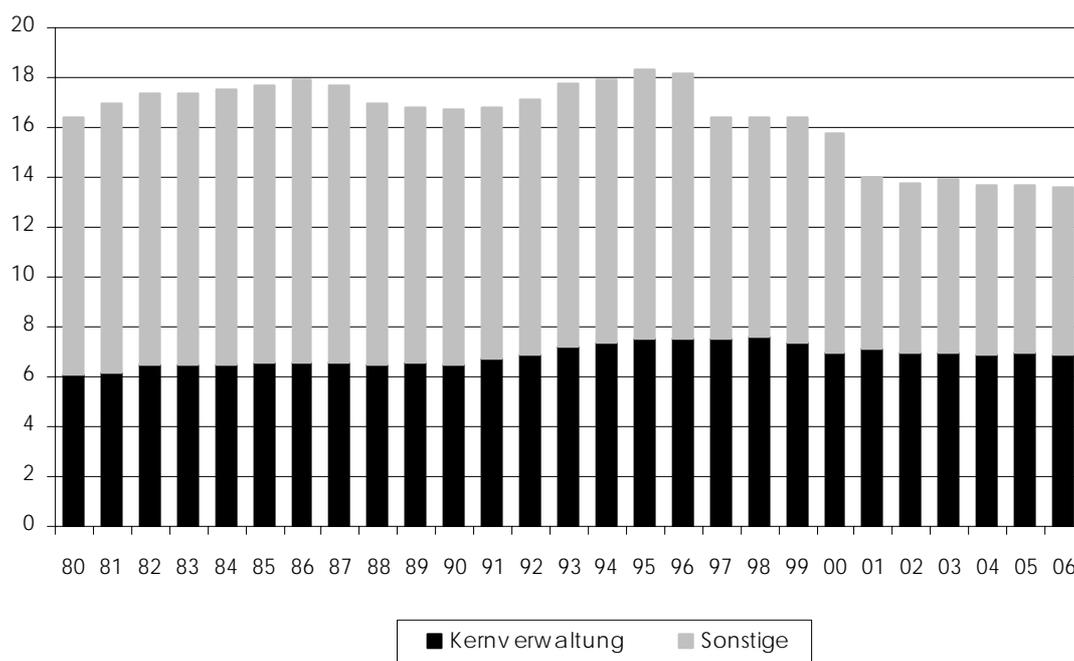
| | Personalaufwand | | | Vorleistungen (Sachaufwand) | | | Personal- und Sachaufwand | | |
|------|-----------------|-------|----------------------|-----------------------------|-------|----------------------|---------------------------|-------|----------------------|
| | Mio. Euro | % BIP | Jährl. Wachstum in % | Mio. Euro | % BIP | Jährl. Wachstum in % | Mio. Euro | % BIP | Jährl. Wachstum in % |
| 1980 | 2450 | 4,2 | | 1101 | 1,9 | | 3551 | 6,1 | |
| 1981 | 2717 | 4,3 | 10,9 | 1226 | 1,9 | 11,3 | 3943 | 6,2 | 11,0 |
| 1982 | 3169 | 4,4 | 16,6 | 1483 | 2,1 | 21,0 | 4652 | 6,5 | 18,0 |
| 1983 | 3540 | 4,4 | 11,7 | 1664 | 2,1 | 12,2 | 5204 | 6,5 | 11,9 |
| 1984 | 3788 | 4,4 | 7,0 | 1776 | 2,1 | 6,7 | 5564 | 6,5 | 6,9 |
| 1985 | 4064 | 4,5 | 7,3 | 1913 | 2,1 | 7,7 | 5977 | 6,6 | 7,4 |
| 1986 | 4535 | 4,5 | 11,6 | 2112 | 2,1 | 10,4 | 6647 | 6,6 | 11,2 |
| 1987 | 4856 | 4,6 | 7,1 | 2177 | 2,0 | 3,1 | 7033 | 6,6 | 5,8 |
| 1988 | 4965 | 4,4 | 2,2 | 2323 | 2,1 | 6,7 | 7287 | 6,5 | 3,6 |
| 1989 | 5279 | 4,4 | 6,3 | 2612 | 2,2 | 12,4 | 7890 | 6,6 | 8,3 |
| 1990 | 5729 | 4,4 | 8,5 | 2785 | 2,1 | 6,6 | 8514 | 6,5 | 7,9 |
| 1991 | 6300 | 4,5 | 10,0 | 3030 | 2,2 | 8,8 | 9330 | 6,7 | 9,6 |
| 1992 | 7035 | 4,7 | 11,7 | 3272 | 2,2 | 8,0 | 10306 | 6,9 | 10,5 |
| 1993 | 7939 | 4,9 | 12,9 | 3684 | 2,3 | 12,6 | 11623 | 7,2 | 12,8 |
| 1994 | 8501 | 5,0 | 7,1 | 4071 | 2,4 | 10,5 | 12572 | 7,4 | 8,2 |
| 1995 | 9244 | 5,0 | 8,7 | 4587 | 2,5 | 12,7 | 13831 | 7,5 | 10,0 |
| 1996 | 9199 | 4,9 | -0,5 | 4767 | 2,6 | 3,9 | 13966 | 7,5 | 1,0 |
| 1997 | 9085 | 4,9 | -1,2 | 4750 | 2,6 | -0,4 | 13835 | 7,5 | -0,9 |
| 1998 | 9338 | 4,9 | 2,8 | 5075 | 2,7 | 6,8 | 14413 | 7,6 | 4,2 |
| 1999 | 9691 | 4,8 | 3,8 | 5271 | 2,6 | 3,9 | 14962 | 7,4 | 3,8 |
| 2000 | 9756 | 4,6 | 0,7 | 5113 | 2,4 | -3,0 | 14869 | 7,0 | -0,6 |
| 2001 | 9827 | 4,6 | 0,7 | 5315 | 2,5 | 3,9 | 15142 | 7,1 | 1,8 |
| 2002 | 9899 | 4,5 | 0,7 | 5494 | 2,5 | 3,4 | 15393 | 7,0 | 1,7 |
| 2003 | 10212 | 4,5 | 3,2 | 5741 | 2,5 | 4,5 | 15953 | 7,0 | 3,6 |
| 2004 | 10336 | 4,4 | 1,2 | 5923 | 2,5 | 3,2 | 16260 | 6,9 | 1,9 |
| 2005 | 10783 | 4,4 | 4,3 | 6308 | 2,6 | 6,5 | 17091 | 7,0 | 5,1 |
| 2006 | 11264 | 4,4 | 4,5 | 6568 | 2,5 | 4,1 | 17832 | 6,9 | 4,3 |

Q: WIFO-Berechnungen nach Eurostat.

Die zugekauften Vorleistungen zeigen eine ähnliche Entwicklung. Das nominelle Wachstum belief sich 1980-1995 im Jahresdurchschnitt auf 10% und zwischen 1995 und 2006 auf 3,3%. Damit stieg der Anteil am BIP von 1,9% (1980) auf 2,5% (1995) und weiter auf 2,7% (1998), konnte seither allerdings wieder leicht auf 2,5% (2006) verringert werden. Das relative Gewicht der Sachausgaben an den gesamten laufenden Ausgaben der Kernverwaltung hat mithin zwischen 1980 und 2006 zugenommen.

In der Summe aus Personal- und Sachaufwand ist damit im Verhältnis zum BIP seit 1980 ein Aufwärtstrend festzustellen, der bis Mitte der 1990er-Jahre anhielt und anschließend in seiner Dynamik eingebremst werden konnte. Zwischen 1980 und 1998 nahmen die laufenden Ausgaben für die Kernverwaltung von 6,1% auf 7,6% des BIP zu. Ab 1998 ist allerdings eine leichte Abwärtsbewegung auszumachen, so dass seither der laufende Gesamtaufwand bis 2006 auf 6,9% des BIP gesunken ist.

Abbildung 3.5: Personal- und Sachaufwand in der Kernverwaltung und im gesamten Staatssektor (in % BIP), 1980-2006



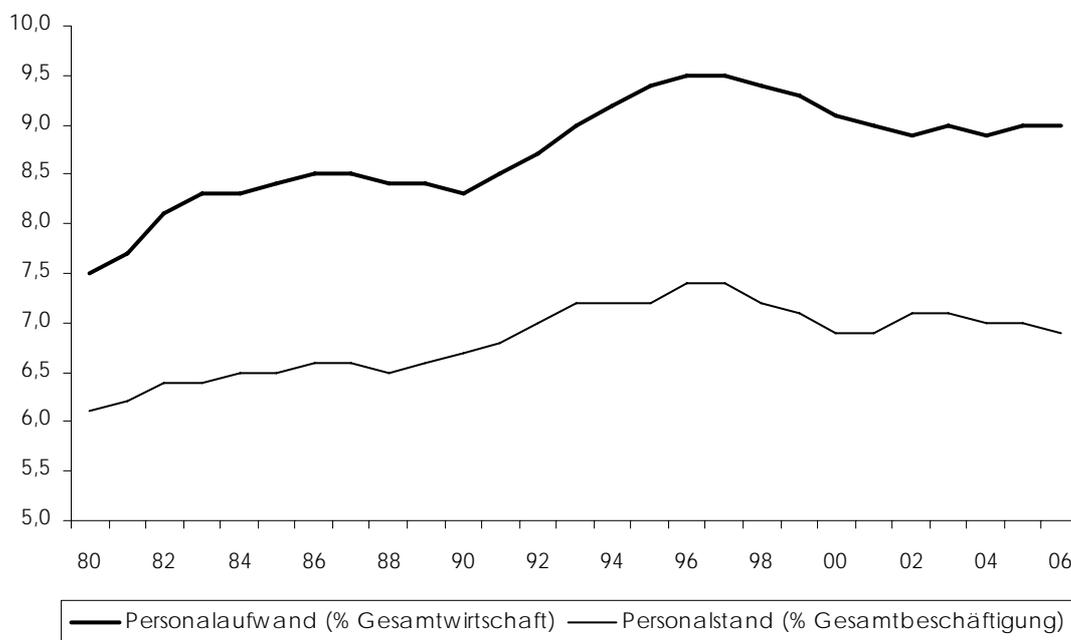
Q: WIFO-Berechnungen nach Eurostat.

Insgesamt illustrieren die Zahlen, dass die laufenden Ausgaben in der Kernverwaltung in den vergangenen Jahren erheblich geringeren Veränderungen unterlagen als der Personal- und Sachaufwand in den übrigen Teilen der öffentlichen Verwaltung. Während in den sonstigen Bereichen der öffentlichen Verwaltung nicht zuletzt durch Budgetausgliederungen laufende Personal- und Sachaufwendungen merklich reduziert wurden, fallen diese Effekte im Kernbe-

reich der öffentlichen Verwaltung weit weniger ins Gewicht. Dementsprechend hat in den vergangenen Jahren der Anteil des Personal- und Sachaufwandes der Kernverwaltung an den gesamten Personal- und Sachaufwendungen des Staatssektors von 37,2% (1980) auf 50,7% (2006) ganz erheblich zugenommen (siehe Abbildung 3.5).

Abbildung 3.6 illustriert darüber hinaus, dass die Personalaufwendungen in der öffentlichen Kernverwaltung im Verhältnis zum Personalaufwand aller Sektoren der Volkswirtschaft seit 1980 – trotz einer leicht rückläufigen Tendenz ab Mitte der 1990er-Jahre – sogar von 7,5% auf 9% angestiegen sind. Der Anteil der aktiv in den Kernbereichen der öffentlichen Verwaltung Beschäftigten an den Gesamtbeschäftigten in Österreich ist in diesem Zeitraum von 6,1% auf 6,9% gewachsen.

Abbildung 3.6: Personalaufwand und Beschäftigtenstand in der Kernverwaltung in Anteilen an der gesamten Volkswirtschaft, 1980-2006



Q: WIFO-Berechnungen nach Eurostat.

Internationaler Vergleich

Ein internationaler Vergleich der laufenden Ausgaben der Kernverwaltung für das Jahr 2006 (bzw. das jüngste verfügbare Datum) ist in Übersicht 3.10 dargestellt.

Übersicht 3.10: Laufender Personal- und Sachaufwand für die Kernverwaltung 2006

| Land | Personalaufwand | | Verdienst- relation zu anderen Wirtschafts- zweigen | Sach- aufwand | Personal- und Sachaufwand | | |
|---------------------|-----------------|-------------------------|---|------------------|---------------------------|-------------|--------------------|
| | % BIP | % Gesamt- wirtschaft | | | % BIP | Euro/Kopf | Euro/Kopf (KKS) |
| Belgien | 5,9 | 11,8 | 1,20 | 2,3 | 8,2 | 2373 | 2241 |
| Bulgarien | 4,9 | 15,2 | 2,20 | 4,0 | 8,9 | 291 | 770 |
| Dänemark | 4,5 | 8,5 | 1,42 | 2,9 | 7,4 | 2847 | 2115 |
| Deutschland | 4,3 | 8,8 | 1,29 | 2,5 | 6,8 | 1917 | 1833 |
| Estland | 3,7 | 8,2 | 1,26 | 3,3 | 7,0 | 686 | 1126 |
| Finnland | 3,7 | 7,6 | 1,09 | 3,8 | 7,5 | 2367 | 2061 |
| Frankreich | 5,4 | 10,3 | 1,22 | 2,7 | 8,1 | 2291 | 2116 |
| Griechenland | 5,8 | 16,1 | 1,61 | 3,0 | 8,8 | 1680 | 2011 |
| Irland | 3,0 | 7,1 | 1,48 | | | | |
| Italien | 4,4 | 10,8 | 1,96 | 2,2 | 6,6 | 1661 | 1614 |
| Lettland | 4,2 | 9,6 | 1,52 | 3,3 | 7,5 | 526 | 951 |
| Litauen | 4,1 | 9,6 | 1,75 | 3,4 | 7,5 | 525 | 996 |
| Luxemburg | 3,6 | 7,9 | 1,49 | 2,0 | 5,6 | 4021 | 3701 |
| Malta | 5,0 | 11,3 | | 3,2 | 8,2 | 1020 | 1487 |
| Niederlande | 4,4 | 8,9 | 1,31 | 4,7 | 9,1 | 2988 | 2818 |
| Norwegen | 3,0 | 7,4 | 1,07 | 2,7 | 5,7 | 3314 | 2532 |
| Österreich | 4,4 | 9,0 | 1,30 | 2,5 | 6,9 | 2153 | 2082 |
| Polen | 3,7 | 10,4 | 1,55 | 2,1 | 5,8 | 415 | 720 |
| Portugal | 6,8 | 13,3 | 1,87 | 2,8 | 9,6 | 1362 | 1635 |
| Rumänien | 3,5 | 8,7 | | 1,6 | 5,1 | 189 | 409 |
| Schweden | 3,6 | 6,7 | 1,08 | 4,2 | 7,8 | 2509 | 2126 |
| Slowakei | 3,0 | 8,2 | 1,17 | 3,8 | 6,8 | 565 | 1028 |
| Slowenien | 4,1 | 7,9 | 1,44 | 3,2 | 7,3 | 1098 | 1501 |
| Spanien | 4,1 | 8,8 | 1,21 | | | | |
| Tschechien | 4,0 | 9,4 | 1,57 | 2,6 | 6,6 | 732 | 1224 |
| UK | 4,0 | 7,3 | 1,06 | 4,6 | 8,6 | 2577 | 2306 |
| Ungarn | 5,4 | 11,5 | 1,49 | 2,4 | 7,8 | 684 | 1121 |
| Zypern | 8,6 | | | 3,5 | 12,1 | 2180 | 2519 |
| Durchschnitt | | | | | | | |
| Gesamt | 4,5 | 9,7 | 1,4 | 3,1 | 7,6 | 1633 | 1718 |
| EU 15 | 4,8 | 10,2 | 1,5 | 2,9 | 7,9 | 1682 | 1756 |

Q: WIFO-Berechnungen nach Eurostat. KKS . . . Kaufkraftstandards. Daten für Belgien, Zypern, Dänemark, Ungarn, Portugal, Polen Rumänien, UK beziehen sich auf 2005, Daten für Schweden auf 2004.

Bei den Personalaufwendungen ist Österreich mit 4,4% des BIP (bzw. 9% der gesamten volkswirtschaftlichen Arbeitsentgelte) im breiteren Mittelfeld der Stichprobe positioniert. Im Durchschnitt des gesamten Samples belaufen sich die Personalkosten auf 4,5% des BIP und 9,7% der volkswirtschaftlichen Arbeitnehmerentgelte. Die EU-15-Mittelwerte liegen bei 4,8% des BIP und 10,2% der Entgelte. Die geringsten Personalaufwendungen haben Norwegen (3% vom BIP und 7,4% der Gesamtentgelte) und Irland (3%, bzw. 7,1%). Geringe Personalkosten in der staatlichen Kernverwaltung sind ebenfalls in Schweden und Finnland zu beobachten, die deutlich unter jenen Österreichs liegen. In Relation zur Wirtschaftsleistung weisen Deutschland und Dänemark vergleichbare Werte wie Österreich aus; beide Länder verzeichnen allerdings

einen kleineren Anteil der staatlichen in Relation zu den gesamten volkswirtschaftlichen Entgelten. Vergleichsweise hohe Personalaufwendungen, sowohl in % BIP als auch in % der Gesamtentgelte, sind für Belgien, Frankreich, Griechenland und Portugal zu registrieren.

Speziell mit Blick auf den Personalaufwand ist von Interesse, inwieweit sich die Entlohnung in der öffentlichen Kernverwaltung von der Entlohnung in den übrigen Wirtschaftszweigen der Volkswirtschaft abhebt. Gute internationale Vergleichszahlen sind allerdings nicht vorhanden (*Pilichowski – Türkisch, 2008*). Als Hilfsgröße soll hier auf Basis der Nach-Gliederung eine (makroökonomische) "Verdienstrelation" konstruiert werden, die das Verhältnis zwischen dem Anteil der Arbeitnehmerentgelte in der Kernverwaltung an den Arbeitnehmerentgelten in der gesamten Volkswirtschaft einerseits und dem Anteil der Beschäftigten in der Kernverwaltung an der Gesamtbeschäftigung in der Volkswirtschaft misst. Die Relation gibt die Entlohnung der in der Kernverwaltung Beschäftigten relativ zur Entlohnung der Beschäftigten aller anderen Wirtschaftszweige – einschließlich der Staatsbediensteten außerhalb der Kernbereiche – an. Werte größer als eins zeigen eine höhere relative Entlohnung der Staatsbediensteten in der Kernverwaltung an. Die Übersicht 3.10 illustriert die Verdienstrelationen in der Stichprobe für das Jahr 2006.

Dabei zeigt sich, dass in allen Vergleichsländern die Verdienstrelation größer als eins ist. Dies steht in Einklang mit Überlegungen, dass in der Kernverwaltung vor allem höher qualifizierte Arbeitnehmer tätig sind als im Durchschnitt der Volkswirtschaft, die aber auch eine im Mittel höhere Entlohnung erhalten. Zwischen den Ländern bestehen allerdings beträchtliche Unterschiede. Während die Relation im Vereinigten Königreich, Norwegen, Schweden und Finnland nahe bei eins liegt, ist sie in Portugal und Italien deutlich über 1,8. Österreich nimmt mit einem Wert von 1,3 einen Mittelplatz ein, gemeinsam mit Deutschland (1,29). Der Wert von 1,3 entspricht dem langjährigen Mittel in Österreich; ein eindeutiger Trend in der Verdienstrelation ist in den Jahren seit 1980 nicht auszumachen.

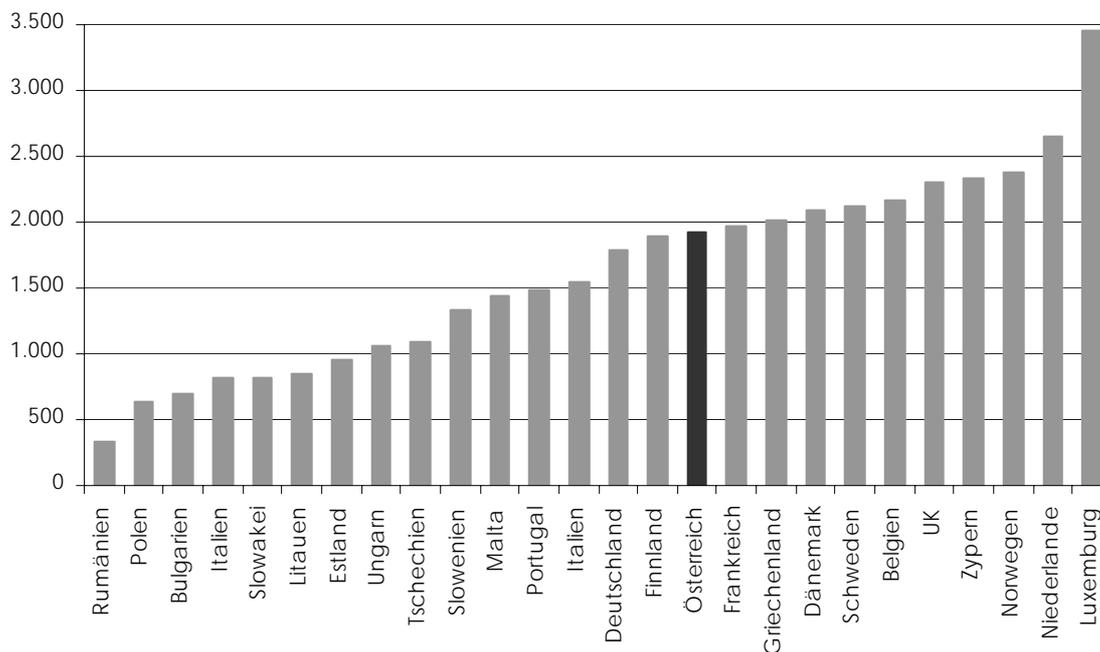
Beim Sachaufwand der Kernverwaltung (Übersicht 3.10) liegt Österreich mit 2,5% des BIP unterhalb des ungewichteten EU-15-Mittels von 2,9%. Die gesamte Bandbreite der Werte in der Stichprobe ist hier allerdings erheblich geringer. Insgesamt liegt Österreich somit auch bei der Summe aus Personal- und Sachaufwendungen in der öffentlichen Kernverwaltung mit 6,9% des BIP unterhalb des EU-15-Durchschnitts von 7,9% (Gesamtsample: 7,6%). Dänemark oder Schweden weisen mit 7,4% bzw. 7,8% vom BIP zwar immer noch unterdurchschnittliche Werte aus, die dennoch höher als die österreichischen Ausgaben liegen. Deutschland liegt mit 6,8% knapp unter Österreich. Spitzenreiter mit den höchsten laufenden Gesamtausgaben ist Zypern mit 12,1% vom BIP.

Im Hinblick auf internationale Vergleiche ist im Bereich der Kernverwaltung auch eine Gegenüberstellung der Pro-Kopf-Ausgaben von Bedeutung. Die Übersicht 3.10 illustriert für die Ausgaben in Euro je Einwohner, auch nach Korrektur für die unterschiedliche Kaufkraft in den Ländern deutliche Unterschiede. Mit 3701 Euro-KKS pro Kopf weist Luxemburg 2006 die mit Abstand höchsten Ausgaben aus, gefolgt von den Niederlanden (2818), Norwegen (2532),

Zypern (2519), dem Vereinigten Königreich (2306) und Belgien (2241). Österreich liegt mit Ausgaben von 2082 Euro-KKS je Einwohner wiederum im Mittelfeld der Vergleichsländer. Dabei ist allerdings einschränkend zu vermerken, dass sich die Angaben nicht immer auf das Jahr 2006 beziehen, sondern zum Teil auch auf 2005 und 2004, so dass gewisse Verzerrungen im Querschnittsvergleich möglich sind. In der Abbildung 3.7 werden deshalb die Pro-Kopf-Ausgaben in Euro-KKS für das Jahr 2004 gegenüber gestellt. Es ergeben sich jedoch keine wesentlichen Verschiebungen: Österreich liegt nach wie vor im mittleren Bereich, etwa vergleichbar mit Finnland und Frankreich, mit leicht höheren Ausgaben als Deutschland.

Gerechnet in nicht für die Kaufkraft korrigierten Einheiten weist Österreich im Jahr 2006 laufende Ausgaben von rund 2150 Euro je Einwohner aus. Das entspricht im Vergleich mit Deutschland höheren Pro-Kopf-Ausgaben von 240 Euro pro Kopf oder etwa 12%. In Euro-KKS pro Kopf beträgt der Unterschied sogar 13,5%. Gemessen an den gesamten laufenden Personal- und Sachaufwendungen in der Kernverwaltung in Höhe von 17,8 Mrd. Euro im Jahr 2006, ergäbe sich daraus ein rechnerisches Einsparungspotential von rund 1,9 bis 2 Mrd. Euro, wenn die Pro-Kopf-Aufwendungen auf das Niveau von Deutschland reduziert werden könnten⁸⁸⁾.

Abbildung 3.7: Pro-Kopf-Ausgaben für öffentliche Kernverwaltung 2004 (in Euro-KKS)



Q: WIFO-Berechnungen nach Eurostat.

⁸⁸⁾ Eine denkbare Ursache für diese Unterschiede könnte in der Bevölkerungsgröße liegen. Darauf wird unten noch näher eingegangen.

3.1.5 Laufende Ausgaben für die Allgemeine Hoheitsverwaltung

Abgrenzung und Anmerkungen zur Datenqualität

Eine noch enger abgegrenzte Verwaltungskostendefinition beruht auf der Klassifikation nach COFOG. Die COFOG-Abteilung 1 "Allgemeine öffentliche Verwaltung" beinhaltet die Ausgaben für die Legislativ- und Exekutivorgane, das Finanz- und Steuerwesen, auswärtige Angelegenheiten und für internationale Wirtschaftshilfe und Finanzbeiträge an internationale Organisationen. Darüber hinaus werden unter dieser Ausgabendivision allgemeine öffentliche Dienste (Personalverwaltung, statistische Dienste) sowie Ausgaben für Grundlagenforschung erfasst, die keiner der übrigen 9 COFOG-Abteilungen konkret zugeordnet werden können⁸⁹⁾.

Somit umfasst die "Allgemeine öffentliche Verwaltung" jene Dienste, die für die Organisation eines demokratischen Staatswesens insgesamt anfallen. Ausgaben, die einer speziellen funktionalen Aufgabenkategorie zuordenbar sind, werden nicht in dieser COFOG-Abteilung ausgewiesen. Insofern wäre es verfehlt, die hier verbuchten Ausgaben als Summe der *gesamten* Verwaltungsausgaben des Staates aufzufassen. Vielmehr handelt es sich um jene Verwaltungsaufwendungen, die in Zusammenhang mit dem allgemeinen laufenden 'Betrieb' einer Staatsorganisation entstehen, und die keiner speziellen funktionalen Ausgabenaktivität (z. B. Verwaltung des staatlichen Bildungs-, Gesundheits- oder Sozialwesens) zuzurechnen sind.

Gerade weil es sich hierbei um schwer zuordenbare Ausgaben handelt, können Angaben für diesen Aufgabenbereich jedoch überbewertet sein, weil für einige Transaktionen der korrekte funktionale Aufgabenbereich nur schwer zu ermitteln ist⁹⁰⁾. Dementsprechend enthält die Kategorie der nicht-funktionsbezogenen Ausgaben des Staates bisweilen auch Ausgaben, die von den statistischen Ämtern (noch) nicht konkret einzelnen Funktionsbereichen zugeordnet werden konnten⁹¹⁾. So sind beispielsweise für Österreich nach vorläufiger Rechnung für 2007 insgesamt 1,2 Mrd. Euro Subventionen und Vermögenstransfers unter COFOG-Abteilung 1 ausgewiesen. Es ist schwer nachvollziehbar, dass unternehmensbezogene Transferleistungen in dieser Höhe im Rahmen der "Allgemeinen öffentlichen Verwaltung" anfallen könnten. Ähnliche Probleme treten für die Zuordnung laufender sonstiger Transfers auf, für die 2007 in Österreich (vorläufig) 2,25 Mrd. Euro in dieser Abteilung verbucht wurden,

⁸⁹⁾ In der COFOG-Abteilung 1 sind üblicherweise auch die Ausgaben im Zusammenhang mit Staatsschulden, v. a. die Zinsbelastung der öffentlichen Haushalte, nahezu vollständig enthalten.

⁹⁰⁾ In einer Studie aus dem Jahr 2004, in der Kramer einen "internationalen Vergleich der Verwaltungskosten" mit Hilfe einer (älteren) COFOG-Klassifikation vornimmt, bemerkt der Autor (*Kramer, 2004, S. 10*): "Generell ist die internationale Vergleichbarkeit des Bereichs Allgemeine Hoheitsverwaltung als weniger exakt anzunehmen, weil dieser in den nationalen Statistiken teilweise als Restgröße (not elsewhere classified) statistisch erfasst wird." In der Zwischenzeit hat sich die Datenqualität ohne Zweifel verbessert, das generelle Caveat gilt jedoch nach wie vor.

⁹¹⁾ Nicht zur Allgemeinen Hoheitsverwaltung, sondern nahezu vollständig zur COFOG-Abteilung 4 (Wirtschaftliche Angelegenheiten) zählen die dem staatlichen Sektor zugerechneten Ausgaben der Kammern. Lediglich knapp 10 Mio. Euro Sachausgaben von Bundes- und Landeskammern finden sich in der COFOG-Abteilung 1.

die jedoch nicht vollständig auf Entwicklungshilfe und EU-Abführungen im Rahmen der vierten Einnahmenquelle zurückgeführt werden können.

Insgesamt erscheint es auch aufgrund der Zuordnungs- und Abgrenzungsschwierigkeiten angebracht, sich bei der Analyse auf laufende Ausgaben für Personal und fremdbezogene Sachleistungen zu konzentrieren, wenngleich auch hier einige Probleme bestehen bleiben. So sind im Gegensatz zur österreichischen Bundesadministration die Verwaltungsapparate der neun Länder nicht nach dem Ressortprinzip organisiert. Es existieren mithin keine separierten Fachministerien auf der Länderebene, obwohl bestimmte Agenden an einzelne Mitglieder zur Entscheidung delegiert werden. Damit werden anfallende Personal- und Sachausgaben in Österreich der Hoheitsverwaltung zugeordnet, die z. B. in Deutschland aufgrund des geltenden Ressortprinzips speziellen Hauptfunktionen der COFOG-Klassifikation zugerechnet werden können.

Aus theoretischer Perspektive handelt es sich bei den Ausgaben für allgemeine öffentliche Verwaltung um Aufwendungen für einen integralen Kernbestandteil der Staatsaktivitäten, die sich aus der grundlegenden Rechtfertigung eines organisierten Staatswesens ableitet (z. B. *Buchanan*, 1975). Ohne Hoheitsverwaltung ist die Existenz eines modernen demokratischen Staates kaum vorstellbar⁹²). Andererseits wird vor allem in der allgemeinen Administration eine bürokratisch motivierte Ausgabenexpansion vermutet, da Leistungsmessung und Qualitätskontrolle im Vergleich zur Leistungsverwaltung mit besonderen Schwierigkeiten verbunden sind⁹³).

Entwicklung in Österreich

Übersicht 3.11 illustriert die Personal- und Sachausgabenentwicklung in der COFOG-Kategorie "Allgemeine öffentliche Verwaltung" in Österreich zwischen 1995 und 2007. Mit Blick auf den Personalaufwand zeigt sich ein Anstieg in nominellen Größen von 3,6 Mrd. Euro (1995) auf knapp 4,5 Mrd. Euro (2007). Das entspricht einem jahresdurchschnittlichen Wachstum von knapp 1,9%, das somit deutlich unter dem nominellen BIP-Wachstum im selben Zeitraum liegt. Der Anteil der Personalaufwendungen in der allgemeinen Hoheitsverwaltung am BIP ist entsprechend von 2% auf 1,6% zurückgegangen. Der laufende Sachaufwand ist von 2,4 Mrd. Euro (1995) auf 2,2 Mrd. Euro (2007) gesunken⁹⁴).

⁹²) Daher ordnen *Bleaney – Gemmill – Kneller* (2001) und *European Commission* (2002) die gesamten Primärausgaben für die Hoheitsverwaltung als Teil der "general public services expenditure" dem Bereich produktiver Staatsausgaben zu, die langfristig einen positiven Wachstumsbeitrag leisten. Für *Thöne* (2005) sind die nichtfunktionsbezogenen Verwaltungsausgaben demgegenüber kein Bestandteil eines wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Budgets.

⁹³) Diese Problematik gilt vor allem für die allgemeine öffentliche Verwaltung, da sie einen überaus schwer messbaren Output bereitstellt. Darauf wird in Kapitel 4 bei der Diskussion von Performance-Indikatoren und Effizienzmessung noch näher eingegangen.

⁹⁴) Schwankungen in einzelnen Jahren können auch durch die Übernahme internationaler Verpflichtungen (EU-Präsidentschaft o. ä.) zustande kommen.

Übersicht 3.11 weist außerdem die Personal- und Sachaufwendungen in den beiden größten COFOG-Gruppen (zweite Ebene) aus. Dabei handelt es sich um

- "Oberste Organe": Hierunter sind oberste Regierungs- und Verwaltungsstellen und gesetzgebende Organe, Finanz- und Steuerverwaltung, sowie die mit auswärtigen Angelegenheiten befassten Behörden gefasst.
- "Allgemeine Dienste": Personalverwaltung, allgemeine Planungsdienste und allgemeine statistische Dienste⁹⁵⁾.

Insgesamt entfallen auf die beiden Ausgabengruppen zwischen 83% und 92% der Personal- und Sachaufwendungen der COFOG-Abteilung 01.

Für "Oberste Organe" ist 1995-2007 der Personal- und Sachaufwand nominell von 2,7 Mrd. Euro auf knapp 3,6 Mrd. Euro gewachsen. Das Wachstum im Jahresmittel belief sich auf 2,3%. Die gesamten laufenden Aufwendungen für die obersten Organe und Behörden machten 2007 1,3% des BIP aus; 1997 waren es noch 1,5%. In der Gruppe "Allgemeine Dienste" betrug das Wachstum nur 0,9% p. a. (von 2,3 auf 2,6 Mrd. Euro). Der Anteil am BIP ist von 1,3% auf 0,9% zurückgegangen.

In der Summe haben sich die Personal- und Sachaufwendungen zwischen 1995 und 2007 nominell von 6 Mrd. Euro (3,3% des BIP) auf knapp 6,7 Mrd. Euro (2,5% des BIP) verändert⁹⁶⁾.

⁹⁵⁾ Die Statistik Austria wird nach wie vor dem Staatssektor zugerechnet.

⁹⁶⁾ Hinzuweisen ist in diesem Kontext noch auf Datenungenauigkeiten in dieser Abteilung, die auf Fehlbuchungen vor 1997 zurückzuführen sind.

Übersicht 3.11: Personal- und Sachaufwand in der Allgemeinen Hoheitsverwaltung in Österreich (in Mio. Euro und % BIP), 1995-2007

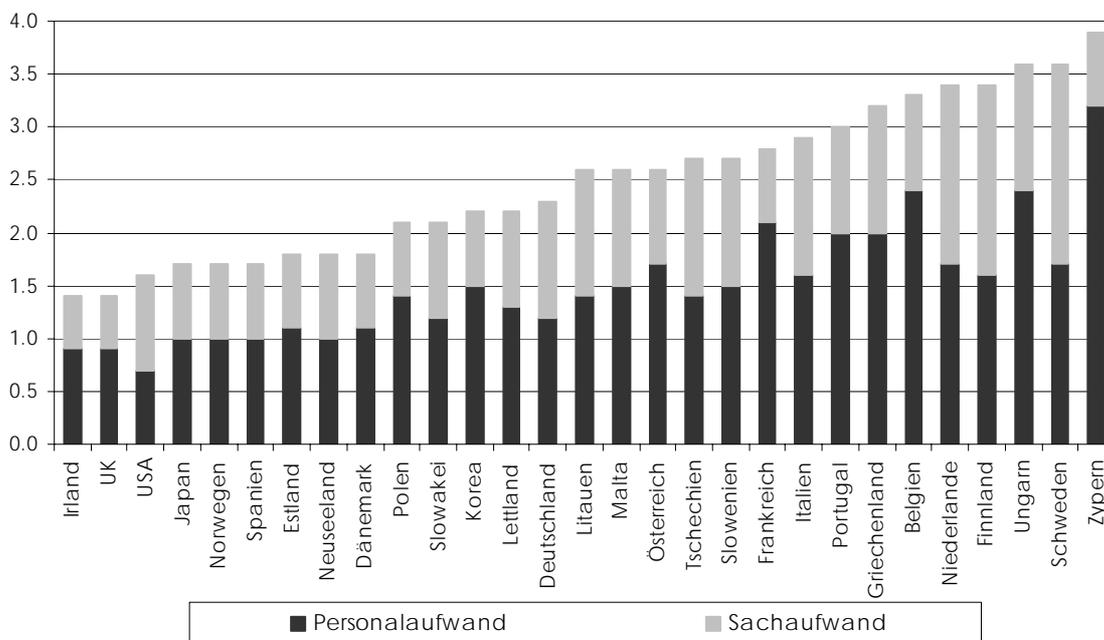
| | | Personalaufwand | | Sachaufwand | | Personal- und Sachaufwand | |
|-------------|-----------------------|-----------------|-------|-------------|-------|---------------------------|-------|
| | | Mio. Euro | % BIP | Mio. Euro | % BIP | Mio. Euro | % BIP |
| 1995 | | 3588 | 2,0 | 2404 | 1,3 | 5992 | 3,3 |
| | <i>Oberste Organe</i> | 2339 | 1,3 | 357 | 0,2 | 2696 | 1,5 |
| | <i>Allg. Dienste</i> | 1130 | 0,6 | 1187 | 0,6 | 2317 | 1,3 |
| 1996 | | 3649 | 2,0 | 2608 | 1,4 | 6257 | 3,4 |
| | <i>Oberste Organe</i> | 2386 | 1,3 | 352 | 0,2 | 2738 | 1,5 |
| | <i>Allg. Dienste</i> | 1142 | 0,6 | 1313 | 0,7 | 2455 | 1,3 |
| 1997 | | 3631 | 2,0 | 1855 | 1,0 | 5486 | 3,0 |
| | <i>Oberste Organe</i> | 2402 | 1,3 | 450 | 0,2 | 2852 | 1,5 |
| | <i>Allg. Dienste</i> | 1113 | 0,6 | 598 | 0,3 | 1711 | 0,9 |
| 1998 | | 3753 | 2,0 | 1925 | 1,0 | 5678 | 3,0 |
| | <i>Oberste Organe</i> | 2464 | 1,3 | 486 | 0,3 | 2950 | 1,5 |
| | <i>Allg. Dienste</i> | 1171 | 0,6 | 658 | 0,3 | 1829 | 1,0 |
| 1999 | | 3978 | 2,0 | 2230 | 1,1 | 6208 | 3,1 |
| | <i>Oberste Organe</i> | 2615 | 1,3 | 625 | 0,3 | 3240 | 1,6 |
| | <i>Allg. Dienste</i> | 1238 | 0,6 | 754 | 0,4 | 1991 | 1,0 |
| 2000 | | 3964 | 1,9 | 2149 | 1,0 | 6114 | 2,9 |
| | <i>Oberste Organe</i> | 2588 | 1,2 | 556 | 0,3 | 3144 | 1,5 |
| | <i>Allg. Dienste</i> | 1258 | 0,6 | 768 | 0,4 | 2026 | 1,0 |
| 2001 | | 3947 | 1,8 | 2173 | 1,0 | 6120 | 2,9 |
| | <i>Oberste Organe</i> | 2567 | 1,2 | 516 | 0,2 | 3083 | 1,4 |
| | <i>Allg. Dienste</i> | 1260 | 0,6 | 904 | 0,4 | 2164 | 1,0 |
| 2002 | | 3975 | 1,8 | 2160 | 1,0 | 6135 | 2,8 |
| | <i>Oberste Organe</i> | 2572 | 1,2 | 586 | 0,3 | 3157 | 1,4 |
| | <i>Allg. Dienste</i> | 1290 | 0,6 | 827 | 0,4 | 2117 | 1,0 |
| 2003 | | 4058 | 1,8 | 2095 | 0,9 | 6153 | 2,8 |
| | <i>Oberste Organe</i> | 2600 | 1,1 | 612 | 0,3 | 3212 | 1,4 |
| | <i>Allg. Dienste</i> | 1337 | 0,6 | 820 | 0,4 | 2157 | 1,0 |
| 2004 | | 4068 | 1,7 | 2205 | 0,9 | 6273 | 2,7 |
| | <i>Oberste Organe</i> | 2513 | 1,1 | 626 | 0,3 | 3138 | 1,3 |
| | <i>Allg. Dienste</i> | 1428 | 0,6 | 916 | 0,4 | 2344 | 1,0 |
| 2005 | | 4189 | 1,7 | 2253 | 0,9 | 6441 | 2,7 |
| | <i>Oberste Organe</i> | 2568 | 1,0 | 775 | 0,3 | 3343 | 1,4 |
| | <i>Allg. Dienste</i> | 1481 | 0,6 | 890 | 0,4 | 2371 | 1,0 |
| 2006 | | 4349 | 1,7 | 2221 | 0,9 | 6570 | 2,6 |
| | <i>Oberste Organe</i> | 2664 | 1,0 | 825 | 0,3 | 3489 | 1,4 |
| | <i>Allg. Dienste</i> | 1535 | 0,6 | 954 | 0,4 | 2489 | 1,0 |
| 2007 | | 4473 | 1,6 | 2187 | 0,8 | 6659 | 2,5 |
| | <i>Oberste Organe</i> | 2741 | 1,0 | 815 | 0,3 | 3555 | 1,3 |
| | <i>Allg. Dienste</i> | 1578 | 0,6 | 998 | 0,4 | 2576 | 0,9 |

Q: WIFO-Berechnungen nach Statistik Austria. Oberste Organe: Oberste Regierungs- und Verwaltungsstellen und gesetzgebende Organe, Finanz- und Steuerverwaltung, auswärtige Angelegenheiten.

Internationaler Vergleich

Ein internationaler Vergleich der laufenden Personal- und Sachaufwendungen in der allgemeinen Hoheitsverwaltung in % des BIP im Jahr 2006 ist in Abbildung 3.8 dargestellt. Die Spannweite der Werte reicht von 1,4% des BIP (Irland und Vereinigtes Königreich) bis zu 3,9% (Zypern). Eine Reihe von Ländern (Neuseeland, Estland, Dänemark, Norwegen, Japan, Spanien und die USA) hat ebenfalls Ausgaben unter 2% des BIP. Österreich verzeichnet mit 2,6% etwas geringere Ausgaben als Frankreich oder Italien, jedoch höhere Ausgaben als Deutschland (2,3%). Zu der Gruppe von Ländern mit hohen laufenden Sach- und Personalaufwendungen zählen Schweden, Finnland, die Niederlande, Belgien und Griechenland, die alle über 3% des BIP ausgeben. Das ungewichtete Mittel in der gesamten Stichprobe liegt bei 2,5% des BIP. Innerhalb der EU 15 beläuft sich der Durchschnittswert auf 2,6% des BIP.

Abbildung 3.8: Laufender Personal- und Sachaufwand in der Hoheitsverwaltung (% BIP) 2006



Q: WIFO-Berechnungen nach Eurostat, OECD und Statistik Austria.

Die Entwicklung der laufenden Personal- und Sachaufwendungen in der Hoheitsverwaltung in % des BIP ist im internationalen Vergleich nicht einheitlich (Übersicht 3.12). Dabei werden Jahresdurchschnitte über drei Zeitperioden dargestellt. Einige Länder (u. a. Deutschland, Frankreich und Schweden) verzeichnen wie Österreich seit 1995 einen Abwärtstrend. In anderen Ländern (u. a. Belgien, Finnland, Italien) zeigt sich hingegen ein Aufwärtstrend.

Übersicht 3.12: Entwicklung des laufenden Sach- und Personalaufwandes in der Hoheitsverwaltung im internationalen Vergleich (1995-2006, in % BIP)

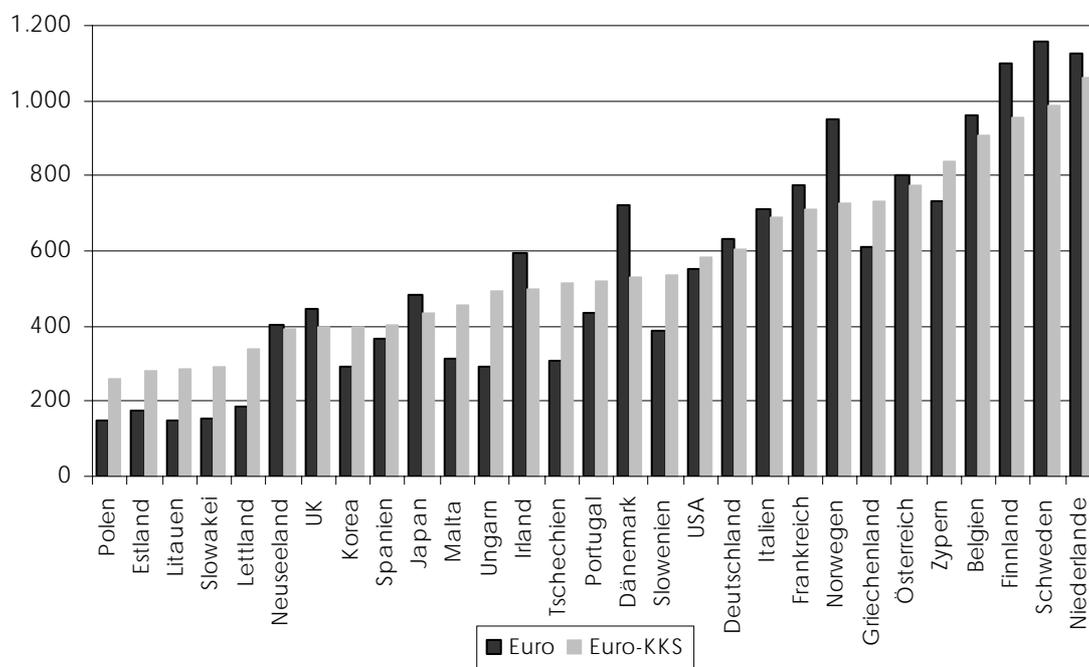
| | Ø 1995-1998 | Ø 1999-2002 | Ø 2003-2006 | Trend |
|---------------------|-------------|-------------|-------------|------------------|
| Irland | 1,6 | 1,4 | 1,4 | abnehmend |
| UK | 1,4 | 1,3 | 1,4 | - |
| Spanien | 1,6 | 1,6 | 1,6 | - |
| USA | 1,5 | 1,6 | 1,6 | steigend |
| Japan | 1,6 | 1,7 | 1,7 | steigend |
| Neuseeland | | | 1,7 | |
| Dänemark | 1,8 | 1,9 | 1,8 | - |
| Norwegen | 1,7 | 1,8 | 1,8 | - |
| Estland | 3,2 | 2,8 | 2,0 | abnehmend |
| Slowakei | | | 2,0 | |
| Korea | 1,8 | 1,9 | 2,1 | steigend |
| Deutschland | 2,5 | 2,3 | 2,3 | abnehmend |
| Litauen | | 2,4 | 2,3 | |
| Polen | | 2,5 | 2,4 | |
| Malta | 2,5 | 2,5 | 2,5 | - |
| Österreich | 3,2 | 2,9 | 2,7 | abnehmend |
| Lettland | 4,8 | 3,4 | 2,7 | abnehmend |
| Italien | 2,4 | 2,6 | 2,8 | steigend |
| Slowenien | | 2,9 | 2,8 | |
| Frankreich | 3,4 | 3,3 | 2,9 | abnehmend |
| Griechenland | 3,4 | 3,0 | 2,9 | - |
| Portugal | 2,3 | 2,5 | 2,9 | steigend |
| Tschechien | 2,6 | 2,9 | 3,0 | steigend |
| Belgien | 3,1 | 3,1 | 3,3 | steigend |
| Finnland | 3,0 | 3,0 | 3,4 | steigend |
| Ungarn | | 3,7 | 3,6 | |
| Niederlande | 3,5 | 3,4 | 3,6 | - |
| Schweden | 3,9 | 3,9 | 3,7 | abnehmend |
| Zypern | 3,5 | 3,5 | 3,9 | steigend |
| Durchschnitt | | | | |
| Gesamt | 2,6 | 2,6 | 2,5 | |
| EU 15 | 2,7 | 2,6 | 2,6 | |

Q: WIFO-Berechnungen nach Eurostat, OECD und Statistik Austria. Für die Bestimmung des Trends wurde eine einfache Kleinstquadratregression mit Trendvariable auf Basis von Jahresdaten für den Zeitraum ab 1995 geschätzt. Ist die Trendvariable statistisch signifikant auf 10%-Konfidenzniveau wird der Trend als "abnehmend" (negatives Vorzeichen), bzw. "steigend" (positives Vorzeichen) bezeichnet. Eine nicht signifikante Trendvariable führt zur Klassifikation "-".

Speziell für die Hoheitsverwaltung sind im internationalen Vergleich die jeweiligen Pro-Kopf-Kosten relevant. Dahinter spiegelt sich die Vorstellung, dass bei der allgemeinen Verwaltung des Staatswesens Unteilbarkeiten und Skaleneffekte im Konsum vorliegen, so dass die Pro-Kopf-Ausgaben mit wachsender Bevölkerungsgröße deutlich abnehmen könnten. Die Idee dahinter ist, dass ab Erreichen einer bestimmten Mindestgröße der allgemeinen Verwaltung aufgrund des Kollektivgutcharakters der produzierten öffentlichen Leistungen der Nutzerkreis ohne Qualitätseinbuße ausgeweitet werden kann.

Die in Abbildung 3.9 dargestellten Pro-Kopf-Aufwendungen für Personal und Sachleistungen im Jahr 2006 (in Euro und Euro-KKS) illustrieren zum Teil ganz erhebliche Unterschiede zwischen den Vergleichsländern. Gemessen in Euro-KKS weisen die Niederlande (1062 Euro), Schweden (989 Euro), Finnland (955 Euro) und Belgien (908 Euro) die höchsten Kosten je Einwohner aus. Auf Platz 6 folgt bereits Österreich mit 775 Euro-KKS pro Kopf. Deutschland hat mit 603 Euro-KKS je Einwohner um 175 Euro geringere Aufwendungen; Dänemark liegt sogar bei nur 531 Euro-KKS pro Kopf. Am unteren Ende der Skala finden sich vor allem die neuen EU-Mitglieder. Aus der Gruppe der EU 15 hat das Vereinigte Königreich mit 397 Euro-KKS pro Kopf die geringsten Ausgaben. Legt man die Auswertungen in Euro je Einwohner (nicht korrigiert für Kaufkraftunterschiede) zugrunde, verzeichnet Schweden die höchsten Ausgaben. Österreich nimmt auch in dieser Rangliste den sechsten Platz ein.

Abbildung 3.9: Pro-Kopf-Aufwendungen für Personal und Sachleistungen in der allgemeinen Hoheitsverwaltung im internationalen Vergleich 2006 (in Euro bzw. Euro-KKS)



Q: WIFO-Berechnungen nach Eurostat, OECD und Statistik Austria. Daten für Slowakei, Neuseeland, Vereinigtes Königreich, Korea, Japan, Slowenien, Frankreich, Schweden und Belgien für 2005.

Gerechnet in (nicht-kaufkraftadjustierten) Euro pro Einwohner hat Österreich um 27% höhere Ausgaben als Deutschland, um 11% höhere Ausgaben als Dänemark und um 80% höhere Personal- und Sachaufwendungen in der Hoheitsverwaltung als das Vereinigte Königreich. Rein rechnerisch würde sich somit in Österreich ein Einsparungspotential von 1,4 Mrd. Euro (im Vergleich mit Deutschland), 650 Mio. (im Vergleich mit Dänemark) oder sogar 2,9 Mrd. Euro (im Vergleich zum Vereinigten Königreich) ergeben. Das wären Einsparungen zwischen 10% und 43% des aktuellen Personal- und Sachaufwands der österreichischen Hoheitsverwaltung. Dabei werden allerdings strukturelle Einflussfaktoren auf die Höhe der Verwaltungskosten nicht berücksichtigt.

Strukturelle Bestimmungsfaktoren

Die beträchtlichen Unterschiede in den Verwaltungskosten pro Kopf und in % BIP lassen die Frage noch offen, ob bestimmte strukturelle Faktoren eine Rolle spielen. Für die Ermittlung eines möglichen Einsparungspotentials sind solche strukturellen Bestimmungsgründe der Ausgabenhöhe zu berücksichtigen:

- Es ist insbesondere zu prüfen, ob das Wohlstandsniveau (reales BIP pro Kopf) Einfluss auf die Verwaltungsausgaben hat. Reichere Länder könnten höhere Verwaltungsausgaben haben, wenn die Ansprüche der Bevölkerung an die Qualität der Verwaltung mit höherem Einkommensniveau zunehmen ("Verwaltung als superiores Gut").
- Da die Hoheitsverwaltung den Charakter eines Kollektivgutes mit möglicherweise signifikanten Skalenvorteilen hat, ist denkbar, dass mit zunehmender Bevölkerungsgröße die Verwaltungsausgaben (in % des BIP und – vor allem – pro Kopf) sinken. Nach diesen Überlegungen hätten kleine Länder wie Österreich oder die Niederlande einen inhärenten Nachteil bei den Verwaltungskosten zu tragen. Bevölkerungsstarke Länder wie die USA, Deutschland oder Japan sollten allein deshalb geringere Personal- und Sachaufwendungen in der allgemeinen Hoheitsverwaltung aufweisen.

In einfachen OLS-Querschnittsschätzungen werden im Folgenden die laufenden Personal- und Sachkosten der Hoheitsverwaltung auf Pro-Kopf-Einkommen und die Bevölkerungsgröße regressiert. In den Schätzungen wird davon ausgegangen, dass die Qualität der Verwaltungsleistungen sich zwischen den Ländern nicht unterscheidet, und dass sich die Aufgabenfelder der Hoheitsverwaltung in den jeweiligen Ländern entsprechen. Es wird in den Schätzgleichungen noch für zwei weitere potentielle Einflussfaktoren der administrativen Kosten kontrolliert:

- Staaten mit einem föderalen Staatsaufbau haben gegenüber den Staaten mit einem zweigliedrigen Aufbau (Zentralstaat und Gemeinden) mit der regionalen Länderebene noch eine zusätzliche Verwaltungsebene. Dies könnte dazu führen, dass *ceteris paribus* die Verwaltungskosten in föderativen Systemen höher sind als in unitarischen Staaten (z. B. *Breton – Scott, 1978*). Es könnte aber auch das Gegenteil der Fall sein, wenn ein intensiver interjurisdiktioneller Wettbewerb die Anreize der politischen Akteure in den Gebietskörperschaften zu höherer Effizienz im Verwaltungshandeln erhöht (z. B. *Brennan – Buchanan, 1980*). Voraussetzung für effizienzsteigernde Anreizeffekte der föderativen Organisation ist, dass die nachgeordneten Einheiten über geeignete steuer- und finanzpolitische Instrumente sowie über eine hinreichende Entscheidungsautonomie verfügen, damit eine föderative Konkurrenz zustande kommt. In der gesamten Stichprobe, für die Daten über die Verwaltungskosten in der COFOG-Klassifikation vorliegen, sind nach Einteilung der OECD (*Lonti – Woods, 2008: 27*) neben Österreich noch Deutschland, Belgien, Norwegen, Spanien und die USA als föderative Systeme einzustufen. Für Kanada, Australien oder die Schweiz, die starke föderale Strukturen haben, liegen leider keine COFOG-Daten vor.

- Die Verwaltungsausgaben werden vermutlich außerdem von der Komplexität der von der Administration zu vollziehenden Aufgaben bestimmt. Je ausdifferenzierter die rechtlichen Regelungen sind, welche die öffentliche Verwaltung zu vollziehen hat, desto aufwändiger ist der Gesetzesvollzug. Komplizierte steuerrechtliche Vorschriften können die Bearbeitungszeit von Steuererklärungen verlängern, detaillierte Prüfungs-, Informations-, und Kontrollvorschriften im Arbeits- oder Gewerbebereich führen nicht nur zu höheren Kosten in den Unternehmen, sondern verteuern auch das Handeln der öffentlichen Verwaltung. Ein eindeutiger Maßstab für die Komplexität der Aufgaben der Hoheitsverwaltung existiert allerdings nicht. Als Hilfsvariable wird deshalb auf den EFW-Regulierungsindex des Fraser-Instituts (*Gwartney – Lawson, 2007*) zurückgegriffen, der auf einer Skala von 0 bis 10 die Intensität der Regulierung von Güter- und Faktormärkten in einem Land abbildet. Höhere Indexwerte zeigen eine geringere Regulierungsintensität an (siehe Kasten "Der EFW-Regulierungsindex des Fraser-Instituts"). Dahinter steht die Plausibilitätsüberlegung, dass eine intensive Regulierung der Märkte durch staatliche Akteure auch die Komplexität der Gesetzgebungs- und Verwaltungsprozesse erhöht.

Der EFW-Regulierungsindex des Fraser-Instituts

Der Regulierungsindex des "Economic Freedom of the World"-Projekts misst die Intensität der Regulierung von Güter-, Finanz- und Arbeitsmärkten in einem Land. Auf der Basis einer Vielzahl von Daten zu staatlichen Markteingriffen, die durch internationale Organisationen und Think Tanks erhoben werden, kalkuliert das Fraser-Institut in Vancouver seit 1996 die Stärke regulierender Eingriffe auf diesen Märkten. Der Regulierungsindex ist dabei lediglich ein Bestandteil eines umfassenden Index of Economic Freedom. In der jüngsten Version basiert der Regulierungsindex auf verschiedenen Subindikatoren, die die Intensität der Eingriffe kalkulieren. Im Einzelnen setzt sich der Index aus 3 Hauptkomponenten zusammen, die jeweils aus mehreren Subkomponenten bestehen:

- *Kreditmarktregulierungen*: Dazu gehören etwa Bestimmungen zum Wettbewerb im Bankenwesen, Kreditrestriktionen oder staatliche Zinskontrollen.
- *Arbeitsmarktregulierungen*: z. B. Mindestlohn- und Kündigungsschutzbestimmungen, Sozialschutzregelungen bei Einstellungen und Entlassungen.
- *Regulierungen des Unternehmenssektors*: Preiskontrollen, Vorschriften für die Unternehmensgründung, Lizenzierungsbestimmungen, Kosten der Steuerbefolgung, Bestechungszahlungen und sonstige Bürokratiekosten (Informationspflichten etc.) für die Unternehmen.

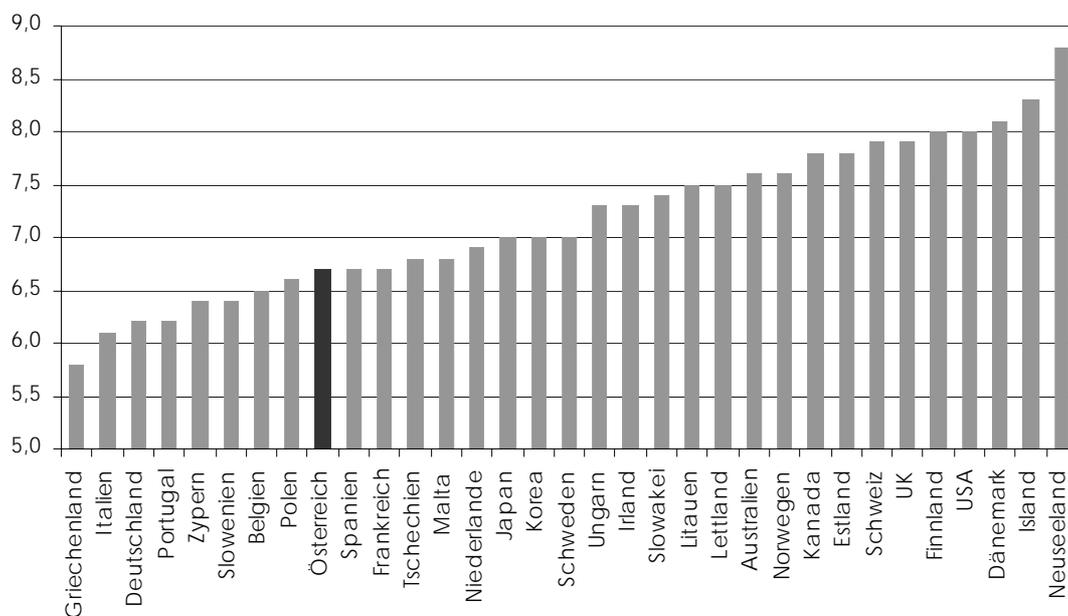
Aus insgesamt 17 Subkomponenten wird ein ungewichteter Gesamtindex konstruiert, dessen Werte zwischen 0 und 10 normiert sind. Höhere Werte zeigen dabei eine geringere Regulierungsintensität an.

Q: *Gwartney – Lawson (2007)*.

Die Indexwerte des EFW-Regulierungsindex aus der letzten verfügbaren Erhebung für das Jahr 2005 sind in der Abbildung 3.10 illustriert. Das Spektrum reicht von Griechenland (5,8), das die höchste Regulierungsdichte aufweist, bis zu Neuseeland (8,8). Mit einem Regulierungsindex

von 6,7 zählt Österreich in der Stichprobe zu den Ländern mit einer vergleichsweise höheren Regulierungsintensität.

Abbildung 3.10: EFW-Regulierungsindex 2005



Aus insgesamt 17 Subkomponenten wird ein ungewichteter Gesamtindex konstruiert, dessen Werte zwischen 0 und 10 normiert sind. Höhere Werte zeigen eine geringere Regulierungsintensität an.

Q: Gwartney – Lawson (2007).

Die Übersicht 3.13 zeigt die Ergebnisse der OLS-Regressionen der laufenden Personal- und Sachkosten der Hoheitsverwaltung auf die verschiedenen erklärenden Variablen.

- Das Wohlstandsniveau, gemessen als BIP je Einwohner in Euro-KKS, steht offenbar nicht in Beziehung zu den laufenden Verwaltungskosten in % des BIP. Allerdings zeigt sich in jeder Schätzung ein hoch signifikant positiver Zusammenhang mit den Pro-Kopf-Kosten in der Hoheitsverwaltung. Ein Anstieg des Pro-Kopf-BIP um 1000 Euro-KKS führt danach zu höheren Verwaltungsausgaben von ca. 25 Euro-KKS je Einwohner.
- Die Bevölkerungsgröße ist – mit Ausnahme der Schätzung 7, in der sie als einzige erklärende Variable verwendet wird – stets signifikant negativ mit den Personal- und Sachausgaben korreliert. Eine um 1 Mio. Einwohner geringere Bevölkerung erklärt einen Anstieg der Pro-Kopf-Aufwendungen in der Hoheitsverwaltung um ca. 1,40 Euro-KKS. Deutschland weist mit einer Bevölkerungsgröße von 83 Mio. nach diesem Modell gegenüber Österreich mit einer Bevölkerung von 8,3 Mio. einen inhärenten Kostenvorteil in Höhe von ca. 105 Euro-KKS je Einwohner auf. Wenngleich die Kalkulation nur für marginale Schritte zulässig ist, und deshalb nur vorsichtig zu interpretieren ist, könnte dennoch allein die Be-

völkerungsgröße somit rund 60% des Unterschieds beider Länder in den Pro-Kopf-Aufwendungen für Personal und Vorleistungen erklären. Insgesamt finden die Schätzungen jedenfalls deutliche Hinweise auf erhebliche Kostendegressionsvorteile größerer Länder bei der hoheitlichen Administration.

Übersicht 3.13: Determinanten der Personal- und Sachaufwendungen in der allgemeinen Hoheitsverwaltung (in % BIP und in Euro-KKS pro Kopf)

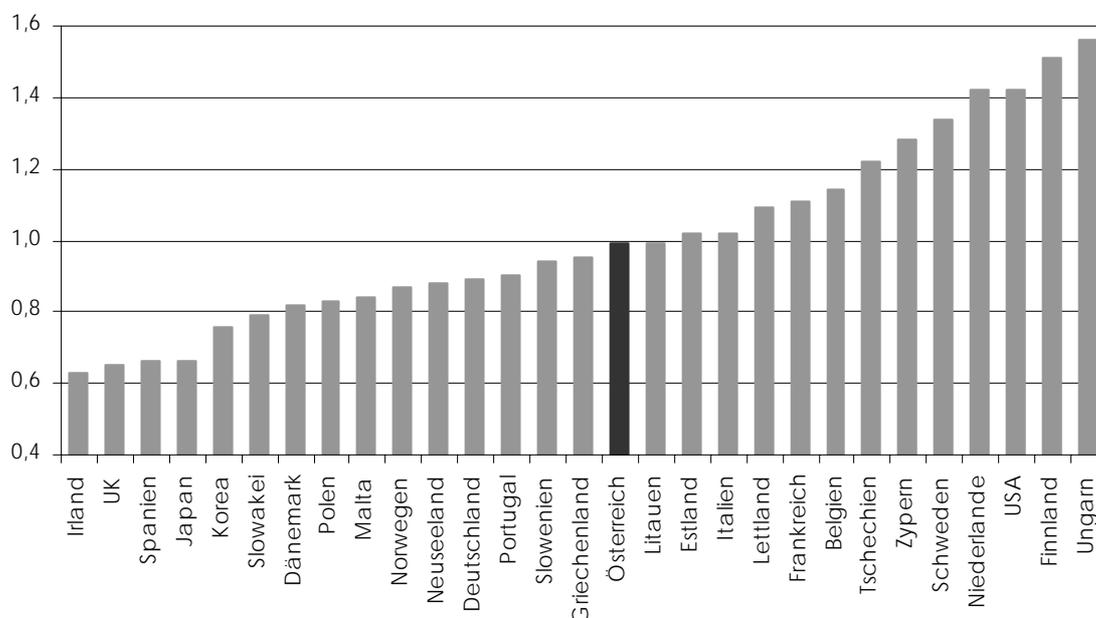
| | Durchschnitte 2003-2006 | BIP pro Kopf in 1000 Euro-KKS 2002 | Bevölkerung (in Mio.) 2002 | Föderales System | Regulierung 2005 | Konstante | R2 | Beob. |
|----|--------------------------------|------------------------------------|--------------------------------|------------------|---------------------------------|---------------------------------|-------------|-----------|
| 1 | Ausgaben in % BIP | -0,02 (0,344) | | | | 2,86 (0,000) | 0,03 | 29 |
| 2 | Ausgaben in % BIP | | -0,0045 (0,002) | | | 2,66 (0,000) | 0,13 | 29 |
| 3 | Ausgaben in % BIP | -0,001 (0,947) | -0,0045 (0,031) | | | 2,68 (0,000) | 0,13 | 29 |
| 4 | Ausgaben in % BIP | 0,003 (0,913) | -0,0042 (0,048) | -0,19 (0,617) | | 2,64 (0,000) | 0,14 | 29 |
| 5 | Ausgaben in % BIP | 0,001 (0,977) | -0,0041 (0,092) | | -0,43 (0,004) | 5,68 (0,000) | 0,30 | 29 |
| 6 | Ausgaben pro Kopf (KKS) | 19,41 (0,000) | | | | 169,59 (0,030) | 0,35 | 29 |
| 7 | Ausgaben pro Kopf (KKS) | | -0,18 (0,614) | | | 547,75 (0,030) | 0,00 | 29 |
| 8 | Ausgaben pro Kopf (KKS) | 24,79 (0,000) | -1,46 (0,013) | | | 112,98 (0,133) | 0,47 | 29 |
| 9 | Ausgaben pro Kopf (KKS) | 24,80 (0,001) | -1,46 (0,014) | -0,29 (0,998) | | 112,90 (0,202) | 0,47 | 29 |
| 10 | Ausgaben pro Kopf (KKS) | 25,26 (0,000) | -1,37 (0,048) | | -95,65 (0,008) | 777,23 (0,005) | 0,56 | 29 |

Q: WIFO-Berechnungen. Methode: OLS. Heteroskedastizitätskonsistente (robuste) P-Werte in Klammern.

- In den Regressionen findet sich keine Evidenz dafür, dass föderativ organisierte Staaten höhere oder geringere Verwaltungsausgaben haben als unitarische Staaten. In weiteren Schätzungen wurde auch darauf getestet, ob sich ein Unterschied zwischen den 'kleinen' Föderalstaaten (z. B. Österreich, Belgien) und großen Föderationen (z. B. Deutschland, USA) feststellen lässt. Es wurden allerdings keine Unterschiede gefunden. Dieses Ergebnis bedeutet nun aber nicht, dass die Staatsorganisation keinen Einfluss auf die Verwaltungskosten hat, da die die Resultate möglicherweise auf die theoretisch gegenläufigen Effekte der föderativen Organisationsform zurückzuführen sein können. Die Unterscheidung zwischen föderativen und unitarischen Systemen mittels einfacher Dummy-Variablen ist möglicherweise zu wenig detailliert, um die notwendigen Differenzierungen zwischen den Ländern herauszuarbeiten. Vermutlich spielen Fragen der konkreten Organisation des föderativen Systems in diesem Zusammenhang eine größere Rolle.

- Starke empirische Evidenz findet sich in den Schätzungen für die vermutete Beziehung zwischen der Regulierungsintensität und den Verwaltungskosten. Sowohl gemessen in % des BIP als auch als Ausgaben je Einwohner zeigt sich ein statistisch hoch signifikant negativer Zusammenhang zwischen dem EFW-Regulierungsindex und dem Personal- und Sachaufwand in der Hoheitsverwaltung. Mit steigender Regulierungsintensität nehmen die Verwaltungsaufwendungen zu. Akzeptiert man den Index als Maßstab für die Komplexität der von der Administration zu vollziehenden Aufgaben, könnten eine Entbürokratisierung und Deregulierung zur Verringerung der Verwaltungskosten im Staat beitragen. Rechnerisch führt eine Verringerung der Regulierungsintensität in Österreich auf das Niveau Irlands zu einer Verwaltungsausgabeneinsparung von ca. 500 Mio. Euro⁹⁷⁾.

Abbildung 3.11: Laufende Verwaltungsausgaben pro Kopf
 Laufende Ausgaben in Relation der erwarteten Ausgaben, Ø 2003/2006



Q: WIFO-Berechnungen.

Übersicht 3.14 illustriert Unterschiede der laufenden Pro-Kopf-Aufwendungen in der Hoheitsverwaltung zwischen tatsächlich realisierten Aufwendungen und den durch Modell 10 spezifizierten erwarteten Ausgaben (in Euro-KKS je Einwohner). Der "strukturell erwartete Wert" entspricht dem aus dem Regressionsmodell abgeleiteten Erwartungswert. Dabei wird für den Einfluss des Pro-Kopf-BIP, der Bevölkerungsgröße und der Regulierungsintensität kontrolliert.

⁹⁷⁾ Die Resultate finden volle Bestätigung, wenn die neuen EU-Mitglieder aus den Schätzungen ausgeklammert werden (Ergebnisse nicht abgebildet). Insofern kann auch davon ausgegangen werden, dass die gefundenen Zusammenhänge einigermaßen robust sind.

Es zeigen sich beträchtliche Unterschiede zwischen den Vergleichsländern. Aufgrund der strukturellen Determinanten werden für Österreich Pro-Kopf-Aufwendungen von 765 Euro-KKS erwartet (Durchschnitt über die Jahre 2003-2006). Der tatsächliche Wert belief sich in diesem Zeitraum auf 757 Euro-KKS je Einwohner und entsprach ziemlich genau dem prognostizierten Wert. Strukturell vorhergesagter Wert für Deutschland sind 653 Euro-KKS pro Kopf, die tatsächlichen Aufwendungen je Einwohner lagen mit 580 Euro-KKS je Einwohner jedoch deutlich darunter. Die Differenz ist ein Indiz dafür, dass die Hoheitsverwaltung in Deutschland vergleichsweise kostengünstiger ('effizienter') arbeitet.

Übersicht 3.14: Tatsächliche vs. strukturell bestimmte Höhe der laufenden Verwaltungsausgaben pro Kopf (in Euro-KKS) (jeweils Jahresdurchschnitte 2003-2006)

| | Tatsächliche Ausgaben | Strukturell erwartete Ausgaben |
|--------------|-----------------------|--------------------------------|
| Estland | 270 | 266 |
| Lettland | 291 | 267 |
| Litauen | 266 | 269 |
| Ungarn | 500 | 320 |
| Slowakei | 253 | 320 |
| Polen | 265 | 321 |
| USA | 547 | 385 |
| Neuseeland | 352 | 402 |
| Tschechien | 495 | 406 |
| Korea | 358 | 470 |
| Malta | 434 | 518 |
| Portugal | 485 | 541 |
| UK | 351 | 541 |
| Slowenien | 519 | 555 |
| Spanien | 368 | 559 |
| Finnland | 874 | 578 |
| Zypern | 778 | 608 |
| Frankreich | 695 | 628 |
| Dänemark | 513 | 629 |
| Japan | 426 | 641 |
| Deutschland | 580 | 653 |
| Griechenland | 620 | 655 |
| Italien | 673 | 661 |
| Irland | 456 | 723 |
| Niederlande | 1033 | 729 |
| Schweden | 1003 | 751 |
| Österreich | 757 | 765 |
| Belgien | 872 | 766 |
| Norwegen | 685 | 788 |

Q: WIFO-Berechnungen.

Der Quotient aus den tatsächlichen Pro-Kopf-Verwaltungskosten und strukturell bedingten Aufwendungen je Einwohner ist für jedes Land des Samples in der Abbildung 3.11 illustriert. Werte größer als Eins signalisieren Abweichungen nach oben, Quotienten kleiner als Eins zei-

gen Abweichungen nach unten. Je kleiner der ausgewiesene Quotient ist, desto kostengünstiger ist die Hoheitsverwaltung bei gegebenen strukturellen Rahmenbedingungen.

Zur Abschätzung von *theoretischen Effizienzverbesserungspotentialen* in Österreich können die Quotientenwerte für Referenzländer wie Deutschland, Dänemark oder Irland herangezogen und auf die aktuellen Pro-Kopf-Verwaltungsausgaben Österreichs angewendet werden. Dabei ergeben sich rechnerische "Effizienzreserven" in Höhe von

- 750 Mio. Euro, wenn Deutschland als Referenzland gewählt wird;
- 1,2 Mrd. Euro, wenn Dänemark als Referenzland gewählt wird;
- 2,5 Mrd. Euro, wenn Irland als Referenzland gewählt wird.

Wenngleich es sich lediglich um ein *theoretisches Potential* für Ausgabenverringerungen handelt, dessen Höhe überdies vom jeweils gewählten Vergleichsland abhängig ist, weisen die ermittelten Unterschiede auf beachtliche mittel- bis langfristige Effizienzpotentiale hin. Es sei allerdings nochmals besonders darauf hingewiesen, dass der Vergleich nur unter der (ungeprüften) *ceteris paribus*-Annahme Gültigkeit hat, dass die Qualität der Verwaltung identisch ist, und dass sich die Aufgabenfelder der Hoheitsverwaltung in den jeweiligen Ländern nicht (wesentlich) unterscheiden.

Insgesamt ergibt sich für die österreichische Position somit auch bei der Betrachtung der laufenden Personal- und Sachaufwendungen für die nicht-funktionsbezogene allgemeine Hoheitsverwaltung ein ambivalentes Bild. Auf der einen Seite ist die internationale Position Österreichs nicht so schlecht, dass von einer dramatisch teuren Verwaltung gesprochen werden könnte. Auf der anderen Seite existieren mehrer potentielle Vergleichsländer, die offenbar bei Berücksichtigung von strukturellen Einflussfaktoren zum Teil erheblich niedrigere laufende Pro-Kopf-Ausgaben im Bereich der allgemeinen Hoheitsverwaltung verzeichnen.

3.1.6 Effizienzverbesserungspotentiale in der öffentlichen Verwaltung

Die explorativen Darstellungen der vorangegangenen Abschnitte illustrieren, dass sich trotz der Reformmaßnahmen in den vergangenen Jahren die laufenden Verwaltungsausgaben (Personal- und Sachaufwand) in Österreich in allen drei betrachteten unterschiedlichen Abgrenzungen der öffentlichen Verwaltung nach wie vor nur im Mittelfeld der relevanten Vergleichsländer bewegen. Dies gilt selbst dann, wenn strukturelle Einflussfaktoren auf die Höhe der Verwaltungsausgaben wie die Bevölkerungsgröße berücksichtigt werden. Aus den vorliegenden Daten kann mithin der Schluss gezogen werden, dass in Österreich noch Reserven für (weitere) Verwaltungskosteneinsparungen vorliegen. In diesem Kontext sollte das gesamte Spektrum der bekannten Formen der Aufgabenerfüllung von der vollständigen Auslagerung an private Bereitsteller oder Produzenten bis zu verwaltungsnahen Lösungen, etwa in Form einer internen Reorganisation (New Public Management) geprüft werden.

Im Zuge der nachfolgenden Betrachtungen werden mögliche Handlungsoptionen für die Realisierung von Kosteneinsparungen in der öffentlichen Verwaltung in Österreich aufgezeigt. Dabei kann allerdings nur eine generelle Diskussion vorgenommen werden. Detaillierte Untersuchungen würden den Rahmen der vorliegenden Studie sprengen. Im Einzelnen sollen an dieser Stelle mögliche Erfolgsaussichten und Probleme folgender Maßnahmen diskutiert werden, die allerdings in einer engen Beziehung zueinander stehen:

- Optimierung der Leistungstiefe im öffentlichen Sektor,
- Personalmaßnahmen,
- neue strategische Steuerungsmechanismen in der öffentlichen Verwaltung.

Grundlegende Änderungen der staatlichen Aufgabenerfüllung, die mit Blick auf die Kosten und die Effizienz der öffentlichen Verwaltung eine tragende Rolle spielen, können vor allem auch im Rahmen einer **Fundamentalreform des österreichischen Föderalismus und des Finanzausgleichssystems** angesiedelt sein. Hierzu sind beispielsweise im Österreich-Konvent in den Ausschüssen V (Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden) und X (Finanzverfassung) Überlegungen angestellt worden. Auch die von der Bundesregierung 2007 eingesetzte Expertengruppe Staats- und Verwaltungsreform hat sich mit Aspekten einer Bundesstaatsreform zum Zwecke der Effizienzverbesserung im öffentlichen Sektor beschäftigt. In der vorliegenden Studie werden einige Teilaspekte dieses Reformfeldes bei der Diskussion von institutionellen Verbesserungen in der Förderungsverwaltung aufgezeigt. Eine vollständige Debatte der Vielzahl von Möglichkeiten einer grundlegenden Strukturreform würde den Rahmen dieser Studie jedoch bei weitem sprengen.

Optimierung der Leistungstiefe im öffentlichen Sektor

Mit einer Ausgabenquote von 18,6% vom BIP (2007) belegt Österreich bei den laufenden Ausgaben für die Eigenproduktion und Bereitstellung öffentlicher Leistungen einen mittleren Rang in der Gruppe aller Vergleichsländer. Das bedeutet auf der einen Seite, dass viele mit Österreich vergleichbare Länder (z. B. Schweden, Finnland, Dänemark oder die Niederlande), die einen deutlich höheren Anteil der Produktions- und Bereitstellungsausgaben am BIP haben, stärker als Österreich öffentliche Aufgabenbereiche im Staatssektor abwickeln⁹⁸⁾. Auf

⁹⁸⁾ So werden im Gesundheits- oder im Bildungswesen von den betrachteten Vergleichsländern sehr unterschiedliche Wege beschritten. Während einige Länder ein staatliches Gesundheitssystem haben, in dem die wesentlichen Gesundheitsleistungen von Beschäftigten im Staatsdienst erbracht werden, setzen andere Länder auf ein öffentlich finanziertes System, bei dem jedoch die produzierenden medizinischen Leistungserbringer (z. B. Krankenanstalten) dem privaten Sektor angehören, oder diesem formell zugerechnet werden.

Im Bildungswesen sind die Hauptunterschiede zwischen den Ländern mit Blick auf die Frage 'private vs. öffentliche' Leistungsproduktion auf der Tertiärstufe vorzufinden. Auch auf der Primär- und der Sekundarstufe des Bildungswesens gibt es bisweilen deutliche internationale Unterschiede, etwa bei der Bedeutung privater Anbieter und bei der öffentlichen Finanzierung von privaten Schulen.

der anderen Seite haben beispielsweise die Schweiz, Irland oder Japan einen vergleichsweise niedrigen Personal- und Sachaufwand im Staatssektor.

Grundsätzlich sollte in einem ersten Schritt stets geprüft werden, ob für eine bestimmte Aufgabe überhaupt eine staatliche (Mit-)Verantwortung erforderlich und sinnvoll ist. Wird dies prinzipiell bejaht, bedarf es einer eingehenden Prüfung der geeigneten Organisationsform der Leistungsbereitstellung und der Festlegung der Leistungstiefe.

Mit der Leistungstiefe wird beschrieben, welche Aufgaben eine Verwaltungseinheit selbst erledigt, und welche ausgelagert werden. Es geht mithin um die Einbindung von Privaten in den öffentlichen Leistungserstellungsprozess bei der Erbringung von (Teil-) Leistungen. Für den internationalen Vergleich ist entscheidend, dass sich die Verwaltungsausgaben in Höhe und Struktur je nach Organisationsform der Leistungsproduktion und -bereitstellung deutlich unterscheiden können. Mit den vorliegenden internationalen Vergleichsdaten gestaltet sich die Ableitung möglicherweise existierender Einsparungspotentiale für die öffentliche Verwaltung im weiteren Sinne deshalb besonders problematisch, weil sich in den unterschiedlichen Ausgabenniveaus für Personal- und Sachaufwand zwar durchaus Effizienzunterschiede, aber eben auch unterschiedliche politische Entscheidungen über die Größe des Staatssektors insgesamt sowie über die Leistungstiefe des Staatssektors verbergen.

Prinzipiell liegt die Wahl der organisatorischen Form zur Erfüllung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe immer im politischen Ermessen. Im Sinne einer modernisierten und kostengünstigen Leistungserstellung ist allerdings zu prüfen, ob die vom Staat in Eigenregie produzierten oder durch staatliche Mittel finanzierten Leistungen nicht günstiger und effizienter von marktlichen Akteuren bereitgestellt werden sollten – gegebenenfalls in Verbindung mit einer öffentlichen Kontroll- oder Gewährleistungsfunktion.

Für die Lukrierung von Einsparmöglichkeiten ist mithin das gesamte Spektrum der öffentlichen Leistungserbringung auf organisatorische Defizite zu durchforsten und alle Varianten alternativer Organisationsmöglichkeiten in Betracht zu ziehen:

- Eigenerstellung durch die öffentliche Hand,
- Fremdbezug der öffentlichen Leistungen durch Übertragung (von Teilen) der Aufgabenerfüllung an private Unternehmen,
- Übernahme einer öffentlichen Gewährleistungsfunktion bei einer Aufgabenerfüllung durch Private,
- formelle Privatisierung (Ausgliederungen),
- materielle Privatisierung.

Dabei wird man je nach öffentlichem Aufgabenbereich zu differenzierten Entscheidungen kommen müssen (z. B. Bundesrechnungshof 2001): Im Bereich der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sind die Beurteilungskriterien dafür, ob ein öffentliches Interesse an einer staatlichen Eigenerstellung öffentlicher Leistungen durch die öffentliche Verwaltung vorliegt, anders

gelagert als bei der Erledigung von kulturpolitischen Angelegenheiten oder im Gesundheits- und Bildungswesen. Die Entscheidung ist in der Praxis von vielen Faktoren determiniert. Wichtige Einflussfaktoren sind insbesondere (*Obermann et al., 2002: 19*):

- die Art der zu besorgenden Aufgabe (hoheitliche versus nicht-hoheitliche Aufgaben);
- rechtliche und wirtschaftliche Restriktionen;
- gesellschaftspolitische Motive;
- Erfahrungen mit bestimmten Formen der Aufgabenerfüllung.

Kernproblem bei der Erstellung von öffentlichen Leistungen in Eigenregie ist der fehlende Wettbewerbsdruck des freien Marktes. Es bestehen nur wenige Anreize zu einer effizienten und kostengünstigen Aufgabenwahrnehmung. Im Falle materieller Privatisierungen wird die Verantwortung für eine bestimmte öffentliche Aufgabe und deren Finanzierung vollständig auf private Unternehmen übertragen. Dahinter steht die Vorstellung, dass private Anbieter aufgrund des Konkurrenzdrucks und ihres Gewinnstrebens Kosteneinsparungen, Qualitätsverbesserungen und beschleunigte Innovationen eher realisieren als Verwaltungsbehörden.

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass vor allem jene öffentlichen Leistungen einer echten privatwirtschaftlichen Bereitstellung zugänglich sind, bei denen ein ähnlich gelagertes Angebot auf privaten Märkten bereits existiert (*Raschauer, 2001: 71ff.*). Infrage kommen Leistungen, die für den Betrieb der öffentlichen Verwaltung notwendig sind, die aber ebenso von privaten Unternehmen angeboten werden. Die Aufgabenreformkommission nennt in diesem Zusammenhang u. a. folgende Bereiche, die sich in einem standardisierten Produktkatalog für Österreichs Gemeindeverwaltungen finden und potentiell von privaten Anbietern erfüllt werden können:

- Instandhaltung und Reparatur von Gemeindeobjekten
- Vermessungsarbeiten
- EDV-Installations- und Wartungsarbeiten
- Betrieb von Garagen und Kfz-Reparatur
- Errichtung und Instandhaltung von öffentlichen Verkehrsflächen und Grünflächen
- Zucht und Verkauf von Blumen, Sträuchern und dgl.
- Betrieb von Bädern
- Betrieb des kommunalen Friedhofs
- Maßnahmen der Gewässergestaltung
- Betrieb von gastronomischen Betrieben
- ...

Vermutlich keines dieser Produkte im öffentlichen Leistungskatalog ist aus irgendwelchen strategischen Überlegungen zwingend von der Verwaltung selbst herzustellen. Wie die Privatwirtschaft sollte die öffentliche Verwaltung sich vor allem von simplen Prozessen wie dem Zahlen

von Beihilfe oder Rechnungen, Beschaffung von Arbeitsmitteln, Bereitstellung einer funktionierenden IT, Gebäudereinigung, Buchhaltung oder dem Betrieb eines Fuhrparks trennen.

Her besteht ohne Zweifel noch ein weiteres Potential. So finden sich im Nachweis über das ständige Personal der Stadt Wien (2008) Bedienstetenzahlen in den folgenden exemplarisch ausgewählten Bereichen, in denen eine privatwirtschaftliche Leistungserbringung nach öffentlicher Auftragsvergabe vorstellbar wäre:

| | |
|--|------------------|
| Modeschule | 42 Beschäftigte |
| Datenverarbeitung, IKT | 456 Beschäftigte |
| Wasserwerke | 516 Beschäftigte |
| Stadtvermessung | 103 Beschäftigte |
| Wien leuchtet | 149 Beschäftigte |
| Stadtgärten | 909 Beschäftigte |
| Städtische Friedhöfe | 378 Beschäftigte |
| Bäder | 418 Beschäftigte |
| Gewässer | 105 Beschäftigte |
| Abfallwirtschaft, Straßenreinigung, Fuhrpark | 329 Beschäftigte |
| Liegenschaftsmanagement | 67 Beschäftigte |

Für diese Aufgaben lässt ein privatwirtschaftliches Leistungsangebot schon aufgrund der dort herrschenden Konkurrenzbedingungen eine günstigere Leistungserbringung als in der Bürokratie erwarten. In jedem Fall wäre eine umgekehrte Rechenschaftspflicht angebracht: Die öffentliche Verwaltung sollte den Nachweis erbringen, dass die von ihr eigenerstellten Leistungen mit privatwirtschaftlichem Charakter günstiger sind als bei einer offenen Ausschreibung der Leistungen⁹⁹⁾.

Bei der vor allem in Österreich häufig gewählten rein formellen Organisationsprivatisierung (Ausgliederung) bleibt der Staat Träger der Aufgabenverantwortung und der Leistungserbringung. Die Aufgabenerfüllung erfolgt innerhalb des öffentlichen Sektors, das Eigentum an den Gesellschaften bleibt beim Staat. Der Staat bedient sich jedoch privatrechtlicher (z. B. Kapitalgesellschaften) oder öffentlich-rechtlicher (z. B. Körperschaften, Anstalten oder Fonds) Organisationsformen. Die Aufgabenbesorgung verbleibt somit im staatlichen Einflussbereich, obwohl in einigen Fällen (ÖBB, ASFINAG, Krankenhäuser) die ausgegliederten Einheiten im Rahmen der Buchungsvorschriften des ESVG 95 dem privaten Sektor ("Kapitalgesellschaften") zugerechnet werden.

Die formelle Zurechnung vieler Ausgliederungen zu den Marktproduzenten verschleiert allerdings häufig die politischen Einflussmöglichkeiten auf die Leistungserstellungsprozesse in den budgetär ausgegliederten Einheiten. Die Abwicklung und Organisation der Produktion in den ausgegliederten Rechtsträgern erfolgt in vielen Fällen nach wie vor über bürokratisch dominierte Kontroll- und Steuerungsmechanismen (Rossmann, 2001). Die Bindung von Finanz- und

⁹⁹⁾ So formuliert die Aufgabenreformkommission (Raschauer, 2001: 76): "Die Kommission geht davon aus, dass es besondere Gründe sein müssen, dass marktgängige wirtschaftliche Aktivitäten von Dienststellen der öffentlichen Verwaltung selbst erbracht werden." Hervorhebung durch Verf.

Personalentscheidungen an die Zustimmung politischer Stellen bremst unternehmerische Handlungsfreiheiten und verringert zugleich die Verantwortlichkeit des Managements in den ausgegliederten Einheiten. Hinzu kommt, dass die Besetzung des Managements oft nicht auf der Basis fachlicher Qualifikation, sondern bisweilen aufgrund parteipolitischer Überlegungen erfolgt. Die Manager ausgegliederter Unternehmen verfolgen daher zum Teil politische Ziele, sodass Rentabilitätsziele vernachlässigt werden. Effizienzmindernd und kostentreibend wirkt sich aus, dass die ausgegliederten Einheiten die Preise ihrer Leistungen oft nicht selbständig festsetzen können, sondern unrentable Aktivitäten weiterführen müssen und politisch darauf verpflichtet werden, wenig ausgelastetes Personal in Beschäftigung zu halten (*Puwein, 2005*). Der Rechnungshof bemerkt hierzu in einem Prüfbericht zur Österreichischen Staatsdruckerei AG (2001, S. 20):

"Die weiterhin gegebene Staatsnähe der mit ausgegliederten Aufgaben betrauten Rechtsträger zeigte sich in mehrfacher Weise. Gesetzliche Vorgaben, Abgangsdeckungsgarantien, Haftungsübernahmen, Mitsprache des Bundes bei der Besetzung von Leitungsgremien sowie Weisungs- und Aufsichtsrechte waren geeignet, die Wirtschaftsführung der Rechtsträger unter marktwirtschaftlichen Bedingungen zu erschweren. Zudem belasteten personelle Erschwernisse die Gebarung der Unternehmungen."

Ob die den budgetären Ausgliederungen üblicherweise zugeschriebenen Vorteile (flexiblere Haushaltsführung, beschleunigte Entscheidungsprozesse, raschere Modernisierung, erhöhte Kosten- und Leistungstransparenz, flexiblere Personalpolitik) unter diesen Bedingungen wirklich zum Tragen kommen, ist fraglich. Damit steigt auch die Wahrscheinlichkeit, dass aufgrund von Ineffizienzen in den nach wie vor bestehenden bürokratischen Entscheidungsstrukturen die potentiell erzielbaren Einsparungen erheblich geringer ausfallen.

So führt, wie oben diskutiert, ein *contracting out* oder ein *outsourcing* an nur formell privatisierte Einheiten zwar in aller Regel zu niedrigeren Personalaufwendungen im Staatssektor. Diese werden jedoch bisweilen durch einen höheren Verwaltungssachaufwand (einschließlich der sozialen Sachtransfers) aufgrund der Leistungsaufträge an die Auftragnehmer oder – wie im Falle des österreichischen Gesundheitswesens unten noch näher ausgeführt – auch durch notwendige Zuschüsse ("betriebswirtschaftliche Transfers", Subventionen) an die Leistungseinheiten zum Zweck der Verlustdeckung teilweise oder vollständig wieder kompensiert. Wie hoch der insgesamt erzielte oder erzielbare Nettoeinspareffekt ist, lässt sich daher schwer beziffern. Einspareffekte dürften sicherlich von Fall zu Fall unterschiedlich zu bewerten sein. Für eine abschließende Beurteilung, ob durch Ausgliederungen nachhaltige Budgetentlastungen erwartet werden können, wären Zahlungsströme zwischen dem Trägerhaushalt und ausgegliederten Einheiten über längere Zeiträume sowohl vor der Ausgliederung als nach erfolgter Ausgliederung zu untersuchen (*Obermann et al., 2002*). Notwendig für die Beurteilung sind daher vertiefende Einzelstudien.

Vor diesem Hintergrund ist zu prüfen, ob zur Realisierung von echten Einsparungen anstelle von Ausgliederungen eine Verlagerung zu unabhängigen privaten Anbietern möglich ist.

Personalmaßnahmen

Der Abbau des Personalstands mit dem Ziel, die Kostendynamik beim Aktivitätsaufwand einzubremsen, wird im Rahmen der verschiedenen Verwaltungsreforminitiativen in Österreich von fast jeder neuen Regierung als wesentlicher Reformbestandteil angesehen. Der internationale Vergleich mithilfe von Daten der OECD hat gezeigt, dass in Österreich – wie in anderen Ländern – die öffentliche Gesamtbeschäftigung seit der Mitte der 1990er-Jahre zurückgeführt wurde. Damit waren sichtbare Einsparungen in den Personal- und Sachaufwendungen im Staatssektor verbunden. Ein wesentlicher Teil des dokumentierten Beschäftigungsrückgangs in Österreich ist allerdings darauf zurückzuführen, dass Dienstleistungen im Gesundheitswesen, in kommunalen Versorgungsdiensten und bei der Bereitstellung der Straßeninfrastruktur (ASFINAG) budgetär ausgegliedert wurden.

Speziell für die Kernadministration konnte auf der Basis internationaler Vergleichszahlen belegt werden, dass zwar seit Mitte der 1990er-Jahre eine leichte Verringerung der öffentlichen Beschäftigung in % der Gesamtbeschäftigung erzielt wurde, dass dies jedoch vor allem dem stärkeren Anstieg der volkswirtschaftlichen Gesamtbeschäftigung in Österreich zu verdanken ist und weniger einem konsequenten Personalabbau. Auf Basis des vorliegenden Datenmaterials in Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ist in der österreichischen Kernverwaltung allenfalls eine schwache Verringerung des Personalstandes zu konstatieren.

Die Strategie des Personalabbaus in den Mittelpunkt von Verwaltungsreformbestrebungen zu stellen ist insoweit sinnvoll, als sich durch Personalreduktionsmaßnahmen relativ kurzfristig Erfolge erzielen und Einsparungen lukrieren lassen. Personalabbau in der öffentlichen Verwaltung ist aus ökonomischer Sicht jedoch kein Ziel an sich. Probleme können insbesondere dann auftreten, wenn durch die Verringerung der Personalkapazitäten die Qualität der Verwaltungsleistungen abnimmt (z. B. längere Bearbeitungszeiten bei Verwaltungsvorgängen wie Genehmigungsverfahren). Umgekehrt deuten Personalfreisetzungen, die im Zuge von Reformmaßnahmen erfolgt sind und die *nicht* zu einer Verringerung der Leistungsqualität geführt haben, auf vorhandene (freigesetzte) Effizienzreserven in der Verwaltung hin.

Mit Blick auf die Personalpolitik stellt sich etwa die Frage, wie ein allfälliger Personalabbau und die weitere Reduktion von Personalkosten im Zuge von Einsparmaßnahmen strategisch anzugehen ist.

- Der gern gewählte Weg des Beschäftigtenabbaus durch *frühzeitige Pensionierungen* reduziert den Aktivitätsaufwand, steigert aber den Pensionsaufwand. So kritisiert die OECD in ihrem Economic Survey für Österreich 2002/2003, dass sich die Reform der öffentlichen Ausgaben sehr stark auf den Abbau von Personal im öffentlichen Dienst konzentriert. Kosteneinsparungen werden aber durch großzügige Frühpensionierungsprogramme konterkariert, die zur Verwirklichung des Personalabbaus eingesetzt wurden.
- Der Verzicht auf eine *Wiederbesetzung* eines Teils der durch natürliche Fluktuation freiwerdenden Stellen – vor allem der Neupensionierungen – führt ebenfalls zu vergleichs-

weise schnell lukrierbaren Einsparungen im Personalaufwand. Diese Praxis führt jedoch zwangsläufig dazu, dass das Durchschnittsalter des beschäftigten Personals kontinuierlich steigt, weil weniger junge Mitarbeiter eintreten und den Altersdurchschnitt stabilisieren. So zeigt ein jüngst veröffentlichter Bericht des Bundeskanzleramts (2007), dass seit 1995 das Durchschnittsalter der Bundesbediensteten von 40,5 auf 43,6 Jahre gestiegen ist. Neben der Nichtwiederbesetzung des natürlichen Abgangs ist diese Entwicklung darauf zurückzuführen, dass das Pensionsantrittsalter der Bundesbediensteten im Laufe der Zeit angestiegen ist, und dass Neueintritte immer häufiger über eine höhere Qualifikation verfügen, damit aber aufgrund einer längeren Ausbildungszeit einen höheren Altersschnitt haben. Ein höheres Durchschnittsalter und eine bessere mittlere Qualifikation des Personalstands führen wiederum strukturell zu höheren Personalaufwendungen.

- Der Personalbedarf und die damit verbundenen Personalaufwendungen sind wesentlich durch die von der Verwaltung zu erledigenden Aufgaben bestimmt, die von der Politik festgeschrieben werden. Dabei geht es nicht nur um eine Aufgabenkritik, sondern auch um generelle Regulierungskritik. Bürokratieabbau darf nicht von Verwaltungsmodernisierung getrennt werden, beide Reformprozesse müssen einer gemeinsamen Steuerung unterliegen. In der Hoheitsverwaltung und den weiteren Kernbereichen der öffentlichen Verwaltung spielt (wie oben gesehen) die Komplexität der rechtlichen Vorschriften, die von der öffentlichen Verwaltung umgesetzt werden sollen, eine ausschlaggebende Rolle. Komplizierte gesetzlich festgelegte Regelungen bei der Vergabe von öffentlichen Leistungen (Förderungsmaßnahmen, Sozialleistungen), bei Genehmigungsverfahren oder im Steuerrecht führen zu höheren administrativen Kosten: Aus detailverliebten und schlecht konzipierten Gesetzen werden keine einfachen Verwaltungsvorgänge. Eine *konsequente Deregulierung*, ein Abbau des gesetzlichen Vorschriftendschungels, die Vereinfachung von komplexen oder überholten Vorschriften und eine Verringerung der Informationspflichten tragen nicht nur zur Entlastung der Unternehmen bei. Sie reduzieren auch den Ressourcenbedarf der Bürokratie bei und dienen somit letzten Endes der Entlastung der Steuerzahler.

Weitere Einsparungen im Aktivitätsaufwand lassen sich vor diesem Hintergrund vor allem durch Flexibilisierungsmaßnahmen und die stärkere Etablierung von Elementen einer Leistungsentlohnung im öffentlichen Dienst erwarten (vgl. auch *OECD*, 2003), die auch zum Teil – etwa in der Bundesverwaltung – bereits umgesetzt werden:

- Unflexible Gehaltsschemen erschweren eine Entlohnung nach messbaren Leistungskriterien. Zur Förderung der Leistungsorientierung sind weitere Eigenheiten des öffentlichen Besoldungsrechts und des *tariflichen Vergütungsrechts* abzubauen. Eine weitere Durchforstung der sog. Nebengebühreuzulagen für besondere Erschwernisse in der Dienstausbübung (die häufig in der Realität schon lange nicht mehr existieren) ist in diesem Zusammenhang zu forcieren.

- Anzuraten ist in diesem Kontext weiters, *mobilitätshemmende Regelungen* für den öffentlichen Dienst flexibler zu gestalten, um Versetzungen zu erleichtern.
- Die Qualität und die Kosten des Verwaltungshandelns sind nicht nur von den quantitativen sondern vor allem von den qualitativen Personalkapazitäten abhängig. Damit gewinnen eine moderne Personalpolitik und ein verbessertes *Management der Humanressourcen* im öffentlichen Sektor immer stärker an Bedeutung. Erforderlich ist der weitere Ausbau einer systematischen Personalentwicklung, beginnend bei der Nachwuchsauswahl.
- Die *Pensionssysteme* für den öffentlichen Dienst und die Privatwirtschaft sollten auch im Bereich der nachgeordneten Gebietskörperschaften vollständig harmonisiert werden, um eine wesentliche Mobilitätsbarriere zwischen privatem Sektor und öffentlichem Sektor, aber auch beim Wechsel der Beschäftigung zwischen öffentlichen Dienstgebern abzubauen. Hier sind in Österreich vor allem die Länder gefragt, die in den jüngsten Finanzausgleichsverhandlungen zwar eigene Pensionsreformen zugesagt haben, jedoch die bereits eingeleiteten rechtlichen Reformen des Bundes nicht übernehmen, sondern lediglich vom finanziellen Volumen her 'gleichwertig' nachvollziehen wollen. Es bleibt abzuwarten, ob dadurch mögliche Mobilitätshemmnisse wirklich abgebaut werden können.

Neue strategische Steuerung der öffentlichen Verwaltung

Der dritte Kernbereich von Einsparungsstrategien in der öffentlichen Verwaltung betrifft die forcierte Einführung neuer Steuerungselemente. Gemeint ist damit die Übernahme betriebswirtschaftlicher Managementmethoden aus der Privatwirtschaft und die Stärkung wettbewerblicher Elemente im öffentlichen Sektor, die im Schrifttum unter dem Oberbegriff New Public Management (NPM) diskutiert werden (z. B. *Naschold*, 1995, *OECD*, 2005, *Schedler – Proeller*, 2006). Dabei zielt die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung auf einen Wandel von bürokratischer zu professioneller Dienstleistungserbringung.

Die in den verschiedenen Ansätzen des NPM diskutierten institutionellen Reformmaßnahmen wirken mittel- bis langfristig über die Veränderungen der Anreizstrukturen im Staatssektor. Erzielbare und erzielte Effizienzgewinne äußern sich in verbesserter Leistungsqualität und/oder einem dauerhaft geringeren Ressourceneinsatz (z. B. Personalausgaben) bei der Erfüllung der Verwaltungsaufgaben. Im Folgenden soll lediglich ein cursorischer Überblick über die diskutierten Reformstrategien gegeben werden. Die Untersuchung der Wirksamkeit und die Erfolgsaussichten sind Thema einer eigenen Studie.

Im Unterschied zu punktuellen Einsparmaßnahmen geht es bei der Etablierung neuer Steuerungstrategien nicht um die Identifikation von Einsparpotentialen *von außen*, sondern primär darum, die *Einsparpotentiale innerhalb der Verwaltung durch Veränderungen der institutio-*

nellen Anreizstrukturen für die Verwaltungsakteure selbst zu mobilisieren. Drei Punkte sind in diesem Kontext herauszustellen:

- Die Quantifizierung der Effizienzpotentiale von Einzelmaßnahmen ist *ex ante* (also vor der Durchführung der Reformen) in den meisten Fällen nur schwer möglich. So spricht auch der Rechnungshof in seinen Berichten oft eher allgemein von Effizienzgewinnen und konkretisiert nicht die möglichen Einsparungen in Euro.
- Kurzfristig entstehen bei der Implementierung von Reformmaßnahmen häufig zusätzliche Anlaufkosten (*up-front cost*), etwa durch Reibungsverluste bei der Re-Organisation von Verwaltungseinheiten oder durch Investitionsausgaben, z. B. bei der Einführung von neuen EDV-Systemen oder Internetplattformen im Zuge eines weiteren Ausbaus von *e-government*.
- Daraus folgt, dass Strukturreformen im öffentlichen Sektor aus den genannten Gründen kaum geeignet sind, um kurzfristige Einsparungen zu lukrieren. Institutionelle Reformen, die die Anreizstrukturen der politischen und bürokratischen Entscheidungsträger ändern, entfalten in der Regel nur eine mittel- bis langfristige Wirksamkeit.

Modernisierung des öffentlichen Rechnungswesens, Globalbudgets und Kontraktsteuerung

Geringe Kostentransparenz wird in der ökonomischen Theorie der Bürokratie als eine der Ursachen für eine mangelnde Kontrollierbarkeit und für Ineffizienzen der öffentlichen Verwaltungstätigkeit angesehen. Instrumente, die in diesem Kontext in der Praxis der Verwaltungsmodernisierung einen hohen Stellenwert einnehmen, sind öffentliche Kosten- und Leistungsrechnungssysteme in Verbindung mit einem Controlling- und einem Berichtswesen (*Obermair, 2000, Schedler – Proeller, 2006: 173ff.*). Die Einführung einer kaufmännischen Rechnung in der Verwaltung basiert auf der Überlegung, dass die Rechnungssysteme der Kameralistik nur unzureichende Informationen über den tatsächlichen Ressourcenverzehr bei der Produktion öffentlicher Leistungen liefern. Voraussetzung ist, dass es gelingt, die Kosten und die Leistungen (Produkte) der Bürokratie korrekt zu erfassen, zu bewerten und zuzuordnen. Allerdings ist gerade die Leistungsmessung in der öffentlichen Verwaltung mit Problemen behaftet. Die Schwierigkeit in diesem Zusammenhang ist, dass geeignete Wertmaßstäbe für die erbrachten Leistungen kaum zur Verfügung stehen, da am Markt erzielbare Preise als Bewertungskriterium nicht vorliegen, sofern die Verwaltung in erster Linie Dienstleistungen produziert, für die keine Märkte existieren (*Schedler – Ösze, 2001*).

In traditionellen Steuerungsmodellen für die öffentliche Verwaltung ist das Handeln der Behörden nicht auf die Erbringung von Leistungen, sondern vor allem auf die Einhaltung rechtlicher Normen gerichtet. Dies führt fast zwangsläufig zu einer auf Inputs und detailliert formulierte Verfahrensabläufe fokussierten Betrachtung. Ein Reformansatz, der in der NPM-Literatur daher breit diskutiert wird, bezieht sich auf die leistungs- und wirkungsorientierte Steuerung des Bürokratiehandelns, verbunden mit Anreizen für die Verwaltung, die eigene Leistungser-

stellung ökonomisch effizienter vorzunehmen (z. B. *Curristine*, 2005, *OECD*, 2005, *Schedler – Proeller*, 2006: 131ff.)

Das zentrale Reforminstrument ist in diesem Kontext die Etablierung von Leistungskontrakten in Verbindung mit Globalbudgets für die Organisationseinheiten. Dahinter steht die Idee, dass die politischen Entscheidungsträger den nachgeordneten Verwaltungsbehörden (oder von unabhängigen Agenturen (agencies)) in gemeinsam ausgehandelten Zielvereinbarungen einen konkreten Auftrag zur Erstellung öffentlicher Outputs (Leistungen) oder zur Erreichung bestimmter Outcomes (Wirkungen) erteilen. In Kontraktmodellen wird der Verwaltungsführung hohe Entscheidungsautonomie darüber zugestanden, mit welchen Maßnahmen und mit welchen Mitteln die vereinbarten Leistungs- oder Wirkungsziele zu erreichen sind. Operative Weisungsrechte der politischen Ebene gegenüber der beauftragten Behörde werden idealerweise auf ein Minimum reduziert. Durch die Zusammenführung von Ergebnis- und Finanzierungsverantwortung bei der Organisationseinheit (bzw. bei deren Leitungsebene) sollen Anreize zu effizienzorientiertem Handeln in den Verwaltungseinheiten gestärkt werden.

Daraus ergeben sich weitreichende Konsequenzen für das öffentliche Finanzmanagement: Entscheidungen über die verwaltungsinterne Allokation finanzieller Mittel werden auf die Verwaltungseinheiten delegiert; auf eine detaillierte Steuerung mittels finanzieller Inputs wird zu Gunsten allgemeiner Mittelzuweisungen im Rahmen von Globalbudgets verzichtet. Dazu zählt gleichfalls die Überlegung, dass die Verwaltungseinheiten für eine eigenverantwortliche und effiziente Leistungserstellung ihren Finanzmitteleinsatz nicht in Einjahresansätzen planen, sondern im Rahmen mehrjähriger Ansätze steuern. Mittel, die in einem Jahr nicht vollständig ausgegeben wurden, fallen nicht automatisch in das allgemeine Budget zurück. So wird beispielsweise vorgeschlagen, Minderausgaben zur weitgehend freien Verwendung der Verwaltungseinheit verbleiben. Erwirtschaftete Einsparungen könnten dabei zur Finanzierung weiterer Ausgaben der Organisationseinheit eingesetzt oder auch für die Leistungsentlohnung (*performance-related incentives*) der Beschäftigten verwendet werden.

Der Einsatz von neuen Steuerungsmechanismen befindet sich in Österreich in der Anlaufphase. Auf der Bundesebene wurden im Rahmen eines Pilotprojekts die sogenannten "Flexi-Einheiten" eingerichtet, in denen eine weitgehend autonome, dezentrale Ressourcenverantwortung und neue Steuerungsmechanismen für öffentliche Dienststellen 'getestet' werden. Was jedoch fehlt, ist eine Flexibilisierung der Personalressourcen. Von zentraler Bedeutung wird in diesem Kontext vor allem das neue Bundeshaushaltsrecht sein, das in zwei Schritten ab 2009 und ab 2013 eingeführt wird (z. B. *Steger – Mungenast*, 2005, *Blöndal – Bergvall*, 2007, *Fleischmann – Walder*, 2007, *Lödl*, 2008, *Steger*, 2008). 2009 wird die mittelfristige Orientierung des Bundeshaushaltes durch einen vierjährigen, rollierenden und verbindlichen Ausgabenrahmen erweitert. Zu diesem Zweck wird das Budget in fünf ressortübergreifende Rubriken ((1) Recht und Sicherheit, (2) Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie, (3) Bildung, Forschung, Kunst und Kultur, (4) Wirtschaft, Infrastruktur und Umwelt, (5) Kassa und Zinsen) aufgeteilt. In Zuge dieser Maßnahmen wird auch das System der Rücklagengebarung modifiziert, indem

nicht ausgenützte Mittel auch über das Jahresende hinaus den Ressorts erhalten bleiben, und die Ressorts diese Mittel auch nach den eigenen Planungen verwenden können. Dadurch erhalten die Bundesministerien eine höhere Flexibilität beim Haushaltsvollzug und die typischen Probleme einer zum Jahresende einsetzenden höheren Ausgabenneigung ("Dezemberfieber") werden verringert. In der zweiten Phase, ab 2013, erfolgt schließlich eine Umstellung auf die Wirkungsorientierte Steuerung (Performance Budgeting). Dabei wird auf Bundesebene auch ein kaufmännisch orientiertes Rechnungswesen eingerichtet, um eine möglichst wirklichkeitsnahe Darstellung der finanziellen Lage zu gewährleisten.

Etablierung von Wettbewerbselementen in der Verwaltung

Ein weiteres Reformelement des NPM ist die Betonung von Wettbewerbsmechanismen bei der öffentlichen Leistungsbereitstellung (*Lundsgaard, 2002, Joumard et al., 2004: 33ff., Blöndal, 2005, Schedler – Proeller, 2006: 191ff.*). Während freilich die oben genannten Reformstrategien in Österreich zum Teil bereits, wenngleich manchmal auch zögerlich und oft nur auf Bundesebene, umgesetzt werden (Kosten- und Leistungsrechnung im Bund und auf kommunaler Ebene, Budgetrechtsreform und Flexi-Einheiten auf Bundes- und zum Teil auf der Landesebene), fristet das wettbewerbliche Element in der österreichischen Verwaltungspraxis bislang eher noch ein Schattendasein¹⁰⁰).

Grundsätzlich ist zwischen zwei Formen des Wettbewerbs zu unterscheiden, die in der Sphäre des öffentlichen Sektors eine Rolle spielen. So kann zum einen eine virtuelle Konkurrenz etabliert werden, bei der die politischen Auftraggeber die von den Verwaltungseinheiten erbrachte Performance mit der Performance anderer Institutionen vergleichen, die ähnliche oder identische Leistungen bereitstellen. Kosten- und Leistungsvergleiche beschränken sich in der Mehrzahl der Fälle auf einen Datenvergleich zwischen Verwaltungen in unterschiedlichen Gebietskörperschaften. Sie können prinzipiell aber auch zwischen der öffentlichen Hand und privaten Unternehmen erfolgen. Der Performancevergleich kann zu einem institutionalisierten Benchmarking erweitert werden, bei dem die gute Leistung einer Einheit als Richtmaßstab für andere Verwaltungseinheiten herangezogen wird.

Zum anderen ist es bei vielen öffentlichen Leistungen auch grundsätzlich möglich, quasi-marktliche Konkurrenz zwischen den Verwaltungseinheiten zu etablieren. In diesem Konzept wird die Analogie zum marktwirtschaftlichen Wettbewerb am weitesten vorangetrieben. Der Kerngedanke ist, die Monopolanbieterstellung einzelner Organisationseinheiten zu beseitigen, und den Bürgern, Unternehmen oder politischen Auftraggebern explizite Wahlmöglichkeiten zwischen unterschiedlichen – öffentlichen wie privaten – Leistungsanbietern zu eröffnen. Die Zuwanderung (Abwanderung) von 'Kunden' wirkt als Sanktionsmechanismus, wenn damit auch Konsequenzen für die Budgets der Organisationseinheiten verbunden sind.

¹⁰⁰) Einen generellen Überblick über den Stand der Einführung von NPM-Maßnahmen im Bund und auf Landesebene gibt eine Studie des Staatsschuldenausschusses (Grossmann – Hauth, 2007).

Der Etablierung von Wettbewerbselementen in der öffentlichen Verwaltung stehen bisweilen jedoch rechtliche oder ökonomische Bedenken entgegen. So unterliegen nach der im sogenannten Austro-Control-Erkenntnis geäußerten Auffassung des VfGH bestimmte Kernbereiche der hoheitlichen Staatstätigkeit (innere und äußere Sicherheit, Außenpolitik und Ausübung der Strafgewalt) einem generellen Ausgliederungsverbot, das die Einführung wettbewerblicher Elemente somit behindert. In anderen Teilbereichen des öffentlichen Handelns (z.B. bei den sozialen Sicherungsleistungen) könnte ein dezentraler Konkurrenzmechanismus möglicherweise zu einem "race-to-the-bottom" führen. Hier wäre in einer Folgestudie näher zu prüfen, welche Bereiche der öffentlichen Verwaltung welchen Formen des Wettbewerbs ausgesetzt werden könnten.

Modernisierung der Leistungserbringung

Im Kontext neuer Steuerungsmodelle spielen ferner neue Erscheinungsformen der öffentlichen Leistungserbringung eine wichtige Rolle. Zu nennen sind hier beispielsweise der wachsende Einsatz von *e-government* oder die Etablierung von *one-stop-shops*, zur Vereinfachung des Verwaltungskontaktes für Bürger und Unternehmen als 'Kunden' der Verwaltungseinheiten. Speziell bei den *e-government*-Initiativen nimmt Österreich im internationalen Kontext bereits heute eine Vorreiterrolle ein.

3.2 Direkte Förderungen

3.2.1 Abgrenzung und ökonomische Bedeutung von Förderungen

Abgrenzung

Förderungsmaßnahmen sind schon seit längerer Zeit Gegenstand intensiver wirtschaftspolitischer und -theoretischer Diskussionen. Dabei wird auf der einen Seite argumentiert, dass die öffentliche Hand durch Subventionen allokatives Marktversagen korrigieren und zur Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrt beitragen kann. Auf der anderen Seite wird vorgebracht, dass Förderungen oft selbst die Ursache von erheblichen Allokationsverzerrungen sind, so dass eine Zurückführung des Subventionsvolumens gesamtgesellschaftlich wohlfahrtssteigernde Effekte mit sich bringen würde. Während die normative Analyse eine Vielzahl möglicher Einsatzfelder von Förderungen als Instrumente der Wirtschaftspolitik identifiziert, zeigen die positive Wirkungsanalyse und politökonomische Überlegungen die Probleme auf, die mit der Förderungspraxis üblicherweise verbunden sind.

In der Literatur existiert bislang kein allgemeingültig verwendeter ökonomischer Subventionsbegriff (z. B. *Andel*, 1970, 1977, *Bruce*, 1990, *Schwartz – Clements*, 1999). Je nach Untersuchungskontext und Dokumentationszweck werden unterschiedliche begriffliche Abgrenzun-

gen verwendet¹⁰¹). Dabei erstreckt sich der Begriff bisweilen auch auf Transferleistungen an private Haushalte. In diesem Sinne versteht sich auch die sehr weit gefasste Definition der OECD (2006: 7) wonach "a subsidy is a measure that keeps prices for consumers below market levels, or keeps prices for producers above market levels or that reduces costs for both producers and consumers by giving direct or indirect support".

Hinter dieser weit gefassten Definition steht die Überlegung, dass es für die ökonomische Inzidenzwirkung von Förderungen prinzipiell irrelevant ist, auf welcher Marktseite die Unterstützungsleistung ansetzt. So kann beispielsweise die Unterstützung der Bauindustrie durch eine Produktionssubvention erfolgen, die es den Unternehmen ermöglicht, Leistungen am Markt günstiger anzubieten. Einen Förderungseffekt für die Baubranche kann der Staat aber auch dadurch erzielen, dass privaten Haushalten Zuschüsse für die von ihnen nachgefragten Bauleistungen gewährt werden. In beiden Fällen wird in partialanalytischer Betrachtung das Marktgleichgewicht mit staatlichen Subventionen bei einer höheren Absatzmenge liegen als bei der Nichtexistenz von Förderungsmaßnahmen.

In einer engeren finanzwissenschaftlichen Definition handelt es sich bei Subventionen um geldliche oder geldwerte Vorteile, welche die öffentliche Hand *selektiv* den *Unternehmen* ohne unmittelbare Gegenleistung gewährt (*Hansmeyer, 1977*). Zu diesem Zweck kommen als Förderungsinstrumente beispielsweise verlorene Zuschüsse, Verbilligungssubventionen (z. B. Zinszuschüsse) oder staatliche Garantiegewährungen infrage. Der finanzwissenschaftliche Subventionsbegriff ist insofern umfassender als der Begriff in der Definitionssystematik der VGR¹⁰²). Er schließt eine ganze Reihe von staatlichen Interventionstatbeständen in die Wirtschaft ein, die in der enger gefassten Abgrenzung der VGR nicht als Subvention gewertet werden:

- Im finanzwissenschaftlichen Subventionsverständnis zählen die Vermögenstransfers, insbesondere die darunter in der VGR subsumierten Investitionszuschüsse, zu den Subventionen.
- Der Förderungsbegriff der Finanzwissenschaft schließt neben den direkten Finanzhilfen den Einnahmeverzicht durch selektive Steuervergünstigungen (*tax expenditures*) mit ein, die sich in der VGR nur indirekt durch Mindereinnahmen bei den öffentlichen Abgaben wieder finden.
- Als Subvention ist weiters der Tatbestand zu werten, dass öffentliche Nachfrager einem privaten Anbieter einen höheren als den marktüblichen Preis für empfangene Leistungen

¹⁰¹) Andel hat zu der Debatte um den Subventionsbegriff festgestellt, dass der Grenzertrag dieser Diskussion gegen null tendiert und nicht selten negativ ist. Vgl. *Andel (1970)*, S. 4.

¹⁰²) In der VGR werden Subventionen definiert als laufende Zahlungen ohne Gegenleistung an gebietsansässige Produzenten, die den Umfang der Produktion, die Verkaufspreise oder die Entlohnung der Produktionsfaktoren beeinflussen sollen.

zahlen oder dass öffentliche Institutionen Mindererlöse aufgrund der verbilligten Abgabe von staatlichen Leistungen erzielen.

- Im ökonomischen Verständnis zählen ferner potentielle Belastungen für das Budget, die eventuell in der Zukunft entstehen, zu den Subventionen, z. B. wenn Unternehmen staatliche Ausfallbürgschaften für Exportgeschäfte in Anspruch nehmen.
- Schließlich können regulative Eingriffe, die etablierte Anbieter vor potentieller Konkurrenz schützen sollen, aber keine direkten Budgetwirkungen entfalten, im ökonomischen Sinne zu den Förderungen gehören.

Im hier betrachteten Kontext wird lediglich auf die direkt ausgabenwirksamen Unterstützungsleistungen des Staates an die Unternehmen abgestellt. Steuervergünstigungen, Ausfallbürgschaften und Regulierungsmaßnahmen als Förderungsinstrumente bleiben in der Analyse ausgeklammert.

Die definitorische Basis von Förderungen beruht in dieser Arbeit vor allem aus Gründen der besseren internationalen Vergleichbarkeit auf der Abgrenzung der VGR. Die Untersuchungen beschränken sich auf Subventionen und Vermögenstransfers in der Abgrenzung der VGR. Die tatsächlichen Förderungsvolumina werden damit systematisch unterschätzt, weil nur ein Teil der Gesamtförderungen in der VGR unter diesen beiden ökonomischen Ausgabenkategorien abgebildet wird¹⁰³).

Ökonomische Begründung von Förderungsmaßnahmen

In der einschlägigen finanz- und wirtschaftspolitischen Literatur finden sich zahlreiche normative Begründungsversuche für die Gewährung von monetären Transferleistungen an Unternehmen (z. B. *Ford – Suyker, 1990, Grüne, 1997*). Zu nennen sind vor allem die üblichen Argumente der paretianischen Wohlfahrtstheorie zu Marktunvollkommenheiten:

- Positive externe Effekte, etwa von Unternehmensmaßnahmen bei der Umstellung der Produktionsprozesse auf umweltschonende Verfahren oder bei unternehmerischen Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten, können durch geeignete Subventionen internalisiert werden. Durch die Gewährung von Fördermitteln soll der nicht im Preismechanismus internalisierte externe Vorteil, den die Unternehmen bei ihren Aktivitäten für andere

¹⁰³) Davon abzugrenzen ist der Beihilfenbegriff im Europäischen Wettbewerbsrecht. Dem Beihilfenbegriff des Art. 87 EGV liegt eine weite, problembezogene Auslegung zugrunde. Damit eine Förderung als Beihilfe qualifiziert wird, müssen die folgenden Bedingungen kumulativ erfüllt sein:

- Die finanziellen Vorteile werden direkt oder indirekt aus staatlichen Mitteln gewährt.
- Die Maßnahme muss Unternehmen einen wirtschaftlichen Vorteil verschaffen.
- Die finanziellen Begünstigungen enthalten ein diskriminierendes (selektives) Element.
- Es liegt potentiell eine innergemeinschaftliche Handelsbeeinträchtigung und Wettbewerbsverfälschung vor.

Insbesondere aufgrund des letztgenannten Kriteriums erfüllen zahlreiche Subventionen nicht den Beihilfentatbestand, denn es geht nur um Subventionen, die den Wettbewerb im Europäischen Binnenmarkt beeinträchtigen.

Marktteilnehmer produzieren, abgegolten werden, um gesellschaftlich suboptimale private Ausgaben, beispielsweise in Umwelt- oder F&E-Maßnahmen zu vermeiden.

- Asymmetrische Informationen auf Kapitalmärkten können dazu führen, dass innovative Investitionsprojekte aufgrund von Finanzierungsbeschränkungen der Unternehmen unterbleiben. Durch eine Subventionierung könnten Unterinvestitionen der privaten Anbieter verringert werden (*Peneder, 2008*).
- Subventionen können der Deckung von Verlusten von Unternehmen auf natürlichen Monopolmärkten dienen. Solche Defizite entstehen, wenn Anbieter auf Märkten mit subadditiven Kostenfunktionen durch staatliche Regulierungsvorschriften dazu verpflichtet werden, ihre Leistungen zu nicht-kostendeckenden Preisen zu verkaufen.
- Förderungen können außerdem als Hilfen für Unternehmen zur Unterstützung und sozialpolitischen Abfederung von Umstrukturierungsprozessen gewährt werden. Dahinter steht die Idee, dass Friktionen, die durch den ökonomischen Strukturwandel entstehen, durch die Gewährung staatlicher Anpassungshilfen gemildert werden sollten. Folglich sind in den meisten Fällen 'alte' Industrien und Branchen betroffen. Subventionen können auch helfen, kurzfristige Anpassungsprozesse bei schweren Unternehmenskrisen zu bewältigen.
- Selektiv eingesetzte Zuschüsse können in jungen Industrien, die noch nicht ausreichend wettbewerbsfähig sind, einen wichtigen Beitrag zum Unternehmenswachstum und zur mittelfristigen Verbesserung der internationalen Konkurrenzfähigkeit leisten.
- Eine regionalpolitische Begründung für die Förderung von Unternehmen besteht darin, privatwirtschaftliche Investitionen in strukturelle benachteiligte Regionen zu lenken, um dort höheres Wachstum zu erzielen sowie Arbeitsplätze zu sichern und neu zu schaffen. Gelingt durch spezielle Förderungen die Ansiedlung von bspw. High-Tech-Unternehmen kann dies einen selbstverstärkenden Prozess bei der Ansiedlung weiterer Unternehmen auslösen.

Aus der wohlfahrtsökonomischen Perspektive stellen Subventionen somit in vielen Fällen ein geeignetes Instrument zur Verbesserung der Ressourcenallokation und zur Verfolgung übergeordneter gesellschafts- und sozialpolitischer Ziele dar. Gleichwohl wird sowohl die theoretische Begründung als auch die konkrete Ausgestaltung der Subventionen in der wirtschaftspolitischen Praxis von vielen Ökonomen mit wachsender Skepsis gesehen. Im Kern steht dahinter die Überlegung, dass die gewährten Subventionen häufig wettbewerbs- und allokatonsverzerrend wirken. Als – vorwiegend ordnungspolitische – Hauptargumente der Subventionskritik können folgende Punkte angeführt werden:

- Generelle Kritik wird zunächst daran geübt, dass die wohlfahrtsoptimale Gestaltung von Subventionen bei den wirtschaftspolitischen Entscheidungsträgern ein Maß an Informationen voraussetzt, das in der Realität nicht vorhanden ist (sein kann). Dabei geht es zum einen um die Bestimmung der ökonomisch optimalen Subventionsraten zur Internalisierung externer Effekte, die eine exakte Messung des marginalen externen Effekts im gesell-

schaftlichen Optimum voraussetzt (z. B. *Ford – Sykyer*, 1990). Zum anderen können prinzipielle Zweifel daran angemeldet werden, ob die Politik besser als die Summe aller Marktakteure darüber informiert ist, welche Branchen, Produkte oder Verfahren als 'zukunfts-trächtig' und deshalb als 'förderungswürdig' anzusehen sind ("Anmaßung von Wissen", F.A. von Hayek).

- Leistungsanreize der Unternehmen werden verringert, wenn unternehmerische Verluste durch Zuschüsse abgedeckt werden (*bail out*). Durch (permanente) Förderungen werden die Anreize der Subventionsempfänger zur ökonomisch effizienten Verwendung der gewährten Mittel beeinträchtigt. Vielfach wird die Förderungsgewährung an bestimmte Auflagen und Bedingungen geknüpft, deren Erfüllung bei den Unternehmen selbst zu Effizienzeinbußen führen (z. B. die überoptimale Beschäftigung als Folge eines Verzichts auf betriebswirtschaftlich eigentlich erforderliche Entlassungen). Die induzierten Effizienzverluste verstärken wiederum die Nachfrage der Unternehmen nach neuen Unterstützungsleistungen. Es besteht demnach grundsätzlich die inhärente Tendenz zu Folgesubventionen.
- Die selektive Vergabe der Unterstützungsleistungen an einzelne Unternehmen oder Branchen führt zu einer Diskriminierung von Wettbewerbern im gleichen Markt oder auf anderen Märkten. Als Folge von Förderungen verzerrte Preisrelationen lenken knappe Ressourcen in volkswirtschaftlich weniger produktive Verwendungszwecke.
- Ursprünglich als temporäre Anpassungshilfen gedachte Unterstützungsleistungen degenerieren oft zu strukturkonservierenden Dauersubventionen, die den Wandel nicht unterstützen, sondern im Gegenteil sogar behindern. Die fortdauernde staatliche Unterstützung einzelner Branchen verhindert, dass nicht mehr konkurrenzfähige Unternehmen aus dem Markt ausscheiden. Der marktwirtschaftliche Ausleseprozess wird somit durch Förderungen behindert. Langfristig wachsen unproduktive Unternehmen zulasten der am Markt erfolgreichen Unternehmen, so dass die gesamtwirtschaftliche Wachstumsdynamik verringert wird.
- Die strukturkonservierende Wirkung zahlreicher Förderungen wird dadurch verstärkt, dass die politischen Entscheidungsträger in der Regel nicht glaubwürdig versichern können, dass eigentlich temporär angelegte Anpassungshilfen nicht dauerhaft gewährt werden. Für die Subventionsempfänger besteht dann nur ein geringer Anreiz, in den Unternehmen die erforderlichen Umstrukturierungsmaßnahmen einzuleiten.
- Allokative Ineffizienzen werden auch dadurch induziert, dass bei der Subventionierung bestimmter Produktionsaktivitäten ökonomische und ökologische Nebenwirkungen¹⁰⁴⁾ nicht ausreichend ins Kalkül einbezogen werden.

¹⁰⁴⁾ Die OECD spricht von "environmentally harmful subsidies" (OECD, 2006).

- Der Staat kann sich aufgrund von asymmetrischen Informationen bei der Gewährung von Sanierungshilfen zur Überwindung von Unternehmenskrisen nicht auf jene Unternehmen beschränken, die 'unverschuldet' in eine Krisensituation gelangt sind. Bei der Bestimmung und Bewertung der Krisenursachen können die wahren Gründe in einem komplexen Unternehmensumfeld kaum ermittelt werden.
- Mitnahmeeffekte¹⁰⁵⁾ und Mehrfachsubventionierungen verringern die Effizienz, die Effektivität und die Zielgenauigkeit der gewährten Unterstützungsleistungen und steigern das gesamte Förderungsvolumen.
- Aus politökonomischer Perspektive generiert die Subventionsvergabe das Risiko eines gesellschaftlich ineffizienten politischen Wettlaufs der potentiell Begünstigten um staatliche Förderungen. Im Prozess des *rent seeking* und des *lobbying* um Sondervorteile werden knappe volkswirtschaftliche Ressourcen sozial unproduktiv eingesetzt.
- Förderungsverwaltung und Kontrolle der Subventionsempfänger erfordern zusätzliche Ressourcen in der Administration.
- Die Aufbringung der Steuermittel zur Finanzierung der Unterstützungsleistungen ist eine weitere Quelle ökonomischer Verzerrungen, die umso stärker ausfallen, je größer der subventionsbedingte Finanzbedarf ist. Werden Wohlfahrtsverluste einer Steuer- oder Schuldenfinanzierung der Förderausgaben systematisch ausgeklammert, besteht die Gefahr, dass positive Wohlfahrtseffekte von Subventionen systematisch überschätzt werden und deshalb bei der Subventionsvergabe zu großzügig verfahren wird.

Auf der einen Seite stellen Subventionen also einen aus normativer Sicht wichtigen und ökonomisch potentiell sinnvollen Bestandteil des finanzpolitischen Instrumentenmix dar, durch die der Staat – zumindest in der Theorie – schnell und flexibel auf neue wirtschaftspolitische Herausforderungen reagieren kann. Auf der anderen Seite zeigt sich, dass der Einsatz des wirtschaftspolitischen Instruments der Subventionierung mit einer Vielzahl von ökonomischen und politischen Problemen verbunden sein kann. Die gegenwärtige Skepsis hinsichtlich der Sinnhaftigkeit von Förderungen scheint Alles in Allem nicht ganz unbegründet zu sein.

Vor diesem Hintergrund wird ein substantieller Subventionsabbau oft als aussichtsreicher und ökonomisch sinnvoller Weg gesehen, Einsparungen zu lukrieren und die öffentlichen Budgets zu konsolidieren. Entsprechend häufig wird gefordert, den tatsächlichen oder vermeintlichen Subventionsdschungel gründlich zu durchforsten.

Dieser häufig geäußerten Forderung steht gleichwohl eine hohe politischen Persistenz staatlicher Förderungsprogramme gegenüber: Der deutsche Finanzwissenschaftler Karl-Heinrich Hansmeyer bezeichnete schon in den frühen 1970er-Jahren die Forderung nach einem Subventionsabbau als "finanzpolitischen Evergreen" (*Hansmeyer, 1973*). Die politische Durchsetz-

¹⁰⁵⁾ Von Mitnahmeeffekten wird gesprochen, wenn die Förderungsempfänger die geförderten Investitionen auch ohne die Subventionierung im gleichen Volumen getätigt hätten.

barkeit von Subventionskürzungen scheint überaus limitiert zu sein. Die Logik des politischen Widerstandes gegen den Abbau partikularer Vergünstigungen entspricht dabei der umgekehrten politökonomischen Logik der Subventionsgewährung: Durch einen Abbau selektiver Begünstigungen werden spezielle organisierte Interessengruppen direkt und spürbar betroffen, wogegen die Vorteile des Subventionsabbaus (geringere Steuerbelastungen und verminderte ökonomische Verzerrungen) auf eine anonyme und politisch nicht organisierbare Großgruppe von Steuerzahlern und Verbrauchern streuen (*Olson*, 1982). Insofern wächst das Risiko eines politischen Sperrklinkeneffekts, sodass einmal gewährte Förderungen laufend fortgeführt werden.

3.2.2 Direkte Förderungen in Österreich

Abgrenzung des Förderungsbegriffs

Für die statistische Darstellung des Förderungsvolumens in Österreich (und im internationalen Vergleich) wird im Folgenden erneut hauptsächlich auf Daten aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung abgestellt. Dabei werden sowohl Subventionen i. e. S. (Transaktion D.3) als auch Vermögenstransfers (Transaktion D.9) unter dem Begriff der 'direkten Förderungen' subsumiert.

Subventionen in der VGR sind laufende Zahlungen ohne Gegenleistung an gebietsansässige Marktproduzenten, die den Umfang der Produktion, die Verkaufspreise oder die Entlohnung der Produktionsfaktoren beeinflussen sollen. Sie umfassen beispielsweise finanzielle Import- und Exportförderungen, Beschäftigungsförderungen, Zinszuschüsse oder Förderungen von Maßnahmen zur Verringerung der Umweltverschmutzung.

Unter den Subventionsbegriff der VGR fallen auch "betriebswirtschaftliche" Transfers an öffentliche Kapital- und Quasi-Kapitalgesellschaften zum Ausgleich anhaltender Verluste aus der laufenden Produktionstätigkeit, die darauf zurückzuführen sind, dass die von diesen Gesellschaften verlangten Preise aufgrund bewusster wirtschafts- oder sozialpolitischer (Regulierungs-) Maßnahmen unter ihren durchschnittlichen Produktionskosten liegen. Hierzu zählen beispielsweise in Österreich die Verlustdeckungszahlungen der staatlichen Einheiten (Gebietskörperschaften und Fonds) an defizitäre Krankenanstalten, die als Marktproduzenten in der VGR eingestuft werden. Dabei ist jedoch strittig, inwieweit diese Kategorisierung der ökonomischen Abgrenzung des Subventionsbegriffs entspricht, da es sich dabei um "Subventionen" handelt, die speziell als buchungstechnische Folge der Organisation des österreichischen Spitalswesens ab 1997 entstehen und die als Bestandteil der laufenden Produktionsausgaben (Personal- und Sachaufwand) im staatlichen Gesundheitssystem angesehen werden können. Sie sollen daher nachfolgend gesondert behandelt werden.

Ein weiter gefasster Förderungsbegriff bezieht auch die sog. "Vermögenstransfers" in der VGR mit ein. Vermögenstransfers sind ohne direkte Gegenleistung erfolgte Übertragungen des Eigentums an einem Vermögenswert, Geldleistungen oder auch die Aufhebung von Verbind-

lichkeiten seitens des Staates zu Gunsten von Marktproduzenten, wobei auf die Schuldtilgung verzichtet wird. Vermögenstransfers unterscheiden sich dadurch von laufenden Subventionen, dass sie mit Verwendungsaufgaben für die Empfänger zum Erwerb von Vermögenswerten verknüpft sind. Darunter fallen vor allem (aber nicht ausschließlich) öffentlich gewährte Investitionszuschüsse. Insofern handelt es sich dabei eindeutig um eine Subvention im finanzwissenschaftlichen Verständnis. Enthalten sind allerdings auch Übertragungszahlungen an nichtfinanzielle und Quasi-Kapitalgesellschaften zur Deckung von angesammelten Verlusten aus mehreren Geschäftsjahren.

Damit unterscheidet sich der hier verwendete Förderungsbegriff vom Förderungsbegriff nach § 20 (5) BHG. Dort heißt es: "Als Ausgaben für "Förderungen" sind die Ausgaben für zins- oder amortisationsbegünstigte Gelddarlehen, Annuitäten-, Zinsen- und Kreditkostenzuschüsse sowie sonstige Geldzuwendungen zu veranschlagen, die der Bund einer natürlichen oder juristischen Person für eine von dieser erbrachte oder beabsichtigte Leistung, an der ein erhebliches, vom Bund wahrzunehmendes öffentliches Interesse besteht, gewährt, ohne dafür unmittelbar eine angemessene geldwerte Gegenleistung zu erhalten."

Gesamtentwicklungen

Die nach Kriterien der VGR abgegrenzten Förderungen von Marktproduzenten haben in Österreich einen sehr dynamischen Verlauf genommen. Übersicht 3.15 zeigt die Entwicklung von Subventionen und Vermögenstransfers (in der Abgrenzung der VGR) in Österreich zwischen 1980 und 2007.

Das in der VGR ausgewiesene Volumen der Unternehmensförderungen (Subventionen und Vermögenstransfers) ist von nominell 2,8 Mrd. Euro (1980) auf 15 Mrd. Euro (2007) angestiegen. Das entspricht einem jahresdurchschnittlichen nominellen Wachstum von 6,4%. Darunter finden sich allerdings auch immer wieder einmal Jahre, in denen die Förderungsausgaben nominell leicht zurückgegangen sind. Die Relation der Gesamtförderungen zum BIP belief sich 1980 auf 4,8% und ist bis 2007 auf 5,5% des BIP angestiegen. Sieht man von dem außergewöhnlichen Jahr 2004 ab, wurden die höchsten Ausgaben für Transfers an Unternehmen 1998 mit 5,8% des BIP erreicht. Allerdings ist seither kein kontinuierlicher Rückgang zu beobachten, die Förderungsausgaben variierten vielmehr in einer Bandbreite zwischen 5,5 und 5,7% des BIP.

Die als Subventionen ausgewiesenen Mittel sind von 1980 bis 2007 von 1,8 Mrd. Euro auf fast 9,5 Mrd. Euro gewachsen. Das entspricht mehr als einer Verfünfachung der Subventionsausgaben. Im Verhältnis zum BIP haben die Subventionen von 3,1% auf 3,5% zugenommen, wobei die Subventionsausgaben mit 3,6% des BIP 2003 ein Maximum erreicht haben. Im Jahresdurchschnitt sind die Subventionen i. e. S. zwischen 1980 und 2007 nominell um 6,3% gewachsen, zwischen 1996 und 2007 belief sich der nominelle Anstieg p. a. auf 6,8%.

Übersicht 3.15: Subventionen und Vermögenstransfers in Österreich (1980-2007)

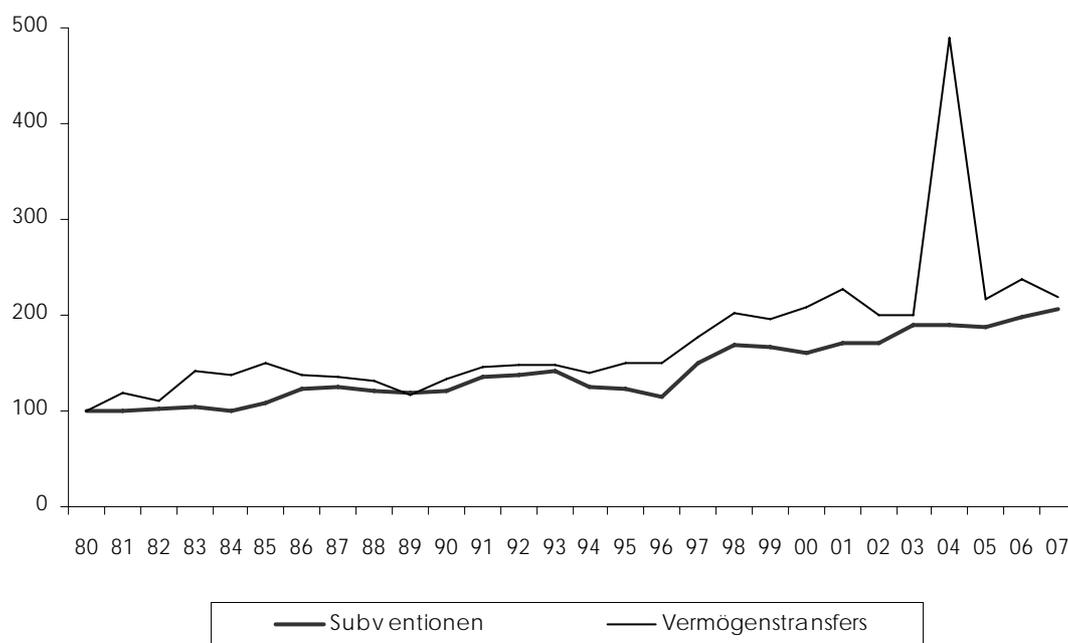
| | Subventionen | | | Vermögenstransfers (darunter: Investitionszuschüsse) | | | Summe Förderungen | | |
|------------------|--------------|-------|-----------------|---|-------|-----------------|-------------------|-------|-----------------|
| | Mio. Euro | % BIP | Jährl. Wachstum | Mio. Euro | % BIP | Jährl. Wachstum | Mio. Euro | % BIP | Jährl. Wachstum |
| 1980 | 1814 | 3,1 | | 1002 | 1,7 | | 2816 | 4,8 | |
| 1981 | 1965 | 3,1 | 8,3 | 1280 | 2,0 | 27,8 | 3245 | 5,1 | 15,2 |
| 1982 | 2251 | 3,1 | 14,6 | 1338 | 1,9 | 4,5 | 3589 | 5,0 | 10,6 |
| 1983 | 2449 | 3,1 | 8,8 | 1867 | 2,3 | 39,6 | 4316 | 5,4 | 20,3 |
| 1984 | 2538 | 3,0 | 3,6 | 1916 | 2,2 | 2,6 | 4453 | 5,2 | 3,2 |
| 1985 | 2826 | 3,1 | 11,4 | 2159 | 2,4 | 12,7 | 4986 | 5,5 | 12,0 |
| 1986 | 3470 | 3,5 | 22,8 | 2139 | 2,1 | -0,9 | 5609 | 5,6 | 12,5 |
| 1987 | 3677 | 3,5 | 6,0 | 2229 | 2,1 | 4,2 | 5907 | 5,6 | 5,3 |
| 1988 | 3628 | 3,2 | -1,3 | 2172 | 1,9 | -2,5 | 5800 | 5,1 | -1,8 |
| 1989 | 3699 | 3,1 | 1,9 | 2008 | 1,7 | -7,5 | 5707 | 4,8 | -1,6 |
| 1990 | 3912 | 3,0 | 5,8 | 2364 | 1,8 | 17,7 | 6276 | 4,8 | 10,0 |
| 1991 | 4526 | 3,2 | 15,7 | 2692 | 1,9 | 13,9 | 7218 | 5,1 | 15,0 |
| 1992 | 4864 | 3,2 | 7,5 | 2863 | 1,9 | 6,4 | 7727 | 5,1 | 7,1 |
| 1993 | 5382 | 3,3 | 10,6 | 3076 | 1,9 | 7,4 | 8458 | 5,2 | 9,5 |
| 1994 | 4880 | 2,8 | -9,3 | 3026 | 1,8 | -1,6 | 7906 | 4,6 | -6,5 |
| 1995 | 5054 | 2,8 | 3,6 | 3383 (2665) | 1,8 | 11,8 | 8437 | 4,6 | 6,7 |
| 1996 | 4608 | 2,5 | -8,8 | 3364 (2639) | 1,8 | -0,6 | 7972 | 4,3 | -5,5 |
| 1997 | 5880 | 3,2 | 27,6 | 3839 (2928) | 2,1 | 14,1 | 9719 | 5,3 | 21,9 |
| 1998 | 6673 | 3,5 | 13,5 | 4378 (3830) | 2,3 | 14,0 | 11051 | 5,8 | 13,7 |
| 1999 | 6623 | 3,3 | -0,7 | 4316 (3707) | 2,2 | -1,4 | 10939 | 5,5 | -1,0 |
| 2000 | 6541 | 3,1 | -1,3 | 4690 (3857) | 2,2 | 8,7 | 11231 | 5,3 | 2,7 |
| 2001 | 7074 | 3,3 | 8,1 | 5174 (4357) | 2,4 | 10,3 | 12247 | 5,7 | 9,0 |
| 2002 | 7186 | 3,3 | 1,6 | 4613 (3582) | 2,1 | -10,8 | 11799 | 5,4 | -3,7 |
| 2003 | 8074 | 3,6 | 12,4 | 4707 (3526) | 2,1 | 2,0 | 12781 | 5,7 | 8,3 |
| 2004 | 8173 | 3,5 | 1,2 | 11714 (4754) | 5,0 | 148,9 | 19887 | 8,5 | 55,6 |
| 2005 | 8245 | 3,4 | 0,9 | 5283 (4660) | 2,2 | -54,9 | 13528 | 5,6 | -32,0 |
| 2006 | 8831 | 3,4 | 7,1 | 5881 (4249) | 2,3 | 11,3 | 14712 | 5,7 | 8,8 |
| 2007 | 9467 | 3,5 | 7,2 | 5540 (4333) | 2,0 | -5,8 | 15008 | 5,5 | 2,0 |
| 2007/1980 | | | 6,3 | | | 6,5 | | | 6,4 |
| 2007/1996 | | | 6,8 | | | 4,6 | | | 5,9 |

Q: Eigene Berechnungen nach Eurostat und Statistik Austria. Angaben für Investitionszuschüsse für die Jahre 1995-1998 beruhen auf noch nicht revidierten ESVG-Daten. Daten vor 1995 nicht verfügbar.

Die Vermögenstransfers zeigen eine ähnlich dynamische Entwicklung. Sie betragen 2007 immerhin 5,5 Mrd. Euro; 1980 waren es noch 1 Mrd. Euro gewesen. Der Anteil am BIP ist von 1,7% (1980) auf 2% (2007) gewachsen. In aller Regel (Ausnahme: Jahr 2004) beläuft sich der Anteil der Investitionszuschüsse und -prämien an den gesamten Vermögenstransfers zwischen 70% und 90%. Die außergewöhnlich hohen Ausgaben 2004 beruhen auf einem Schuldennachlass von 6,1 Mrd. Euro, den der Bund den ÖBB im Zuge ihrer Restrukturierungsmaßnahmen

gewährt hat, und der in der VGR als defizitwirksamer Vermögenstransfer gebucht wird¹⁰⁶). Im Jahresdurchschnitt sind die Vermögenstransfers zwischen 1980 und 2007 um 6,5% gewachsen, zwischen 1996 und 2007 belief sich der Anstieg p. a. auf 4,6%.

Abbildung 3.12: Reale Entwicklung von Subventionen und Vermögenstransfers (1980 = 100)



Q: WIFO-Berechnungen nach Eurostat.

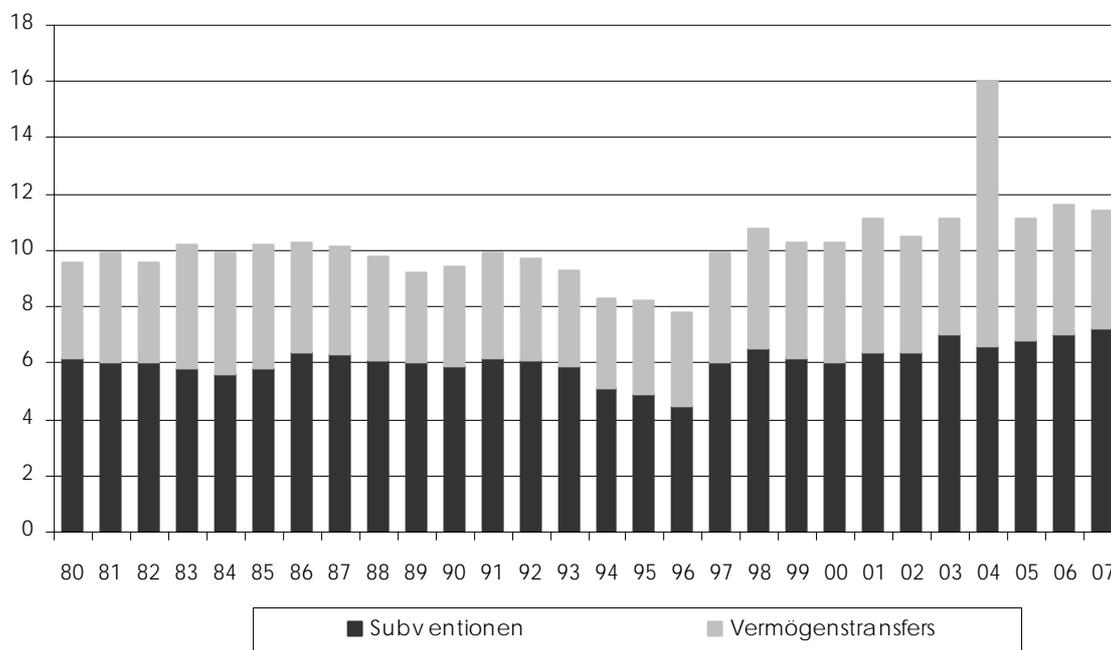
Auch in realen Größen gerechnet haben Förderungsausgaben ganz erheblich zugenommen. Abbildung 3.12 illustriert die reale Entwicklung¹⁰⁷) von Subventionen und Vermögenstransfers von 1980-2007. Das reale Volumen von Subventionen und Vermögenstransfers hat sich bei einem jahresdurchschnittlichen Wachstum von 2,9% p. a. seit 1980 mehr als verdoppelt.

Im Budget machen die Förderungen einen erheblichen Anteil aus. Bereits 1980 erreichten sie einen Anteil von 9,6%, der bis 2007 auf 11,4% der Gesamtausgaben der öffentlichen Haushalte angewachsen ist (Abbildung 3.13).

¹⁰⁶) Im September 2008 teilte Eurostat mit, dass auch die Kapitalaufstockung im Zuge der ÖBB-Reform 2004 in Höhe von 1,4 Mrd. Euro als Investitionszuschuss zu klassifizieren ist. Damit erhöhen sich die Vermögenstransfers 2004 an die ÖBB auf 7,5 Mrd. Euro. Diese Änderungen konnten im Rahmen der Arbeit jedoch nicht mehr berücksichtigt werden.

¹⁰⁷) Zur Deflationierung wurde der BIP-Deflator verwendet (normiert auf das Jahr 2000).

Abbildung 3.13: Subventionen und Vermögenstransfers in % der staatlichen Gesamtausgaben



Q: WIFO-Berechnungen nach Eurostat.

Direkte Förderungen in Österreich nach funktionalen Ausgabenkategorien

Überblick

Die im Budget ausgewiesenen direkten Förderungen verteilen sich nicht gleichmäßig auf alle funktionalen Aufgabenbereiche. Vielmehr ist eine Konzentration auf bestimmte Politikfelder festzustellen. Übersicht 3.16 illustriert die Aufteilung der Subventionen und Vermögenstransfers auf die Ausgabenkategorien nach der COFOG-Abgrenzung auf der ersten Ebene.

Eine detailliertere Aufteilung der gesamten Förderungen auf die Aufgabengruppen der zweiten COFOG-Gliederungsebene wirft allerdings Probleme auf. Im Unterschied zu anderen ökonomischen Ausgabenkategorien (Personalausgaben, Investitionen usw.) weist Statistik Austria gegenwärtig in den Daten für Österreich keine Aufteilung der Subventionen, Vermögenstransfers und sonstigen laufenden Transfers auf der COFOG-Gruppenebene aus.

Übersicht 3.16: Aufteilung der Förderungen auf funktionale Aufgabenkategorien nach COFOG-Abteilungen (1995-2007)

| | Hoheitsverwalt., Verteidigung, Sicherheit & Ordnung | Wirtschaftl. Angelegen- heiten | Umwelt, Wohnung, kommunale Dienste | Gesundheit | Kultur, Freizeit, Religion, Sport | Bildung | Soziale Sicherheit | Gesamt |
|---------------------|--|--------------------------------------|---|------------|--|---------|-----------------------|--------|
| In Mio. Euro | | | | | | | | |
| 1995 | 263 | 5125 | 1340 | 139 | 306 | 144 | 766 | 8083 |
| 1996 | 340 | 4696 | 1442 | 90 | 316 | 156 | 743 | 7783 |
| 1997 | 509 | 4568 | 1511 | 1722 | 352 | 228 | 874 | 9764 |
| 1998 | 461 | 5692 | 1574 | 1885 | 328 | 188 | 999 | 11126 |
| 1999 | 533 | 5284 | 1411 | 1880 | 538 | 156 | 1138 | 10939 |
| 2000 | 616 | 5555 | 1401 | 1773 | 499 | 452 | 935 | 11231 |
| 2001 | 673 | 6900 | 1205 | 1907 | 535 | 458 | 570 | 12247 |
| 2002 | 699 | 5527 | 980 | 2737 | 479 | 407 | 969 | 11799 |
| 2003 | 493 | 5730 | 940 | 3608 | 434 | 499 | 1076 | 12781 |
| 2004 | 708 | 6592 | 873 | 3352 | 497 | 542 | 1222 | 13787 |
| 2005 | 540 | 6217 | 844 | 3547 | 495 | 648 | 1238 | 13528 |
| 2006 | 1040 | 6203 | 869 | 3739 | 794 | 713 | 1353 | 14712 |
| 2007 | 1238 | 6341 | 882 | 3957 | 538 | 733 | 1319 | 15008 |
| In % BIP | | | | | | | | |
| 1995 | 0,1 | 2,8 | 0,8 | 0,1 | 0,2 | 0,1 | 0,4 | 4,4 |
| 1996 | 0,2 | 2,5 | 0,8 | 0,0 | 0,2 | 0,1 | 0,4 | 4,2 |
| 1997 | 0,2 | 2,5 | 0,8 | 0,9 | 0,2 | 0,1 | 0,5 | 5,3 |
| 1998 | 0,2 | 3,0 | 0,8 | 1,0 | 0,2 | 0,1 | 0,5 | 5,8 |
| 1999 | 0,3 | 2,6 | 0,7 | 0,9 | 0,3 | 0,1 | 0,6 | 5,5 |
| 2000 | 0,3 | 2,6 | 0,7 | 0,8 | 0,2 | 0,2 | 0,4 | 5,3 |
| 2001 | 0,3 | 3,2 | 0,6 | 0,9 | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 5,7 |
| 2002 | 0,3 | 2,5 | 0,5 | 1,2 | 0,2 | 0,2 | 0,4 | 5,3 |
| 2003 | 0,2 | 2,5 | 0,4 | 1,6 | 0,2 | 0,2 | 0,5 | 5,7 |
| 2004 | 0,3 | 2,8 | 0,4 | 1,4 | 0,2 | 0,2 | 0,5 | 5,8 |
| 2005 | 0,2 | 2,5 | 0,4 | 1,4 | 0,2 | 0,3 | 0,5 | 5,5 |
| 2006 | 0,4 | 2,4 | 0,4 | 1,4 | 0,3 | 0,3 | 0,5 | 5,7 |
| 2007 | 0,4 | 2,3 | 0,3 | 1,5 | 0,2 | 0,3 | 0,5 | 5,5 |

Q: WIFO-Berechnungen nach Statistik Austria. Der als Vermögenstransfers klassifizierte Schuldenerlass an die ÖBB in Höhe von 6,1 Mrd. Euro im Jahr 2004 ist in dieser Übersicht nicht berücksichtigt.

Einige interessante Ergebnisse und markante Veränderungen sollen hier herausgehoben werden:

- Mit insgesamt 6,3 Mrd. Euro entfallen 2007 die höchsten Förderungen auf die COFOG-Abteilung *Wirtschaftliche Angelegenheiten*. Dies entspricht einem Anteil von 42,3% an den gesamten direkten Transferzahlungen an Unternehmen, bzw. 2,3% vom BIP. Etwa 3,3 Mrd. Euro davon sind Subventionen im engen Sinne der VGR. Knapp 3 Mrd. Euro sind als Vermögenstransfers gebucht, wovon ca. 2,7 Mrd. Euro 2007 auf Investitionszuschüsse und -prämien (*investment grants*) entfallen. In den in dieser Kategorie verbuchten Subventionen und Vermögenstransfers sind auch Fördermittel enthalten, die an die ÖBB fließen. Darüber hinaus gehören unternehmensbezogene Subventionen im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik dazu.

- Wie bereits einleitend erwähnt, stellen die hohen Förderungen im *Gesundheitswesen* eine Besonderheit dar. Mit 1,5% des BIP entfielen etwas über ein Viertel (26,4%) der Förderungen nach VGR 2007 auf das *Gesundheitswesen*. 1995 und 1996 belief sich der Anteil an den Gesamtförderungen noch auf weniger als 2%. Mit der ersten Ausgliederungswelle im Spitalswesen 1997 ist der Anteil auf 17,6% gestiegen und seither weiter deutlich gewachsen. 1997 beliefen sich die Förderungen noch auf 1,72 Mrd. Euro, bis 2007 haben sie auf 3,96 Mrd. Euro zugenommen. Das entspricht einem Gesamtwachstum von 130% in zehn Jahren, oder einer Zuwachsrate von 8,6% p. a. Nur knapp 5% (183 Mio. Euro) der Förderungen im Gesundheitssektor sind dabei Investitionszuschüsse, bei 95% handelt es sich um Subventionen im Sinne der VGR. Die Daten zeigen, dass mit Einführung der leistungsorientierten Krankenanstaltenfinanzierung und der unechten Umsatzsteuerbefreiung für viele Leistungen im Gesundheitssektor ab 1997, die mit der Einführung von ebenfalls als Subventionen eingestuftem GSBG-Transfers verbunden waren, offenbar ein beträchtlicher Teil der Ausgaben für die laufende Leistungserbringung im Gesundheitswesen von der öffentlichen Hand subventioniert wird. Hierauf wird unten noch näher einzugehen sein.
- Förderungen in der COFOG-Abteilung *Soziale Sicherung* in Höhe von gut 1,3 Mrd. Euro machen 2007 etwa 8,8% der gesamten Transfers an Marktproduzenten aus.
- Immerhin 1,2 Mrd. Euro werden für 2007 Subventionsausgaben und Vermögenstransfers im Bereich "*Allgemeine Öffentliche Verwaltung*" gebucht. In den Jahren 1997 bis 2005 bewegten sich die Ausgaben bei etwa 500 Mio. Euro. Mit großer Wahrscheinlichkeit handelt es sich dabei allerdings zum Teil um Förderungsausgaben, die (noch) nicht korrekt auf die anderen COFOG-Divisionen aufgeteilt wurden¹⁰⁸).
- Etwa 0,3% vom BIP werden als Förderungen in den beiden Kategorien *Umwelt und Wohnungswesen/kommunale Gemeinschaftsdienste* verbucht. Im Jahr 2007 beträgt die Summe beider COFOG-Bereiche ca. 880 Mio. Euro. Dies entspricht einem Anteil an den Gesamtförderungen von rund 6%. Dabei ist insgesamt eine abnehmende Tendenz zu beobachten. 1995 beliefen sich die Förderungen noch auf 1,34 Mrd. Euro (0,8% vom BIP). Die Wohnbauförderung wird dabei, soweit sie für die Subjektförderung (allgemeine Wohnbeihilfe) eingesetzt wird, im Bereich soziale Sicherung gebucht.
- Der Anteil der Förderungen im *Bildungswesen* an den gesamten Förderungen beträgt 2007 knapp 5%. Nach Angaben von Statistik Austria handelt es sich bei VGR-Subventionen im Bildungswesen vor allem um den laufenden klinischen Mehraufwand, der von den Universitäten an die Krankenanstaltenträger gezahlt wird (2006: 168 Mio. Euro). Der übrige Betrag verteilt sich auf viele verschiedene Einzelpositionen. Der Staat leistet neben Ausgaben für öffentliche Bildungseinrichtungen auch Beiträge für den Betrieb privater

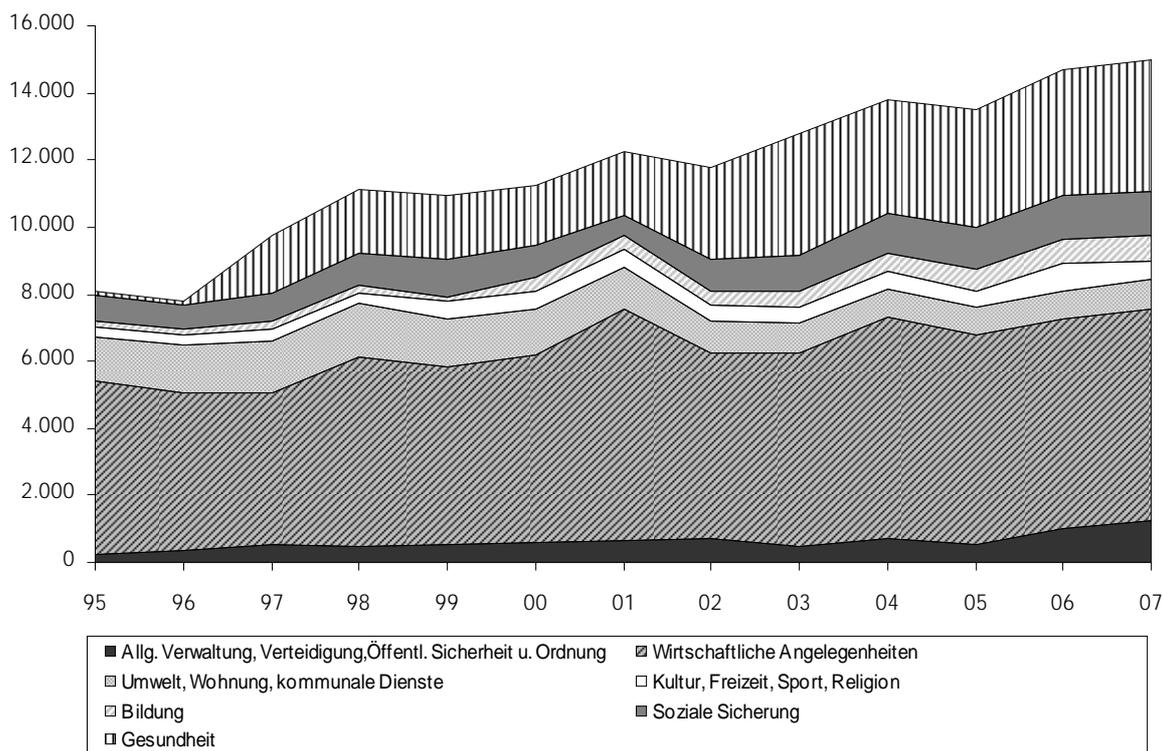
¹⁰⁸) Diese Zuordnungsschwierigkeiten deuten freilich auch darauf hin, dass für bestimmte finanzielle Zuwendungen an Unternehmen der Zweck (das damit verfolgte Ziel) offenbar schwer abzuschätzen ist.

Bildungseinrichtungen, in Form von staatlichem Lehrpersonal an Privatschulen und in Form von direkten Transferüberweisungen an private Erhalter der Bildungsstätten (Schulen, Kindergärten). Es ist jedoch auch darauf hinzuweisen, dass die in der COFOG-Abteilung Bildungswesen gebuchten Förderungen überhöht ausgewiesen werden: In den Zahlen enthalten ist auch die Lehrlingsprämie, die jedoch nach einer allfälligen Datenrevision auf "Wirtschaftliche Angelegenheiten" (COFOG 04) umgebucht wird.

- Die Förderungen für *Sport, Freizeit, Kultur und Religion* unterliegen stärkeren jährlichen Schwankungen. 2007 werden in dafür 538 Mio. Euro (0,2% des BIP) veranschlagt.

Abbildung 3.14 illustriert die Zusammensetzung der Förderungsausgaben in Österreich seit 1995. Ohne Subventionen im Gesundheitssektor wäre das Gesamtvolumen der geleisteten Förderungen zwischen 1995 und 2007 von 7,9 Mrd. Euro um 39,1% auf 11,1 Mrd. angestiegen. Inkludiert man die Förderungen im Gesundheitswesen, beläuft sich der Gesamtanstieg 1995-2007 auf (nominell) 85,7%.

Abbildung 3.14: Förderungen in Österreich in funktionaler Gliederung (1995-2007) in Mio. Euro



Q: WIFO-Berechnungen nach Statistik Austria. Der als Vermögenstransfers klassifizierte Schuldenerlass an die ÖBB in Höhe von 6,1 Mrd. Euro im Jahr 2004 ist in dieser Übersicht nicht berücksichtigt.

Während für Vermögenstransfers, insbesondere für Investitionszuschüsse, keine detailliertere funktionale Aufteilung erhältlich ist, können die Subventionen in Abgrenzung der VGR noch etwas näher untergliedert werden (Übersicht 3.17)¹⁰⁹. Dabei ist zu beachten, dass es sich um revidierte Daten handelt, die nicht vollständig deckungsgleich mit den oben angegebenen Daten sind.

Übersicht 3.17: Aufteilung der VGR-Subventionen nach Verwendungsbereichen (1995-2007)

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Betriebswirtschaftliche Transfers | 57 | 58 | 212 | 208 | 246 | 250 | 219 | 52 | 76 | 132 | 146 | 189 | 286 |
| Bahnen incl. Verkehrsbetriebe Wien | 1568 | 1597 | 1628 | 1920 | 1842 | 1795 | 2054 | 2009 | 1772 | 1182 | 886 | 995 | 1014 |
| Krankenanstalten | 13 | 11 | 907 | 935 | 902 | 978 | 1671 | 2050 | 2401 | 2454 | 2579 | 2745 | 2804 |
| GSBG-Transfers | 0 | 0 | 413 | 644 | 682 | 651 | 722 | 753 | 792 | 807 | 849 | 893 | 956 |
| Landwirtschaft (Bund und Agrarmarkt Austria) | 1353 | 866 | 717 | 655 | 566 | 419 | 440 | 566 | 626 | 641 | 615 | 591 | 475 |
| Arbeitsmarktpolitik (Bund) | 51 | 84 | 153 | 167 | 179 | 192 | 284 | 419 | 646 | 815 | 763 | 817 | 769 |
| Sozialversicherungen/ Behinderte | 538 | 509 | 523 | 537 | 592 | 468 | 56 | 73 | 87 | 99 | 130 | 137 | 162 |
| Forschung und klinischer Mehraufwand nicht zuordenbar (Sonstige): | 32 | 26 | 47 | 47 | 47 | 53 | 57 | 52 | 59 | 201 | 240 | 219 | 236 |
| Länder/ Landesfonds/ Landeskammern | 492 | 555 | 511 | 675 | 629 | 654 | 651 | 538 | 621 | 656 | 673 | 749 | 816 |
| Gemeinden/ GV/ Gemeindefonds | 105 | 84 | 88 | 175 | 133 | 138 | 137 | 136 | 148 | 205 | 192 | 176 | 174 |
| Wien | 50 | 54 | 56 | 65 | 58 | 260 | 249 | 171 | 165 | 131 | 239 | 219 | 275 |
| Bund/ Bundesfonds (ERP, FFG, FFW...) | 582 | 654 | 653 | 692 | 747 | 682 | 537 | 367 | 681 | 850 | 933 | 963 | 1003 |
| Summe | 4841 | 4499 | 5907 | 6719 | 6623 | 6541 | 7074 | 7186 | 8074 | 8173 | 8245 | 8693 | 8969 |

Q: Eigene Berechnungen nach Statistik Austria.

Betriebswirtschaftliche Subventionen für Deckungen der Verluste von öffentlichen Quasi-Kapitalgesellschaften der Länder und Gemeinden beliefen sich 2007 auf 286 Mio. Euro. Sie unterliegen dabei auch stärkeren Schwankungen im Zeitablauf.

Als Subventionen klassifizierte Zuwendungen für Bahnen (ÖBB und Privatbahnen) sowie für die Verkehrsbetriebe in Wien betragen 2007 rd. 1 Mrd. Euro und wurden seit 2001/2002 etwa halbiert.

Einen erheblichen Anstieg verzeichnen die Subventionen für Krankenhäuser, die sich seit 1997 mehr als verdreifacht haben und 2007 2,8 Mrd. Euro erreichten. Ähnlich dynamisch haben die GSBG-Transfers im Gesundheitswesen zugenommen, die seit 1997 auf das 2,3-fache angestiegen sind (2007: 956 Mio. Euro).

¹⁰⁹) Die Daten wurden freundlicherweise von Statistik Austria zur Verfügung gestellt.

Die VGR-Subventionen im Bereich Landwirtschaft, die vom Bund und der Agrarmarkt Austria gewährt werden, sind hingegen deutlich rückläufig (1995: 1,3 Mrd. Euro, 2007: 475 Mio. Euro). Darin nicht enthalten sind allerdings landwirtschaftliche Subventionen der Länder.

Überaus dynamisch sind die Subventionen im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik des Bundes seit 1995 angewachsen. 1995 wurden hier 51 Mio. Euro veranschlagt, 2007 waren es bereits 769 Mio. Euro. Subventionsausgaben der Länder und Landesfonds (etwa des WAFF in Wien) sind hier nicht berücksichtigt.

Die Subventionen des Bundes für wirtschaftlich-technische Forschung und Technologie (inkl. der Ausgaben von Hochschulen für den klinischen Mehraufwand) belaufen sich 2007 auf 236 Mio. Euro und sind seit 1995 (32 Mio. Euro) spürbar angestiegen. Darin sind allerdings die zum Teil als Subventionen zu qualifizierenden Forschungsförderungsausgaben der Bundesfonds (FFG, FWF) nicht enthalten, die unter der Kategorie "Sonstige" aufscheinen. Auf den klinischen Mehraufwand (als Subventionen der Hochschulen an Krankenhäuser gebucht) entfielen 2007 185 Mio. Euro.

Rund ein Viertel (Gesamtvolumen rd. 2,3 Mrd. Euro 2007) der insgesamt ausgewiesenen VGR-Subventionen von Bundesfonds, Ländern, Landesfonds, Landeskammern, Gemeinden, Gemeindeverbänden, Gemeindefonds, Sozialversicherungen und von ausgegliederten Gesellschaften auf Landes- und Gemeindeebene werden von Statistik Austria nicht näher dokumentiert. Dahinter verbergen sich auf Bundesebene u. a. Ansätze für Förderaktionen AWS, Förderaktionen der Österreichischen Hotel- und Touristikbank, Transfers an die Austrian Business Agency, Tiergarten Schönbrunn und für die Grenzlandförderung Steiermark. Förderungen auf Länder- und Gemeindeebene werden in den Rechnungsabschlüssen der Gebietskörperschaften lediglich als "Transfers an Unternehmungen" ausgewiesen. Dahinter stehen unterschiedliche Förderungszwecke (Wirtschaftsförderung, Landwirtschaft, etc.). Eine weitere detaillierte Aufschlüsselung der VGR-Subventionen nach Förderungsprogrammen (insbesondere unter Einbeziehung der Länder, Gemeinden, Fonds und ausgegliederten Einheiten) war leider nicht möglich.

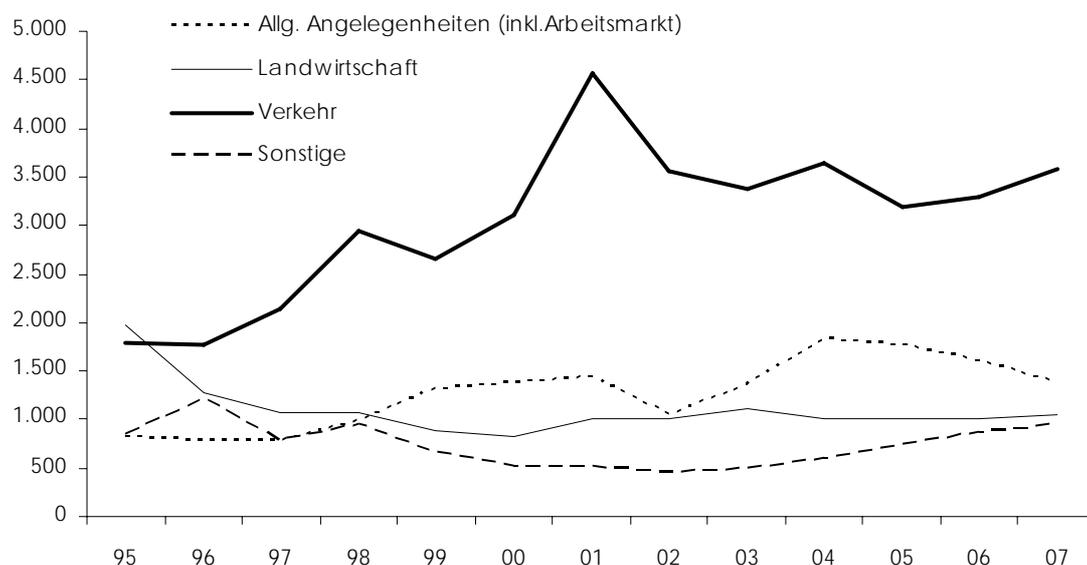
Da auf der COFOG-Gruppenebene die Gesamtausgaben verfügbar sind, kann das Fördervolumen durch Subventionen, Vermögenstransfers sowie durch sonstige laufende Transfers auf Gruppenebene in der Abteilung Wirtschaftliche Angelegenheiten zumindest näherungsweise ermittelt werden. Die Aufteilung der Förderungsausgaben (Subventionen, Vermögenstransfers sowie sonstige laufende Transfers) in der COFOG-Abteilung Wirtschaftliche Angelegenheiten ist in Abbildung 3.15 dokumentiert. Größter Posten sind die Förderungen für den Verkehrsbereich, die zwischen 1995 und 2007 von 1,78 Mrd. Euro auf 3,58 Mrd. Euro verdoppelt wurden, das entspricht einem Anstieg von 0,97% auf 1,31% des BIP. Da ausweislich der oben dargestellten Daten die als Subventionen in der VGR gebuchten Förderungen zurückgegangen sind, ist diese Entwicklung vermutlich auf einen erheblichen Anstieg der Investitionszuschüsse zurückzuführen.

Förderungen im Bereich "Allgemeine Angelegenheiten der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes" sind die zweitstärkste Gruppe. Darunter sind etwa die Förderungen im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik oder nicht-branchenbezogene Unternehmensförderungen subsumiert. Das Gesamtvolumen umfasst 2007 etwa 1,4 Mrd. Euro (0,51% des BIP).

Immer noch in erheblichem Umfang finden sich Förderungen der Land- und Forstwirtschaft. Sie sind jedoch seit 1995, wo sie insgesamt noch knapp 2 Mrd. Euro betragen, rückläufig und belaufen sich seit 2001 noch auf 1 bis 1,1 Mrd. Euro. Dabei handelt es sich nur um nationale Ausgaben einschließlich österreichischer Anteile bei Ko-Finanzierungen von EU-Programmen; Zahlungen der Europäischen Union werden hier nicht verbucht.

Die weiteren Förderungen ("Sonstige") beinhalten die Subventionen für Unternehmen in den Branchen Brennstoffe und Energie, Bergbau, Nachrichtenübermittlung, sowie nicht weiter zugeordnete Förderungen für andere Wirtschaftszweige, insbesondere Handel und Tourismus. Das Volumen unterliegt stärkeren Schwankungen, und macht in der Summe 2007 947 Mio. Euro (0,35% des BIP) aus.

Abbildung 3.15: Förderungen einschl. sonstige soziale Transfers in der COFOG-Abteilung Wirtschaftliche Angelegenheiten (in Mio. Euro)



Q: WIFO-Berechnungen nach Statistik Austria. Der als Vermögenstransfer klassifizierte Schuldenerlass an die ÖBB in Höhe von 6,1 Mrd. Euro im Jahr 2004 ist in dieser Übersicht nicht berücksichtigt.

3.2.3 Internationaler Vergleich der direkten Förderungen

Überblick

Im internationalen Vergleich weist Österreich außerordentlich hohe Förderungen aus (vgl. Übersichten 3.18 und 3.19). Innerhalb der Gruppe der EU 15 sind die Förderungsausgaben seit Beginn der 1990er-Jahre im Mittel von 3,6% des BIP auf 2,5% (Durchschnitt über die Jahre 2005-2007) gesunken. Ohne Österreich beträgt der Durchschnitt 2005-2007 nur 2,3% des BIP. In Österreich haben, ganz entgegen dem allgemeinen Trend, die direkten Transferzahlungen an Marktproduzenten von 5% (1990-1994) auf 5,6% des BIP (2005-2007) sogar nochmals zugenommen. Der steigende Trend ist allerdings von den Förderungen im Gesundheitswesen getrieben. Rechnet man diese heraus, ist seit 1995 kein eindeutiger Trend nach oben oder unten zu ermitteln. Berücksichtigt man darüber hinaus das Jahr 2004 nicht, in dem der Vermögenstransfer an die ÖBB das Gesamtvolumen der Förderungen erheblich aufgebläht hat, kann sogar ein schwacher Abwärtstrend konstatiert werden.

Wesentlich geringere Förderungen haben unter den EU-15-Mitgliedern Finnland (1,6% des BIP) oder Irland (1,7%). Bemerkenswerte Subventionskürzungen haben seit Beginn der 1990er-Jahre in Schweden stattgefunden: Von einem Durchschnittswert 1990-1994 in Höhe von 6,9% des BIP wurden die Förderungen auf 1,9% (Mittel 2005-2007) gesenkt. Ähnliche Erfolge beim Abbau von Förderungen konnten Finnland (4,1% auf 1,6%), Griechenland (4% auf 1,2%) und die Niederlande (4,8% Ende der 1980er-Jahre auf 1,8% am aktuellen Rand) erzielen. Neuseeland oder die USA liegen am aktuellen Rand unter 1% des BIP. Auch in der Gruppe der neuen EU-Mitglieder und den Nicht-EU-Mitgliedern sind die Subventionen und Vermögenstransfers in % des BIP zum Teil deutlich rückläufig. Ein mit Österreich vergleichbar hohes Interventionsniveau verzeichnet lediglich die Schweiz (5,2% des BIP im Jahr 2005).

Mit 11,4% der Gesamtausgaben über den Zeitraum 2005-2007 verzeichnet Österreich einen außergewöhnlich hohen Budgetanteil von Subventionen und Vermögenstransfers. Der Anteil beträgt im Mittel der übrigen EU-15-Länder lediglich 5,1%. Seit Beginn der 1990er-Jahre wurde in fast allen Ländern – auch in der Schweiz und in Deutschland – der Budgetanteil der Transferzahlungen an Unternehmen zum Teil deutlich verringert; gemeinsam mit Belgien und Korea bildet Österreich jedoch auch hier die Ausnahme.

Übersicht 3.18: Förderungen (Subventionen und Vermögenstransfers) im internationalen Vergleich (in % BIP) 1980-2007

| | 1980-1984 | 1985-1989 | 1990-1994 | 1995-1999 | 2000-2004 | 2005-2007 | Trend seit 1995 |
|-----------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-----------------|
| USA | 0,5 | 0,6 | 0,6 | 0,5 | 0,5 | 0,6 | - |
| Neuseeland | | 4,3 | 1,6 | 0,7 | 0,8 | 0,9 | - |
| Zypern | | | | 1,5 | 1,8 | 1,2 | abnehmend |
| Griechenland | | 3,6 | 4,0 | 2,1 | 2,4 | 1,2 | - |
| Estland | | | 1,8 | 1,5 | 1,4 | 1,3 | - |
| Kanada | 3,5 | 2,8 | 2,0 | 1,5 | 1,6 | 1,4 | - |
| Japan | 2,3 | 1,6 | 1,6 | 3,1 | 2,2 | 1,4 | - |
| Litauen | | | 3,9 | 4,9 | 2,2 | 1,4 | - |
| Polen | | | 3,7 | 2,3 | 1,1 | 1,4 | - |
| Bulgarien | | | 6,3 | 2,9 | 2,5 | 1,6 | - |
| Finnland | 3,5 | 3,3 | 4,1 | 3,1 | 1,7 | 1,6 | abnehmend |
| Irland | | 3,4 | 2,3 | 2,4 | 1,6 | 1,7 | abnehmend |
| Korea | 1,1 | 0,9 | 1,0 | 1,3 | 2,4 | 1,8 | - |
| Niederlande | 4,4 | 4,8 | 3,3 | 3,0 | 2,2 | 1,8 | abnehmend |
| Schweden | | | 6,9 | 3,2 | 1,8 | 1,9 | abnehmend |
| Australien | 2,1 | 2,0 | 2,0 | 1,6 | 1,9 | | - |
| Frankreich | 2,9 | 3,0 | 2,8 | 2,6 | 2,3 | 2,1 | abnehmend |
| Lettland | | | 5,1 | 2,6 | 2,3 | 2,1 | - |
| Norwegen | 5,3 | 4,5 | 5,0 | 3,4 | 2,6 | 2,1 | abnehmend |
| UK | 3,4 | 2,1 | 2,1 | 1,3 | 1,3 | 2,1 | - |
| Spanien | | | | 2,7 | 2,5 | 2,4 | abnehmend |
| Deutschland | 3,5 | 3,2 | 3,4 | 4,6 | 3,1 | 2,5 | abnehmend |
| Island | | | 5,3 | 3,2 | 2,7 | 2,5 | abnehmend |
| Slowenien | | | | 4,9 | 3,3 | 2,5 | abnehmend |
| Dänemark | 2,6 | 2,0 | 3,2 | 3,3 | 2,8 | 2,6 | abnehmend |
| Portugal | 5,2 | 4,3 | 3,6 | 3,1 | 2,8 | 2,6 | abnehmend |
| Malta | | | | 2,8 | 2,9 | 2,7 | - |
| Rumänien | | | | 4,1 | 3,3 | 2,7 | abnehmend |
| Slowakei | | | 17,8 | 7,5 | 5,3 | 2,8 | abnehmend |
| Italien | 4,1 | 4,2 | 3,3 | 2,9 | 2,8 | 3,0 | - |
| Luxemburg | | | 4,2 | 2,8 | 2,8 | 3,0 | - |
| Ungarn | | | | 5,3 | 4,4 | 3,1 | abnehmend |
| Belgien | 4,9 | 3,3 | 2,5 | 2,5 | 2,3 | 3,6 | - |
| Tschechien | | | | 8,8 | 6,4 | 3,9 | abnehmend |
| Schweiz | | | 5,1 | 5,3 | 5,7 | 5,2 | - |
| Österreich | 5,1 | 5,3 | 5,0 | 5,1 | 6,1 | 5,6 | steigend |
| Ohne Gesundheitswesen | 5,1 | 5,3 | 5,0 | 4,5 | 4,9 | 4,2 | - |
| Durchschnitt | | | | | | | |
| EU 15 | 4,0 | 3,5 | 3,6 | 3,0 | 2,6 | 2,5 | |
| EU 15 ohne at | 3,8 | 3,4 | 3,5 | 2,8 | 2,3 | 2,3 | |
| Neue EU 12 | | | 6,4 | 4,1 | 3,1 | 2,2 | |
| Nicht EU | 2,5 | 2,4 | 2,7 | 2,3 | 2,3 | 2,0 | |

Q: WIFO-Berechnungen nach Eurostat und OECD. Für die Bestimmung des Trends wurde eine einfache Kleinstquadratregression mit Trendvariable mit Jahresdaten für den Zeitraum ab 1995 geschätzt. Ist die Trendvariable statistisch signifikant auf 10%-Konfidenzniveau wird der Trend als "abnehmend" (negatives Vorzeichen), bzw. "steigend" (positives Vorzeichen) bezeichnet. Eine nicht signifikante Trendvariable führt zur Klassifikation "-".

Übersicht 3.19: Förderungen (Subventionen und Vermögenstransfers) im internationalen Vergleich (in % Gesamtausgaben) 1980-2007

| | Ø 1980-1984 | Ø 1985-1989 | Ø 1990-1994 | Ø 1995-1999 | Ø 2000-2004 | Ø 2005-2007 |
|---------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| USA | 1,3 | 1,5 | 1,4 | 1,2 | 1,4 | 1,5 |
| Neuseeland | | 8,0 | 3,1 | 1,6 | 2,0 | 2,3 |
| Zypern | | | | 4,3 | 4,4 | 2,8 |
| Griechenland | | 8,1 | 8,1 | 4,8 | 5,4 | 2,9 |
| Polen | | | | 4,7 | 2,4 | 3,1 |
| Finnland | 8,2 | 7,0 | 6,9 | 5,5 | 3,5 | 3,3 |
| Kanada | 7,8 | 5,9 | 3,7 | 3,3 | 3,8 | 3,5 |
| Schweden | | | 9,6 | 5,2 | 3,2 | 3,5 |
| Japan | | | | 8,4 | 5,7 | 3,8 |
| Niederlande | 7,6 | 8,4 | 6,0 | 5,9 | 4,8 | 3,9 |
| Frankreich | 6,1 | 6,0 | 5,4 | 4,8 | 4,3 | 4,0 |
| Litauen | | | | 10,9 | 6,0 | 4,0 |
| Estland | | | | 3,7 | 4,1 | 4,1 |
| Bulgarien | | | | | 4,2 | 4,2 |
| UK | 6,7 | 4,6 | 4,9 | 3,3 | 3,3 | 4,7 |
| Irland | | 6,8 | 5,2 | 6,6 | 5,0 | 4,9 |
| Australien | 5,6 | 5,1 | 5,0 | 4,2 | 5,1 | |
| Dänemark | | | 5,5 | 5,7 | 5,2 | 5,1 |
| Norwegen | | | 9,2 | 7,1 | 5,7 | 5,1 |
| Slowenien | | | | 10,1 | 7,0 | 5,4 |
| Deutschland | 7,5 | 7,2 | 7,4 | 8,9 | 6,5 | 5,6 |
| Portugal | 14,4 | 11,1 | 8,0 | 7,2 | 6,3 | 5,6 |
| Lettland | | | 4,2 | 6,7 | 6,4 | 5,9 |
| Malta | | | | 6,5 | 6,5 | 6,1 |
| Spanien | | | | 6,3 | 6,5 | 6,2 |
| Ungarn | | | | 10,3 | 9,0 | 6,2 |
| Korea | 5,3 | 4,6 | 5,0 | 5,6 | 8,4 | 6,2 |
| Island | | | 12,3 | 7,7 | 6,3 | 6,3 |
| Italien | 8,9 | 8,4 | 6,2 | 5,8 | 5,9 | 6,3 |
| Belgien | 7,9 | 5,7 | 4,6 | 4,8 | 4,6 | 7,2 |
| Luxemburg | | | 9,4 | 6,8 | 7,1 | 7,7 |
| Rumänien | | | | 8,9 | 9,0 | 7,7 |
| Slowakei | | | 24,3 | 15,1 | 11,5 | 7,7 |
| Tschechien | | | | 18,7 | 14,2 | 8,9 |
| Österreich | 9,8 | 9,9 | 9,3 | 9,4 | 11,8 | 11,4 |
| Schweiz | | | 15,2 | 14,9 | 16,0 | 14,6 |
| Durchschnitt | | | | | | |
| EU 15 | 8,6 | 7,6 | 6,9 | 6,1 | 5,6 | 5,5 |
| ohne at | 8,4 | 7,3 | 6,7 | 5,8 | 5,1 | 5,1 |
| Neue EU 12 | | | 14,3 | 9,1 | 7,1 | 5,5 |
| Nicht EU | 5,0 | 5,0 | 6,9 | 6,0 | 6,0 | 5,4 |

Q: WIFO-Berechnungen nach Eurostat und OECD.

Direkte Förderungen nach funktionalen Aufgabenkategorien

Übersicht 3.20 zeigt, in welchen funktionalen Aufgabenbereichen die Vergleichsländer die jeweiligen Schwerpunkte ihrer direkten Förderungen setzen. Dabei werden wiederum die

durchschnittlichen Ausgaben über den Zeitraum 2003-2006 abgebildet. Im gesamten Sample betragen die jahresdurchschnittlichen Förderungen 2,3% des BIP.

Übersicht 3.20: Förderungen nach funktionalen Aufgabenkategorien (in % BIP), Durchschnitt der Jahre 2003-2006

| | Hoheitsverw., Verteidigung, Sicherheit & Ordnung | Wirtschaft- liche Ange- legenheiten | Umwelt, Wohnung, kommunale Dienste | Gesundheit | Kultur, Freizeit, Religion, Sport | Bildung | Soziale Sicherheit | Gesamt |
|---------------------|---|---|---|------------|---|------------|-----------------------|------------|
| USA | 0,0 | 0,2 | 0,2 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,6 |
| Neuseeland | 0,1 | 0,3 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,2 | 0,1 | 0,8 |
| Litauen | 0,1 | 0,9 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,2 | 1,2 |
| Estland | 0,0 | 1,0 | 0,1 | 0,0 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 1,3 |
| Polen | 0,2 | 0,6 | 0,2 | 0,1 | 0,0 | 0,1 | 0,3 | 1,3 |
| Zypern | 0,0 | 1,1 | 0,3 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 1,5 |
| Irland | 0,1 | 1,0 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 1,5 |
| UK | 0,1 | 0,9 | 0,3 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,0 | 1,5 |
| Finnland | 0,0 | 1,4 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 1,6 |
| Japan | 0,3 | 0,5 | 0,4 | 0,2 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 1,7 |
| Schweden | 0,2 | 1,2 | 0,2 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 1,8 |
| Griechenland | 0,0 | 1,9 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 1,9 |
| Lettland | 0,3 | 1,2 | 0,3 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,0 | 1,9 |
| Niederlande | 0,1 | 1,0 | 0,3 | 0,0 | 0,1 | 0,2 | 0,3 | 1,9 |
| Norwegen | 0,2 | 1,6 | 0,1 | 0,0 | 0,1 | 0,2 | 0,1 | 2,3 |
| Belgien | 0,1 | 1,7 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 0,2 | 2,4 |
| Frankreich | 0,3 | 1,1 | 0,4 | 0,0 | 0,1 | 0,3 | 0,1 | 2,4 |
| Spanien | 0,1 | 2,0 | 0,1 | 0,0 | 0,1 | 0,0 | 0,1 | 2,5 |
| Dänemark | 0,1 | 1,3 | 0,6 | 0,0 | 0,2 | 0,0 | 0,4 | 2,7 |
| Deutschland | 0,3 | 1,3 | 0,6 | 0,2 | 0,1 | 0,2 | 0,1 | 2,8 |
| Portugal | 0,1 | 1,6 | 0,1 | 0,1 | 0,2 | 0,6 | 0,0 | 2,8 |
| Slowenien | 0,3 | 2,1 | 0,3 | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 2,9 |
| Korea | 0,0 | 2,5 | 0,2 | 0,0 | 0,0 | 0,2 | 0,1 | 3,1 |
| Luxemburg | 0,4 | 1,4 | 0,4 | 0,6 | 0,1 | 0,1 | 0,5 | 3,1 |
| Ungarn | 0,3 | 2,4 | 0,2 | 0,0 | 0,1 | 0,0 | 0,3 | 3,2 |
| Italien | 0,1 | 2,6 | 0,3 | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 3,2 |
| Slowakei | 0,8 | 1,8 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 0,3 | 3,3 |
| Malta | 0,0 | 2,8 | 0,5 | 0,0 | 0,1 | 0,0 | 0,1 | 3,4 |
| Tschechien | 0,4 | 3,0 | 0,5 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,5 | 4,8 |
| Österreich | 0,3 | 2,5 | 0,4 | 1,5 | 0,2 | 0,3 | 0,5 | 5,7 |
| Ohne Gesundheit | | | | | | | | 4,2 |
| Durchschnitt | | | | | | | | |
| Gesamt | 0,2 | 1,5 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 2,3 |
| EU 15 | 0,2 | 1,5 | 0,3 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,2 | 2,5 |
| Neue EU 12 | 0,3 | 1,7 | 0,2 | 0,0 | 0,1 | 0,0 | 0,1 | 2,5 |
| Nicht EU | 0,1 | 1,0 | 0,2 | 0,1 | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 1,7 |

Q: WIFO-Berechnungen auf Basis von Eurostat und OECD.

Generell zeigt sich, dass die COFOG-Abteilung "Wirtschaftliche Angelegenheiten" in allen Ländern den größten Anteil an den Subventionen und Vermögenstransfers einnimmt. Im Mit-

tel belaufen sich die Förderungen in dieser funktionalen Kategorie über den Zeitraum 2003-2006 auf 1,5%. Die Nicht-EU-Länder im Sample (USA, Korea, Japan) verzeichnen mit durchschnittlich 1% des BIP in dieser Kategorie deutlich geringere Förderungen. Der Durchschnitt der EU 15 beträgt ebenfalls 1,5% des BIP. Mit einer Förderungsquote von 2,5% des BIP zählt Österreich zu den Ländern in der Stichprobe, die in diesem funktionalen Bereich die höchsten Ausgaben verzeichnen, lediglich übertroffen von Tschechien (3%), Malta (2,8%) und Italien (2,6%). Im Vergleich zum Mittel der EU 15 liegen die Förderungen um 1 Prozentpunkt des BIP höher. Gegenüber anderen kleinen Ländern wie Schweden, Dänemark oder Finnland erreichen die Förderungsausgaben für wirtschaftliche Angelegenheiten Österreichs ein Niveau, das in Relation zum BIP fast doppelt so hoch ist.

Mit Förderungen im Gesundheitswesen von 1,5% des BIP im Jahresmittel 2003-2006 nimmt Österreich unter allen Vergleichsländern mit weitem Abstand die absolute Spitzenposition ein. Die meisten anderen Länder verzeichnen hier keine oder allenfalls marginale Förderungen (bis 0,1% des BIP). Dies ist insoweit nachvollziehbar, da viele Länder (z. B. Dänemark, Großbritannien, Irland, Spanien, Portugal, Finnland, Schweden, Norwegen, Italien und die Transformationsökonomien Mittel- und Osteuropas) einen staatlichen Gesundheitsdienst haben, und Subventionen und Kapitaltransfers an private Anbieter deshalb nur in geringem Umfang existieren. Nur Deutschland und Japan, die ebenso wie Österreich (formell) private Leistungserbringer von Gesundheitsleistungen unter staatlicher Aufsicht kennen, haben mit 0,2% des BIP minimal höhere Förderungsquoten im Gesundheitswesen. Dabei handelt es sich jedoch um die Konsequenz der organisatorischen Ausgliederungen im österreichischen Spitalswesen, sodass die gebuchten "Subventionen" als Bestandteil der staatlichen Produktionsausgaben im Gesundheitsbereich anzusehen sind.

Auch in den anderen funktionalen Aufgabenbereichen bewegt sich Österreich stets deutlich über dem Durchschnitt – sowohl im gesamten Sample der 29 betrachteten Länder, als auch unter den EU 15:

- Umwelt, Wohnungswesen und kommunale Gemeinschaftsdienste: Die österreichische Förderungsquote von 0,4% des BIP wird nur von vier Ländern (Deutschland, Dänemark, Tschechien und Malta) übertroffen. Das ungewichtete Mittel der EU 15 beträgt 0,3% vom BIP.
- Kultur, Freizeit, Religion und Sport: Gemeinsam mit Dänemark und Portugal belegt Österreich mit einer Quote von 0,2% des BIP den ersten Rang im Sample. Der ungewichtete Durchschnitt der EU 15 beläuft sich auf 0,1% vom BIP.
- Bildungswesen: Nach Portugal (0,6% des BIP) verzeichnet Österreich gemeinsam mit Frankreich (je 0,3% des BIP) die höchsten Förderungen. Das ungewichtete Mittel der EU 15 beträgt 0,1% vom BIP. Es ist in diesem Kontext jedoch auf die oben gemachten Einschränkungen hinsichtlich der im Zuge von Revisionsarbeiten allfälligen Umbuchungen von Förderungen auf die COFOG-Abteilung Wirtschaftliche Angelegenheiten hinzuweisen.

- Soziale Sicherung: Österreich und Tschechien haben in diesem Aufgabenbereich mit je 0,5% vom BIP die höchsten Förderungsquoten unter allen Vergleichsländern. Das ungewichtete Mittel der EU 15 beläuft sich auf 0,2% vom BIP.
- Allgemeine Hoheitsverwaltung, Verteidigung und innere Sicherheit und Ordnung: Hinter der Slowakei (0,8% vom BIP), Luxemburg und Tschechien (0,4%) verzeichnet Österreich mit 0,3% (gemeinsam mit sechs anderen Ländern) die dritthöchste Förderungsquote im Sample. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die praktisch ausschließlich in der Hoheitsverwaltung gebuchten Förderungen möglicherweise noch im Rahmen von Revisionen zum Teil anderen funktionalen Bereichen zugebucht werden. Der Durchschnitt der EU-15-Länder beträgt 0,2% vom BIP.

Insgesamt zeigt sich, dass direkte Förderungen in Österreich als wirtschaftspolitisches Instrument in allen funktionellen Aufgabenbereichen eine im internationalen Vergleich weit überdurchschnittliche Bedeutung haben. Selbst wenn die Förderungen im Gesundheitswesen herausgerechnet werden, nimmt Österreich mit einer Förderungsquote von 4,2% des BIP über die Jahre 2003-2006 hinter Tschechien (4,7%) immer noch mit deutlichem Abstand den zweiten Rang im Sample der 30 Vergleichsländer ein.

Strukturelle Bestimmungsfaktoren der Förderungsquoten

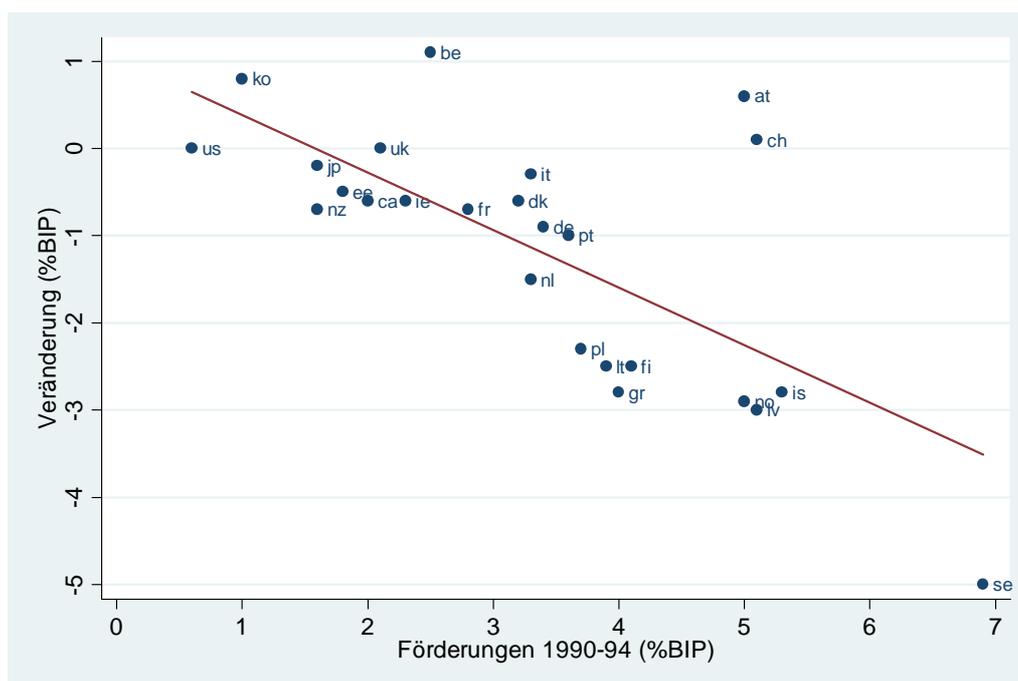
Vor dem Hintergrund der präsentierten Daten und Entwicklungen ist die Frage nach den strukturellen Bestimmungsfaktoren der Förderungspolitik zu stellen. Dabei ist zunächst festzuhalten, dass die Förderausgaben im Allgemeinen in den vergangenen Jahren zum Teil drastisch reduziert wurden. Abbildung 3.16 illustriert, dass jene Länder, die zu Beginn der 1990er-Jahre ein hohes Ausgangsniveau an Förderungen (in % des BIP) aufwiesen, seither einen verhältnismäßig starken Rückgang der Förderausgaben verzeichnen. Insgesamt ist eine Konvergenz der Förderungsquoten im Sample festzustellen (siehe auch *Obinger – Zohlhöfer, 2007*). Lediglich Österreich, Belgien und die Schweiz, die auf einem unveränderten Niveau verharrten oder sogar noch eine Ausweitung der staatlichen Förderungsaktivitäten beobachteten, bilden hier die Ausnahme. Norwegen, Island oder Schweden, die Anfang der 1990er-Jahre noch ähnlich hohe Förderungsniveaus (in % BIP) wie die Schweiz und Österreich hatten, verringerten ihre Ausgaben dagegen in beträchtlichem Umfang.

Die Literatur zu (strukturellen) Bestimmungsfaktoren von Subventionen und Subventionsabbau nennt vorwiegend politisch-institutionelle Variablen (*Neven – Röller, 2000, Obinger – Zohlhöfer, 2007*). Ökonomische Struktur determinanten der Förderungspolitik scheinen demgegenüber nur eine untergeordnete Rolle zu spielen. So stellen *Obinger – Zohlhöfer (2007: 225)* in einer empirischen Studie der Subventionsausgaben von 21 OECD-Ländern fest:

"Für alle anderen . . . Variablen . . . erhielten wir insignifikante Schätzergebnisse. Dies betrifft Variablen wie De-Industrialisierung, Arbeitslosigkeit, BIP pro Kopf, Wirtschaftswachstum (ausgenommen 1980), die Staatsverschuldung und die Zinslasten (außer 1990). Unterschiede in der

Weltmarktintegration üben ebenfalls keinen unmittelbaren Effekt auf das Niveau der Subventionsquoten aus, und zwar weder im Handels- noch im Finanzbereich. Vielleicht etwas überraschend finden wir auch keinen Einfluss einer EU- oder EWR-Mitgliedschaft – trotz des strengen Kontrollverfahrens für staatliche Beihilfen – und einer Mitgliedschaft in der Europäischen Währungsunion."

Abbildung 3.16: Veränderung der Förderungsquoten 1990-2007 und Ausgangsniveau der Förderungsausgaben (1990/94)



Q: WIFO-Berechnungen nach Eurostat und OECD.

Die Autoren verwenden in ihren Analysen die engere Subventionsabgrenzung der VGR, welche die Vermögenstransfers als Bestandteil der Gesamtförderungen nicht einschließt. Im Rahmen der folgenden Darstellungen wird auf den Förderungsbegriff abgestellt, der die Vermögenstransfers inkludiert.

Aus theoretischer Perspektive kann das Förderungsvolumen von einer Vielzahl struktureller Faktoren bestimmt werden, da ja auch die Zahl potentieller Subventionstatbestände und Förderungseinsatzfelder kaum überschaubar ist. Als allgemeine strukturelle Einflussfaktoren auf das Förderungsvolumen kommen insbesondere infrage:

- reales BIP pro Kopf: Länder, die sich in einem strukturellen Aufholprozess befinden, könnten in stärkerem Maße auf Subventionen zurückgreifen, um das *catching up* der heimischen Wirtschaft zu beschleunigen.

- Höhe oder Veränderung des Anteils der industriellen und der agrarischen Wertschöpfung an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung: Beide Sektoren kommen als potentielle Subventionsempfänger in besonderem Ausmaß infrage. Dabei ist der Zusammenhang der Sektorgröße mit dem Förderungsvolumen jedoch *a priori* nicht ganz klar. Kurzfristig könnte eine De-Industrialisierung oder ein schrumpfender Agrarsektor mit einem Ausbau der Förderungen verbunden sein, um den Strukturwandel wirtschafts- und sozialpolitisch abzufedern. Nach vollzogenem Strukturwandel zur Dienstleistungsgesellschaft könnte das gesamte Subventionsvolumen wieder entsprechend abnehmen.
- Höhe oder Veränderung der Arbeitslosenquote: Ein Anstieg der Arbeitslosigkeit kann einerseits als politökonomisches Signal für einen verstärkten Subventionsbedarf angesehen werden. Andererseits könnte eine zunehmende Arbeitslosigkeit die politischen Entscheidungsträger dazu veranlassen, Förderungen, die die Flexibilität der Arbeitsmärkte und der Wirtschaft insgesamt beeinträchtigen, abzubauen.

Übersicht 3.21: Determinanten der Förderungsausgaben (2005-2007) und der Veränderung der Förderungsausgaben(2005-2007 gegen 2000-2004) (in % BIP)

| | (1) | (2) | (3) |
|---|------------------------------------|------------------------------------|---|
| | Förderungen in % BIP Ø2005-2007 | Förderungen in % BIP Ø2005-2007 | Veränderung der Förderungen in % BIP Ø2005-2007 gg. Ø2000-2004 |
| BIP pro Kopf (2004) | -0,10 (0,003) | -0,10 (0,000) | 0,01 (0,332) |
| Anteil landwirtschaftl. Wertschöpfung (2000-2004) | -0,51 (0,002) | -0,39 (0,009) | |
| Veränderung Anteil landwirtschaftl. Wertschöpfung (2005-2007 gg. 2000-2004) | | | 0,65 (0,001) |
| Anteil industrielle Wertschöpfung (2000-2004) | 0,04 (0,038) | 0,05 (0,027) | |
| Veränderung Anteil industrielle Wertschöpfung (2005-2007 gg. 2000-2004) | | | -0,08 (0,097) |
| Arbeitslosenquote (2005-2007) | 0,05 (0,927) | | |
| Veränderung Arbeitslosenquote (2005-2007 gg. 2000-2004) | | 0,11 (0,046) | -0,01 (0,938) |
| Förderungen in % BIP 2000-2004 | | | -0,48 (0,000) |
| Konstante | 4,89 (0,001) | 4,48 (0,000) | 0,97 (0,042) |
| R2 | 0,44 | 0,50 | 0,80 |
| Beobachtungen | 27 | 27 | 25 |

Q: WIFO-Berechnungen. Methode: OLS. Heteroskedastizitätskonsistente (robuste) P-Werte in Klammern. Das Sample umfasst folgende Länder: Belgien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Japan, Lettland, Litauen, Malta, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechien, UK, Ungarn, USA, Zypern.

Insgesamt zeigt die theoretische Diskussion, dass auch für die strukturellen Basisvariablen keine vollkommen eindeutigen (Wirkungs-) Zusammenhänge zur Höhe der Förderungen abgeleitet werden können. Insofern stellt sich die Frage nach ökonomisch-strukturellen Determinanten des Förderungsvolumens vor allem auf der empirischen Ebene.

Übersicht 3.21 präsentiert die Ergebnisse einfacher OLS-Regressionen des durchschnittlichen Förderungsvolumens über die Jahre 2005-2007 (in % BIP) bzw. der Veränderung der durchschnittlichen Förderungsausgaben über die Jahre 2005-2007 gegen die Jahre 2000-2004 (in % BIP) auf die eben genannten Strukturvariablen. In den Förderungsdaten für Österreich wurden zu diesem Zweck die Subventionen im Gesundheitswesen herausgerechnet.

Die Schätzgleichungen (1) und (2), in denen die Niveaus der Förderungsausgaben über die Jahre 2005-2007 erklärt werden, zeigen folgende Zusammenhänge:

- Je niedriger das BIP pro Kopf im Jahr 2004 (in Euro-KKS), desto höher ist das Fördervolumen der Folgeperiode. Dies steht im Einklang mit Überlegungen zum Subventionseinsatz zur Beschleunigung wirtschaftlicher Aufholprozesse.
- Je geringer der Anteil der landwirtschaftlichen Wertschöpfung an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung im Durchschnitt der Jahre 2000-2004 ist, desto höher ist das gesamte Förderungsvolumen der Folgeperiode.
- Je höher der Anteil der industriellen Wertschöpfung (ohne Baugewerbe; in % der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung) im Durchschnitt der Jahre 2000-2004 ist, desto höher ist das gesamte Förderungsvolumen der Folgeperiode.
- Das mittlere Niveau der (standardisierten) Arbeitslosenquote in den Jahren 2005-2007 ist nicht mit den Förderungsausgaben korreliert. Ein Rückgang der Arbeitslosenquoten gegenüber der Periode 2000-2004 ist mit einem Anstieg der Förderungen verbunden¹¹⁰).

In Schätzung (3) werden die *Veränderungen der Förderungsquoten* 2005-2007 gegen den Durchschnitt der Jahre 2000-2004 als abhängige Variable eingesetzt. Im Durchschnitt der 25 Länder im Sample sind die Förderungen um 0,40 Prozentpunkte zurückgegangen. Hier zeigt sich folgendes:

- Der Abbau von Förderungen ist in Ländern mit einem höheren Ausgangsniveau von Förderungen im Zeitraum 2000-2004 stärker ausgefallen. Dies steht in Einklang mit dem in Abbildung 3.6 dargestellten längerfristigen Konvergenzeffekt der Förderungsquoten.
- Der Rückgang von Förderungen fällt in Ländern mit niedrigem BIP pro Kopf stärker aus als in Ländern mit einem höheren BIP pro Kopf. Der Effekt ist statistisch nicht auf üblichem

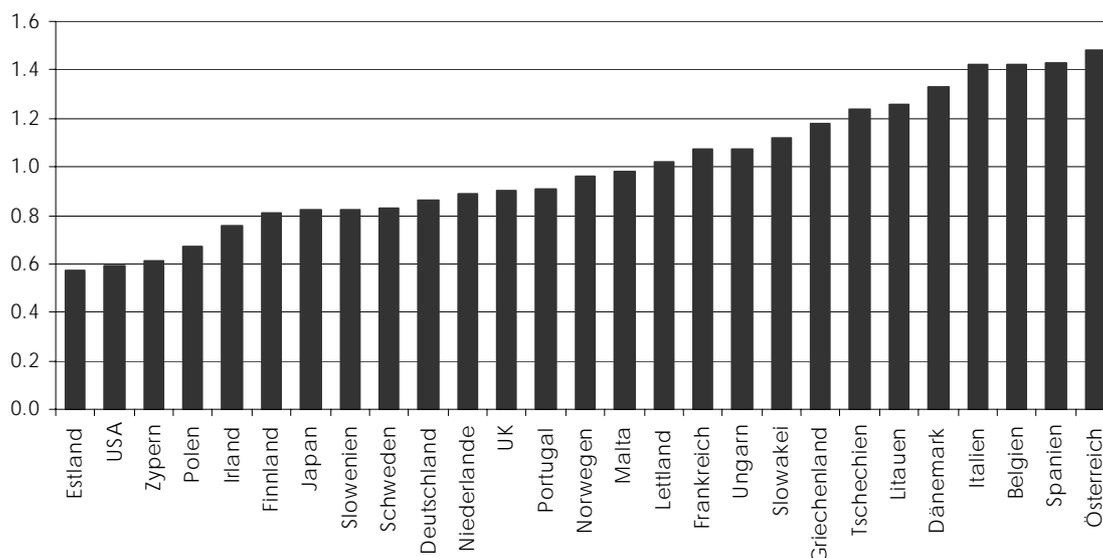
¹¹⁰) Eine OLS-Instrumentvariablenschätzung, bei der die Ausgangsniveaus der Arbeitslosenrate als Instrument für die Veränderung der Arbeitslosenquote verwendet werden, deutet allerdings darauf hin, dass hier eine wechselseitige Kausalität vorliegen könnte.

Niveau signifikant. Wird nicht für das Förderungsausgangsniveau kontrolliert, ist die Variable auf 5%-Niveau signifikant.

- Ein Rückgang des Anteils der agrarischen Wertschöpfung ist mit einem Förderungsabbau verbunden. Eine rückläufige Bedeutung des Agrarsektors führt erwartungsgemäß zu geringeren Gesamtsubventionen (in % BIP).
- Ein Rückgang des Anteils der industriellen Wertschöpfung ist mit einem Anstieg der Förderungen verbunden. Diese Beobachtung steht in Einklang mit der These, dass Subventionen im Strukturwandel von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft eingesetzt werden, um die dabei entstehenden Verwerfungen abzufedern (oder den Strukturwandel zu bremsen).

In der Gesamtschau zeigt sich, dass das Förderungsvolumen und dessen Änderungen mithilfe von strukturellen Variablen recht gut erklärt werden kann¹¹¹). Auf Basis der Schätzung (2) wird nun im Folgenden der "strukturelle Erwartungswert" der Förderungshöhe für die 27 Länder im Sample errechnet und den tatsächlichen Werten gegenübergestellt.

Abbildung 3.17: Förderausgaben in % des BIP
Tatsächliche in Relation zu den 'strukturell erwarteten'Ausgaben, Ø 2005/2007



Q: WIFO-Berechnungen.

¹¹¹) Vor allem für die Veränderung der Subventionen in Regression (3) weisen die strukturellen Variablen mit einer Anpassungsgüte von $R^2 = 0,80$ eine hohe Erklärungskraft auf.

Der Quotient aus tatsächlichen Förderungsaufwendungen (ohne Gesundheitswesen in Österreich) und strukturell erwarteten Förderungen ist für jedes Land des Samples in der Abbildung 3.17 dargestellt. Es zeigt sich, dass Österreich ca. das 1,5-fache für Fördermaßnahmen verausgabt, als durch die strukturellen Einflussfaktoren determiniert wäre. Über Erwartungen hohe Förderungen werden auch in Spanien, Belgien, Italien und Dänemark getätigt. Erheblich unter dem Erwartungswert liegen hingegen die USA, Schweden, Finnland, Deutschland und das Vereinigte Königreich. Bei einem gesamten Förderungsvolumen (ohne Gesundheitswesen) in Österreich in Höhe von 11 Mrd. Euro im Jahr 2007, würde sich aus einer Rückführung auf das "strukturell erwartete Niveau" ein rechnerisches Einsparungspotential von 3,6 Mrd. Euro ergeben.

Die Ergebnisse ändern sich *qualitativ* nicht, wenn Förderungsausgaben im Gesundheitswesen *in allen Ländern* herausgerechnet werden. Österreich überschreitet nach dieser Rechnung das strukturell erwartete Förderungsvolumen sogar um 80% statt 'nur' um 50%. Bei einem Förderungsvolumen (ohne Gesundheitswesen) in Höhe von 11 Mrd. Euro im Jahr 2007, würde sich aus einer Rückführung auf das "strukturell erwartete Niveau" rein rechnerisch ein Effizienzpotential von 4,9 Mrd. Euro ergeben.

Dabei ist bei der Interpretation der Ergebnisse allerdings einschränkend zu berücksichtigen, dass die Schätzungen der gesamtwirtschaftlichen Subventionsvolumina ohne Ansehen der jeweiligen ökonomischen Rechtfertigung von Einzelförderungen erfolgen. Es wird mithin nicht zwischen Förderungen, die ökonomisch überwiegend positiv beurteilt werden (z. B. im Bereich Forschung & Entwicklung, im Umwelt- oder im Bildungswesen), da sie der Internalisierung externer Effekte dienen, und Förderungen mit überwiegend strukturkonservierenden Effekten unterschieden.

3.2.4 *Abbau der direkten Förderungen*

Schweden und Finnland: Good Practice für Österreich?

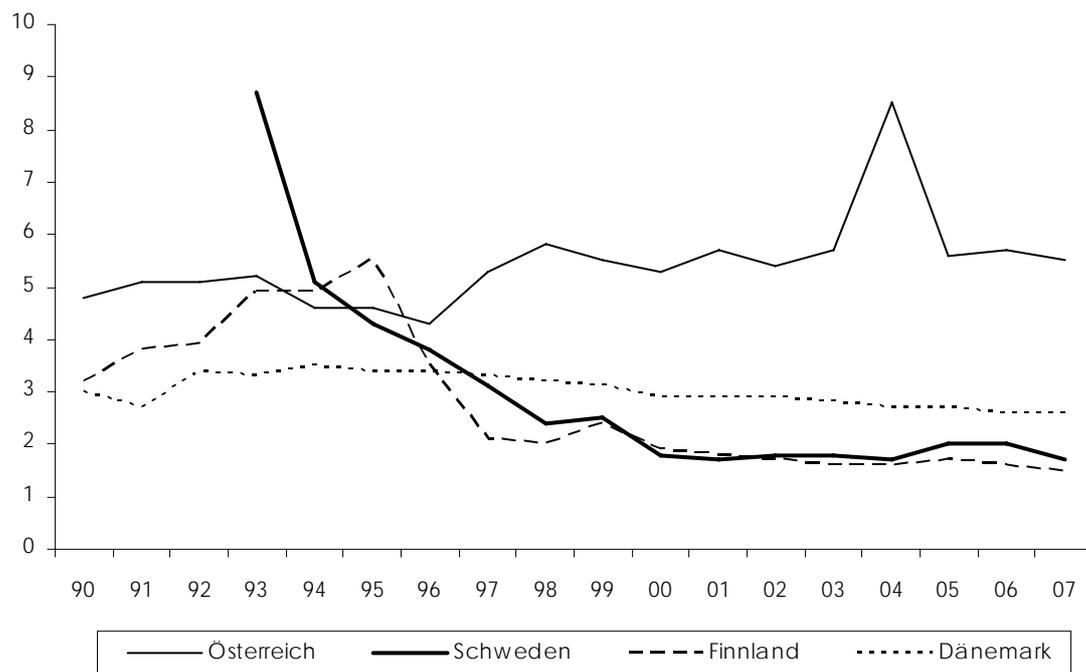
Dass ein erheblicher Abbau von Förderungsausgaben trotz aller politökonomischen Hindernisse möglich ist, zeigen insbesondere die beiden skandinavischen Länder Schweden und Finnland seit Mitte der 1990er-Jahre. Die Abbildung 3.18 stellt die Entwicklung der direkten Förderungen (in % BIP) in beiden Ländern der Entwicklung in Österreich gegenüber. Als ein weiteres Referenzland ist Dänemark inkludiert.

Schweden reduzierte die Ausgaben von 8,7% des BIP 1993 auf 1,7% im Jahr 2007. Finnland verzeichnete zu Beginn der 1990er-Jahre noch von 3,2% (1990) auf 5,5% (1995) stark zunehmende Förderungen, verringerte jedoch seither die Ausgaben bis auf 1,5% vom BIP. Während Schweden und Finnland im Zuge ihrer Konsolidierungsmaßnahmen einen massiven Rückbau der Förderungen vorgenommen haben, bewegen sich die Förderungsausgaben in Relation zum BIP in Dänemark auf relativ konstantem Niveau um 3% des BIP – jedoch deutlich unterhalb von Österreich und mit leicht abnehmendem Trend.

Die Entwicklungen in Schweden und Finnland sind allerdings nicht – wie man eventuell vermuten könnte – vorwiegend einer besonders günstigen BIP-Entwicklung seit der schweren Wirtschaftskrise zu Beginn der 1990er-Jahre geschuldet. Tatsächlich haben beide Länder ihre Förderungen auch in absoluten Euro-Beträgen (nominell und real) innerhalb kürzester Zeit radikal reduziert.

Von 1993 auf 1994 verringerte Schweden seine nominellen Förderausgaben von 15 Mrd. Euro auf 9,2 Mrd. Euro, das ist ein Rückgang um nahezu 40% innerhalb eines Jahres. Auch in den Folgejahren bis 2001 wurden die Förderungen – mit Ausnahme des Jahres 1999 – jeweils zwischen 2% und 23% gekürzt. Mit 4,4 Mrd. Euro erreichte das nominelle Ausgabenniveau im Jahr 2001 einen Tiefstand: Innerhalb von acht Jahren ist in Schweden das Förderungsvolumen nominell um 70,4% und real um 74% gesunken. Das jahresdurchschnittliche reale Wachstum des BIP belief sich im gleichen Zeitraum auf 3,2% p. a. Seitdem hat das Förderungsvolumen allerdings wieder leicht zugenommen.

Abbildung 3.18: Entwicklung der Förderungen in Österreich, Schweden, Finnland und Dänemark seit Beginn der 1990er-Jahre (in % BIP)



Q: WIFO-Berechnungen nach Eurostat.

Da für Schweden keine Daten für die Jahre vor 1995 vorliegen, ist eine Analyse der Aufteilung der Kürzungsmaßnahmen im Jahr 1994 mithilfe der COFOG-Daten leider nicht möglich. Die für die Jahre ab 1995 verfügbaren Daten zeigen jedoch, dass Förderungen vor allem in den Bereichen "Wirtschaftliche Angelegenheiten" (COFOG 04) und "Wohnungswesen und kommu-

nale Gemeinschaftsdienste" (COFOG 06) zurückgegangen sind. In COFOG 04 wurden die Ausgaben zwischen 1995 und 1998 um rund 1 Mrd. Euro (nominell) reduziert, in COFOG 06 belief sich der Rückgang von 1996 bis 1999 auf 2,5 Mrd. Euro. Seit 1996 sind die Förderungen für "Wohnungswesen und kommunale Gemeinschaftsdienste" von 3,7 Mrd. Euro auf 0,3 Mrd. Euro zurückgegangen¹¹²⁾.

Ähnlich verlief die Entwicklung in Finnland. 1995 wurde das nominelle Volumen der direkten Förderungen noch mit fast 5,6 Mrd. Euro beziffert, 1996 konnten die Ausgaben bereits um fast 37% auf 3,5 Mrd. Euro reduziert werden. Auch von 1996 auf 1997 wurden weitere Kürzungen von fast 1,3 Mrd. Euro vorgenommen, sodass innerhalb von zwei Jahren die Förderungsquote von 5,5% des BIP auf 2,1% verringert wurde. Nahezu die gesamten Kürzungen entfielen hier auf die COFOG-Ausgabenkategorie "Wirtschaftliche Angelegenheiten": Beliefen sich die Förderungen 1995 in diesem Bereich noch auf 5,3 Mrd. Euro, waren es 1997 nur noch knapp 2 Mrd. Euro.

Ohne Zweifel sind die drastischen Maßnahmen in beiden Ländern der schweren wirtschaftlichen Krise geschuldet. Aus politökonomischer Perspektive erscheint ein Subventionsabbau als Bestandteil grundlegender struktureller Reformen generell eher durchsetzbar, wenn im Zuge einer krisenhaften Zuspitzung der Wirtschafts- und Budgetlage die mangelnde Tragfähigkeit der bisherigen Politik offensichtlich ist (z. B. *Pitlik – Wirth, 2003*). Damit ist jedoch keine Aussage über das 'beste' Reformatiming verbunden: Im Unterschied zu Schweden, das die Einsparungen praktisch auf dem Höhepunkt der Wachstumskrise 1993 einleitete, hatte in Finnland zu Beginn der Kürzungsphase 1995 bereits wieder eine Erholung der Wirtschaft eingesetzt. Insgesamt zeigen die beiden skandinavischen Länder allerdings, dass ein Förderungsabbau grundsätzlich auch in ausgeprägten Wohlfahrtsstaaten machbar ist, wenn der politische Wille dazu besteht.

Überprüfungsbedarf und Effizienzpotentiale in Österreich

Überprüfungsbedarf

Eine vergleichbar radikale Subventionskürzungsstrategie wie in Schweden oder Finnland ist vermutlich für Österreich allein schon deshalb nicht angezeigt, weil prekäre Wirtschafts- oder Budgetlagen, wie sie Schweden und Finnland durchlaufen haben, nicht vorliegen. Angesichts einer Förderungsquote, die mehr als doppelt so hoch wie der europäische Durchschnitt liegt und realer jährlicher Steigerungsraten der Förderungen von 5,9% nominell und 4,7% real seit 1996 ist ein Handlungsbedarf für Österreich allerdings kaum von der Hand zu weisen.

¹¹²⁾ Ein beträchtlicher Anteil der Förderungskürzungen betraf dabei den Wohnbau. So wurde, neben einer Reihe anderer Maßnahmen in diesem Politikfeld, die staatliche Objektförderung von 36 Mrd. SEK (1993) auf 7 Mrd. (1999) und 2 Mrd. (2001) zurückgenommen. Vgl. *Stagel (2004)*, S. 83ff.

Wie oben illustriert, ist das Wachstum der Förderungen seit 1997 ganz wesentlich von den Subventionen im Spitalswesen getrieben. Ohne das Gesundheitswesen belaufen sich die direkten Förderungen im Jahr 2007 auf knapp über 11 Mrd. Euro (4,1% des BIP). Über den Zeitraum 2002-2007, also seit der vollständigen Ausgliederung der Krankenanstalten, belief sich das nominelle Wachstum der um Gesundheitssubventionen bereinigten Förderungen auf 4% p. a., real waren das 2,2%. Bei einem unterstellten realen BIP-Wachstum von 2,5% p. a. würde sich die Förderungsquote (ohne Gesundheitsbereich) stetig, aber nur sehr langsam verringern.

Vor diesem Hintergrund stellt sich zweifelsohne die Frage, ob und wie Einsparungen bei den Förderungen in Österreich erreicht werden könnten.

Strategien einer Reform des Förderungssystems

Eine grundsätzlich denkbare Strategie ist die viel zitierte "Rasenmähermethode", bei der sämtliche Förderungen linear um denselben Prozentsatz gekürzt werden. Diese undifferenzierte Vorgangsweise ist aus ökonomischer Sicht eher kritisch zu beurteilen, da auch ökonomisch sinnvolle oder vertretbare Subventionen reduziert werden müssten. So würden einer solchen Strategie etwa auch vielfach positiv eingeschätzte Forschungsförderungen "zum Opfer fallen". Gleichwohl kann aus politökonomischer Perspektive eine allgemeine Kürzungsstrategie, die alle gegenwärtigen Subventionsempfänger gleichermaßen trifft, möglicherweise besser durchsetzbar sein (siehe dazu auch Kapitel 5).

Wirtschaftspolitisch erstrebenswerter ist eine differenzierte Vorgangsweise, bei der allerdings von der Politik Prioritäten gesetzt werden (müssen). Dabei darf es jedoch nicht vorab zu einer pauschalen Tabuisierung von einzelnen Förderungsprogrammen kommen, sondern es wäre für jeden Einzelfall abzuwägen, ob und in welcher Höhe Einsparungen vorgenommen werden können. Die deutsche 'Stiftung Soziale Marktwirtschaft' empfiehlt in diesem Kontext, ein allgemeines Prüfschema für den Subventionsabbau anzuwenden (*Donges et al., 2006*). Dabei gilt es zu klären:

- Welche rechtlichen Verpflichtungen bestehen für die Förderungen? Ist eine kurzfristige Kürzung rechtlich überhaupt möglich?
- Ist das Förderungsziel klar definiert und ökonomisch gerechtfertigt?
- Ist die Förderung in der gewählten Form das geeignete Instrument zur Zielerreichung?
- Ist die Förderung effektiv, wird das Subventionsziel erreicht?
- Ist die Förderung effizient, stehen Kosten und Nutzen der Maßnahme in einem angemessenen Verhältnis?
- Kann die Förderung degressiv ausgestaltet und zeitlich befristet werden?

Im Kern steht dahinter die Idee einer *grundsätzlichen, umfassenden und vorbehaltlosen Evaluierung aller Förderungen*, also einschließlich jener, die im Allgemeinen als besonders "produktiv" angesehen werden. Auch in diesen Politikfeldern kann sich herausstellen, dass die angestrebten gesellschafts- oder wirtschaftspolitischen Ziele mit den gewährten Förderungen nicht erreicht wurden, oder dass der Fördermitteleinsatz bei einem angemessenen Zielerreichungsgrad vergleichsweise zu hoch ist.

Kontrollen und Evaluierungen werden allerdings nach Ansicht des Bundesrechnungshofs in Österreich nur in unzureichendem Maße vorgenommen. Unter anderem werden vom *Bundesrechnungshof* (2006) folgende Kritikpunkte angeführt:

- nicht ausreichende Quantifizierung der Förderungsziele;
- unerwünschte Mehrfachförderungen durch Einrichtungen des Bundes und der Länder;
- Fehlen detaillierter Förderungsstrategien und konkreter Förderungsziele;
- fördernde Gebietskörperschaften hatten selbst oft keine Übersicht über Anzahl und Umfang der an die einzelnen Förderungsnehmer ausbezahlten Förderungen;
- innerhalb der Gebietskörperschaften bestand eine Vielzahl von Förderungsrichtlinien;
- hoher Verwaltungsaufwand bei vielen Kleinförderungen;
- mangelnde Eigenleistungen der Förderungsnehmer bei einzelnen Förderungsprojekten;
- Intransparenz der Förderungsentscheidungen.

Die vom Rechnungshof konstatierten Mängel deuten vor allem auf institutionelle Defizite der österreichischen Förderungslandschaft hin. Einzelprüfungen und Einsparvorschläge bei bestimmten Subventionen sind somit alleine auf Dauer nicht ausreichend, um Subventionen einzudämmen. Wichtig ist vor allem die Identifikation der institutionellen Ursachen für das dynamische Wachstum der Förderungen in Österreich.

Institutionelle Kongruenz als Grundprinzip für Reformen des Förderungssystems

Die ausgeprägte Förderungsneigung der Gebietskörperschaften (und ihrer an- oder ausgegliederten Fördergesellschaften) ist aus finanzwissenschaftlichem Blickwinkel darauf zurückzuführen, dass in der österreichischen Finanzverfassung das Prinzip der institutionellen Kongruenz von Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung praktisch vollkommen ausgehebelt ist (z. B. *Feld – Schneider, 2002, Feld et al., 2003, Blöchliger, 2007, Pitlik, 2007*). Das Konzept der institutionellen Kongruenz stellt auf den Zusammenhang zwischen den Verantwortlichkeiten zur Finanzierung öffentlicher Leistungen und dem Ausgabenverhalten der politischen Entscheidungsträger ab. Dahinter steht die Idee, dass ökonomisch effiziente Ausgabenentscheidungen nur dann zustande kommen, wenn die Entscheidungsträger auch für die Beschlüsse zur Finanzierung der öffentlichen Leistungen verantwortlich sind und die Bevölkerungskreise der Nutznießer, der Entscheidungsträger und der Steuerzahler zusammen fallen.

Diejenigen, die Leistungen beschließen, sollen direkt die Kosten für die Bereitstellung tragen, da dies die Anreize für eine sparsame und effiziente Mittelverwendung erhöht.

Institutionelle Inkongruenz beeinträchtigt vor allem deshalb die Effizienz des Mitteleinsatzes, weil die beschlossenen Ausgaben teilweise oder vollständig von den Bewohnern anderer Gebietskörperschaften finanziert werden. Damit werden für die Ortsansässigen die zu tragenden Kosten gesenkt, sodass für die Politik ein Anreiz besteht, die öffentlichen Ausgaben über das allokativ optimale Maß hinaus auszuweiten; man spricht in diesem Kontext von einem fiskalischen *common pool*-Problem (grundlegend: *Weingast – Shepsle – Johnsen*, 1981). Institutionelle Kongruenz ist Voraussetzung für fiskalische Äquivalenz und Kostenwahrheit im politischen Prozess, ist aber in der Finanzverfassung Österreichs praktisch nicht verwirklicht:

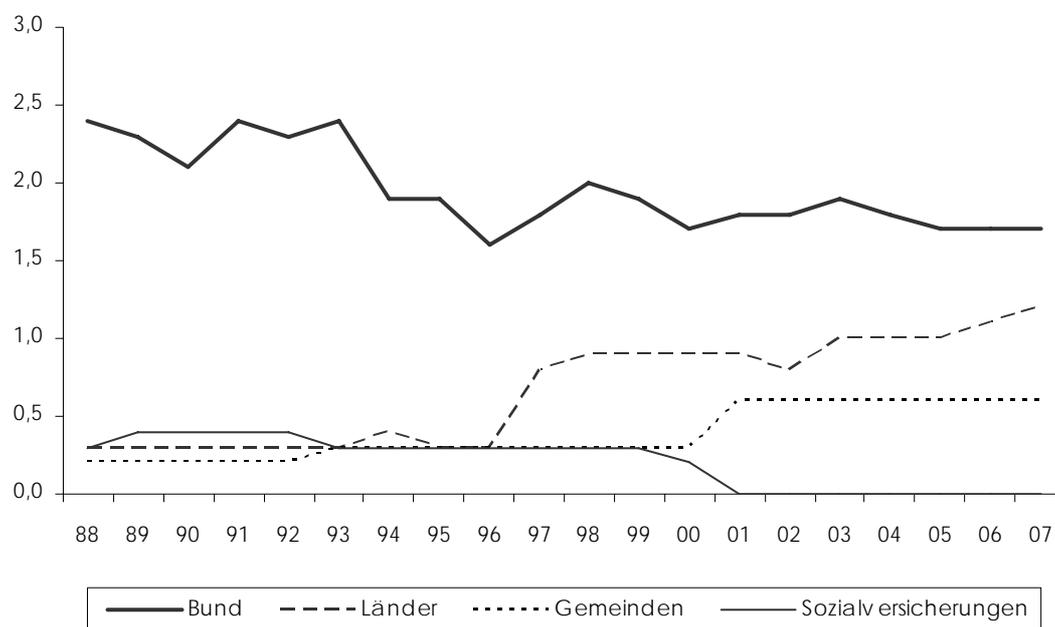
- Die Länder und Gemeinden Österreichs verfügen einerseits praktisch über keine eigenständigen Besteuerungskompetenzen¹¹³). Ein ausdifferenziertes und hochkomplexes System gemeinschaftlicher Abgaben, intragovernmentaler Transfers und Kostenerstattungen (z. B. *Bröthaler – Bauer – Schönböck*, 2006) verschleiert die finanzpolitischen Verantwortlichkeiten und verringert die Anreize der politischen Entscheidungsträger vor allem der subzentralen Ebene, Ausgaben zu begrenzen.
- Andererseits liefert die österreichische Verfassung bei der Aufgabenverteilung nur für den Bereich der Hoheitsverwaltung einen mehr oder weniger strikten Kompetenzverteilungskatalog. Politikfelder, die wie die Förderungsverwaltung in Rechtsformen außerhalb der Hoheitsverwaltung wahrgenommen werden, unterliegen nicht diesem Zuteilungsarrangement. Man spricht in diesem Zusammenhang von der so genannten Privatwirtschaftsverwaltung, weil der Staat bei diesen Angelegenheiten wie ein Privater agiert. Sämtliche Angelegenheiten außerhalb der Hoheitsverwaltung können von allen Gebietskörperschaften wahrgenommen werden, was in der Praxis zu Doppelgleisigkeiten in der Förderungsverwaltung führt. So befindet die Arbeitsgruppe 7 im Österreich-Konvent denn auch: "Grundsätzlich wäre dieses Problem nur dann vollständig zu beseitigen, wenn man an eine klare Kompetenzaufteilung im Förderwesen denkt" (*Österreich-Konvent*, 2003). Eine Regelung wurde allerdings aus anderen, prinzipiellen Erwägungen zur Privatwirtschaftsverwaltung abgelehnt. In der Konsequenz können Länder und Gemeinden praktisch uneingeschränkt Förderungen in allen wirtschaftspolitischen Feldern selbst wahrnehmen. Insgesamt zeigt sich eine stark fragmentierte Förderungslandschaft, in der zahlreiche Kompetenzverflechtungen und -überschneidungen zu beobachten sind.

Die Entwicklung der Subventionsleistungen (in Abgrenzung der VGR, einschließlich der Subventionen im Gesundheitswesen) der drei gebietskörperschaftlichen Ebenen sowie der Sozialversicherung in Euro nominell und in % des BIP seit 1988 ist in Abbildung 3.19 ersichtlich. Ver-

¹¹³) Vgl. dazu etwa die Beiträge in *Bauer – Schratzenstaller* (2007), insbesondere den Beitrag von *Blöchliger* (2007). An dieser Feststellung hat sich auch durch die Finanzausgleichsreform ab 2008 nichts grundlegend verändert. Siehe etwa *Pitlik* (2007), *Schratzenstaller* (2008) und zahlreiche weitere Beiträge in *Bauer* (2008).

mögenstransfers werden nicht berücksichtigt, da diese auf den jeweiligen Ebenen nicht konsolidiert ausgewiesen werden. Gut erkennbar ist der dynamische Aufwärtstrend der Subventionsleistungen auf Länder- und Gemeindeebene, während die Subventionen des Bundes und der Sozialversicherungen in Relation zum BIP tendenziell rückläufig sind. Diese Beobachtung ist mit Überlegungen zu den institutionellen Ursachen der Förderungsentwicklung in Österreich durchaus kompatibel.

Abbildung 3.19: Subventionen der Gebietskörperschaften und Sozialversicherung in Österreich (in % BIP) 1988-2007



Q: Eurostat.

Ein umfangreiches institutionelles Reformkonzept würde vor dem Hintergrund dieser Überlegungen vor allem an folgenden Punkten ansetzen (OECD, 2007: 170, Pitlik, 2007):

- Kompetenzentflechtung im Rahmen einer umfassenden Bundesstaatsreform, insbesondere eine weitgehende Kompetenztrennung für Subventionstatbestände auch im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung;
- generelle Stärkung der Einnahmenautonomie und -verantwortlichkeit der Länder und Gemeinden und Abbau der gemeinschaftlicher Steuern;
- Entflechtung und Bereinigung des intragovernmentalen Transfersystems.

Im Folgenden sollen exemplarisch einige Förderungstatbestände herausgegriffen und deren institutioneller Hintergrund näher beleuchtet werden.

Allgemeine Wirtschafts- und Unternehmensförderung

Etwa 6,3 Mrd. Euro, bzw. 2,3% vom BIP, entfielen 2007 auf die COFOG-Abteilung *Wirtschaftliche Angelegenheiten*. Mit knapp 2,3 Mrd. Euro (inkl. sonstige laufende Transfers) sind nach Abgrenzung der VGR die Förderungen für allgemeine Angelegenheiten der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes und die sonstigen Unternehmensförderungen (ohne Verkehr und Landwirtschaft) verbucht. Dahinter verbergen sich sowohl rein österreichische Förderungsprogramme als auch nationale Ko-Finanzierungsanteile an EU-Programmen, z. B. im Rahmen des Europäischen Sozialfonds (ESF) oder des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)¹¹⁴).

Der Rahmen, in dem direkte Förderungen von Unternehmen überhaupt zulässig sind, wird dabei durch das EU-Beihilfenrecht limitiert. Innerhalb der EU existiert zwar ein grundsätzliches Beihilfenverbot, das jedoch von mehreren Ausnahmeregelungen durchbrochen wird. Prinzipiell möglich sind staatliche Unterstützungen

- für Forschung, Entwicklung und Innovation;
- zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von Klein- und Mittelunternehmen (KMU);
- zur Verbesserung der Regionalstruktur, insbesondere Förderung von innovativen Investitionen in benachteiligten Regionen, Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen;
- zur Förderung von Umweltschutzmaßnahmen;
- zur Forcierung von Ausbildung und Beschäftigung;
- für temporäre Rettungs- und Umstrukturierungsmaßnahmen.

Voraussetzung für die beihilfenrechtliche Zulässigkeit ist eine Genehmigung durch die Kommission entweder im Rahmen einer von der Kommission genehmigten, 'notifizierten' Förderaktion, im Rahmen einer Gruppenfreistellung, einer besonderen Einzelfallgenehmigung oder durch die Erfüllung der *de minimis*-Bestimmung¹¹⁵). Dabei handelt es sich um Bagatellförderungen, bei denen grundsätzlich davon ausgegangen wird, dass sie *innergemeinschaftlichen* Handel und Wettbewerb nicht verzerren.

Für Subventionen im Bereich der Regionalförderung sind je nach österreichischem Regionalförderungsgebiet unterschiedliche Höchstgrenzen festgelegt, die auch nach der geförderten Unternehmensgröße variieren. Förderungshöchstgrenzen sind (naturgemäß) bei der KMU-Förderung gestaffelt, die Mittelgewährung ist jedoch unabhängig vom Standort. Bei den Maß-

¹¹⁴) Landwirtschaftliche Förderungen, die Ko-Finanzierungen aus dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und dem Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAP) betreffen, werden unten behandelt.

¹¹⁵) Jedes Unternehmen kann innerhalb eines Zeitraums von 3 Jahren Förderungen bis zu einem Höchstbetrag von 200000 Euro erhalten. Werden dieselben Kosten auch durch andere Förderungen unterstützt, sind *de minimis*-Beihilfen bei den entsprechenden Förderobergrenzen zu berücksichtigen. Für Land- und Forstwirtschaft gelten andere Grenzen.

nahmen handelt es sich oft auch um Projektförderungen, die gemeinsam im Zuge von EU-Förderprogrammen (z. B. ERP-Regionalprogramme) kofinanziert werden¹¹⁶). Der Katalog der förderbaren Projekte ist dementsprechend umfangreich¹¹⁷).

Institutionell ist die direkte Förderung in der österreichischen Wirtschaftspolitik ein sehr differenziert ausgebauter Bereich mit einer Vielzahl von Akteuren. Auf der Bundesebene werden Maßnahmen der direkten Unternehmensförderung abgewickelt:

- unmittelbar von Bundesministerien (BMWA, BMVIT, BMWF, BMEIA, Lebensministerium); das BKA kann hierbei mit Sonderkoordinationsaufgaben betraut sein;
- über Fonds und ausgegliederte Förderungsgesellschaften (FWF, ERP, AWS¹¹⁸), FFG, AMA, ADA);
- über beauftragte Dritte (*contracting out*) (Kommunalkredit).

Insgesamt sind auf Bundesebene 5 Ministerien, 8 Förderungsinstitutionen sowie der ERP-Fonds mit der unternehmensnahen Wirtschaftsförderung befasst. Auf Bundesländerebene verfügt jedes der 9 Bundesländer über ein zuständiges Amt (Ausnahme: Kärnten), sowie über verschiedene Wirtschafts-, Landwirtschafts- oder Tourismusförderungsfonds.

Das fiskalische *common pool*-Problem existiert freilich nicht nur auf der Ebene der föderalen Beziehungen. Die Koordinierung von Förderungspolitiken erfolgt auch innerhalb einzelner institutioneller Akteure bisweilen nur sehr ungenügend. So berichtet der Rechnungshof in einer Evaluierung des Förderungswesens des Landes Vorarlberg 2001-2006 (*Bundesrechnungshof*, 2007), dass praktisch alle Fachabteilungen des Amtes der Landesregierung Förderungen in ihrem Zuständigkeitsbereich vergeben haben. Eine zentrale Koordinierungs- und Steuerungsstelle existierte nicht¹¹⁹). Unter diesen Bedingungen erwartet die einschlägige finanzwissenschaftliche Literatur (*Inman*, 1990, *von Hagen – Harden*, 1994, *Neven – Röller*, 2000, *Perotti – Kontopoulos*, 2002, *May*, 2002) eine generelle Tendenz zur überoptimalen Ausgabenausweitung, um die eigene Klientel zu bedienen.

¹¹⁶) Die für den Zeitraum 2007-2013 gewährten Strukturfondsmittel für Österreich belaufen sich auf insgesamt 1,46 Mrd. Euro. Etwa 1,03 Mrd. Euro davon entfallen auf EU-Mittel für Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung.

¹¹⁷) Einen Überblick geben *Rieger – Platzer* (2008).

¹¹⁸) Die Institutionen der unternehmensbezogenen Wirtschaftsförderung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit und des Bundesministeriums für Finanzen (BÜRGE Förderungsbank, Finanzierungsgarantiefonds mbH (FGG) und die betriebliche Arbeitsmarktförderung) sowie die Innovationsagentur gingen 2002 in der AWS auf. Der rechtlich selbständige ERP-Fonds ist an die AWS angebunden. Die Tourismusförderung wird durch die Österreichische Hotel- und Tourismusbank GmbH (ÖHT) als Auftragnehmerin der Gesellschaft abgewickelt.

¹¹⁹) Dies ist umso erstaunlicher, als der Anteil der Förderungen an den Gesamtausgaben im Vorarlberger Landesbudget im Beobachtungszeitraum (lt. Rechnungsabschlüssen) nach Berechnungen des Rechnungshofes zwischen 45% und 50% lag. Im Budget 2006 waren Gesamtausgaben von 1,23 Mrd. Euro veranschlagt, davon entfielen 565 Mio. Euro auf Förderungen. Dabei ist zu beachten, dass der Förderungsbegriff der administrativen Rechnung umfassender ist als in der Abgrenzung der VGR.

Vor diesem institutionellen Hintergrund ist es wenig überraschend, dass in Österreich eine große Zahl von Projekten gefördert wird. Die Entwicklung von Förderprogrammen erfolgt in einem wenig koordinierten Prozess und teilweise sogar in Konkurrenz zwischen Ministerien und Förderinstitutionen, die zu einer breiten Streuung der Förderungsgelder führt und dabei vermutlich zu Lasten der Zielgenauigkeit der Ausgaben geht.

Gleichzeitig bestehen, wie der Rechnungshof in seiner Mängelliste bemerkt, zahlreiche Kompetenzüberschneidungen und Doppelgleisigkeiten, die sich negativ auf die Effizienz des Fördersystems auswirken. Trotz der institutionellen Bündelung von Förderungsprogrammen und -institutionen beim AWS und der Schaffung der Forschungsförderungs-Gesellschaft (FFG), durch die ein 'one stop shop'-Prinzip teilweise realisiert wurde, gibt es noch immer viele Programme, die zu einem eher unübersichtlichen System beitragen.

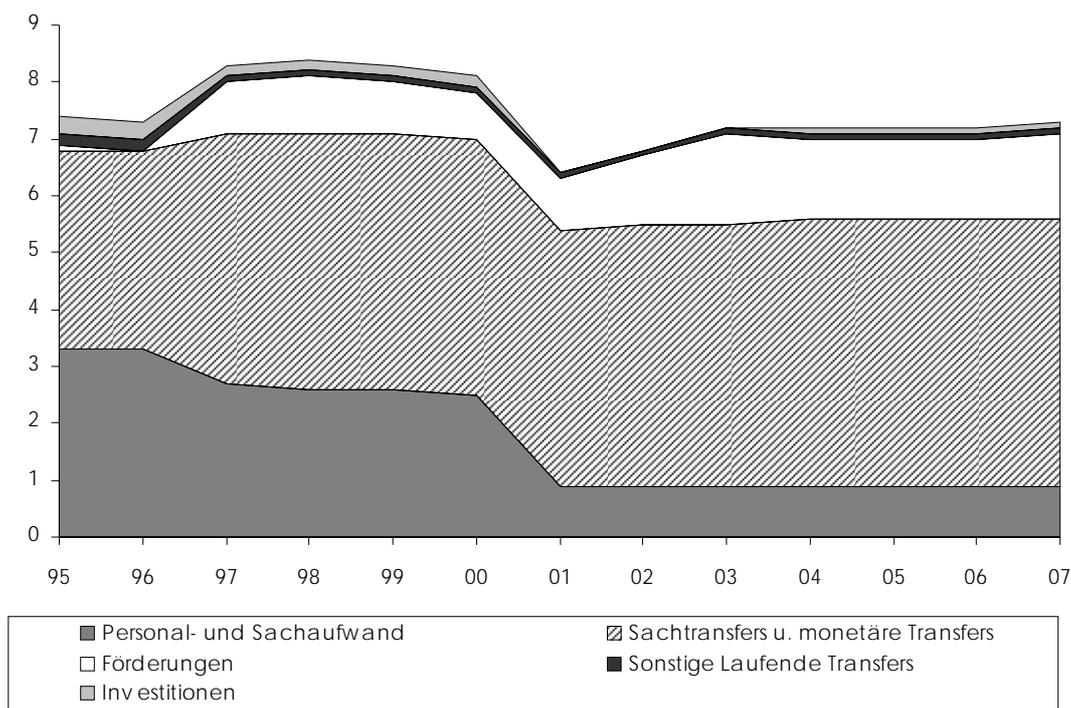
Insofern erscheint der institutionelle Konsolidierungsbedarf im Fördersystem nach wie vor beträchtlich. In diesem Kontext wären – zusätzlich zu den oben genannten grundlegenden institutionellen Reformen in der Finanzverfassung – beispielsweise anzustreben:

- die Konzentration der Förderungskompetenzen bei einer geringeren Zahl von Bundesministerien;
- die verstärkte Koordinierung der Förderungsprogramme und die Entwicklung ministeriumsübergreifender Förderstrategien;
- eine verstärkte Einbindung des Finanzministeriums bei der Koordinierung der Förderpolitiken auf Bundesebene, um das fiskalische *common pool*-Problem einzudämmen;
- die Festlegung einfacher und konkreter, möglichst quantifizierbarer Förderungsziele;
- der Verzicht auf ein 'Nebeneinander von Zielen', die sich unter Umständen sogar widersprechen;
- Mitnahmeeffekte dürften umso stärker sein, je weniger risikoreich die geförderten Investitionen sind. Zur Minimierung der Mitnahmeeffekte empfiehlt es sich, die Förderpolitik auf Investitionsprojekte mit höheren Risiken und ausgeprägten externen Effekten zu konzentrieren (*Böheim, 1998*);
- verpflichtende ex post-Kontrollen und Evaluierungen der Förderprogramme, auch durch unabhängige Institutionen;
- die Verbesserung der Transparenz für die Öffentlichkeit durch Publikation einer Subventionsdatenbank, ähnlich wie jüngst im Rahmen der EU-Agrarförderungen geschehen, und durch die Veröffentlichung der Entwicklung von geförderten Unternehmen (*Aiginger – Hutschenreither, 1991*).

Exkurs: Verlustabdeckung durch "Förderungen" im Spitalswesen

Hinter dem dynamischen Anstieg der Förderungen im Gesundheitswesen ab 1997 verbergen sich zu erheblichem Teil Abgangsdeckungen der Länder und Landeskrankenanstaltenfonds (und teils auch Gemeinden) für die Fondskrankenanstalten. Durch die Errichtung eigener Betriebsgesellschaften wurden die Krankenanstalten im Jahr 1997 zunächst in vier Bundesländern und ab dem Jahr 2001 österreichweit aus dem Staatssektor ausgegliedert und mit der erfolgten Umstellung auf die sog. leistungsorientierte Finanzierung werden die Spitäler den Marktproduzenten zugerechnet. Rechnet man sonstige laufende Transfers ein, haben sich die Förderungen im Bereich der stationären Behandlung innerhalb von zehn Jahren von 1997 bis 2007 von 1,9 Mrd. auf über 3,8 Mrd. Euro verdoppelt. Mit einem nominellen Wachstum von 8,7% p. a. seit 1997 und 7,7% p. a. seit 2002, sind die Subventionen im Gesundheitswesen wesentlich für die dynamische Entwicklung der gesamten Förderungen in Österreich verantwortlich.

Abbildung 3.20: Ökonomische Gliederung der Ausgaben im Gesundheitswesen (% BIP) 1995-2007



Q: Eigene Berechnungen nach Eurostat und Statistik Austria.

Abbildung 3.20 illustriert, dass die durch Ausgliederungen erzielten Einsparungen an Personal- und Sachaufwendungen im Gesundheitswesen größtenteils durch höhere Förderungen wieder aufgefangen werden. Während Personal- und Sachaufwendungen 1995 noch 45,1% der staatlichen Gesamtausgaben im Gesundheitswesen ausmachten, ist der Anteil bis 2007 auf 12,6% gesunken. Der Anteil der Förderungen hat demgegenüber von 1% (1995) auf 20,2%

(2007) zugenommen. Deutlich angestiegen ist auch der Anteil der monetären Sozialtransfers und sozialen Sachtransfers von 47,5% (1995) auf 65,1% (2007)¹²⁰). Insgesamt belaufen sich die Gesundheitsausgaben im Staatssektor 2007 auf 7,2% des BIP; 1995 waren es 7,3% des BIP.

Als Hauptkostentreiber werden im Gesundheitswesen üblicherweise angesehen (z. B. *Henke*, 2005):

- der medizinisch-technische Fortschritt, der zu steigender Behandlungsqualität aber auch zu Preissteigerungen im Gesundheitswesen führt (Medikamente, technisches Equipment . . .);
- die mengenmäßige Ausweitung des Leistungsportfolios;
- die zunehmende Alterung der Gesellschaft.

Aus theoretischer Perspektive spielen vor allem Informationsasymmetrien zwischen den Leistungsanbietern (im ambulanten und im stationären Bereich) und ihren 'Kunden' (Patienten, aber auch die öffentlichen Financiers) eine bedeutende Rolle. Auf Seiten der Nachfrager ist dabei ein *moral hazard*-Verhalten anzunehmen, das zu einer übermäßigen Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen und zu einer Vernachlässigung von Vorsorge- und Schadensverhütungsmaßnahmen durch den Abschluss einer Krankenversicherung führt. Insofern kann man von einem nachfrageinduzierten Angebot sprechen. Auf der Anbieterseite liegen kostentreibende Effekte vor, weil Leistungsanbieter aufgrund ihrer Informationsvorteile gegenüber Patienten und Versicherern das Angebot zum eigenen Nutzen ausdehnen, indem sie zusätzliche, aus medizinischer Sicht nicht erforderliche Leistungen durchführen. Man spricht von einer angebotsinduzierten Nachfrage (z. B. *Breyer – Zweifel – Kifmann*, 2007).

Da die Hauptursache für das hohe Subventionsvolumen in Förderungen der Krankenanstalten¹²¹) zu finden ist, drehen sich alle Fragen zu Förderungskürzungen im Grunde um die Umsetzung von Kostenoptimierungspotentialen in den Spitälern. Einschlägige Arbeiten kommen hier zu unterschiedlichen Ergebnissen. Die Unternehmensberater *Ebner et al.* (2002) befinden, dass bei einer betriebswirtschaftlichen Optimierung der Krankenanstalten Einsparungen von rund 2 Mrd. Euro im stationären Bereich möglich wären¹²²). Bei den Schätzungen stützen sich die Autoren auf ein Benchmarking, das die Einsparpotentiale aufgrund von Kostenunterschieden zwischen den Spitälern hochrechnet. Einsparungen seien vor allem durch höhere Auslastungen und kurze Verweildauern zu erzielen. In einem Vergleich von Ordenskrankenhäusern mit kommunalen Fondskrankenanstalten in Kärnten und Wien (ohne AKH) für die Jahre 1998 und 2003 bescheinigen *Hofmarcher et al.* (2005) den Ordensspitälern eine höhere Effizienz. Unter der Annahme, dass der Output der kommunalen Häuser mit der Produktivität der Ordens-

¹²⁰) In der COFOG-Rechnung werden monetäre Transfers an Haushalte und soziale Sachtransfers nicht getrennt ausgewiesen.

¹²¹) *Grossmann – Hauth* (2007) geben einen detaillierten Überblick über die Finanzierung der Krankenanstalten in Österreich.

¹²²) Zitiert nach *Zechmeister – Meichenitsch* (2004), S. 61.

häuser erwirtschaftet wird, identifizieren *Hofmarcher et al.* (2005) ein frei werdendes Subventionsvolumen in der Höhe von etwa 170 Mio. Euro allein in Wien und von 17 Mio. Euro nur in Kärnten.

Der *Bundesrechnungshof* (2002) verweist auf die im internationalen Vergleich hohe Zahl von Akutbetten in österreichischen Spitälern und ortet dabei ein *Umschichtungspotential* in den ambulanten Bereich von 2,9 Mrd. Euro bei einer Angleichung der Bettendichte an das europäische Niveau. Dabei ist freilich unklar, wie hoch damit die tatsächlichen Einsparungen im Gesamtsystem von stationärem und ambulantem Bereich wären (*Czypionka et al.*, 2007).

In einer Studie der Kärntner Fondskrankenanstalten werden durch den Bundesrechnungshof (2006A) Mängel und Einsparungspotentiale aufgezeigt, die auch in anderen Bundesländern vorliegen dürften:

- Die stationäre Versorgung Kärntens war durch angebotsinduzierte Leistungen überhöht.
- Medizinischer Fortschritt, Ausbau und Ergänzung von Fachrichtungen waren für Kostensteigerungen nach Ansicht des Rechnungshofes wenig ausschlaggebend.
- Überkapazitäten in den Spitälern und ein überoptimale Anzahl von Krankenanstalten sind wesentliche Kostentreiber.
- Hohe Kosten der stationären Versorgung verringerten Spielräume bei den Personalausgaben, so dass die Zahl der angestellten Ärzte in den Kärntner Spitälern im österreichweiten Vergleich deutlich unter dem Durchschnitt lag. Der Rechnungshof befürchtete daher auch eine unterdurchschnittliche Versorgungsqualität.

Weitere Vorschläge des *Bundesrechnungshofs* (2007), die aus anderen Fallstudien abgeleitet werden, beziehen sich auf die Vermeidung von Fehlbelegungen durch Pflegefälle, die bessere Nutzung von Kooperationsmöglichkeiten der Krankenanstalten, die Optimierung der Kooperation zwischen Abteilungen innerhalb der Spitäler, das *outsourcing* von Labor- oder Reinigungsleistungen usf. In aller Regel sind die erzielbaren Einsparungen jedoch gering oder sehr schwer quantifizierbar.

Die Bundesländer haben demgegenüber nur geringe Anreize, die Förderausgaben einzuschränken und die Spitäler zu Rationalisierungsmaßnahmen zu drängen. Dabei kommen wieder die oben diskutierten institutionellen Defizite der österreichischen Finanzverfassung zum Tragen:

- Erstens ist speziell die Krankenhausfinanzierung ein Musterbeispiel für die verflochtenen, fragmentierten und intransparenten Finanzierungs- und Kompetenzbeziehungen der Gebietskörperschaften in Österreich. So sind bei der Ressourcenplanung im Spitalswesen die Bundesländer die dominanten Akteure; sie finanzieren aber lediglich knapp die Hälfte der Ausgaben. Dies reduziert die Anreize für Kosten- und Kapazitätsverringeringen, etwa durch eine Zusammenlegung von Spitälern, ganz erheblich (*Fuentes – Wörgötter – Wurzel*, 2006).

- Zweitens sind die Krankenanstalten wichtige Arbeitgeber in den Regionen. Bisweilen handelt es sich bei Spitälern sogar um die größten Arbeitgeber des Bundeslandes¹²³). Das kurzfristige politische Interesse an der Arbeitsplatzhaltung dürfte daher langfristige Effizienzüberlegungen dominieren.
- Drittens handelt es sich beim Spitalswesen um einen politisch besonders sensiblen Bereich. Für die Politik ist es außerordentlich schwer, den Verzicht auf eine Verlustdeckung oder Schließungen von Krankenhäusern mit unterdurchschnittlicher Performance glaubwürdig anzudrohen.
- Viertens werden die Landesbudgets nahezu vollständig aus Gemeinschaftssteuern und Transfers finanziert, so dass die tatsächlichen finanziellen Lasten einer Subventionierung der Spitäler eines Landes auf die Gesamtheit der österreichischen Steuerzahler streuen.

Es handelt sich mithin auch hier um den typischen Fall eines budgetären *common pool*-Problems (*Weingast – Shepsle – Johnsen*, 1981). Einsparungen sind daher vor allem durch eine Konzentration der stark fragmentierten Entscheidungs- und Finanzierungsverantwortlichkeiten im Krankenhauswesen auf einer gebietskörperschaftlichen Ebene oder bei der Sozialversicherung zu erwarten. Die OECD (*Fuentes – Wörgötter – Wurzel*, 2006) empfiehlt die Zusammenlegung beim Bund, um vorhandene Potentiale zur Ausschöpfung von economies of scale im Gesundheitswesen zu nutzen. Mit der Etablierung der Bundesgesundheitsagentur 2005 ist insofern ein kleiner Schritt in die richtige Richtung getan.

Verkehrswesen: Beispiel ÖBB

Die Subventionierung des Bahnverkehrs ist gängige Praxis in vielen Ländern. Dahinter steht vor allem die Idee der sog. Universaldienstleistungen. Privatwirtschaftliche Verkehrsunternehmen sind nach üblicher Auffassung nicht bereit, eine flächendeckende Versorgung mit Transportdienstleistungen anzubieten, da die Bedienung kaum frequentierter und deshalb wenig rentabler Streckenbereiche gewinnmindernd wirkt. Private Anbieter werden allerdings nur deshalb keine Leistung anbieten, wenn die erzielbaren Preise nicht die Gestehungskosten decken. Durch eine räumlich differenzierte Preisgestaltung, die auch die tatsächlichen Kosten der Leistungserstellung transparenter widerspiegeln würde, könnten solche Verluste verringert werden. Sie ist jedoch politisch nicht akzeptiert.

Darüber hinaus werden als Rechtfertigung für eine Subventionierung des Gütertransportes auf der Bahn und des Personenverkehrs auch umweltpolitische ("Verlagerung des Verkehrs auf die Schiene") und sozialpolitische Argumente (Sozialtarife für bestimmte gesellschaftliche Gruppen) angeführt. Die Förderung erfolgt als "Abgeltung gemeinwirtschaftlicher oder

¹²³) In Kärnten hat allein das Krankenhaus Klagenfurt mit 4500 Mitarbeitern mehr als doppelt so viele Beschäftigte wie der größte Industriebetrieb des Landes, die Infineon. Siehe *Streissler* (2005), S. 135.

gemeinwohlorientierter Leistungen". Hinzu kommen in Österreich auch noch Förderungen für die Bahninfrastruktur.

Im Geschäftsjahr 2007 beliefen sich die gesamten Umsatzerlöse des ÖBB-Konzerns laut Geschäftsbericht auf 4,87 Mrd. Euro. Davon entfielen 2,39 Mrd. Euro (49%) auf direkte marktliche Absatzleistungen. Auf etwas über 1 Mrd. Euro (22%) belief sich die staatliche Abgeltung für Betrieb, Wartung, Inspektion und Instandsetzung der Schieneninfrastruktur, und weitere 890 Mio. Euro (18%) zur Abgeltung von Tarifstützungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen von Bund, Bundesländern und Gemeinden. Davon entfielen auf den Bund 577 Mio. Euro (ÖBB-Geschäftsbericht 2007, S. 158f.).

Generell ist zu erwarten, dass eine pauschale Subventionierung im gemeinwirtschaftlichen Bereich insgesamt nur wenig unternehmerische Effizienzreize setzt (*Puwein*, 2000, S. 685): "Die ÖBB entscheiden über den Einsatz der Züge. Regionalzüge sind oft schwach frequentiert, Busse oder Anrufsammeltaxis könnten zum Teil die gewünschten Verkehrsleistungen billiger, kundenfreundlicher und ressourcenschonender erbringen." Insofern stellt sich auch in diesem Bereich das konstatierte *moral hazard*-Problem: Ineffiziente Leistungen des subventionierten Anbieters führen zu Verlusten, die vom Staat wieder aufgefangen werden. Damit werden wiederum die Anreize des Managements zu Einspar- und Effizienzsteigerungsmaßnahmen verringert, so dass der Bedarf an weiteren öffentlichen Zuschüssen immer weiter zunimmt. Die Verlustabdeckungsverpflichtung des Bundes wurde daher durch eine leistungsorientierte vertragliche Regelung ersetzt.

Puwein (2000) kritisiert in diesem Zusammenhang jedoch, dass die mit der Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen verbundenen Ziele nur vage formuliert sind, so dass eine Effizienz- oder Effektivitätsprüfung kaum möglich ist. Auch die sozialpolitische Treffsicherheit der Subventionierung von Fahrpreisermäßigungen ist infrage zu stellen. Umstritten ist weiters die 'Gemeinwirtschaftlichkeit' der Leistungen im Güterverkehr, für die es nach *Puwein* kaum eine zwingende Begründung ergibt. Insgesamt erscheint daher eine kritische Überprüfung der Subventionierung mit Blick auf ihre Höhe und ihre Zielgenauigkeit angezeigt.

Wohnbauförderung

Der Bund gewährt im Rahmen der Wohnbauförderung jährlich Zweckzuschüsse in Höhe von 1,78 Mrd. Euro an die Bundesländer (gedeckelt). Wie die Wohnbauförderungsmittel konkret vergeben werden, wurde bereits 1989 in die Kompetenz der Bundesländer übertragen. Die Mittel waren bis 2001 nur für den Wohnbau vorgesehen. Seit 2001 ist die ursprüngliche Zweckbindung erheblich gelockert. Die Länder können nunmehr diese Mittel auch für Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Infrastruktur sowie zur Erreichung von Umweltzielen einsetzen. Bislang verwendeten sie die Zuschüsse jedoch weiterhin fast ausschließlich für den Wohnungsbau, nur ein ganz geringer Teil kam der Infrastruktur zu Gute. Die gesamten Ausgaben für die Wohnbauförderung betragen im Durchschnitt der letzten zehn Jahre rund 2,4 Mrd. Euro pro Jahr. Dabei ist allerdings zu beachten, dass nur die verlorenen Zuschüsse als Ausga-

ben im Sinne der VGR anzusehen sind. Gewährte Darlehen zu marktüblichen Konditionen sind als Finanztransaktionen nicht verschuldungswirksam. Die Darlehensvergabe zählt nicht als Ausgabe, die Tilgung nicht als Einnahme.

Die Wohnbauförderung Österreichs steht schon seit vielen Jahren im Fokus einer besonderen Subventionskritik. Dabei wird einerseits darauf hingewiesen, dass durch die Förderungen die Bau- und Finanzierungskosten niedrig gehalten wird, durch ein verstetigtes Neubauvolumen ein gutes Angebot an leistbarem Wohnraum geschaffen wird und auch positive Beschäftigungseffekte auf die Bauwirtschaft ausgehen (z. B. *Czerny – Weingärtler, 2007*). Auch Klimaschutzaspekte gewinnen zunehmend an Bedeutung (z. B. Förderung energiesparender Maßnahmen). Andererseits wird auf Ineffizienzen der Förderungsgestaltung und -wirkung hingewiesen (*Felderer et al., 1999, Raschauer et al., 2001*). Ein Kernproblem ist dabei, dass die tatsächliche Inzidenz der Förderungen unklar ist. Im internationalen Vergleich wies Österreich im Jahr 2001 den mit Abstand höchsten Anteil an Objektförderungen mit einem Wert von 78% am gesamten Fördervolumen (indirekte Förderungen eingerechnet) auf. In Deutschland belief sich dieser Anteil auf 20%, in Schweden nur auf 7% (vgl. *Stagel, 2004*). Bemerkenswert ist die sehr breite "Durchdringung" in Österreich: Über 80% der bewilligten Neubauten werden gefördert (*Oberhuber et al., 2005*). Dies nährt zumindest Zweifel an der sozialen Treffsicherheit der Maßnahmen, da Haushalte mit niedrigen bis mittleren Einkommen ohne entsprechende Eigenmittel nicht in den Genuss der Förderungen kommen können. Die Zielgenauigkeit sozialpolitisch motivierter Förderungen ist bei einer pauschalen Förderung ganzer Branchen eher gering.

Relativ klar ist demgegenüber, dass die Baubranche, speziell die gemeinnützigen Bauvereinigungen und Wohnbauinvestoren, von den Förderungen profitieren. Generell ist auch die Frage zu stellen, inwieweit der Wohnungsmarkt überhaupt einer solchen staatlichen Intervention bedarf: Die Kapitalmärkte können Finanzierungen in ausreichendem Umfang zur Verfügung zu stellen. Die Notwendigkeit einer staatlich gesicherten Wohnversorgung praktisch aller Einkommensschichten dürfte heute kaum noch gegeben sein¹²⁴). "Nicht-leistbares Wohnen" kann im Übrigen auch von einer intensiven und baukostentreibenden Überregulierung herühren. Es wäre daher zu überprüfen, ob auf einen Teil der Förderungen verzichtet werden könnte, wenn solche Vorschriften abgeschafft werden.

Förderungen für die Landwirtschaft

Nationale Förderungen für die Landwirtschaft können prinzipiell nur im Gesamtkontext einer europäischen Förderungspolitik gesehen werden.

Vermutlich wenige Subventionen dürften in der Wissenschaft und in der Öffentlichkeit so intensiv debattiert werden wie die Agrarförderungen in Europa. Vor allem in den Wirtschafts-

¹²⁴) Zur ökonomischen Rechtfertigung der Wohnbauförderung mithilfe einschlägiger Vorstellungen von Marktunvollkommenheiten siehe etwa *Nowotny (2006)*.

wissenschaften werden grundlegende Zweifel an der ökonomischen und der verteilungspolitischen Rationalität und Effizienz zahlreicher Maßnahmen der europäischen Agrarpolitik vorgebracht. Insbesondere auch durch die jüngeren Preisentwicklungen auf einzelnen Agrarmärkten wird die Notwendigkeit einer auf die Landwirtschaft bezogenen sektoralen Förderungs- und Unterstützungspolitik immer stärker angezweifelt (z. B. *Wichern*, 2004).

Ein beträchtlicher Teil der direkten Fördermittel für die österreichische Landwirtschaft stammt aus dem EU-Budget. Im Jahr 2006 beliefen sich die reinen EU-Mittel auf gut 1,4 Mrd. Euro. Dabei werden Maßnahmen aus dem Bereich der 'ersten Säule' der GAP vollständig aus dem EU-Haushalt bestritten (*Fritz – Sinabell*, 2006). Die nationalen Förderungen sind größtenteils Ko-Finanzierungen von EU-Maßnahmen der sog. 'zweiten Säule', dem Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums.

Die Vermischung von nationaler Förderung mit der EU-Agrarförderung erschwert allerdings Subventionskürzungen auf der Ebene der Mitgliedsländer beträchtlich, denn dies würde im Prinzip darauf hinauslaufen, von der EU bereitgestellte Förderungsmittel freiwillig nicht abzurufen – was die österreichische Nettoposition gegenüber dem EU-Budget verschlechtern würde. Eine durchgreifende Reform der nationalen Agrarsubventionen ist mithin nur im europäischen Kontext möglich.

Übersicht 3.22: Gesamtsumme der Förderungen für die Land- und Forstwirtschaft (EU-, Bundes- und Landesmittel) 2002-2007

| Ausgabenpositionen | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 (2) |
|---|--------------------------------|-------|-------|-------|-------|----------|
| | In Mio. € | | | | | |
| Gesamtsumme der Förderungen für die Land- und Forstwirtschaft (EU-, Bundes- und Landesmittel (1)) | 2.092 | 2.140 | 2.212 | 2.421 | 2.369 | 2.304 |
| davon EU-Mittel | 1.120 | 1.164 | 1.228 | 1.432 | 1.394 | 1.387 |
| Bundesmittel | 452 | 462 | 448 | 483 | 484 | 452 |
| Landesmittel (2) | 520 | 514 | 536 | 506 | 491 | 465 |
| Summe der Bundes- und Landesmittel | 972 | 976 | 984 | 989 | 975 | 917 |
| | Veränderung gegen Vorjahr in % | | | | | |
| Gesamtsumme der Förderungen für die Land- und Forstwirtschaft (EU-, Bundes- und Landesmittel (1)) | | +2.3 | +3.4 | +9.4 | -2.1 | -2.7 |
| davon EU-Mittel | | +3.9 | +5.5 | +16.6 | -2.7 | -0.5 |
| Bundesmittel | | +2.2 | -3.0 | +7.8 | +0.2 | -6.6 |
| Landesmittel (2) | | -1.2 | +4.3 | -5.6 | -3.0 | -5.3 |
| Summe der Bundes- und Landesmittel | | +0.4 | +0.8 | +0.5 | -1.4 | -5.9 |
| Anteil der Förderungen, die direkt an die Bauern/Bäuerinnen ausbezahlt werden | | | | | | |
| BMLFUW (3) (in Mio. €) | 1.663 | 1.684 | 1.648 | 1.949 | 1.886 | 1.900 |
| BMLFUW (3) (in % zu Gesamtsumme) | 80 | 79 | 75 | 80 | 80 | 82 |

Q: BMF und BMLFUW.

1) Inklusive der Förderungen, die vom Bundesministerium für Finanzen verwaltet werden.

2) EU und Bundesmittel für 2006 laut BVA; Wert für Länder geschätzt.

3) Alle Förderungen, die direkt auf das Konto der Bauern/Bäuerinnen überwiesen werden, werden als Direktzahlungen bezeichnet; Wert für 2007 geschätzt.

Die Summe der Agrarförderungen aus Bundes- und Landesmitteln (in administrativer Rechnung) belief sich 2006 auf 975 Mio. Euro. Hinzu kamen EU-Mittel in Höhe von 1,4 Mrd. Euro und indirekte Förderungen in Höhe von 365 Mio. Euro für land- und forstwirtschaftliche Betriebe. Die in der VGR ausgewiesenen nationalen Förderungen des Agrarbereichs (einschließlich der sonstigen laufenden Transfers) wurden oben für das Jahr 2007 mit rund 1 Mrd. Euro geschätzt.

Zu einem beachtlichen Teil dürften die staatlichen Hilfen für die Landwirtschaft einen strukturkonservierenden Effekt haben und notwendige Strukturanpassungen im Agrarsektor entschleunigen. Durch Subventionen werden nicht nur die gegenwärtig in der Landwirtschaft Beschäftigten vor einem Strukturwandel geschützt, sondern es werden beständig neue Humanressourcen attrahiert, woraus sich ein neuerlicher Subventionsbedarf 'rechtfertigt'.

Die Re-Fokussierung eines Teils der Agrarpolitik auf Umweltziele liefert allerdings neue Rechtfertigungsansätze einer Subventionierung. Eine saubere und lebenswerte Umwelt gilt dabei als klassischer Fall öffentlicher Güter, sodass eine Bereitstellung über den Markt nicht funktionieren würde. Gleichwohl zeigt sich, dass die agrarpolitischen Förderungen im Rahmen der zweiten Säule auch noch eine ganze Reihe anderer Maßnahmen stützen, die nur bedingt ökonomisch zu rechtfertigen sind. Hierunter fallen insbesondere Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen, Betriebsberatungsdienste, Investitionsförderungsmaßnahmen, der Ausbau der mit der Land- und Forstwirtschaft verbundenen Infrastruktur, die Diversifizierung zu nicht landwirtschaftlichen Tätigkeiten (Fremdenverkehr) sowie die Dorferneuerung und -entwicklung. Die Wirksamkeit und Effizienz dieser Förderungen wäre zu überprüfen.

Umweltschädliche Förderungen

Generell sollte auch geprüft werden, inwieweit durch einzelne Subventionstatbestände kontraproduktive Umweltwirkungen erzielt werden. Diese finden sich v. a. bei den indirekten Förderungen, können aber auch die direkten Subventionen betreffen. Neben der generellen Überprüfung geförderter Projekte sollte auch untersucht werden, ob bzw. inwieweit die Produktion energie- und emissionsintensiver Branchen durch Förderungen begünstigt wird. Priorität sollte die Überprüfung oder Reform jener Subventionsmaßnahmen haben, die unmittelbar den Verbrauch von natürlichen Ressourcen negativ beeinflussen.

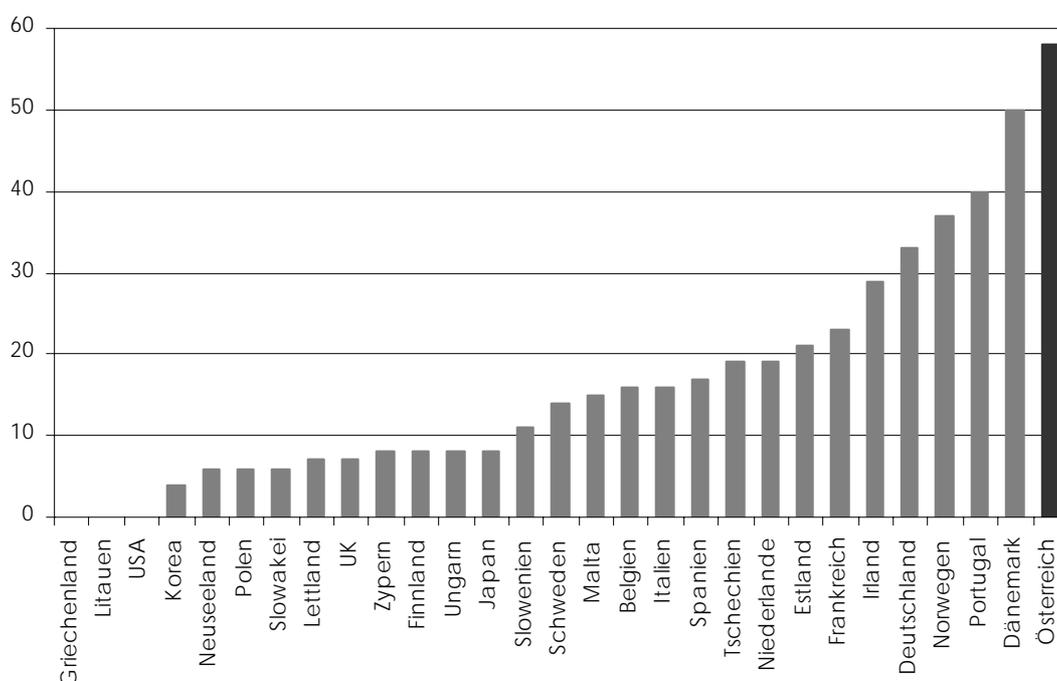
Generell unterliegt z. B. jede agrarpolitische Maßnahme, die potentiell intensitätsändernd wirkt, einem Trade-Off: Förderungen, die zur Aufrechterhaltung der Produktion beitragen, führen notwendigerweise dazu, dass zusätzliche Agrargüter erzeugt werden. Viele agrarische Inputs haben potentiell umweltschädigende Wirkungen und die Produktionsprozesse selbst können ebenfalls zu Belastungen führen. Nur wenn es gelingt, diese Anreize auf jene Gebiete zu beschränken, in denen eine Aufgabe der Bewirtschaftung negative Folgen für das regionale Ökosystem haben würde, ist eine derartige Maßnahme sinnvoll. In allen anderen Fällen wird mit öffentlichen Mitteln eine Verschlechterung der Umweltsituation herbeigeführt, die Maßnahme wäre damit als umweltkontraproduktiv einzuschätzen (*Hofreither et al., 2001*).

Zu prüfen wäre also, inwieweit durch Subventionen im Agrarbereich, im Energie- und im Versorgungsbereich oder im Rahmen der Wohnbauförderung solche kontraproduktiven Umweltwirkungen erzeugt werden. Dabei sollte eine Umstellung der Fördermaßnahmen angestrebt werden, wie sie beispielsweise im Agrarbereich durch die Produktionsentkopplung der EU-Direkthilfen schon weit vorangetrieben wurde, oder über eine generelle Kürzung der Förderungen nachgedacht werden.

Kultur

Überprüfenswert erscheinen auch die österreichischen Förderungen in der COFOG-Abteilung 08 ("Kultur, Sport, Religion, Freizeit"). Ein internationaler Vergleich der Pro-Kopf-Subventionen für das Jahr 2005 (Euro-KKS) zeigt, dass Österreich hier mit 58 Euro-KKS je Einwohner mit Abstand an der Spitze liegt. In Deutschland betragen die Förderungen etwas über 30 Euro je Einwohner. Dem vom Institut für Kulturmanagement und Kulturwissenschaft (2007) herausgegebenen Bericht zur Kulturfinanzierung des Bundes zufolge beliefen sich die gesamten öffentlichen Pro-Kopf-Kulturausgaben (also nicht nur die Förderungen) Österreichs im Jahr 2004 auf 240 Euro. Deutlich führend in dieser Statistik ist San Marino, mit Ausgaben von knapp 1600 Euro je Einwohner. Österreich folgt aber bereits auf Platz zwei. Zum Vergleich: Nach dieser Abgrenzung tätigt Deutschland Kulturausgaben in Höhe von 96 Euro pro Kopf.

Abbildung 3.21: Förderungen im Bereich Kultur, Sport, Freizeit, Religion (in Euro-KKS pro Kopf) 2005



Q: WIFO-Berechnungen nach Eurostat.

Für Förderungen im Bereich sog. "meritorischer Güter", zu denen die Kulturförderungen zu zählen sind, bedarf es aus finanzwissenschaftlicher Perspektive einer besonders starken Rechtfertigung, denn die Begründung beruht auf dem durchaus umstrittenen Konzept von vermeintlichen Präferenzverzerrungen und Informationsdefiziten der Bürger hinsichtlich der 'wahren Nutzen' der Güter (*Musgrave, 1959*).

Einer Studie des IHS (2008) zufolge wirken Kultursubventionen über ihre direkten, indirekten und konsuminduzierten Effekte gesamtwirtschaftlich positiv. Nach Berechnungen des IHS

"... erhält die öffentliche Hand etwa 91% der gegebenen Förderungen über Wertschöpfungskette und Konsumeffekte zurück. Zusätzlich kann aber auch von Folgeeffekten des Betriebs von Kunst- und Kultureinrichtungen ausgegangen werden. Die zahlreichen Touristinnen und Touristen, die Österreich aufgrund des vielfältigen kulturellen Angebots besuchen, tragen mit ihren im Inland getätigten Ausgaben wesentlich zur österreichischen Wirtschaft bei."

In dieser Analyse wird allerdings weder die Frage gestellt, ob und inwieweit die geförderten Institutionen ihre Leistungen auch ohne Subventionen bereitgestellt hätten, noch welche Verdrängungswirkungen die Förderungen für (potentielle) Wettbewerber haben oder welche negativen Verzerrungswirkungen von der steuerlichen Mittelaufbringung ausgehen.

3.3 Fazit

Sowohl die Untersuchung der Verwaltungskosten als auch die Betrachtung der Förderungen hat erhebliche Effizienzpotentiale aufgezeigt.

Auf der Basis international vergleichender **Benchmarking-Analysen** können rechnerische, **mittel- bis langfristige Effizienzpotentiale** in der Hoheitsverwaltung und im Förderungswesen abgeleitet werden, wobei

- Potentiale in der **Hoheitsverwaltung** zwischen $\frac{3}{4}$ und $2\frac{1}{2}$ Mrd. Euro liegen könnten,
- Potentiale durch **Deregulierungsmaßnahmen** bis zu $\frac{1}{2}$ Mrd. Euro betragen würden und
- Potentiale durch einen **allgemeinen Förderungsabbau** von $3\frac{1}{2}$ bis zu 5 Mrd. Euro aus dem internationalen Vergleich ableitbar wären.
- Hinzu kommen noch – ohne detailliertere Einzelstudien schwer bezifferbare – Potentiale durch Effizienzsteigerungen im **Gesundheitswesen**. Ein Abbau von Ineffizienzen im Krankenhausbereich könnte den Subventionsbedarf entsprechend verringern. Auch der Bereich der Transferleistungen an private Haushalte wird in dieser Studie nicht nach Einspar- und Effizienzverbesserungsmöglichkeiten untersucht.

Die Berechnungen stützen sich im Wesentlichen auf internationale Ausgabenvergleiche. Dabei wurden allerdings nicht nur die jeweiligen Ausgaben (in % des BIP oder je Einwohner) gegenüber gestellt, sondern es wurde versucht, **strukturellen Einflussfaktoren**, die als **exogene Determinanten der Ausgabenhöhe** in den jeweils untersuchten Ausgabenkategorien eine

Rolle spielen, so weit wie möglich Rechnung zu tragen, um eine adäquate Vergleichsbasis zu erhalten.

Diese Vorgehensweise impliziert, dass die ermittelten Effizienzreserven oft nur durch grundlegende Reformen der institutionellen Strukturen realisiert werden können, die einen **mehrjährigen Zeithorizont** voraussetzen. Zum Auffinden kurzfristiger Einsparungsmöglichkeiten in den öffentlichen Haushalten sind die angewendeten Methoden internationalen Kosten- und Effizienzvergleiche weniger geeignet. Kurzfristig entstehen bei der Implementierung von institutionellen Reformmaßnahmen häufig sogar zusätzliche *Anlaufkosten (up-front cost)*, etwa durch Reibungsverluste bei der Re-Organisation von Verwaltungseinheiten.

Die Analysen zeigen, dass insbesondere die Bevölkerungsgröße und der Entwicklungsstand (Pro-Kopf-BIP, Wirtschaftsstrukturen) die Ausgaben der Länder für Verwaltung und für Förderungen in erheblichem Maße bestimmen. Die über die durch strukturelle Faktoren determinierten Ausgaben hinaus gehenden Aufwendungen werden dabei als theoretische Einsparungs- oder Effizienzpotentiale interpretiert.

Für die Ermittlung der Potentiale wurden im Sinne einer '*best practice*'-Analyse bei der Untersuchung der **Verwaltungskosten** jene Länder als Vergleichsmaßstab herangezogen, die – nach Korrektur für exogene Einflussfaktoren – die geringsten Ausgaben haben. Nicht berücksichtigt wurden Länder, die sich (noch) in einem ökonomischen Aufholprozess befinden.

Im Mittelpunkt der diskutierten Reformvorschläge stehen institutionelle Veränderungen in der Organisation der Verwaltung und im Förderungswesen. Dahinter steht die Idee, dass nachhaltige Einsparerfolge nur durch die Veränderung der Rahmenbedingungen für die Entscheidungsträger in Bürokratie und Politik gewährleistet werden können. Nach herrschender Auffassung bestimmen die institutionellen Rahmenbedingungen vor allem die Effizienz der Aufgabenerfüllung durch den Staat. **Substantielle Effizienzgewinne lassen sich nur realisieren, wenn die institutionellen Ursachen der identifizierten Mängel und Defizite beseitigt werden.** In der vorliegenden Studie konnten mögliche Reformfelder und -maßnahmen allerdings nur grob abgesteckt werden. Die praktisch realisierbaren Potentiale lassen sich nur in tiefer gehenden Detailstudien ermitteln. Hier ist noch weiterer Forschungsbedarf gegeben.

Im Rahmen der bisher in Kapitel 2 und Kapitel 3 erfolgten Ausgabenvergleiche wurde implizit davon ausgegangen, dass die Qualität der staatlichen Aufgabenerfüllung zwischen den Ländern vergleichbar ist. Einsparvorschläge beruhen auf der Annahme, dass die Performance durch Ausgabenkürzungen nicht beeinträchtigt wird. Die Frage, ob die öffentliche Verwaltung, das Förderungswesen, das Bildungs- oder das Gesundheitswesen zu hohe Kosten verursachen, ist jedoch ohne den Vergleich, welche Leistungen mit welcher Qualität – als welche Performance - erbracht werden, nicht vollständig zu beantworten.

Nachfolgend werden deshalb in Kapitel 4 auf der Basis umfangreicher Literaturstudien die Effizienz und die Effektivität der staatlichen Mittelverwendung in Österreich im internationalen

Vergleich in ausgewählten Politikbereichen (Hoheitsverwaltung, öffentliche Bildungsausgaben, Gesundheitswesen, öffentlich finanzierte Forschung) untersucht.

Literaturhinweise zu Kapitel 3

- Aiginger, K., Hutschenreither, G. (1991): Förderungsberichte als Instrument der Effizienzkontrolle, in: Gantner, M. (Hrsg.): Handbuch des öffentlichen Haushaltswesens, Wien, 183-201.
- Andel, N. (1970): Subventionen als Instrument des finanzwissenschaftlichen Interventionismus, Tübingen.
- Andel, N. (1977): Subventionen, in: Albers, W. u.a. (Hrsg.): Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 7, Stuttgart u.a., 491-510.
- Bauer, H. (Hrsg.) (2008): Finanzausgleich 2008: Ein Handbuch, Wien, Graz.
- Bauer, H., Schratzenstaller, M. (Hrsg.) (2008): Stärkung der subnationalen Steuerautonomie und intragovernmentale Transfers, Wien, Graz.
- Blankart, C.B. (2006): Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 6. Aufl., München.
- Bleaney, M., Gemmill, N., Kneller, R. (2001): Testing the Endogenous Growth Model: Public Expenditure, Taxation and Growth over the Long-Run, Canadian Journal of Economics 34, 36-57.
- Blöchliger, H. (2007): Federal Austria, Fiscally Centralised, in: Bauer, H., Schratzenstaller, M. (Hrsg.): Stärkung der subnationalen Steuerautonomie und intragovernmentale Transfers, Wien, Graz, 68-79.
- Blöndal, J. (2005): Market-type Mechanisms and the Provision of Public Services, OECD Journal on Budgeting 5, 79-106.
- Blöndal, J., Bergvall, D. (2007): Budgeting in Austria, OECD Journal on Budgeting 7, 39-75.
- Böheim, M. (1998): Die Zukunft der Wirtschaftsförderung in Österreich. Der Reformbedarf des Systems aufgrund geänderter Rahmenbedingungen, WIFO-Monatsberichte 68, 281-287.
- Brennan, G., Buchanan, J.M. (1980): The Power to Tax, Cambridge.
- Breton, A., Scott, A. (1978): The Economic Constitution of Federal States, Toronto.
- Breyer, F., Zweifel, P., Kifmann, F. (2007): Gesundheitsökonomie. 5. Aufl., Berlin.
- Bröthaler, J., Bauer, H., Schönböck, W. (2006): Österreichs Gemeinden im Netz der finanziellen Transfers: Steuerung, Förderung, Belastung, Wien, New York.
- Bruce, N. (1990): Measuring Industrial Subsidies: Some Conceptual Issues, OECD Department of Economics and Statistics Working Paper 75, Paris.
- Buchanan, J.M. (1975): The Limits of Liberty, Chicago.
- Bundeskanzleramt (2007): Die Altersstruktur des Bundespersonals: Implikationen und Vorschau bis 2020, Wien.
- Bundeskanzleramt (2008): Das Personal des Bundes 2008, Download unter:
<http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=31497>
- Bundesrechnungshof (2001): Ausgliederung von Staatsaufgaben. Voraussetzungen - Grenzen - Nutzen. Berichte Bund 2001/5. Download unter:
http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/Teilberichte/Fundstellen/Bund_2001_5_1.pdf.
- Bundesrechnungshof (2006): Hauptprobleme der öffentlichen Finanzkontrolle, Öffentliche Förderungen, Download:
www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/Teilberichte/Salzburg/Salzburg_2006_01/Salzburg_2006_01_1.pdf.
- Bundesrechnungshof (2006a): Komponenten des Bruttonationaleinkommens (insbesondere Konsumausgaben des Staates): Teilnahme an der Prüfung des Europäischen Rechnungshofes, Bericht des Rechnungshofes Reihe Bund 2006/7. Download unter:
http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/2006/berichte/berichte_bund/Bund_2006_07.pdf

- Bundesrechnungshof (2007): System des Förderungswesens und ausgewählte Förderungsbereiche, Bericht des Rechnungshofes Reihe Vorarlberg 2007/4. Download unter:
http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/Berichte/Vorarlberg/Vorarlberg_2007_04.pdf
- Bundesrechnungshof (2007): Vorschläge des Rechnungshofs zur Verwaltungsreform und zum Bürokratieabbau. Reihe Positionen 2007/1, Wien.
- Bundesrechnungshof (2008): Verwaltungs- und Kontrollsystem für Fördermittel des Europäischen Sozialfonds in Österreich, Bericht des Rechnungshofes Reihe Bund 2008/3. Download unter:
http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/2008/berichte/berichte_bund/Bund_2008_03.pdf
- Curristine, T. (2005): Government Performance: Lessons and Challenges, OECD Journal on Budgeting 5, 127-150.
- Czerny, M., Weingärtler, M. (2007): Wohnbau und Wohnhaussanierung als Konjunkturmotor. WIFO-Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit.
- Czypionka, T. et al. (2007): Effizienz im Gesundheitswesen: Alles ganz einfach?, Health System Watch I/2007, 1-7
- Demsetz, H. (1969): Information and Efficiency: Another Viewpoint, Journal of Law and Economics 12, 1-22.
- Donges, B. et al. (2006): Den Subventionsabbau umfassend voranbringen, Berlin.
- Europäische Kommission (2006): Berechnung der Verwaltungskosten und Verringerung der Verwaltungslasten in der Europäischen Union, Arbeitsdokument der Kommission, KOM 2006(691) endg.
- European Commission (2002): Public Finances in EMU 2002, Brüssel.
- Eurostat (2007): Manual on sources and methods for the compilation of COFOG Statistics: Classification of the Functions of Government (COFOG), Eurostat Methodologies and Working Papers 2007 Edition, Luxemburg.
- Feld, L., Kirchgässner, G., Schaltegger, C. (2003): Decentralized Taxation and the Size of Government, CESifo Working Paper 1087.
- Feld, L., Schneider, F. (2002): Zum Wandel des föderalistischen Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsspektrums, in: Theurl, E., Winner, H., Sausgruber, R. (Hrsg.): Kompendium der österreichischen Finanzpolitik, Wien, 675-703.
- Felderer, B. et al. (1999): Die Entwicklung der regionalen Wohnraumnachfrage in Österreich. IHS-Studie im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Angelegenheiten.
- Fleischmann, E., Walder, H. (2007): Internationale Ansätze zur Verbesserung der Effizienz und Effektivität von Staatsausgaben, Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich 48, S. 297-311,
- Ford, R., Suyker, W. (1990): Industrial Subsidies in the OECD Economies, OECD Economic Studies 15, 37-81.
- Fritz, O., Sinabell, F. (2006): Die Kohäsions- und Agrarpolitik im neuen Finanzrahmen der EU, WIFO-Monatsberichte 77, 817-833.
- Fuentes, A., Wurzel, E., Wörgötter, A. (2006): Reforming Federal Fiscal Relations in Austria, OECD Economics Department Working Paper 474, Paris.
- Furubotn, E., Richter, R. (1991): The New Institutional Economics: An Assessment, in: Furubotn, E.G., Richter, R. (Hrsg.): The New Institutional Economics, Tübingen, 1-32.
- Gelauff, G., Lejour, A. (2006): Five Lisbon Highlights. The Economic Impact of Reaching these Targets. CPB Document 104.
- Grossekettler, H. (2001): Privatisierung. Bloßes Instrument der Haushaltskonsolidierung oder ordnungspolitische Notwendigkeit?, Westfälische Wilhelms-Universität Münster, Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge, Beitrag Nr. 331.
- Grossmann, B., Hauth, E. (2005): Entwicklung der öffentlichen Beschäftigung in Österreich 1997 bis 2003. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen, Wien.
- Grossmann, B., Hauth, E. (2007): Verwaltungs- und Pensionsreformen im öffentlichen Dienst sowie Finanzierung des Krankenanstaltenwesens, hrsg. v. Staatsschuldenausschuss, Wien.
- Grüne, M. (1997): Subventionen in der Demokratie, Frankfurt/M.
- Gwartney, J.D., Lawson, R. (2007): Economic Freedom of the World: 2007 Annual Report, Vancouver.
- Hansmeyer, K.-H. (1973): Subventionsabbau – ein finanzpolitischer Evergreen, in: Wirtschaftsdienst 53, S. 125-130.

- Hansmeyer, K.-H. (1977): Transfers an Unternehmen (Subventionen), in: Andel, N. u.a. (Hrsg.): Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 1, 3. Aufl., Tübingen, S. 959-996.
- Hauptmeier, S., Heipertz, M., Schuknecht, L. (2007): Expenditure reform in industrialised countries: a case study approach, in: Fiscal Studies 28, S. 293-342.
- Henke, K.-D. (2005): Was ist uns die Gesundheit wert? Probleme der nächsten Gesundheitsreform und ihre Lösungsansätze, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 6, 95-111.
- Hofmarcher, M., Riedel, M., Röhring, G. (2005): Die Leistungsfähigkeit der Ordenskrankenhäuser könnte „ansteckend“ sein, Health System Watch II/2005, 6-12.
- Hofreither, M. et al. (2001): Umweltkontraproduktive Förderungen im Bereich der Landwirtschaft. Forschungsbericht im Auftrag des BMLFUW, Wien.
- Inman, R.P. (1990): Public Deficits and Fiscal Policies: How to Decide?, in: American Economic Review 80, Papers and Proceedings, 81-85.
- Institut für Höhere Studien (2008): Prüfung ausgewählter geförderter Kunst- und Kultureinrichtungen bezüglich ihrer ökonomischen Wirkungen in Österreich. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Kultur.
- Institut für Kulturmanagement und Kulturwissenschaft (2007): Bericht zur Kulturfinanzierung des Bundes 2006, Wien.
- Kox, H. (2005): Intra-EU differences in regulation-caused administrative burdens for companies, CPB Memorandum Paper.
- Kramer, H. (2001): Der öffentliche Dienst als Standortfaktor, in: Fuchs, W., Horvath, O. (Hrsg.): Wirtschaftsstandort Österreich. Von der Theorie zur Praxis, Wien, 229-239.
- Kramer, H. (2004): Internationaler Vergleich der Verwaltungskosten. Volkswirtschaftliche und Wirtschaftspolitische Interpretation, WIFO-Studie im Auftrag des Instituts für Föderalismus.
- Lödl, M.C. (2008): Die Reform des Bundeshaushaltsrechts, Zeitschrift für Rechtspolitik 16, 101-113.
- Lonti, Z., Woods, M. (2008): Towards Government at a Glance: Identification of Core Data and Issues Related to Public sector Efficiency, OECD Working Paper on Public Governance 7, Paris.
- May, K.-U. (2002): Haushaltskonsolidierung durch Ausgabekürzungen, Frankfurt/M.
- Moe, T. (1990): Political Institutions: The Neglected Side of the Story, in: Journal of Law, Economics, and Organization 6, S. 213-253.
- Mueller, D.C. (2003): Public Choice III, Cambridge.
- Musgrave, R.A. (1959): The Theory of Public Finance, New York.
- Naschold, F. (1995): Modernisierung des Staates. Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors, 3. Aufl., Berlin.
- Neven, D., Röller, L.-H. (2000): The Political Economy of State Aid: Econometric Evidence for the Member States, in: Neven, D., Röller, L.H. (Hrsg.): Industrial Policy in Europe and the Member States, Berlin, 25-37.
- Niskanen, W.A. (1971): Bureaucracy and Representative Government, Chicago, New York.
- Niskanen, W.A. (1975): Bureaucrats and Politicians, in: Journal of Law and Economics 18, S. 617-643.
- Nowotny, E. (2006): Wohnbaupolitik und Wohnbauförderung – Wirtschafts- und finanzpolitische Aspekte, in: Hoscher, Wala, Wurm (Hrsg.), Jahrbuch Wohnbauförderung 2006, 35-43.
- Oberhuber, A. et al. (2005): Benchmarking Nachhaltigkeit in der Wohnbauförderung der Bundesländer, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie.
- Obermaier, A. (2000): Kostenrechnung als Element der Verwaltungsreform, WIFO-Monatsberichte 73, 285-294.
- Obermann, G., Obermaier, A., Weigel, W. (2002): Evaluierung von Ausgliederungen: Kriterien für eine umfassende Bewertung. Studie im Auftrag der Standortpartnerschaft WKÖ-GÖD, Wien.
- Obinger, H., Zohlnhöfer, R. (2007): Abschied vom Interventionsstaat? Der Wandel staatlicher Subventionsausgaben in den OECD-Ländern seit 1980, Swiss Political Science Review 13, 203-236.
- OECD (2003): Economic Surveys: Austria, Paris,

- OECD (2005): Modernising Government, Paris.
- OECD (2006): Subsidy reform and Sustainable Development, Paris.
- OECD (2007): Economic Surveys: Austria, Paris.
- Olson, M. (1982): The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities, New Haven.
- Österreich-Konvent (2003): Ausschuss 7 Reformaspekte zur Privatwirtschaftsverwaltung. Diskussionsgrundlage für die 6. Ausschusssitzung am 17. Dezember 2003.
- Ostrom, E. (1983): A Public Choice Approach to Metropolitan Institutions: Structure, Incentives, and Performance, in: Social Science Journal 20, S. 79-96.
- Peneder, M. (2008): The Problem of Private Under-Investment in Innovation: A Policy Mind Map, WIFO Working Paper 313.
- Perotti, R., Kontopoulos, Y. (2002): Fragmented Fiscal Policy, in: Journal of Public Economics 86, S. 191-222.
- Pilichowski, E., Türkisch, E. (2008): Employment in Government in the Perspective of the Production Costs of Goods and Services in the Public Domain, OECD Working Papers on Public Governance 8, Paris.
- Pitlik, H. (2007): Theoretische Eckpunkte einer grundlegenden Reform des aktiven Finanzausgleichs, WIFO-Monatsberichte 80, 951-964.
- Pitlik, H., Wirth, S. (2003): Do Crises Promote the Extent of Economic Liberalization? An Empirical Test, European Journal of Political Economy 19, 565-581.
- Puwein, W. (2000): Die gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Österreichischen Bundesbahnen, WIFO-Monatsberichte 73, 675-687.
- Puwein, W. (2005): Effizienzsteigerungen in der Verkehrsinfrastruktur durch Privatisierungsschritte, WIFO-Monatsberichte 78, S. 175-189.
- Raschauer, B. (2001): Bericht der Aufgabenreformkommission, zum Download unter <http://www.staedtebund.at/de/oestb/archiv/service/verwaltungsreform-raschauer.pdf>
- Rieger, H., Platzer, A. (2008): Handbuch EU-konformer Förderungen, 6. Aufl., München.
- Rossmann, B. (2001): Ausgliederungen – kein Ersatz für eine Reform des öffentlichen Sektors, in: WISO 24, S. 139-157.
- Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen (2003): Finanzierung, Nutzerorientierung und Qualität. Band I: Finanzierung und Nutzerorientierung, Band II: Qualität und Versorgungsstrukturen.
- Schedler, K., Ösze, D. (2001): Performance Measurement in Öffentlichen Verwaltungen, in: Klingebiel, N. (Hrsg.): Performance Measurement und Balanced Scorecard, München, 259-276.
- Schedler, K., Proeller, I. (2006): New Public Management, 3. Aufl., Bern u.a.
- Schatzenstaller, M. (2008): Der neue Finanzausgleich 2008 bis 2013: Grundsätzliche Reform wieder verschoben, WIFO-Monatsberichte 81, 35-42.
- Schwartz, G., Clements, B. (1999): Government Subsidies, Journal of Economic Surveys 13, 199-147.
- Shelton, C.A. (2007): The Size and Composition of Government Expenditure, in: Journal of Public Economics 91, S. 2230-2260.
- Stadt Wien (2008): Rechnungsabschluss 2007, Download unter: <http://www.wien.gv.at/finanzen/budget/ra07/>.
- Stagel, W. (2004): Wohnbauförderung und Wohnversorgung im internationalen Vergleich. Gutachten des Instituts für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften ISW im Auftrag der öö. Landesregierung, Ressort Wohnbau.
- Statistik Austria (2008): Gebarungen und Sektor Staat 2007, Teil 1, Wien.
- Steger, G. (2008): Die Haushaltsreform des Bundes, in: Sorger, V. et al. (Hrsg.): Herausforderung Verwaltungsreform, Wien, 275-286.
- Steger, G., Mungenast, C. (2005): Grundlagen für ein modernes Haushaltswesen, in: Steger, G. (Hrsg.): Öffentliche Haushalte in Österreich, 2. Aufl., Wien, 445-467.

- Streissler, A. (2005): Gesundheitsdienstleistungen, in: Arbeiterkammer Wien (Hrsg.): Zwischen Staat und Markt – aktuelle Herausforderungen der öffentlichen Dienstleistungserbringung. Reihe Zur Zukunft öffentlicher Dienstleistungen, Nr. 6, Wien, 120-133.
- Stübler, W. (2003): Auswirkungen von Ausgliederungen auf den Schuldenstand und das Defizit gemäß den Maastricht-Kriterien, in: Gröhs, B. et al. (Hrsg.): Ausgliederungen. Privatwirtschaftliche Aktivitäten der öffentlichen Hand, Wien, S. 65-75.
- Thöne, M. (2005): Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame öffentliche Ausgaben ("WNA"), FiFo-Forschungsbericht Nr. 2, Köln.
- Tirole, J. (1994): The Internal Organization of Government, Oxford Economic Papers 46, 1-29.
- von Hagen, J., Harden, I. (1994): National budget processes and fiscal performance, European Economy. Reports and Studies 3, 311-418.
- Weingast, B., Shepsle, K., Johnsen, C. (1981): The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distribution Politics, Journal of Political Economy 89, 642-664.
- Wichern, R. (2004): Economics of the Common Agricultural Policy, European Economy Economic Papers 211.
- Williamson, O.E. (1975): Markets and Hierarchies. Analysis and Anti-Trust Implications, New York.
- Williamson, O.E. (1985): The Economic Institutions of Capitalism, New York.
- Williamson, O.E., (1999): Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economics Perspective, in: Journal of Law, Economics, and Organization 15, 306-342.
- Zechmeister, I., Meichenitsch J. (2004): Analyse und Empfehlungen zur zukünftigen Finanzierbarkeit des Gesundheitswesens. Studie im Auftrag der ‚ARGE Öllinger‘/Grüner Klub im Nationalrat. Wien.

Angelika Pasterniak unter Mitarbeit von Thomas Kostal

4. Effizienz und Performance des öffentlichen Sektors Österreichs

Die Untersuchung von Ausgabenstrukturen des öffentlichen Sektors in den Kapiteln zwei und drei bedient sich im Grundsatz einer rein inputorientierten Sichtweise. Die Qualität der Ausgabenstrukturen wird daran gemessen, mit welchem finanziellen Volumen bestimmte, als 'produktiv' oder 'nicht-produktiv' eingestufte Ausgabenkategorien im öffentlichen Budget aufscheinen. Es wird somit implizit unterstellt, dass der Ressourceneinsatz vollständig effizient erfolgt und dass zwischen den Inputs und den direkten Outputs, bzw. den volkswirtschaftlich angestrebten Wirkungen (Outcomes), der Staatsausgaben eine quasi-lineare Beziehung besteht.

Es ist jedoch nicht sichergestellt, dass die eingesetzten finanziellen Ressourcen in allen Politikbereichen immer zieladäquat und effizient verwendet werden. Die Analyse der staatlichen Ausgabentätigkeit mit dem Ziel einer Aufdeckung von Kürzungs- und Umschichtungspotentialen in öffentlichen Haushalten kann daher nicht nur am jeweiligen Volumen der Budgetpositionen (Inputs) festgemacht werden. Vielmehr sind die Effizienz und die Effektivität der Mittelverwendung von ausschlaggebender Bedeutung.

Neuere empirische Analysen deuten jedenfalls darauf hin, dass in einzelnen Politikfeldern zwischen den Ländern zum Teil erhebliche Unterschiede in der Effizienz und in der Effektivität bei der öffentlichen Aufgabenerfüllung vorliegen. So zeigt sich in den einschlägigen Studien insbesondere, dass hohe Ausgaben für eine bestimmte Staatsaufgabe nicht immer mit einer Verbesserung der öffentlichen Leistungen einhergehen. Insofern liefert die vorliegende Literatur zur Effizienzmessung im öffentlichen Sektor einen wichtigen Beitrag zum Entwurf einer rationalen Strategie der Verbesserung der Ausgabenstrukturen der öffentlichen Haushalte.

Nach einer Einführung in die Grundlagen der Effizienzmessung im öffentlichen Sektor (Abschnitt 4.1) wird in den nachfolgenden Abschnitten 4.2 bis 4.6 die vorhandene empirische Evidenz zur Effizienz des gesamten öffentlichen Sektors sowie in den Politikfeldern öffentliche Verwaltung, Bildung, Gesundheit sowie Forschung und Entwicklung aufgearbeitet. Insbesondere wird der Abstand Österreichs von der jeweiligen empirischen Effizienzgrenze gezeigt, um daraus Ansatzpunkte für einen potenziellen politischen Handlungsspielraum (Ausgabenkürzung oder Effizienzsteigerung) aufzuzeigen. Ein exaktes Einsparungspotential lässt sich aus der hoch aggregierten Analyse allerdings nicht unmittelbar ableiten. Dazu sind weiterführende Tiefenstudien notwendig, die insbesondere die im internationalen Vergleich unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen und politischen Zielvorgaben berücksichtigen.

Die folgenden Abschnitte sind für jedes Politikfeld folgendermaßen aufgebaut:

- Zunächst werden potenzielle Performance- und Inputindikatoren sowie Datenquellen vorgestellt, die auch zumeist in Effizienzstudien verwendet werden.

- Danach wird anhand von einschlägigen Studien gezeigt, wo Österreich im Abstand zur jeweiligen Effizienzgrenze liegt.
- Im Detail wird dargelegt, ob möglicherweise identifizierte Ineffizienzen Österreichs in bestimmten Politikfeldern mehr auf den Performanceabstand (Höhe der "Output-effizienz") oder mehr auf den Inputabstand (Höhe der "Inputeffizienz") zurückzuführen ist.
- Zusätzlich wird exemplarisch anhand ausgewählter Performanceindikatoren der Abstand zur Effizienzgrenze¹²⁵⁾ mit neueren Daten grafisch gezeigt und aufgrund dessen die Input- und Output-Effizienzwerte berechnet.
- Abschließend werden die empirischen Ergebnisse zusammengefasst, wobei die Bandbreiten der Effizienzwerte unterschiedlicher Studien sowie potentielle Referenzländer hervorgehoben und die Ergebnisse einer kritischen Würdigung unterzogen werden.

Die Hauptergebnisse dieses Kapitels werden in Abschnitt 4.7 zusammengefasst.

4.1 Einführung in die Grundlagen der Effizienzmessung

4.1.1 Bedeutung der Effizienzmessung

Öffentliche Haushalte unterliegen einem permanenten Druck des Ausgabenwachstums. Dieser beruht in den vergangenen Jahrzehnten insbesondere auf den Herausforderungen der Globalisierung und des internationalen Standortwettbewerbs sowie auf den budgetären Lasten einer alternden Bevölkerung. Während eine alternde Bevölkerung mit überproportional steigenden (Sozial-)Ausgaben, insbesondere für Pensionen und Langzeitpflege einhergeht, beschränken Globalisierung (durch mobiles Kapital und mobile Steuerzahler) und Standortwettbewerb die Möglichkeiten zusätzlicher Einnahmenlukrierung. Hohe Steuern lösen außerdem allokativer Verzerrungen aus, die wachstumshemmend wirken. Aus ökonomischer und finanzwissenschaftlicher Sicht sprechen somit einige Argumente für eine Rückführung oder zumindest eine Stabilisierung der öffentlichen Ausgaben.

Im Rahmen der europäischen Einigung führen diese Argumente zu den Initiativen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes und der Lissabon-Strategie. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt soll die finanzielle Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte sichern und negative wirtschaftliche Auswirkungen aufgrund nicht-nachhaltiger Haushalte, insbesondere auf die gemeinsame Währung, verhindern. Die Lissabon-Strategie soll das Wirtschaftswachstum und die Beschäftigung in Europa stärken. Der öffentliche Sektor hat aufgrund seines bedeutenden Anteils an der Gesamtwirtschaft sowie aufgrund seiner Aufgaben (z. B. im Bildungsbereich) eine große Bedeutung bei der Verwirklichung dieser Ziele.

¹²⁵⁾ Die hypothetische Effizienzgrenze wird dabei nach der "Free Disposal Hull" (FDH)-Methode ermittelt. Siehe dazu die Ausführungen im Kasten "Methoden der Effizienzmessung im Überblick".

Dem Ausgabenwachstum muss daher mit Einsparungen im öffentlichen Sektor begegnet werden. Wo diese Einsparungen ansetzen sollen, lässt sich mit einer ausschließlichen Inputbetrachtung jedoch nur unzureichend bestimmen. Vielmehr müssen die Ergebnisse und Wirkungen des Staatshandelns mit einbezogen werden, um – durch eine Gegenüberstellung von finanziellen Inputs und Performance – Reformvorschläge zu erarbeiten, die zu einer effizienteren Ressourcenallokation führen. Der ausgabenpolitische Mittelbedarf zur Erfüllung der Staatsaufgaben ist umso größer, je geringer die Effizienz und die Zielgenauigkeit (Effektivität) des staatlichen Mitteleinsatzes sind. Für eine höhere Effizienz des öffentlichen Sektors spricht auch eine aufgrund von Public Management-Reformen gestiegene Transparenz der Regierungspolitik, weshalb Effizienzsteigerungen auch zunehmend von der Bevölkerung verlangt werden (vgl. *Afonso et al.*, 2006, S. 5).

Studien zur Effizienzmessung des öffentlichen Sektors im internationalen Vergleich decken (relative) Input- und Outputineffizienzen auf. Aus den ermittelten rechnerischen Ineffizienzen lässt sich allerdings nur bedingt ein exakt quantifizierbares Potential zur Ausgabeneinsparung bzw. zur Performancesteigerung ableiten, weil die untersuchten Politikfelder im internationalen Vergleich unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen unterliegen und politische Präferenzen in den hochaggregierten Analysen nicht abgebildet werden. In diesen Studien werden jedoch Referenzländer identifiziert, die potenziell als best practice-Kandidaten herangezogen werden können, um beispielsweise institutionelle Differenzen zu identifizieren oder Reformen anderer Länder zu beobachten.

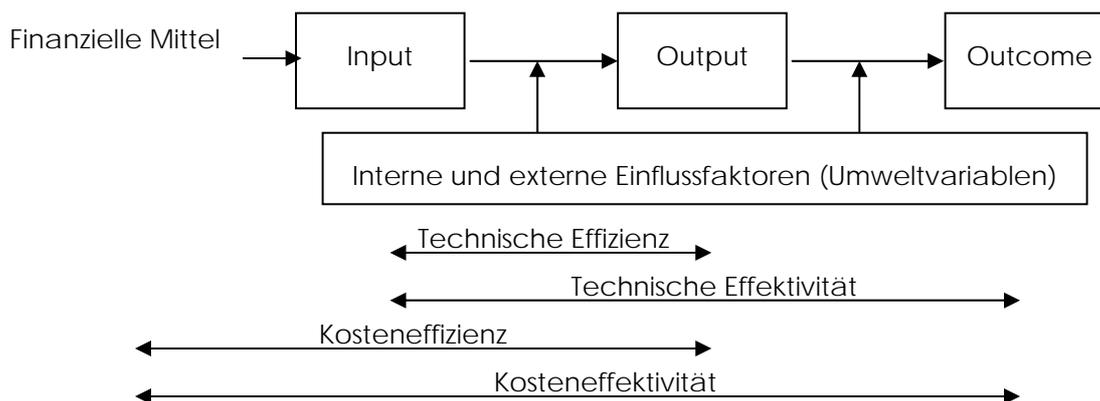
Die Relevanz von best practice-Analysen lässt sich auch mit der europäischen Einigung begründen, die zu einer Konvergenz von politischen Zielen geführt hat und sich in weiterer Folge auch in einer Konvergenz politischer Maßnahmen widerspiegelt. In den best practice-Vergleichen müssen die strukturellen und institutionellen Determinanten der Effizienz herausgearbeitet werden, um politische Handlungsoptionen – Ausgabeneinsparungen und/oder Performanceverbesserungen – im Detail aufzuzeigen. Inputseitige Effizienzreserven müssen nicht automatisch zu Ausgabeneinsparungen führen, sofern politische Grundsatzentscheidungen zur Erreichung bestimmter wirtschaftspolitischer Ziele (bspw. einer forcierten Förderung des Wirtschaftswachstums) getroffen wurden. In diesem Fall sind jedoch jedenfalls Reformen zur Performancesteigerung umzusetzen.

4.1.2 Grundbegriffe der Effizienzmessung

Genereller Ausgangspunkt von Effizienzmessungen ist die Erfassung der Performance. Dabei wird von einem stilisierten Produktionsprozess im öffentlichen Sektor ausgegangen (siehe Abbildung 4.1): Finanzielle Mittel werden für die Bereitstellung bzw. für die Benützung realer (physischer) Ressourcen eingesetzt. Diese monetären und realen Inputs werden zu Outputs (Güter und Dienstleistungen, die der Bevölkerung, Unternehmen oder anderen Regierungseinheiten zur Verfügung gestellt werden) verarbeitet. Mit den Outputs werden (erwünschte oder auch nicht erwünschte) Wirkungen bzw. Ergebnisse (Outcomes) erzielt, die zur Erfüllung

der politischen Vorgaben beitragen. Die Realisierung eines bestimmten Outputs bzw. Outcomes kann als Performance bezeichnet werden. Bei Performancevergleichen ist außerdem der Aspekt der Leistungsqualität zu beachten, da sonst beispielsweise eine Verringerung der Qualität aufgrund einer Ausgabensenkung mit einer Erhöhung der Effizienz verwechselt werden könnte.

Abbildung 4.1: Produktionsprozess im öffentlichen Sektor



Q: Basierend auf Mandl et al. (2008), European Commission (2008).

4.1.2.1 Effizienzmessung

Das Ziel der Performancemessung ist letztlich, die Effizienz und Effektivität der eingesetzten Ressourcen zu ermitteln. Effizienz ist ein Maß dafür, mit welchem Erfolg die Inputs zu Outputs verarbeitet werden ("doing things right"), während Effektivität den Grad der Wirksamkeit von öffentlichen Aktivitäten ("doing the right things") beschreibt (OECD, 1994). Je nachdem, ob Output oder Outcome den eingesetzten finanziellen Mitteln oder den eingesetzten realen Ressourcen gegenübergestellt werden, wird zwischen technischer und Kosteneffizienz bzw. -effektivität unterschieden (siehe Abbildung 4.1).

Die Produktion ist dann effizient, wenn der gewünschte Output mit minimalen Inputs hergestellt wird (inputorientiert) oder wenn der Output bei gegebenen Inputs maximiert wird (outputorientiert). Ob input- oder outputorientierte Effizienz angestrebt wird, ist eine politische Entscheidung. Eine Outputorientierung erscheint im Sinne einer Strategie der Verbesserung der Qualität öffentlicher Finanzen vor allem für jene Ausgabenbereiche sinnvoll, von denen hohe Wachstumsimpulse zu erwarten sind. Input-Ineffizienzen deuten vor allem in jenen Ausgabenfeldern, die als weniger bedeutend für das langfristige Wachstum angesehen werden, auf Einsparpotentiale hin.

Während bereits die genaue Zuordnung der Inputs zu den Outputs im öffentlichen Sektor nicht unproblematisch ist, ist die Messung der Effektivität zusätzlich erschwert, da der gewünschte Outcome im Allgemeinen durch ein ganzes Bündel unterschiedlicher Aktivitäten

erreicht werden soll. Vor allem haben gerade auf dieser Messebene externe Einflussfaktoren eine große Bedeutung. Eine effiziente öffentliche Produktion gewährleistet nicht unbedingt, dass mit den erzeugten Outputs die gewünschten Wirkungen erzielt werden, oder es ist möglich, dass die Bezieher der öffentlichen Leistungen mit dem erzielten Output nicht zufrieden sind.

Die Besonderheiten des öffentlichen Sektors bzw. die Eigenschaften öffentlicher Güter und Dienstleistungen erschweren die Messung der Performance gegenüber dem Privatsektor. Insbesondere ist als problematisch zu sehen, dass der öffentliche Sektor vielfältige Ziele verfolgt, die nicht selten miteinander in Konflikt stehen. Die Definition eines geeigneten Outcomes wird dadurch erschwert.

4.1.2.2 Performanceindikatoren

Die Qualität jeder Effizienzmessung hängt in erster Linie davon ab, inwieweit geeignete Indikatoren gefunden werden, um Inputs, Outputs und Outcomes zu erfassen. Indikatoren können sowohl quantitativer als auch qualitativer Natur sein. Qualitative Indikatoren können in quantitative umgewandelt werden, bspw. mittels Kodierung von Umfrageergebnissen.

Outputs umfassen die bereitgestellten Güter und Dienstleistungen eines öffentlichen Programms bzw. einer Aktivität. Mithilfe von Outputs kann sowohl die Effizienz (relatives Maß) als auch die Produktivität (absolutes Maß) gemessen werden. Eine Konzentration auf die Outputmessung birgt jedoch gewisse Schwächen, da der Fokus auf die eigentliche Wirkung der Programme möglicherweise verloren geht. Politiker und die Öffentlichkeit denken üblicherweise primär in Projektwirkungen und weniger in Outputs und es wird nur wenig Information für die zukünftige Zielformulierung gewonnen (*Kristensen et al., 2002*).

Die Performance- und Effizienzmessung setzt daher im Idealfall am Outcome (Ergebnis, Wirkung) an. Nachdem die direkte Zuordnung von Outputs zu Outcomes zumeist schwer fällt, wird oftmals zwischen Zwischenergebnissen (intermediäre Outcomes) und Endergebnissen unterschieden. Erstere stellen direkte Konsequenzen eines Outputs dar (z. B. Lebenserwartung), während letztere näher an übergeordneten politischen Zielen ansetzen (z. B. guter Gesundheitszustand). Das unmittelbare Ergebnis ist daher als intermediärer Outcome zu sehen und die weiterführenden Wirkungen als endgültiger Outcome (*OECD, 2001B*).

Aufgrund der hier skizzierten, vielschichtigen Abgrenzungsprobleme zwischen Output, intermediärem und finalem Outcome wird bei der nachfolgenden Darstellung der Ergebnisse empirischer Studien nur der Begriff der Performance verwendet. Sofern von "Output" gesprochen wird, beziehen sich die Autoren immer auf Effizienzdarstellungen (z. B. Outputeffizienz, Outputseite). Gleichzeitig wird im empirischen Teil nicht zwischen Effizienz und Effektivität unterschieden, sondern es wird für beide Begriffe "Effizienz" verwendet und daher auch nur zwischen Kosten- und technischer Effizienz unterschieden.

4.1.2.3 Externe und interne Einflussfaktoren

Die Performance des öffentlichen Sektors ist nicht nur durch die jeweils eingesetzten Inputs, sondern auch durch externe ("Umweltvariablen") und interne Einflussfaktoren determiniert. Dazu zählen institutionelle, strukturelle oder sozio-ökonomische Gegebenheiten oder sonstige länderspezifische Charakteristika, die nur teilweise oder auch nur langfristig von der Politik beeinflussbar sind. Solche Umweltfaktoren sind zu einem gewissen Grad dafür ausschlaggebend, dass die Effizienz bzw. die Effektivität der Leistungserstellung zwischen den Ländern zum Teil stark voneinander abweicht (vgl. *Mandl et al.*, 2008).

4.1.3 Effizienzmessung in der Praxis

Die Messung der Effizienz des öffentlichen Sektors erfolgt sowohl auf makroökonomischer als auch auf mikroökonomischer Ebene. Auf makroökonomischer Ebene wird entweder die Performance des gesamten öffentlichen Sektors geeigneten Inputvariablen gegenübergestellt, oder es werden einzelne öffentliche Aufgabenbereiche (z. B. Bildung, Gesundheit, Infrastruktur) bzw. Teilbereiche einzelner Aufgaben (z. B. primäre Bildung, Krankenhauswesen) im internationalen Vergleich betrachtet. Sofern als Inputs Ausgaben herangezogen werden, wird in den Studien auch von Kosteneffektivität gesprochen. Studien mit realen Inputs hingegen messen die technische Effizienz (siehe Abbildung 4.2). Auf mikroökonomischer Ebene kann die Effizienz auch ausschließlich für ein Land erhoben werden, z. B. Vergleich der Effizienz von einzelnen Schulen oder Krankenhäusern.

Zur Messung der Effizienz werden parametrische und nicht-parametrische Methoden (insbesondere FDH und DEA; siehe Kasten) herangezogen. Letztere kommen gerade für internationale Effizienzvergleiche häufig zum Einsatz, da die Anzahl der beobachteten Einheiten ("DMU"¹²⁶) üblicherweise relativ gering ist, parametrische Methoden aber eine hohe Anzahl an Beobachtungen benötigen. Zur "Kontrolle" der nicht-parametrischen Ergebnisse wird daher manchmal zusätzlich eine Stochastic Frontier Analysis (siehe Kasten) auf Basis der selben Daten berechnet (z. B. *Sutherland et al.*, 2007, *Sutherland – Price*, 2007).

In die nicht-parametrischen Analysen fließen im Allgemeinen keine Faktoren ein, die außerhalb des Einflussbereiches der DMUs (der öffentlichen Sektoren) liegen. Exogene Faktoren könnten zwar als Inputs in nicht-parametrischen Effizienzanalysen berücksichtigt werden. Dabei droht aber die Gefahr, dass aufgrund einer hohen Anzahl an "Inputs", besonders viele DMUs (Länder) als effizient erscheinen (*Pedraja-Chaparro et al.*, 2005, S. 350). Weiters werden DMUs mit besonders ungünstigen Werten bei Umweltvariablen automatisch effizient, weil keine unmittelbaren "Peers" gefunden werden können. Alternativ werden zwei- (z. B. *Afonso – St. Aubyn*, 2006B, *Verhoeven et al.*, 2007) oder mehrstufige Analysen (siehe *Pedraja-Chaparro et al.*, 2005, S. 350) ausgeführt. Der erste Schritt ist eine gewöhnliche Effizienzberechnung (z. B.

¹²⁶) Decision Making Unit.

mittels FDH oder DEA). Im zweiten Schritt fließen die ermittelten Effizienzwerte als abhängige Variable in eine Regressionsanalyse ein, die durch externe Einflussfaktoren erklärt werden sollen¹²⁷).

Methoden der Effizienzmessung im Überblick

Effizienz lässt sich in der Praxis nur relativ messen. Die jeweilige Performance ist Vergleichs- (Optimal-) werten gegenüberzustellen. Diese Werte ergeben sich aus Ergebnissen vergangener Perioden, anderen vergleichbaren Ausgabenprogrammen oder Organisationen, internationalen Vergleichswerten (Benchmarking) oder Zielen, die von der Regierung gesetzt wurden (siehe auch *OECD*, 2001B). Eine Bewegung zum Optimalwert entspricht einer Verbesserung der Effizienz.

In der Praxis wird die Effizienz mit mathematischen und statistischen Methoden gemessen. In seltenen Fällen werden "Effizienzmaße" gebildet, die eigentlich die Produktivität messen, z. B. wenn Outputs zu Inputs in Beziehung gesetzt werden. Diese Maße eignen sich für einen Periodenvergleich (Mandl et al., 2008, S. 7f), nicht jedoch für den internationalen Vergleich.

Verschiedene Studien verwenden parametrische und nicht-parametrische Techniken zur Effizienzmessung. Ziel ist in beiden Fällen die Berechnung einer "Produktionsmöglichkeitengrenze" (Effizienzgrenze; siehe Abbildung 4.2). Diese Effizienzgrenze kann allerdings bloß als "best-practice"-Grenze interpretiert werden (*Pestieau*, 2007, S. 6). Sie ist maßgeblich vom Sample, d. h. der Zahl der DMUs, der Inputs und Outputs sowie von Ausreißern bestimmt.

Bei nicht-parametrischen Ansätzen, wie der Free Disposal Hull (FDH)-Technik oder der Data Envelope Analysis (DEA) müssen keine Annahmen über die funktionale Form der Input-/Output-Beziehung getroffen werden. Für die Effizienzgrenzen der nicht-parametrischen Methoden muss lediglich festgelegt werden, ob die die Datenwolke "umhüllende" Funktion stufenweise (FDH) oder kontinuierlich (DEA), letztere entweder konvex (mit variablen Skalenerträgen) oder proportional (mit konstanten Skalenerträgen) sein soll (siehe Abbildung 4.2). Die Input- und Outputeffizienz berechnen sich dann als Beziehung zwischen der Lage des jeweiligen Datenpunkts und dem Abstand von der Effizienzgrenze. DMUs, die auf der Effizienzgrenze liegen sind effizient (Wert "1"); innerhalb der Grenze liegende DMUs haben einen Effizienzwert kleiner 1. Ein Effizienzwert von 0,7 auf der Inputseite bedeutet beispielsweise, dass die gleiche Performance mit 30% geringerem Inputeinsatz erreicht werden kann, während der gleiche Wert auf der Outputseite bedeutet, dass die gemessene Performance 30% unterhalb eines effizienten Outputs liegt.

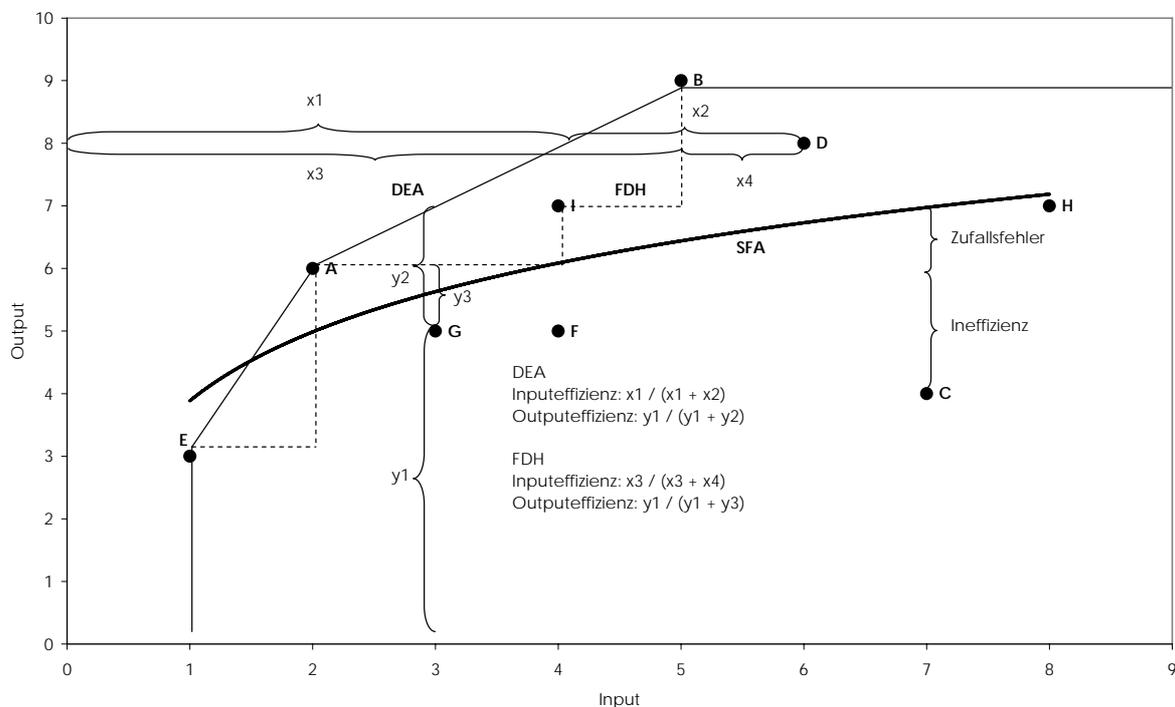
Die Berechnung bei nicht-parametrischen Methoden erfolgt mittels mathematischer Programmierung. Für jede DMU wird der Effizienzwert als Distanz von der Effizienzgrenze, d. h. einer Linearkombination der relevanten "effizienten" Einheiten ("Peers") der Inputs und Outputs berechnet (*European Commission*, 2008, S. 142). Die Gewichtung erfolgt für jede DMU separat und wird dermaßen festgelegt, dass der jeweilige Effizienzwert maximiert wird (*Pedraja-Chaparro et al.*, 2005, S. 348f).

¹²⁷) In der Praxis wird dafür entweder eine Tobit-Regression verwendet oder es kommt ein Bootstrap-Algorithmus zum Einsatz (siehe auch *European Commission*, 2008, S. 143).

Nicht-parametrische Ansätze haben den Vorteil, dass sie einfach einsetzbar und transparent sind, mit einer geringen Stichprobengröße auskommen und multiple Outputs berücksichtigen können. Der Nachteil besteht jedoch darin, dass die Ergebnisse stark von der Zusammensetzung und der Größe der Stichprobe sowie der Auswahl der Input- und Outputindikatoren abhängen. Weiters sind diese Methoden besonders sensibel gegenüber Messfehlern, statistischen Verzerrungen (noise) und Ausreißern, die jedoch mit bestimmten Techniken zu korrigieren sind (Mandl et al., S. 9). Die Anzahl der Inputs und Outputs ist in der Praxis begrenzt, da sonst die Anzahl der effizienten DMUs zu groß wird. Ein wesentlicher Nachteil nicht-parametrischer Methoden ist, dass externe Einflussfaktoren nicht direkt in der Berechnung berücksichtigt werden können (European Commission, 2008, 142f). Dazu müssen "zweistufige" Analyseverfahren angewendet werden.

Bei der parametrischen (ökonometrischen) Methode der Stochastic Frontier Analysis (SFA) muss vorab eine Annahme über die funktionale Form der Effizienzgrenze getroffen werden (z. B. Cobb-Douglas-Form oder "translog"; Pestieau, 2007, S. 6). Die Kurve verläuft "durch" die Datenwolke (Abbildung 4.2). Der Abstand eines Datenpunktes von der Kurve wird in zwei Teile zerlegt, den Zufallsfehler und die Ineffizienz. Obwohl bei dieser Methode vorab wesentliche Annahmen getroffen werden müssen (und eine große Anzahl an Beobachtungen erforderlich ist), liegt der Vorteil dieser Methode darin, dass statistische Verzerrungen (noise) und Umweltvariablen berücksichtigt werden können. Außerdem sind statistische Tests möglich (European Commission, 2008, S. 142).

Abbildung 4.2: Methoden der Effizienzmessung im Vergleich



Q: Eigene Darstellung in Anlehnung an European Commission (2008, S. 142).

Um Messfehlern oder Ausreißern zu begegnen, können Daten aus unterschiedlichen Perioden herangezogen werden. Die Einzelergebnisse können auf unterschiedliche Weise für jedes Land aggregiert werden (*Pedraja-Chaparro et al.*, 2005, S. 353): (1) Berechnung der Effizienzwerte für mehrere Perioden separat und Bildung eines Durchschnittswertes für jede untersuchte Einheit, (2) Verwendung von Periodendurchschnittswerten in Effizienzanalysen (z. B. *Afonso et al.*, 2005) oder (3) für jede untersuchte Einheit fließen Daten aus unterschiedlichen Perioden in die Berechnung ein. Die Effizienzwerte für jede Einheit werden im Anschluss aggregiert (z. B. *Räty – Luoma*, 2005).

4.1.4 Probleme der Effizienzmessung

Studien zur Effizienz des öffentlichen Sektors liefern einfach zu interpretierende, plakative Ergebnisse. Die Aussagekraft solcher Studien ist aber begrenzt, wenn die gewählten Performanceindikatoren die Outcomes nur unzureichend abbilden, die Zielfunktionen der DMUs nicht übereinstimmen, die Datenqualität der verwendeten Indikatoren unzureichend ist und Umweltfaktoren (externe Einflüsse) die Ergebnisse maßgeblich bestimmen:

- **Auswahl der Indikatoren:** Die Performance wird in Effizienzstudien häufig mit synthetischen Indikatoren gemessen. Die Auswahl dieser Einzelindikatoren erfolgt aber in manchen Fällen – zumeist aufgrund mangelnder Alternativen – nach subjektiven Kriterien. Auch stellt die Gewichtung der Einzelindikatoren bei der Aggregation ein komplexes Problem dar. Insbesondere bei der Aggregation von Indikatoren verschiedener Dimensionen (z. B. aus den Bereichen Allokation, Distribution, Stabilisierung) ist nicht immer klar, was der synthetische Indikator tatsächlich misst. Um dem Gewichtungsproblem zu entgehen, kommen bei der Effizienzmessung oftmals nicht-parametrische Methoden zum Einsatz, bei denen mehrere Input- und Outputvariablen berücksichtigt werden können, ohne vorab eine Gewichtung dieser Variablen vorzunehmen.
- **Zielfunktionen:** Implizit wird in Studien, die die Effizienz des öffentlichen Sektors international vergleichen, angenommen, dass alle betrachteten Länder die gleiche Zielfunktion verfolgen. Dies kann für ausgewählte Politikbereiche zumindest näherungsweise zutreffend sein, z. B. im Bildungs- oder Gesundheitswesen, wenngleich durchaus auch in diesen Politikfeldern unterschiedliche politische Präferenzen und Unterschiede im sozioökonomischen Entwicklungsstand Einfluss auf die jeweiligen wirtschaftspolitischen Zielvorstellungen haben. Die jeweilige Zielfunktion wird zwischen den Ländern jedoch stärker abweichen, wenn beispielsweise die Effizienz des gesamten öffentlichen Sektors gemessen wird.
- **Datenqualität:** Für einen internationalen Performancevergleich müssen homogene Daten vorliegen, die im Idealfall auch die unterschiedlichen Organisationsformen bei der Bereitstellung öffentlicher Leistungen zum Ausdruck bringen. Insbesondere die Abgrenzung zwischen öffentlichem und privatem Sektor muss vergleichbar sein. Probleme bestehen insbesondere in jenen Politikbereichen, in denen zusätzlich private Inputs eine Rolle für die Performance spielen (z. B. im Bildungswesen oder im Gesundheitswesen), und deshalb für

die Effizienzmessungen berücksichtigt werden müssen. Zumeist werden daher für die Untersuchung des Bildungs- und Gesundheitswesens nicht lediglich der öffentliche Mitteleinsatz, sondern die Gesamtausgaben von privatem und öffentlichem Sektor herangezogen. Weiters muss die Qualität der Inputs und Outputs vergleichbar sein, oder die Indikatoren müssen bezüglich der Qualität bereinigt werden (*Mandl et al., 2008*).

- **Umweltfaktoren und verzögerte Wirkungen:** Zur Messung von Wirkungen (Outcomes) werden Performanceindikatoren herangezogen (z. B. Lebenserwartung, Bildungserfolg in Form von PISA-Ergebnissen), die nur bedingt auf bestimmte Outputs (und in weiterer Folge auch Inputs) zurückgeführt werden können, weil externe Faktoren ("Umweltfaktoren") einen entscheidenden Einfluss haben. Darüber hinaus kann als problematisch angesehen werden, dass die Wirkungen von öffentlichen Programmen sich nicht unmittelbar einstellen, sondern dass sich der Erfolg bestimmter Programme oder von Reformen des öffentlichen Sektors erst nach mehreren Jahren in den Performanceindikatoren widerspiegelt (vgl. *Mandl et al., 2008*).

Bei der Interpretation der Ergebnisse ist weiters zu berücksichtigen, dass Studien der Effizienzmessung mit nicht-parametrischen Methoden nur scheinbar exakte Ergebnisse ("Punktschätzungen") liefern, deren Güte jedoch statistisch nicht überprüft werden kann (siehe Kasten). Es ist daher auch nicht möglich, den Unterschied zwischen Effizienzwerten verschiedener DMUs auf dessen statistische Signifikanz zu prüfen (*Pedraja-Chaparro, 2005, S. 354*).

Trotz der genannten Probleme haben sich internationale Studien zur Messung der Effizienz im öffentlichen Sektor zu einem unverzichtbaren Tool entwickelt, um Hinweise auf die relative Effizienz eines Landes in einem bestimmten öffentlichen Aufgabenfeld zu bekommen. Studien dieser Art zeigen Muster auf, die in weiterführenden Tiefenstudien analysiert werden müssen. Auch liefern sie Referenzländer, die als Vorbild für etwaige Reformen in bestimmten Bereichen herangezogen werden können.

4.2 Effizienz des öffentlichen Sektors

Zur Messung der Performance und der Effizienz des gesamten öffentlichen Sektors haben für den europäischen Raum die Studien von *Afonso et al.* (2003 bzw. 2005, 2006) und des Social and Cultural Planning Office ("SCP" 2004) große Bedeutung erlangt. In diesen Studien werden einerseits die Performance von OECD- bzw. EU-Ländern in ausgewählten Aufgabenbereichen (insbesondere Gesundheit, Bildung, öffentliche Verwaltung) untersucht und einen um weitere Dimensionen (Subindikatoren) ergänzten Gesamtperformanceindikator öffentlicher Ausgaben gegenübergestellt (Übersicht 4.3). Leitend für die Auswahl der Subindikatoren sind die Ziele des öffentlichen Sektors in der Musgraveschen Diktion: Allokation, Distribution und Stabilisierung.

In der vielbeachteten Studie von *Afonso et al. (2005)*¹²⁸⁾ setzt sich der synthetische Gesamtperformanceindikator aus sieben Subindikatoren zusammen (Übersicht 4.1). Die Einzelindikatoren¹²⁹⁾ gehen jeweils zu gleichen Teilen in die Subindikatoren ein. Aus den Subindikatoren wird ebenfalls in gleicher Gewichtung ein Gesamtperformanceindikator ermittelt.

Übersicht 4.1: Performanceindikatoren in Afonso et al. (2005)

| Subindikator | Einzelindikatoren | Datenquellen |
|---|--|---|
| Verwaltung | Korruption Bürokratie Qualität des Justizwesens Schattenwirtschaft | WEF, World Competitiveness Report IMD, World Competitiveness Yearbook Schneider 2002 |
| Bildung | Bildungsbeteiligung an der Sekundärstufe Bildungserfolg | Weltbank, World Development Indicators (WDI) OECD, Education at a Glance und PISA report |
| Gesundheit | Säuglingssterblichkeitsrate Lebenserwartung bei der Geburt | Weltbank, WDI |
| Öffentliche Infrastruktur | Qualität der Kommunikations- und Transportinfrastruktur | Center for Institutional Reform and the Informal Sector |
| Distribution | Einkommensanteil der 40 % ärmsten Haushalte | Weltbank, World Development Report |
| Stabilisierung | Stabilität des BIP-Wachstums (Variationskoeffizient) Inflation (10-Jahresdurchschnitt) | Europäische Kommission, Ameco OECD, Main Economic Indicators |
| "Makroökonomische Performance" (Allokation) | BIP je Einwohner (KKS) BIP-Wachstum (10-Jahresdurchschnitt) Arbeitslosenrate (10-Jahresdurchschnitt) | Europäische Kommission, Ameco OECD, Economic Outlook |

Q: *Afonso et al. (2005)*.

Eine weitere umfassende Studie zur Performance des gesamten öffentlichen Sektors wurde im Jahr 2004 vom Social and Cultural Planning Office in Den Haag veröffentlicht. In der Studie werden vier öffentliche Aufgabenbereiche im Detail analysiert: Bildungswesen, Gesundheitswesen, öffentliche Ordnung und Sicherheit sowie öffentliche Verwaltung. Für jeden Aufgabenbereich wird ein synthetischer Indikator aus mehreren Einzelindikatoren gebildet, der am Ende der Studie zu einem Gesamtperformanceindikator aggregiert wird. In Anlehnung an die Arbeit von *Afonso et al. (2005)* umfasst dieser Gesamtindikator weitere Subindikatoren zur Messung der ökonomischen Stabilisierung und der Distribution. Anders als bei *Afonso et al. (2005)* wird das Allokationsziel in der SCP-Studie jedoch mit den Teilindikatoren für Bildung, Gesundheit sowie öffentliche Ordnung und Sicherheit abgedeckt (Übersicht 4.2). Dafür enthält die Kategorie Stabilisierung/Wachstum Indikatoren, die *Afonso et al.* in die Kategorie Allokation einordnen.

¹²⁸⁾ 2003 als EZB-Studie erschienen.

¹²⁹⁾ Standardisierte Werte der Indikatoren; die Skalierung erfolgt dermaßen, dass ein höherer Indikatorwert eine bessere Performance anzeigt.

In beiden Studien liegt Österreich hinsichtlich der 'Gesamtpformance' des öffentlichen Sektors klar im vorderen Bereich (Rang 4 von 23, bzw. Rang 5 von 22 Ländern; Übersicht 4.3). Diese gute Performance erreicht Österreich allerdings mit einem hohen Einsatz an öffentlichen Mitteln (jeweils vierthöchste Ausgabenquote). Bei *Afonso et al.* (2005) ergibt sich dadurch für Österreich in einem Performance-Ausgaben-Verhältnis der achte Platz und in einer FDH-Berechnung ein Outputeffizienzwert von 0,93 (ebenfalls Rang 8). Dieser Wert bedeutet, dass Österreich gegenüber dem effizienten Referenzland Luxemburg eine um 7% schlechtere Performance aufweist. Deutlich darunter liegt die Inputeffizienz (0,67). Österreich könnte gegenüber Japan bei gegebener Performance die öffentlichen Ausgaben um 33% reduzieren (Rang 23). Deutlich näher liegen die Effizienzwerte in der Studie des *SCP* (2004) beieinander. Die Inputeffizienz beträgt gegenüber Luxemburg 0,86 und die Outputeffizienz 0,87 gegenüber Finnland.

Übersicht 4.2: Performanceindikatoren in SCP 2004

| Subindikator | Einzelindikatoren | Datenquellen |
|--------------------------|---|--|
| Stabilisierung/Wachstum | BIP-Wachstum (1995-2003) | OECD, Eurostat, Weltbank |
| | Arbeitslosenrate | |
| | Inflation (1995-2003) | |
| | Budgetdefizitquote | |
| Verteilung Allokation | Einkommensverteilung (Gini-Koeffizient) | Eurostat, Luxembourg Income Study |
| | Bildung | |
| Gesundheit | Bildungserfolg | OECD, Health Data Zusätzlich: European Centre for Health Policy, Health Care Systems in Transition WHO, World Health Report |
| | Bildungsabschluss | |
| | Lebenserwartung bei der Geburt | |
| | Kindersterblichkeitsrate | |
| Sicherheit | subjektiver Gesundheitszustand | European Sourcebook |
| | Krankheitsbereinigte Lebensjahre | |
| Qualität der Verwaltung | Kriminalitätsrate | IMD, World Competitiveness Yearbook Transparency International |
| | Bürokratie | |
| | Effektivität | |
| | Transparenz | |
| | Korruption | |

Q: *SCP* (2004).

Zusammenfassend präsentiert sich Österreich als Land mit guter Performance des öffentlichen Sektors bei gleichzeitig hoher Ausgabenquote. Aus den geschätzten Inputeffizienzen zwischen 0,67 und 0,86 ergibt sich ein theoretisches Effizienzpotential¹³⁰⁾ von 8 (gegenüber Luxemburg; *SCP*, 2004) bis 18 (gegenüber Japan; *Afonso et al.* 2005) Prozent des BIP. Vergleicht man die Inputeffizienzwerte mit Ländern besonders guter Performance – Norwegen (*Afonso et al.*, 2005) und Finnland (*SCP*, 2004), so liegen die Effizienzwerte deutlich über den zuvor genannten Werten bei respektive 0,92 und 0,94. Etwas näherliegend ist der direkte Vergleich mit dem EU-15-Land Niederlande, das in beiden Analysen eine ähnliche

¹³⁰⁾ Beruhend auf Indikatorenwerten der Studien.

Performance wie Österreich zeigt. Die Ausgabendifferenz zu den Niederlanden beträgt in beiden Fällen etwa 4% des BIP.

In diesen Ergebnissen werden jedoch keine exogenen Variablen berücksichtigt. Das *SCP* (2004) argumentiert beispielsweise, dass das Pro-Kopf-Einkommen einen entscheidenden Einfluss auf die Performance des öffentlichen Sektors hat. Die Effizienz des öffentlichen Sektors wird von *Afonso et al.* (2006) für "neue" EU-Mitgliedstaaten und andere Schwellenländer mit Umweltvariablen erklärt. Die dazu durchgeführte Tobit-Regression zeigt, dass die Effizienz positiv durch gesicherte Eigentumsrechte, Pro-Kopf-Einkommen, Kompetenz öffentlich Bediensteter und die Bildungsbeteiligung beeinflusst wird, wobei Kompetenz und Bildungsbeteiligung stark miteinander korreliert sind.

Übersicht 4.3: Übersicht über Studien zur Darstellung der Effizienz des öffentlichen Sektors¹⁾

| Studie | Methode | Inputs/Umweltvariablen | Performance | Hauptergebnisse |
|--|--|--|--|--|
| Afonso, Schuknecht, Tanzi 2003 bzw. 2005 | Entwicklung eines Gesamtleistungsindikators für 23 OECD-Länder, der sich aus 7 (synthetischen) Subindikatoren zusammensetzt, die Zielbereiche der öffentlichen Finanzwirtschaft darstellen; Subindikatoren werden verschiedene Ausgabenkategorien gegenübergestellt; Effizienzanalyse für Gesamtleistung mittels FDH | Öffentliche Ausgaben, % des BIP, 10-Jahresdurchschnitt (Rang 4/23) | Synthetischer Performance-indikator aus 7 Subindikatoren (gleiches Gewicht) (Rang 4/23) <ul style="list-style-type: none"> • Verwaltung (3) • Bildung (11) • Gesundheit (11) • Öffentliche Infrastruktur (3) • Distribution (1) • Stabilisierung (5) • Allokation (ökonomische Performance) (9) | Beste Performance: Luxemburg, Japan, Norwegen Ähnliche Performance: Norwegen, Niederlande "Effizienz" ²⁾ : 1,06 (Rang 8), beste Werte: Japan, Luxemburg, Australien FDH Dominierend ³⁾ : Japan, Luxemburg Inputeffizienz: 0,67 (jp; Rang 17/23) Outputeffizienz 0,93 (lu; Rang 8/23) |
| SCP 2004 | Deskription von In- und Outputvariablen; Gegenüberstellung von öffentlichen Ausgaben und Gesamtleistungsindex aus 4 Subindikatoren (Kosteneffizienz) für 22 EU- bzw. OECD-Länder | "erweiterte" öffentliche Ausgaben (inkl. private Bildungs- und Gesundheitsausgaben), % des BIP (Rang 4/22) | Synthetischer Performance-indikator aus 4 Subindikatoren (gleiches Gewicht) (Rang 5/22) <ul style="list-style-type: none"> • Stabilisierung/Wachstum (6) • Distribution (8) • Allokation (Bildung, Gesundheit, Sicherheit) (5) • Qualität der Verwaltung (7) | Beste Performance: Finnland, Luxemburg, Dänemark Ähnliche Performance: Niederlande FDH (eigene Berechnung) Dominierend: Luxemburg, Finnland Inputeffizienz 0,86 (lu; Rang 6/22) Outputeffizienz 0,87 (fi; Rang 11/22) |

O: Eigene Zusammenstellung. 1) Höchster Wert entspricht jeweils 1. Rang. - 2) Performance/Ausgaben-Verhältnis. - 3) Effiziente Länder mit besserer Performance und geringeren Ausgaben.

4.3 Effizienz der öffentlichen Verwaltung

Die öffentliche Verwaltung ist mit der Vollziehung der Gesetze bzw. der Regierungspolitik beauftragt. Die Aufgabenstellungen sind dabei – entsprechend den betroffenen Lebensbereichen in einer Gesellschaft – naturgemäß vielfältig. Outputs sind zumeist nicht individualisierbar und vielfach kann der gewünschte Outcome – eine reibungslose Unterstützung bei der Verwirklichung der gesellschaftlichen Ziele – nicht mittels objektiver Indikatoren gemessen werden. Die Performance ist in Effizienzstudien daher ganz allgemein als Verwaltungsqualität definiert und wird üblicherweise mithilfe von sogenannten Governance-Indikatoren gemessen.

4.3.1 Indikatoren und Datenquellen

Der Begriff der Governance umfasst den Prozess der politischen Entscheidungsfindung und der administrativen Umsetzung von Entscheidungen. In der staatlichen Vollziehung sind insbesondere Aspekte der Rechtsstaatlichkeit, der Transparenz, der Dauer von Verwaltungsvorfahren oder der Accountability (Rechenschaftspflicht) von Bedeutung. Es gilt somit, Indikatoren zu finden, die diese Aspekte messen. Governance-Indikatoren basieren auf (kodierten) qualitativen Daten. Insbesondere werden subjektive Daten aus Umfragen herangezogen, um bspw. die Zufriedenheit der Bevölkerung mit verschiedenen Aspekten der Verwaltungstätigkeit zu erheben (siehe Übersicht 4.4).

Autoren von Effizienzstudien (insbesondere *SCP*, 2004, *Afonso et al.*, 2005) bilden aus einzelnen Governance-Indikatoren, die einzelne Teilaspekte des Verwaltungshandelns abbilden, synthetische Performanceindikatoren, die zumeist aus Einzelkomponenten des Global Competitiveness Report des World Economic Forum (WEF) und des World Competitiveness Yearbook des Institute for Management Development (IMD) gebildet werden.

Das IMD bietet in diesem Kontext einen umfassenden synthetischen Performanceindikator ("Government Efficiency"), der zu zwei Drittel aus objektiven Quellen erhoben wird und zu einem Drittel aus subjektiven Quellen (Expertenbefragung) besteht. Zusätzlich erhebt das Worldwide Governance Indicators-Forschungsprojekt der Weltbank seit 1996 Indikatoren, mit deren Hilfe die Qualität politischer Institutionen beschrieben wird. Für die Messung der Verwaltungseffizienz ist dabei insbesondere die Qualität bei der Umsetzung der Regierungspolitik ("Government Effectiveness") interessant (siehe Kasten).

Den Government Effectiveness-Indikator sieht auch der Verwaltungswissenschaftler *van de Walle* (2004, S. 6) als nützlich für einen Performance-Vergleich. Ebenso zeigen sich *Kaufmann et al.* (2008) bei der Veröffentlichung der jüngsten Governance-Indikatoren zuversichtlich, dass die Indikatoren sowohl für Ländervergleiche als auch für Vergleiche der Entwicklung der Verwaltungseffizienz über die Zeit sinnvoll eingesetzt werden können.

In zwei viel beachteten empirischen Studien zur Messung der Verwaltungseffizienz werden den Performanceindikatoren monetäre oder reale Inputs gegenübergestellt. *Afonso et al.* (2005) wählen den gesamten öffentlichen Konsum in Prozent des BIP als korrespondierenden Input. In der Studie des *SCP* (2004) werden die Primärausgaben der allgemeinen Hoheitsver-

waltung je Einwohner (in KKS) gegenübergestellt. *Eugène* (2007) verwendet als Inputgröße ebenso Verwaltungsausgaben in Prozent des BIP¹³¹).

Worldwide Governance Indicators (WGI): Government Effectiveness

Das Worldwide Governance Indicators-Projekt misst Governance-Indikatoren für 212 Länder bzw. Territorien über den Zeitraum von 1996 bis 2007. Sechs Dimensionen der Governance werden unterschieden:

- Politische Mitbestimmungsrechte (Voice and Accountability)
- Politische Stabilität und Abwesenheit von Gewalt/Terrorismus
- Effektivität der Regierung (Government Effectiveness)
- Regulierungsqualität
- Rechtsstaatlichkeit
- Korruptionskontrolle

Die Indikatoren werden aus 35 Datenquellen von 32 unterschiedlichen Organisationen (Umfrageinstitute, Expertenkommissionen, NGOs und internationale Organisationen) berechnet. Die zugrundeliegenden Einzelindikatoren dieser Datenquellen werden in Umfragen erhoben und spiegeln die Meinungen einer großen Anzahl an Unternehmen, der Bevölkerung und Experten wider. Eine Vielzahl von Einzelindikatoren wird mit einem "Unobserved Components Model" aggregiert und auf einen Wertebereich zwischen -2,5 und +2,5 skaliert, wobei ein höherer Wert eine bessere Performance anzeigt. Zusätzlich werden für die Werte der Governance-Indikatoren Standardabweichungen angegeben.

Der Government Effectiveness-Indikator misst die Qualität der öffentlichen Leistungen und der Bürokratie, die Unabhängigkeit der Verwaltung von politischem Einfluss und die Qualität der Politikformulierung und Umsetzung. In die Berechnung dieses Indikators fließen 49 Einzelindikatoren aus 19 unterschiedlichen Datenquellen ein, darunter auch Indikatoren des World Economic Forum und des Institute for Management Development.

Q: Kaufmann et al. (2008), <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>.

Externe Faktoren, die die Effizienz determinieren, werden in den vorhandenen Studien zur Verwaltungsqualität nicht separat abgetestet. Als bedeutender institutioneller Einflussfaktor werden Budgetinstitutionen angesehen (siehe dazu die Abhandlung in *SCP*, 2004, Abschnitt 6.4.1 und die Vorschläge von *Lonti – Woods*, 2007). Es gibt dazu bereits einen breit angelegten Versuch der OECD (und ursprünglich auch der Weltbank) eine Datenbank (OECD Budget Practices and Procedures) zu entwickeln, die diese Institutionen erfasst. Darin werden die Eigenschaften budgetärer Abläufe/Prozesse und die Kompetenzverteilung im öffentlichen Haushaltswesen kodiert. Diese Daten eignen sich aber nicht unmittelbar für eine "klassische" Effizienzanalyse, da einzelne Indikatoren nicht eindimensional skaliert (im Sinne von "besser – schlechter") sind.

¹³¹) Die Wahl unterschiedlicher Inputmaßstäbe ist natürlich ebenfalls Ausdruck für die in Kapitel 3.1 dieser Untersuchung vorgenommenen Differenzierungen zwischen Verwaltung i. w. S., Kernverwaltung und Allgemeiner Hoheitsverwaltung.

4.3.2 Ergebnisse ausgewählter, aktueller Effizienzstudien

Internationale Studien (*Afonso et al.*, 2005, *SCP*, 2004) betten den Aspekt der Governance in Studien zur Gesamteffizienz bzw. Gesamtperformance des öffentlichen Sektors ein. Der Teilindikator "öffentliche Verwaltung" wird darin gemeinsam mit anderen Maßstäben für die öffentliche Leistungserbringung zu einem Gesamtindikator aggregiert. *Eugène* (2007) nimmt in seiner Untersuchung der Effizienz einzelner Aufgabenbereiche dagegen keine Aggregation vor. Die Performanceindikatoren werden entweder in einfachen "Produktivitäts"-Vergleichen (*Afonso et al.*, 2005) oder nicht-parametrischen Analysen (*FDH*, *Eugène*, 2007) den Verwaltungsausgaben in unterschiedlicher Abgrenzung (in Prozent des BIP oder je Einwohner) gegenübergestellt. Obwohl in der Studie des *SCP* (2004) eine grafische Effizienzdarstellung geboten wird, werden keine Effizienzwerte berechnet. Übersicht 4.4 fasst die Methoden, Input- und Performanceindikatoren sowie die Hauptidee der Studien zusammen.

In allen betrachteten Studien zur Messung der Effizienz der öffentlichen Verwaltung liegt Österreich hinsichtlich der gemessenen Performance in den vorderen Rängen (Rang 3 bis 6), zumeist hinter Finnland, Dänemark und Luxemburg¹³²). Gleichzeitig zählt Österreich zu den Ländern mit hohem finanziellen Mitteleinsatz, woraus sich eine verhältnismäßig höhere Output- als Inputeffizienz ergibt.

Aufgrund der überdurchschnittlichen Performance und den höheren Verwaltungsausgaben sind die Effizienzergebnisse auf der Inputseite relativ ungünstig (Inputeffizienz zwischen 0,62 und 0,76¹³³) und auf der Outputseite, je nachdem, welche Studie man betrachtet, ebenso gering (0,68, *SCP*, 2004) bis hoch (0,92, *Afonso et al.*, 2005).

Eine Inputeffizienz von 0,62 (*SCP*, 2004) bedeutet, dass Österreich gegenüber Dänemark rein rechnerisch 38% an Verwaltungsausgaben einsparen könnte. Das sind EUR 443 je Einwohner (NL-KKS). Der Effizienzwert von 0,76 (*Afonso et al.*, 2005) ergibt ein rechnerisches Einsparpotential von 24% (gemessen an der Schweiz) oder 5% des BIP. Gegenüber Irland, das eine vergleichbare Performance wie Österreich aufweist, ergibt sich sogar ein rechnerisches Effizienzpotential von bis zu 53% (EUR 623 NL-KKS je Einwohner) und gegenüber den Niederlanden immer noch 20% (EUR 234 NL-KKS je Einwohner, *SCP*, 2004).

Die Studienergebnisse beruhen jedoch auf älteren Daten. Aktuellere Indikatoren zeigen freilich ähnliche Ergebnisse hinsichtlich der Performance wie die zitierten Effizienzstudien. Im direkten Vergleich mit 24-EU- und weiteren 9-OECD-Ländern befindet sich Österreich beim Government Effectiveness-Indikator (2007) auf Platz 13, auf vergleichbarer Höhe wie die Niederlande, das Vereinigte Königreich, Luxemburg, Deutschland und Belgien. Hinsichtlich des Government Efficiency-Indikator des IMD (2007) nimmt Österreich den 7. Platz ein und – wenn man das Subset der State Efficiency-Indikatoren betrachtet, sogar den 4. Platz. Unabhängig vom betrachteten Indikator weisen die Schweiz und Dänemark jeweils die beste Verwaltungsergebnisse auf.

Inputseitig präsentiert sich Österreich im Bereich der Allgemeinen Hoheitsverwaltung als Land mit höheren Ausgaben je Einwohner. Der Personal- und Sachaufwand der Hoheitsverwaltung beträgt im Jahr 2005 EUR 768 je Einwohner (KKS; Rang 6 von 29). Das entspricht einer Ausgabenquote von 2,7% des BIP (Rang 12 von 29); jeweils eine ähnliche Größenordnung wie Frankreich.

¹³²) Die Schweiz wird aufgrund fehlender COFOG-Daten zumeist nicht berücksichtigt.

¹³³) Unterschiedliche Definitionen der Verwaltungsausgaben.

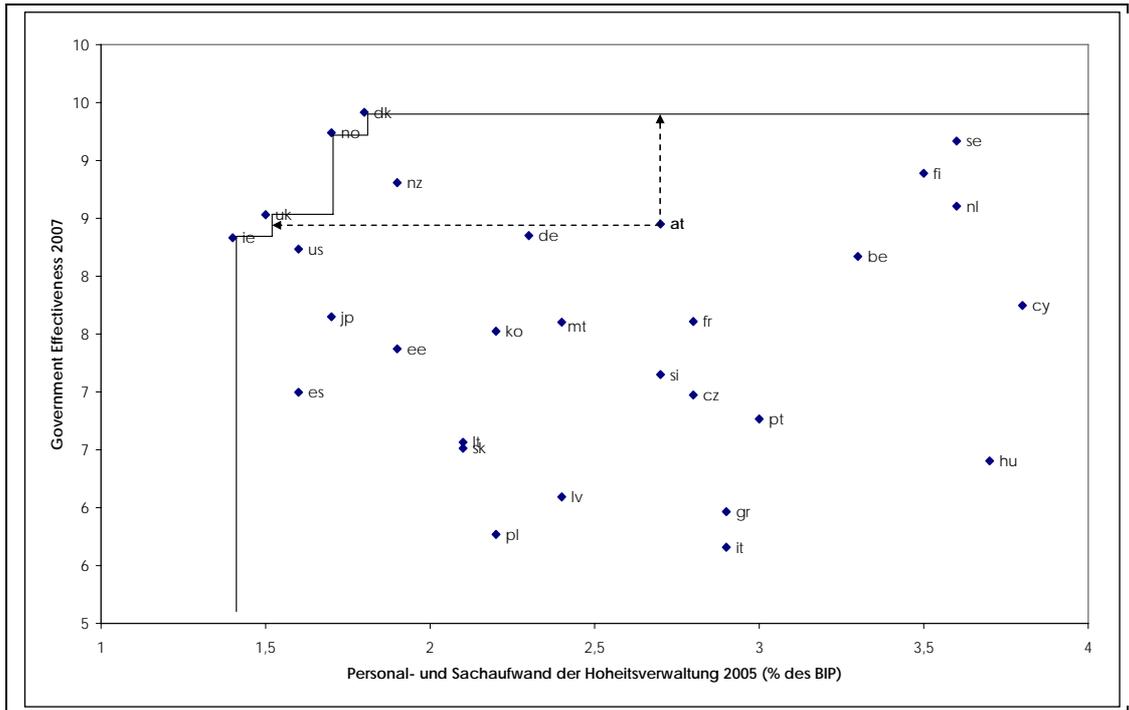
Übersicht 4.4: Übersicht über ausgewählte Effizienzstudien für die öffentliche Verwaltung¹⁾

| Studie | Methode | Inputs/Umweltvariablen | Performance | Hauptergebnisse |
|--|---|---|---|---|
| Afonso, Schuknecht, Tanzi 2003 bzw. 2005 | Siehe Übersicht 4.3: Entwicklung eines synthetischen Leistungsperformanceindicators für 23 OECD-Länder; Gegenüberstellung des Indicators mit öffentlichen Konsumausgaben | Ausgaben für öffentliche Güter und Dienstleistungen: öffentlicher Konsum, % des BIP, 10-Jahresdurchschnitt (Rang 10/23) | Synthetischer Performanceindikator (Rang 3/23) <ul style="list-style-type: none"> Niedrige Korruption (12) Geringe Bürokratie (11) Effizienz des Justizwesens (1) Anteil der Schattenwirtschaft am BIP (19) | Beste Performance: Schweiz, Finnland Ähnliche Performance: Neuseeland, Australien "Effizienz ²⁾ : 1,21 (Rang 6), beste Werte: Schweiz, USA, Irland FDH Dominierend ³⁾ : Schweiz Inputeffizienz: 0,76 (ch: Rang 14/23) Outputeffizienz 0,92 (ch: Rang 5/23) Beste Performance: Finnland, Dänemark, Luxemburg Ähnliche Performance: Niederlande, Irland FDH (eigene Berechnung) Dominierend: Dänemark, Finnland Inputeffizienz 0,62 (dk: Rang 7/15) Outputeffizienz 0,68 (fi: Rang 10/15) Beste Performance: Dänemark, Finnland, Luxemburg Ähnliche Performance: Irland FDH (Berechnungen nicht möglich): Dominierend: Dänemark |
| SCP 2004 | Siehe Übersicht 4.3: Deskription von In- und Outputvariablen; Gegenüberstellung von öffentlichen Verwaltungsausgaben und Leistungsperformanceindex "Qualität der öffentlichen Verwaltung" (Kosteneffizienz) für EU-15-Länder | Öffentliche Verwaltungsausgaben je Einwohner (Rang 4/15) | Index Verwaltungsqualität aus 4 Einzelindikatoren (Rang 5/15) <ul style="list-style-type: none"> Geringe Bürokratie (8) Transparenz (4) Effektivität (7) Niedrige Korruption (7) | |
| Eugène 2007 | Untersuchung der Effizienz des öffentlichen Sektors in Belgien anhand ausgewählter Aufgabenbereiche (Gesundheit, Bildung, öffentliche Ordnung und Sicherheit, allgemeine öffentliche Verwaltung) im EU-15-Vergleich + Japan, USA, Polen; Entwicklung von synthetischen Performanceindikatoren, bei Verwaltung nur EU-15-Länder berücksichtigt | Ausgaben für allgemeine öffentliche Verwaltung (COFOG-01), % des BIP (-) | Synthetischer Performanceindikator (unterschiedliche Gewichtung) (Rang 6/15) <ul style="list-style-type: none"> Umlenkung öffentlicher Mittel Korruption (verschiedene Indikatoren) Regulierung Bürokratie (verschiedene Indikatoren) Information über Politik Transparenz Unternehmensgründungen (Anzahl Tage, Verwaltungsschritte) | |

Q: Eigene Zusammenstellung. – ¹⁾ Höchster Wert entspricht jeweils 1. Rang. – ²⁾ Performance/Ausgaben-Verhältnis. – ³⁾ Effiziente Länder mit besserer Performance und geringeren Ausgaben

Für die Darstellung einer aktuellen Effizienzgrenze wird der Government Effectiveness-Indikator des World Governance Indicators-Projekt (siehe Kasten; skaliert auf einen Wertebereich 0 bis 10) dem Personal- und Sachaufwand der allgemeinen Hoheitsverwaltung in Prozent des BIP und je Einwohner gegenübergestellt. Andere Performanceindikatoren korrelieren hoch mit dem Government Effectiveness-Indikator, sind aber nur für ein eingeschränktes Datensample verfügbar. Eine Effizienzdarstellung würde aufgrund der hohen Korrelation zwischen diesen Indikatoren zu vergleichbaren Ergebnissen führen.

Abbildung 4.3: Effizienz der öffentlichen Hoheitsverwaltung (Input in Prozent des BIP)



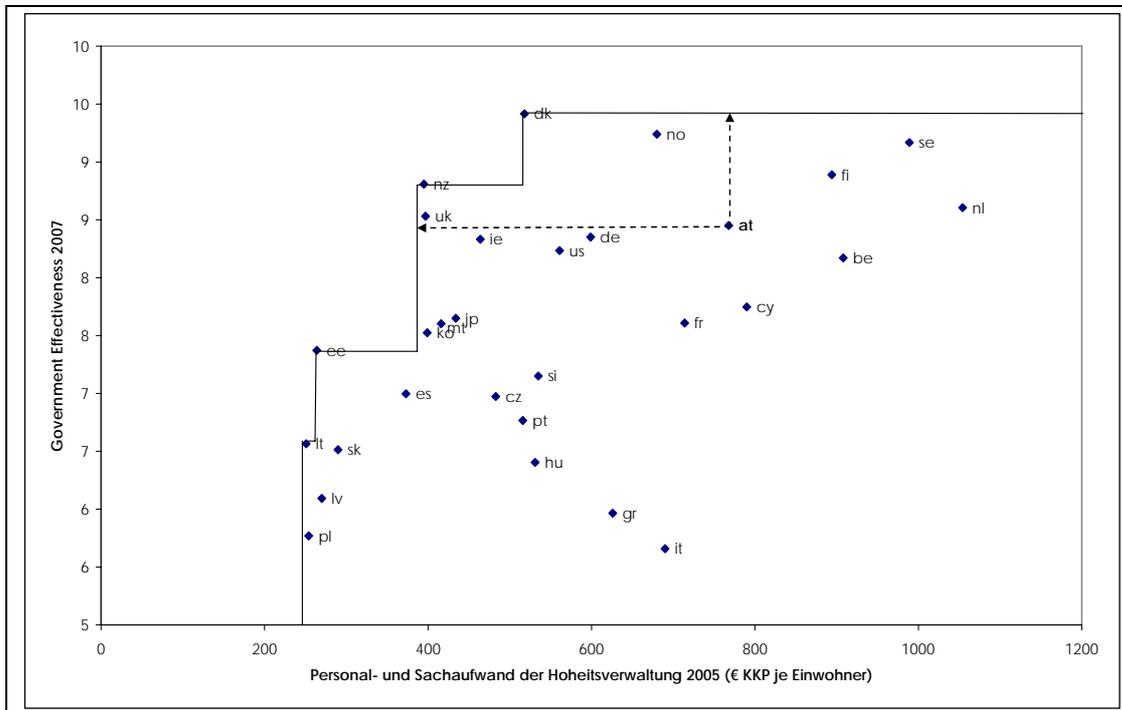
Q: World Bank (2008), Eurostat, OECD, eigene Darstellung.

Für die Effizienzvergleiche werden die Personal- und Sachaufwendungen in der Hoheitsverwaltung sowohl im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung als auch je Einwohner betrachtet. Unabhängig von der gewählten Inputvariablen zeigen die FDH-Darstellungen eine hohe Outputeffizienz (0,90) und eine sehr geringe Inputeffizienz (0,56 – Abbildung 4.3 bzw. 0,52 – Abbildung 4.4), d. h. Österreich liegt aufgrund seiner guten Performance in der Stichprobe (Rang 9 von 29) näher bei der Effizienzgrenze auf der Outputseite und bedingt durch den vergleichsweise höheren monetären Ressourceneinsatz (Ränge 12 bzw. 6 – % des BIP, Euro je Einwohner respektive) weit entfernt auf der Inputseite. Die Effizienzgrenze bei der Betrachtung der Ausgaben in Prozent des BIP verläuft durch Irland, Großbritannien, Norwegen und Dänemark, bei der Betrachtung der Ausgaben je Einwohner durch Litauen, Estland, Neuseeland und Dänemark. Die Effizienzgrenzen können dahingehend interpretiert werden, dass Österreich im Vergleich zum Vereinigten Königreich rein rechnerisch 1,2% des BIP (Abbildung 4.3) bei vergleichbarer Performance in der öffentlichen Verwaltung einsparen könnte. Gegenüber Neuseeland gibt Österreich um EUR 373 je Einwohner (KKS; Abbildung 4.4) mehr in der öffentlichen Hoheitsverwaltung aus.

Eine ähnliche Performance wie Österreich bei gleichzeitig geringerem Ausgabeniveau weisen Irland, das Vereinigte Königreich und Deutschland auf. Deutschland gibt um 0,4% des BIP

bzw. EUR 169 (KKS) je Einwohner weniger an Personal- und Sachaufwand der Hoheitsverwaltung aus. Deutlich größer ist der Abstand zu Irland (1,3% des BIP oder EUR 304 je Einwohner).

Abbildung 4.4: Effizienz der öffentlichen Hoheitsverwaltung (Input in Euro KKS je Einwohner)



Q: World Bank 2008, Eurostat, OECD, eigene Darstellung

4.3.3 Zusammenfassung der Ergebnisse

Die Ergebnisse der Effizienzdarstellung mit aktuelleren Daten decken sich im Wesentlichen mit den Ergebnissen der oben vorgestellten Effizienzstudien. Die Performance der österreichischen Verwaltung ist im internationalen Vergleich gut, bleibt jedoch deutlich hinter jener der nordeuropäischen Staaten und auch hinter der Schweiz zurück, die in Effizienzstudien aufgrund fehlender Ausgabendaten zumeist nicht berücksichtigt wird. Daraus ergibt sich eine Outputeffizienz von etwa 0,9, d. h. die Performance liegt 10% unter dem effizienten Niveau. Auf der Inputseite wird aufgrund des großen Abstands von der Effizienzgrenze bei der aktuellen Gegenüberstellung des laufenden Personal- und Sachaufwands der Hoheitsverwaltung (2005) ein rechnerisches Einsparungspotential von bis zu 1,3% des BIP (gemessen an Irland) bzw. EUR 373 je Einwohner (KKS; gegenüber Neuseeland) festgestellt. Das entspricht einer Inputeffizienz von etwa 0,55 oder einer Effizienzreserve von 45%.

Auch wenn Verwaltungseffizienzmessungen aufgrund der Verwendung "weicher" (subjektiver) Performanceindikatoren nicht frei von Kritik sind, verfestigt sich ein relativ einheitliches Bild: In allen Untersuchungen und in der Gegenüberstellung aktueller Daten ergibt sich – wie bereits bei den isolierten Aufwandsvergleichen – ein nicht unbeträchtliches Potential für Ausgabeneinsparungen in der österreichischen Hoheitsverwaltung. Dieses Potential kann allerdings keinesfalls kurzfristig und ohne grundlegende Aufgaben- und Staatsreform gehoben werden. Weiters empfiehlt sich eine detailliertere Prüfung der institutionellen Rahmenbedingungen des Verwaltungshandelns (beispielsweise der Budgetinstitutionen), um die vorhandenen Effizienzreserven zu heben und Einsparungen zu lukrieren.

4.4 Effizienz des Bildungswesens

4.4.1 Indikatoren und Datenquellen

Wie bei jeder Effizienzmessung hängt auch im Bildungsbereich deren Qualität von der Wahl geeigneter Input- und Performanceindikatoren ab. Während – wie in anderen Bereichen des öffentlichen Sektors – die realen und monetären Inputs relativ einfach abgrenzbar sind, bereitet die Abgrenzung bzw. Messung der Performance erhebliche Schwierigkeiten. Daneben werden in einzelnen Studien auch so genannte Umweltindikatoren zur Abbildung der international unterschiedlichen Rahmenbedingungen verwendet.

Als Datenquelle, insbesondere für internationale Vergleiche, dient den ausgewerteten Studien fast ausschließlich die OECD ("Education at a Glance" und "PISA").

Als Inputs werden entweder monetäre Größen wie die öffentlichen Bildungsausgaben als Anteil des BIP oder reale Größen wie das Schüler-Lehrerverhältnis oder die Anzahl an jährlichen Unterrichtsstunden verwendet (im Detail siehe Übersicht 4.6).

Zur Messung der Performance verwenden die ausgewählten Studien überwiegend die PISA-Ergebnisse. Manchmal wird daraus gemeinsam mit anderen Performancegrößen ein so genannter synthetischer Performanceindikator gebildet (im Detail siehe Übersicht 4.5). Eine entscheidende Rolle spielt dabei auch die Erfassung der Qualität des Outputs. Einen Versuch, die Komplexität des Outputs des Bildungssektors einigermaßen adäquat zu erfassen bietet Eugène (2007). Übersicht 4.5 zeigt die Teilindikatoren, die in dieser Studie zur Ableitung des synthetischen Performanceindicators verwendet werden.

Übersicht 4.5: Beispiel für die Ableitung eines synthetischen Performanceindicators

| | Datentyp | Quelle | Einheit, Frage oder Referenzgruppe | Gewicht (in %) |
|-------------------------------------|--------------------------------|-----------------------|---|----------------|
| PISA-Ergebnis Lesen | Standardisierte Testergebnisse | OECD (PISA) | 15-jährige Schüler | 12,5 |
| PISA-Ergebnis Mathematik | Standardisierte Testergebnisse | OECD (PISA) | 15-jährige Schüler | 12,5 |
| PISA-Ergebnis Naturwissenschaften | Standardisierte Testergebnisse | OECD (PISA) | 15-jährige Schüler | 12,5 |
| PISA-Ergebnis Problemlösen | Standardisierte Testergebnisse | OECD (PISA) | 15-jährige Schüler | 12,5 |
| Bildungsabschlüsse, Sekundärsektor | Statistische Daten | OECD | Anteil 25- 34-Jähriger mit oberen Sekundärabschluss | 12,5 |
| Bildungsabschlüsse, Hochschulsektor | Statistische Daten | OECD | Anteil 25-34-Jähriger mit Hochschulabschluss | 12,5 |
| Sprachfähigkeiten | Befragung | IMD | Sprachfähigkeiten entsprechen gesellschaftlichen Anforderungen? | 10 |
| Vertrauen in das Bildungssystem | Befragung | European Values Study | Bevölkerungsanteil mit Vertrauen in das Bildungssystem | 5 |
| Qualität des Bildungssystems | Befragung | WEF+IMD | Durchschnitt von 3 Fragen | 5 |
| Verfügbarkeit qualifizierter Arbeit | Befragung | IMD | Qualifizierte Arbeit ist ausreichend verfügbar? | 5 |

Q: Eugène (2007), S. 17; eigene Übersetzung.

Zur Erfassung der Rahmenbedingungen für das Bildungswesen kommen zumeist Indikatoren wie das BIP pro Kopf oder der Bevölkerungsanteil mit zumindest einem Abschluss einer oberen Sekundärbildung (in Österreich: Matura) zum Einsatz. Beispiele dafür bieten *Gonand – Jourard – Price* (2007) oder *Sutherland – Price* (2007). Darüber hinaus gibt es komplexere Versuche die institutionellen oder/und sozioökonomischen Rahmenbedingungen des Bildungswesens abzubilden. Ein Beispiel hierfür stellt der "index of economic, social and cultural status" (ESCS) dar, verwendet in *Sutherland, Price, Jourard – Nicq* (2007). Er wird im Rahmen der PISA-Auswertungen von der OECD veröffentlicht und basiert auf drei Subindizes: dem "international socio-economic index of occupational status" (ISEI) (wobei nur der Wert des diesbezüglich höher bewerteten Elternteils berücksichtigt wird), der Ausbildungsdauer des länger ausgebildeten Elternteils und einer Kennzahl, die die Ausstattung des Haushalts mit einzelnen Kulturgütern (Geschirrspülmaschine, Taschenrechner, Internetzugang, Gedichtbände, Kunstwerke etc.) zusammenfasst (siehe Übersicht 4.6).

4.4.2 Ergebnisse ausgewählter, aktueller Effizienzstudien

Die Ergebnisse sowie die Fragestellung, Methode und die verwendeten Input- und Performanceindikatoren der ausgewerteten Studien zeigt Übersicht 4.6.

Österreich weist im Bildungsbereich im Ländervergleich durchwegs eine (nur) durchschnittliche Performance auf. Gleichzeitig gehört Österreich zu den Ländern mit dem höchsten (öffentlichen) Mitteleinsatz. Dementsprechend liegen die Effizienzwerte stets im hinteren Feld. Es besteht somit ein erhebliches Effizienzsteigerungspotential, das auf der Inputseite deutlich stärker ausgeprägt ist. Die gleiche Performance müsste mit einem deutlich geringeren Ressourceneinsatz möglich sein. Einzelne Studien geben erste Anhaltspunkte, dass die institutionellen und sozioökonomischen Rahmenbedingungen einen wesentlichen Einfluss auf die ungünstige Effizienzposition Österreichs im Bildungssektor haben.

Wie *Afonso et al.* (2005) oder *Eugène* (2007) zeigen, liegt die Performance im Bildungsbereich in Österreich wie in Deutschland in etwa auf durchschnittlichem Niveau. Im OECD-Vergleich ein z. T. deutlich höheres Niveau weisen (in Europa) die skandinavischen Länder, aber auch Irland und Belgien auf. Österreichs PISA-Ergebnisse spiegeln dieses Bild wider. Mit etwa 500 Punkten im Durchschnitt weist Österreich im Ländervergleich in allen Auswertungsjahren etwa mittlere Werte auf. Für 2006 bedeutet das im Durchschnitt der PISA-Ergebnisse Rang 13 von 30 Ländern.

Hinsichtlich der Bildungsbeteiligung ist die Performance Österreichs zwiespältig. Während die Bildungsbeteiligung bis einschließlich des oberen Sekundärschulniveaus zumindest leicht über dem Durchschnitt liegt (84% der 35- bis 44-Jährigen weisen einen oberen Sekundärschulabschluss auf), gehört Österreichs Akademikeranteil zu den geringsten in der OECD (lediglich 18% der 25- bis 64-Jährigen haben einen Hochschulabschluss, Rang 22 von 30, und lediglich 28% eines Altersjahrgangs schließen ein Hochschulstudium ab).

Übersicht 4.6: Übersicht über ausgewählte Effizienzstudien für den Bildungssektor¹⁾

| Studie | Methode | Inputs/Umweltindikatoren | Performance | Hauptergebnisse |
|--|--|---|--|---|
| Afonso et al. (2005) | Sample von 23 (OECD-Ländern; Ermittlung von Performance- und Effizienzindikatoren sowie Messung der Input- und Output-(gesamt-)effizienz durch FDH für 1990 und 2000 | <ul style="list-style-type: none"> öffentliche Bildungsausgaben in % BIP | <p>Gesamtindikator auf Basis der Daten:</p> <ul style="list-style-type: none"> (relative) Schülerzahl, I.I.S PISA 2000-Ergebnisse in Lesen, Mathematik und Naturwissenschaften (Durchschnitt) | <p>Performance im Bildungsbereich liegt genau im Durchschnitt (1,00), beste Performance: Japan und Finnland; Effizienz²⁾ hingegen unterdurchschnittlich (0,97, Rang 14 v. 23), beste Werte: Griechenland (1,91) und Japan (1,67);</p> <p>FDH (eigene Berechnung): Inputeffizienz 0,64 (Japan) Outputeffizienz 0,92 (Japan)</p> |
| Afonso und St. Aubyn (2006A) bzw. Afonso und St. Aubyn (2005B) | Sample von 25 Ländern; 2-stufige DEA (Kontrolle durch Umweltvariablen) | <p>Inputs:</p> <ul style="list-style-type: none"> Schüler/Lehrer, I.I.S Unterrichtsstunden/Jahr (lt. Lehrplan öff. Schulen, 12-14-Jährige) <p>Umweltvariablen:</p> <ul style="list-style-type: none"> BIP/Kopf Anteil 35-44-Jähriger mit zumindest o. II.-S-Abschluss | <ul style="list-style-type: none"> PISA 2003-Ergebnisse (Durchschnitt) | <p>DEA: effizient = Finnland, Korea und Schweden; Österreich Rang 14 v. 25 (Effizienz 1,095)</p> <p>DEA-Ergebnisse inkl. Umweltvariablen: Österreich 22. Rang (Effizienz 1,174)</p> |
| Afonso und St. Aubyn (2005A) | Sample von 30 (OECD-Ländern; FDH und DEA zur Messung der technischen und der Kosteneffizienz | <p>Kosteneffizienz:</p> <ul style="list-style-type: none"> Ausg. f. Bildungsinstitutionen/Schüler, I.I.S <p>technische Effizienz:</p> <ul style="list-style-type: none"> Unterrichtsstunden/Jahr (lt. Lehrplan öff. Schulen, 12-14-Jährige) Schüler/Lehrer, I.I.S | <ul style="list-style-type: none"> PISA 2000-Ergebnisse (Durchschnitt) | <p>Kosteneffizienz: FDH: insb. bei der Inputeffizienz geringe Werte (0,402 = Effizienzreserve von 60%; Rang 20 v. 24); Outputeffizienz Rang 12 (0,946); Referenzen: Korea bzw. Japan DEA: Inputeffizienz Rang 17 (0,311); Outputeffizienz Rang 11 (0,947); Peers: Korea, Polen bzw. Japan</p> |
| SCP (2004) | Deskription zahlreicher Input- und Performancevariablen; Ermittlung der Effizienz durch Gegenüberstellung der Gesamtleistung und der Bildungsausgaben für 21 Länder | <ul style="list-style-type: none"> Bildungsausgaben insg./Kopf | <ul style="list-style-type: none"> Gesamtleistungseindikator bestehend aus (Gewicht je 0,5): PISA-Ergebnisse in Lesen, Mathematik und Naturwissenschaften Anteil 25-34-Jähriger mit TS- bzw. mit max. I.I.S-Abschluss (negativ) | <p>(relativ) Kosteneffektiv = Polen, Ungarn und die tschechische Rep. auf geringerem Effizienzniveau sowie Neuseeland und insb. Finnland und Kanada auf hohem Niveau; Österreich: Effektivität Rang 12 v. 21 (5.1; Min 0,3 PRT; Max 8,1 CAN), Bildungsausgaben 5. Rang; FDH (eigene Berechnung): Inputeffizienz 0,65 (Neuseeland) Outputeffizienz 0,65 (Finnland)</p> |

| | | | | |
|--|---|---|--|---|
| <p>Gonand, Journard und Price (2007)</p> | <p>Basis: Befragung in 26 OECD-Ländern zu institutionellen Rahmenbedingungen hinsichtlich der Effizienz von Schulen; Ableitung von 6 Zwischenindikatoren zu 3 Themenbereichen und daraus eines Gesamtindikators</p> | <p>Umweltindikatoren zu Allokationseffizienz: ("negativer" Rang) - Dezentralisation (4 v. 27) - Berücksichtigung bes. Bedürfnisse (2) Budgeteffizienz: - Outcome-Orientierung (14) - Schulautonomie (10) Markteffizienz: - Benchmarking (2) - freie Schuwahl (4) + daraus abgeleiteter Gesamtindikator</p> | <p>-</p> | <p>bei keinem der Umweltindikator liegt Österreich über dem OECD-Durchschnitt; hinsichtlich des Gesamtindikators liegt Österreich an letzter Stelle hinter der Schweiz; die günstigsten institutionellen Rahmenbedingungen weisen das Vereinigte Königreich, die Niederlande und Schweden auf</p> |
| <p>Sutherland, Price, Journard und Nicq (2007)</p> | <p>Sample von ca. 6.200 Schulen und 30 bzw. 28 Ländern; DEA und SFA in verschiedenen Abgrenzungen zur Messung der technischen und der Kosteneffizienz auf Schul- und Länderebene</p> | <p>Inputs: - kum. Bildungsausgaben/6-15-jähr. Schüler - Lehrer-Schüler-Verhältnis - Computer-Schüler-Verhältnis Umweltvariablen: - ESCS - "Familiensprache"</p> | <p>- synthetischer PISA 2003-Gesamtindikator DEA auf Länderebene zusätzlich: - Homogenität der PISA-Ergebnisse (1./3. Quartil)</p> | <p>Österreich weist durchwegs durchschnittliche Effizienzwerte bei höherer Streuung auf; Effizienzreserven seitens der Inputs sind durchwegs höher; Effizienzergebnisse (AUI/Durchschnitt) - techn. Eff. auf Schulebene: SFA: 0,95 (0,15)/0,95 (0,11) DEA-Input: 0,67 (0,26)/0,69 (0,21), Rang 20 v. 28 DEA-Output: 0,77 (0,26)/0,78 (0,21), Rang 19 - techn. Eff. auf Länderebene: DEA-Input: Rang 14 DEA-Output: Rang 20 zur Erreichung des 95%-Levels liegt das Einsparungspotential bei 13%; - Kosteneff. auf Länderebene: DEA-Input: 0,85/0,85, Rang 14 DEA-Output: 0,94/0,95, Rang 18</p> |
| <p>Sutherland und Price (2007)</p> | <p>Zusammenführung der Studien Gonand, Journard und Price (2007) und Sutherland, Price, Journard und Nicq (2007); SFA und 2-stufige DEA (Kontrolle durch Umweltvariablen)</p> | <p>wie Sutherland, Price, Journard und Nicq (2007); Umweltvariablen auf Länderebene: - Indikatoren aus Gonand, Journard und Price (2007) - Lehrer Gehalt nach 15 J./pro Kopf-BIP auf Schulebene: - ausgewählte Einzelindikatoren zu Entscheidungsautonomie, Schüleriervaluierung und -auswahl, Schulgröße etc. sowie eine Variable Qualität der Lehrer</p> | <p>wie Sutherland, Price, Journard und Nicq (2007)</p> | <p>von den für Österreich durchwegs ungünstigen bzw. max. durchschnittlichen institutionellen Voraussetzungen (siehe Gonand, Journard und Price, 2007) wirken sich v.a. Schulautonomie (bzw. Dezentralisierung) und -benchmarking, Schüleriervaluierung, eine leistungsorientierte Schüleriervaluierung, höher qualifizierte (und besser bezahlte) Lehrer und der Anteil (Öff. finanzierter) privater Schulen (hier mit 30% relativ günstig in AUT) effizienzsteigernd aus; ein hoher Anteil kleiner Schulen (besonders ungünstig in AUT mit über</p> |

| | | | | |
|----------------------|--|--|---|--|
| | | | | <p>60%), ausgeprägte Leistungs-differenzierung (günstig in AUT, da kaum vorhanden) und eine fehlende freie Schuwahl sind effizienz-mindernd; günstige institutionelle Rahmenbedingungen steigern dabei weniger die Effizienz der Medianschule als sie die länderweise Streuung der Effizienz verringern</p> |
| <p>Eugène (2007)</p> | <p>Sample EU 15 + Polen, USA und Japan; Messung der relativen internationalen Effizienz verschiedener Bereiche der öffentlichen Verwaltung mit FDH inkl. Ableitung eines komplexen Performanceindicators</p> | <p>- Bildungsausgaben insg./Schüler - Kum. Bildungsausgaben/6-15-Jähr. Schüler</p> | <p>- synthetischer Performanceindikator aus verschiedenen PISA 2006 bzw. 2003-Ergebnissen - Bildungsbeteiligungsdaten - Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte sowie - Befragungsdaten zu Sprachfähigkeiten, Vertrauen und Qualität des Bildungssystems (siehe Übersicht 4.5)</p> | <p>Österreich weist eine ungünstige Effizienzposition auf (Rang 8 v. 17): Gesamtleistung etwa auf dem Niveau von Deutschland (skandinavische Länder, Irland, Belgien und Japan liegen höher), Ausgabenposition hingegen vorletzter Rang vor Dänemark und USA; FDH (eigene Berechnung): Inputeffizienz 0,64 (Irland); hinsichtlich der Effizienz der 6-15-jährigen Schüler ist Position noch ungünstiger (Rang 11 v. 18): Performance knapp über dem EU-15-Durchschnitt, Ausgaben hingegen zwei Drittel höher</p> |

O: Eigene Zusammenstellung aus den zitierten Studien. - 1) höchster Wert entspricht jeweils 1. Rang. - 2) Performance/Ausgaben-Verhältnis

Durch die Kombination eines durchschnittlichen Ausgabenniveaus (mit 5,4% des BIP etwa auf dem Niveau von Deutschland und den Niederlanden, aber deutlich niedriger als in den skandinavischen Ländern) und einer vergleichsweise geringen Anzahl von Schülern bzw. Studenten gehört Österreich zu jenen Ländern, die am meisten je Schüler oder je Student ausgeben. Sowohl im oberen Sekundärschulbereich (USD 9.962) als auch im Hochschulsektor (USD 9.595) nimmt Österreich Rang 6 von 30 OECD-Ländern ein. Bezieht man weiters die (gesetzliche) Schul- bzw. Studiendauer mit ein, verschlechtert sich die Kostenposition weiter. Die Ausbildung eines 15-jährigen Schülers kostet in Österreich mit (kaufkraftbereinigten) USD 86.473 nur knapp weniger als in der Schweiz oder Norwegen. Ein durchschnittliches Studium kostet mit USD 73.984 ebenfalls nur knapp weniger als in der Schweiz oder Schweden.

Wie eingangs erwähnt, führt der hohe Mitteleinsatz bei durchschnittlicher Performance zu ungünstigen Effizienzergebnissen für den Bildungssektor. Dabei streuen die Effizienzergebnisse zwischen 0,31 (Inputeffizienz, *Afonso*, 2005A) und Werte um 0,95 (immer Outputeffizienz, bspw. *Sutherland et al.*, 2007).

Die Mehrzahl der ausgewerteten Studien weist für die Inputeffizienz Werte um 0,65 auf (*Afonso et al.*, 2005, *SCP*, 2004, *Eugène*, 2007). Dementsprechend könnte die gleiche Bildungspersormance, ohne Berücksichtigung der unterschiedlichen Rahmenbedingungen, mit etwa 35% weniger Mitteleinsatz erzielt werden. Nach *Afonso et al.* (2005) sind das etwa 2% des BIP oder nach *SCP* (2004) etwa EUR 620 pro Kopf. Effiziente Referenzländer sind dabei zumeist außereuropäische Länder (Japan, Korea oder Neuseeland). Lediglich *Eugène* (2007) weist Irland als effizientes Referenzland für Österreich aus. Vergleicht man Österreich mit "näherliegenden" Ländern wie die Niederlande oder das Vereinigte Königreich mit ähnlichem Ressourceneinsatz (jedoch ebenfalls unterschiedlichen Rahmenbedingungen), schrumpft der (negative) Inputabstand auf 26 (UK, *SCP*, 2004) bis 7% (UK, *Afonso et al.*, 2005).

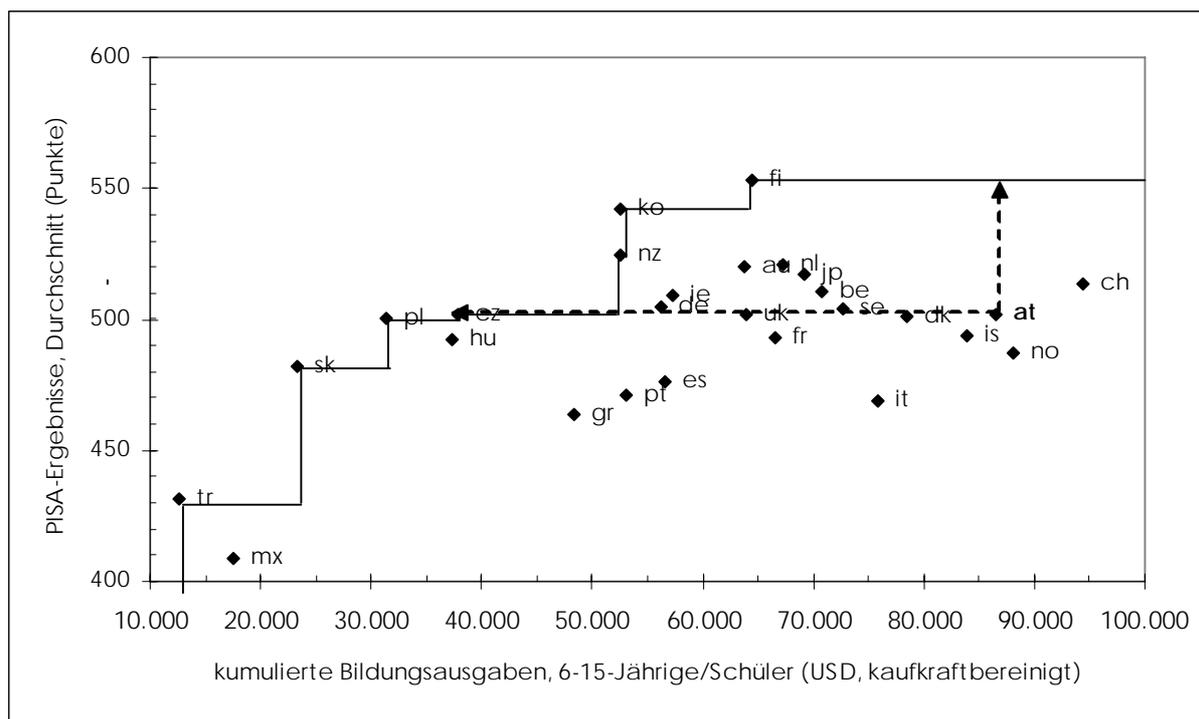
Betrachtet man die Performanceseite, zeigt sich eine deutlich höhere Effizienz im Bildungssektor. Zumeist liegen die Werte zwischen 0,92 und 0,95, d. h., dass zwischen 5 und 8% mehr Output bei gleichem Ressourceneinsatz möglich sind. Auf einen ähnlichen Effizienzspielraum (9,5%) kommt auch *Afonso – St. Aubyn*, (2006A) bzw. *Afonso – St. Aubyn* (2005B). Effiziente Referenzländer sind Japan bzw. Finnland. Vergleicht man Österreichs Bildungspersormance mit den Niederlanden, Frankreich oder dem Vereinigten Königreich (bessere Performance bei ähnlichem Mitteleinsatz) liegt der Abstand zwischen 4 und 5% (*Afonso et al.*, 2005).

Lediglich in *SCP* (2004) wird für Österreich eine deutlich geringere Outputeffizienz von 0,65 (gemessen an Finnland) ermittelt. Damit liegt die Outputeffizienz auf demselben Niveau wie die Inputeffizienz.

Die Ergebnisse der ausgewerteten Studien mit älteren Daten werden auch durch eine eigene (grafische) Gegenüberstellung monetärer Inputs und der Performance für den unteren Sekundärschulsektor und den Hochschulsektor mit aktuellen Daten bestätigt (siehe Abbildung 4.5 und 4.6). Während die Outputeffizienz für den unteren Sekundärschulsektor auf

vergleichbarem Niveau wie in den ausgewerteten Studien liegt (0,91 gemessen an Finnland), ergibt sich eine geringere Inputeffizienz (0,44 gemessen an der Tschechischen Republik). Vergleicht man den Inputabstand jedoch mit Deutschland, ergibt sich ein Koeffizient von 0,65 bei nahezu identem Performanceniveau. In Deutschland kostet demnach die gesamte Ausbildung eines 15-jährigen Schülers etwa USD 30.000 weniger als in Österreich bei gleichem Ergebnis.

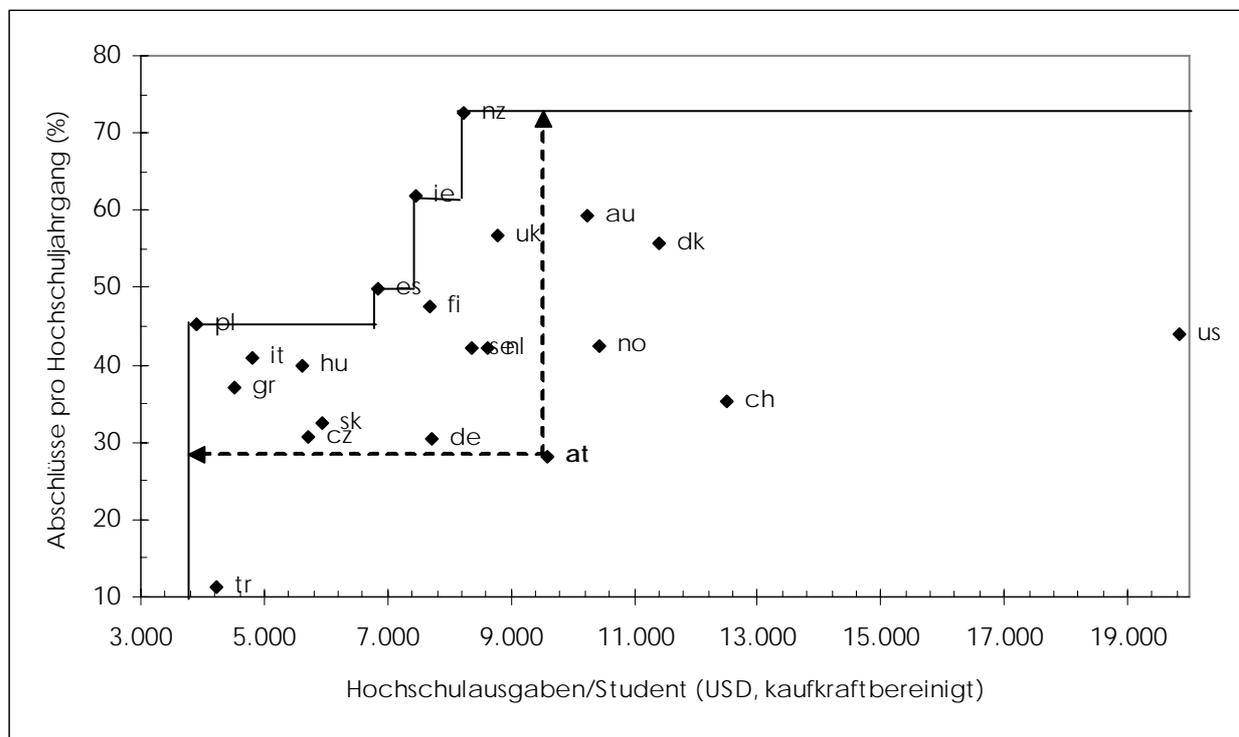
Abbildung 4.5: Effizienz im unteren Sekundärschulsektor



Q: OECD, eigene Zusammenstellung.

Betrachtet man nur den Hochschulsektor, zeigt sich eine deutlich ungünstigere Effizienzsituation. Einerseits ergeben sich deutlich niedrigere Effizienzkoeffizienten und andererseits liegen sie sowohl auf der Input- als auch auf der Performanceseite auf demselben niedrigen Niveau (Inputeffizienz 0,41 gemessen an Polen, Performanceeffizienz 0,39 gemessen an Neuseeland). Selbst wenn man "besser" mit Österreich vergleichbare Länder heranzieht, ergibt sich für die Outputeffizienz lediglich ein Wert von 0,45 gemessen an Irland bzw. für die Inputeffizienz 0,71 gemessen an Spanien.

Abbildung 4.6: Effizienz im Hochschulsektor



Q: OECD, eigene Zusammenstellung.

Neben der Berechnung der durchschnittlichen Effizienz des Bildungssystems zwischen den Ländern ermöglichen Daten auf Schulebene auch Aussagen über die Heterogenität der Effizienz innerhalb eines Landes. Dabei zeigt sich für Österreich eine deutlich überdurchschnittliche Heterogenität des Effizienzniveaus der einzelnen Schulen. *Sutherland, Price, Jourard – Nicq* (2007) sehen dies vor allem als Folge der ungünstigen institutionellen Rahmenbedingungen für den Bildungssektor in Österreich. Österreich zeigt für keinen der ausgewiesenen Umweltindikatoren über dem OECD-Durchschnitt liegende Werte (siehe Übersicht 4.6). In allen Berechnungsformen des Gesamtindikators zu den institutionellen Rahmenbedingungen liegt Österreich an letzter Stelle.

In die gleiche Richtung weisen auch die von der OECD veröffentlichten "bereinigten" PISA-Ergebnisse im Bereich Naturwissenschaften. Die Bereinigung um das länderweise unterschiedliche BIP pro Kopf verschlechtert Österreichs Position von Rang 12 auf 15, um BIP pro Kopf und den Bevölkerungsanteil mit mindestens oberem Sekundärschulabschluss auf Rang 17 und um den "index of economic, social and cultural status" auf Rang 18. Zu ähnlichen Ergebnissen kommen auch *Afonso – St. Aubyn* (2006A). Die Aufnahme von Umweltvariablen als erklärende Größen in die DEA-Berechnungen vergrößert den (negativen) Performanceabstand Österreichs von 9,5 auf 17,4%.

4.4.3 Zusammenfassung der Ergebnisse

Zusammenfassend bestätigt sich das seit längerem (v. a. aus den diversen OECD-Studien) bekannte Bild, dass Österreich im Bildungsbereich eine (lediglich) durchschnittliche Performance bei hohem (öffentlichen) Mitteleinsatz aufweist. Dementsprechend ergeben sich durchwegs unterdurchschnittliche Effizienzwerte, die auf erhebliche Effizienzsteigerungspotentiale hinweisen. Auf der Inputseite zeigt die Mehrzahl der ausgewerteten Studien eine Obergrenze der Effizienzreserve zwischen 30 und 40%. Auf der Performanceseite ist es mit unter 10% deutlich geringer. Ein erheblicher Anteil der ausgewiesenen hohen Effizienzreserven im Bildungssektor resultiert jedoch aus dem negativen Einfluss ungünstiger Umweltfaktoren.

Aus der Sicht der Wachstumstheorie ist das Ziel des Bildungswesens eine Erhöhung und bessere Verwertbarkeit des Humankapitalstocks einer Volkswirtschaft. Die nur durchschnittliche Performance des österreichischen Bildungswesens legt nahe, nur solche "Einsparungen" auf der Inputseite in Erwägung zu ziehen, die einerseits keine Einbußen auf der Performanceseite erwarten lassen bzw. – insbesondere hinsichtlich der Bildungsbeteiligung im Hochschulsektor – einem unerlässlichen, kontinuierlichen Ausbau der Performance nicht entgegenstehen. Andererseits erscheinen dafür institutionelle Reformen wie sie bspw. im Österreich Konvent angedacht wurden unerlässlich.

Gerade im Bildungsbereich spielen aber verteilungs- und/oder demokratiepolitische Ziele ebenfalls eine nicht unerhebliche Rolle. Eine (eindimensionale) Messung der Effizienz ist daher nur hinsichtlich der jeweiligen – durch verschiedene Performanceindikatoren gemessenen – Zielsetzung möglich. Aussagen zur Gesamteffizienz werden vor allem durch unterschiedlich gewichtete Zielbündel und Rahmenbedingungen des Bildungssektors erschwert.

4.5 Effizienz des Gesundheitswesens

Das Ziel moderner Gesundheitssysteme ist ein hohes Niveau sowie eine Verbesserung des Gesundheitszustands der Bevölkerung. Gleichzeitig soll die Finanzierung dieser Systeme nachhaltig erfolgen, bei Sicherstellung eines allgemeinen, gleichmäßigen Zugangs der Bevölkerung (OECD, 2004A).

4.5.1 Indikatoren und Datenquellen

Die zentrale Herausforderung bei der Effizienzmessung der Gesundheitssysteme besteht ebenfalls zunächst darin, geeignete Indikatoren für die Messung des Gesundheitszustands zu finden. Ein idealer Indikator des Gesundheitszustands wäre die um die Lebensqualität korrigierte Lebenserwartung (Häkkinen – Joumard, 2007, S. 5). Ein solcher Indikator ist jedoch in der Praxis nicht verfügbar. In Effizienzstudien werden daher regelmäßig die Lebenserwartung bei der Geburt und die Säuglingssterblichkeitsrate als Performanceindikatoren für das Gesundheitswesen herangezogen (siehe Übersicht 4.8). Einige Studien verwenden außerdem Kinder- oder Müttersterblichkeitsraten, bzw. stellen auf die erwartete Zahl gesunder Lebens-

jahre (z. B. *Eugène*, 2007), "potenziell verlorene Lebensjahre", "standardisierte Sterberaten" und den "subjektiven Gesundheitszustand" ab. International vergleichbare Daten dazu bieten insbesondere die OECD "Health Data", die "World Development Indicators" der Weltbank sowie der "World Health Report" der WHO an. Nicht zuletzt können Umfrageergebnisse hinsichtlich des Vertrauens in das Gesundheitssystem verglichen werden, die in der European bzw. World Values Survey erhoben werden. Dieser Indikator wird jedoch nur unregelmäßig veröffentlicht.

In den Effizienzanalysen werden den Performanceindikatoren sowohl monetäre als auch nicht-monetäre (reale) Inputs gegenübergestellt. Monetär werden die Gesundheitsausgaben nach Funktionen, Leistungserbringern und Kostenträgern der Gesundheitsversorgung erhoben (verfügbar bei OECD Health Data oder Eurostat). In Effizienzstudien fließen entweder die gesamten Gesundheitsausgaben oder nur der öffentliche Anteil (*Afonso et al.*, 2005) ein. Der öffentliche Einfluss auf die Performance kann jedoch nur schwer vom privaten Einfluss getrennt werden, weshalb sich die Ansicht durchgesetzt hat, dass die Analyse auf Gesamtausgabenebene vorzuziehen sei (*Häkkinen – Joumard*, 2007, S. 14). Die Ausgabendaten fließen zumeist je Einwohner (KKS) in die Analysen ein, in manchen Fällen auch in Prozent des BIP. Für Ausgaben je Einwohner spricht, dass die Ausgaben von der Anzahl der vom Gesundheitssystem erfassten Personen abhängig sind, für Ausgaben in Prozent des BIP, dass die Ausgaben auch stark vom Wohlstandsniveau determiniert sind.

Neuere Effizienzstudien greifen alternativ auf physische Gesundheitsressourcen zurück, da damit der starke Einfluss des Pro-Kopf-Einkommens einer Volkswirtschaft auf die Gesundheitsausgaben, der sich in den Kosten der eingesetzten physischen Ressourcen widerspiegelt, nicht zu tragen kommt. Dies gilt insbesondere für die Beschäftigung im Gesundheitswesen und die Zahl der Krankenhausbetten. Betrachtet wird in Effizienzstudien weiters die Anzahl von hochtechnologischen Geräten (insbesondere Magnetresonanztomographen).

Zur Erklärung der Effizienz werden ferner Umweltvariablen herangezogen, die von der Politik nicht – oder zumindest nicht kurzfristig – veränderbar sind. Kandidaten dafür sind die von der OECD angebotenen demographischen Daten zur Altersstruktur, zur Erwerbstätigkeit und dem Bildungsniveau sowie insbesondere nichtmedizinischen Gesundheitsfaktoren zum Lebensstil wie Ernährung, Körpergewicht, Tabak- und Alkoholkonsum. In einschlägigen Studien wird weiters der Einfluss des Pro-Kopf-Einkommens auf die Performance oder die Effizienz getestet (z. B. *Afonso – St. Aubyn*, 2006B, *Verhoeven et al.*, 2007).

4.5.2 Ergebnisse ausgewählter, aktueller Effizienzstudien

Aktuelle Effizienzstudien für das Gesundheitswesen messen entweder die Kosteneffizienz (*Afonso et al.*, 2005, *SCP*, 2004, *Eugène*, 2007, *Afonso – St. Aubyn*, 2005A) oder die technische Effizienz im internationalen Vergleich (*Afonso – St. Aubyn*, 2006B, *Räty – Luoma*, 2005, *Afonso – St. Aubyn*, 2005A). Zur Berechnung der Effizienzwerte verwenden die Studienautoren nicht-parametrische Methoden (FDH und DEA). *Afonso und St. Aubyn* (2006B) korrigieren ihre (DEA)-

Ergebnisse in einem zweiten Schritt um den Einfluss von Umweltfaktoren, wobei Österreich aufgrund fehlender Daten jedoch nicht berücksichtigt wird. Übersicht 4.8 fasst die verwendeten Methoden, Input- und Performanceindikatoren sowie Hauptergebnisse der betrachteten Studien zusammen.

In den Effizienzstudien liegt die Performance Österreichs hinsichtlich des Gesundheitszustands im vorderen Mittelfeld (z. B. bei *Afonso et al.*, 2005, *Afonso – St. Aubyn*, 2005A, 2005B, 2006B). Sobald subjektive Performanceindikatoren (*Eugène*, 2007, SCP, 2004) berücksichtigt werden, ist der jeweilige Performanceindikator für Österreich jedoch vorteilhafter (Rang 3 bzw. Rang 5). Sowohl der monetäre als auch der reale Ressourceneinsatz sind in Österreich verhältnismäßig hoch. Unabhängig von den gewählten Inputindikatoren nimmt Österreich daher im internationalen Effizienzranking eine ähnliche Position ein (vgl. insbesondere die Ergebnisse von *Afonso – St. Aubyn*, 2005A). Im Ranking der untersuchten (OECD-)Länder liegt es zumeist im hinteren Mittelfeld, obwohl es durchaus hohe Outputeffizienzwerte aufweist. Die Werte der Inputeffizienz liegen – mit einer Ausnahme – immer darunter, wenngleich in der Regel nicht ganz so ausgeprägt wie bei der öffentlichen Verwaltung.

Die aktuelle Performance des Gesundheitssystems liegt – gemessen an der Lebenserwartung bei der Geburt und der Säuglingssterblichkeitsrate im Jahr 2005 – im Mittelfeld der OECD-Länder (ohne Mexiko und Türkei). Bei der Geburt ist aktuell von einer Lebenserwartung von 79,5 Jahren auszugehen (Rang 12 von 28). Die Säuglingssterblichkeitsrate beträgt 4,2 Todesfälle im ersten Lebensjahr je 1000 Lebendgeburten (16.-geringster Wert von 27). Österreich liegt damit deutlich hinter Japan, Island und Schweden die bei beiden Werten eine sehr gute Performance (z. B. Lebenserwartung in Japan: 82 Jahre, Säuglingssterblichkeit in Island: 2,3 Todesfälle) zeigen. Eine ähnliche Performance wie Österreich weisen Deutschland und Irland auf.

Die durchschnittliche Gesundheitsperformance wird jedoch mit einem verhältnismäßig hohem Inputeinsatz erreicht. Österreich gibt im Jahr 2005 10,3% des BIP (Rang 6 von 28) oder USD 3.507 je Einwohner (Rang 5 von 28) für Gesundheit aus. Die Ausgaben je Einwohner liegen etwa im Bereich von Belgien und Kanada. Der Anteil der öffentlichen Gesundheitsausgaben beträgt 76,5% (Rang 16 von 25). Die Länder mit der besten Gesundheitsperformance weisen alle einen höheren öffentlichen Anteil an den Gesundheitsausgaben auf, eine Beobachtung, die auch in der SCP-Studie (2004) gemacht wird.

Die Performance wird mit unterschiedlicher Intensität an realen Inputs und unterschiedlichem Grad der Ressourcennutzung erreicht (Übersicht 4.7). Ein hoher Wert bei diesen Indikatoren kann die Höhe der Gesundheitsausgaben erklären, ist jedoch kein Garant für eine gute Performance. Bei diesen Indikatoren zeigt sich kein einheitliches Bild der Position Österreichs. Auffallend ist jedoch die hohe "Krankenhauslastigkeit", die sich in einer hohen Zahl an Krankenhausbetten (bei leicht überdurchschnittlicher Bettenauslastung), Magnetresonanztomographen und Krankenhausentlassungen widerspiegelt. Dagegen liegen die Zahl der

praktizierenden Ärzte etwas über dem OECD-Durchschnitt und die Anzahl der Arztbesuche im Durchschnitt.

Übersicht 4.7: Reale Inputindikatoren und Ressourcennutzung 2005 im Überblick

| Indikator | Position Österreichs |
|--|--|
| Anzahl praktizierender Ärzte | 3,5 je 1000 Einwohner (Rang 10 von 26 ¹⁾) |
| Anzahl praktizierender Krankenpfleger | 7,2 je 1000 Einwohner (Rang 21 von 28 ²⁾) |
| Anzahl der Krankenhausbetten | 7,7 je 1000 Einwohner (Rang 6 von 25) |
| Anzahl der Magnetresonanztomographen | 16,2 je Mio. Einwohner (Rang 4 von 22 ³⁾) |
| Anzahl der Arztbesuche | 6,7 je Einwohner pro Jahr (Rang 10 von 22 ⁴⁾) |
| Anzahl der Krankenhausentlassungen | 27.765 je 100.000 Einwohner (Rang 2 von 28 ⁵⁾) |
| Bettenauslastung in der Akutversorgung | 79,0% (Rang 9 von 21 ⁶⁾) |

Q: OECD Health Data 2008; Werte für 2004: ¹⁾ sk. – ²⁾ jp, sk. – ³⁾ us. – ⁴⁾ de, dk. – ⁵⁾ gr, no. – ⁶⁾ gr.

Daraus ergibt sich für Österreich bei den öffentlichen Gesundheitsausgaben eine Inputeffizienz zwischen 0,75 (*Afonso et al.*, 2005) und 0,98 (*SCP*, 2004) in den betrachteten FDH-Analysen. Die Effizienzwerte liegen bei DEA-Berechnungen (0,50 bis 0,70, *Räty – Luoma*, 2005 bzw. *Afonso – St. Aubyn*, 2005A) deutlich darunter. Abweichungen sind auch hinsichtlich der Kosteneffizienz und der technischen Effizienz festzustellen: Die Kosteneffizienz beträgt in der vergleichenden Studie von *Afonso – St. Aubyn* (2005A) 0,88 (FDH; DEA 0,63) und die technische Effizienz 0,97 (FDH; DEA 0,70). Dennoch nimmt Österreich unabhängig von der Betrachtungsebene und der verwendeten Messmethode einen mittleren Rang bei Effizienzwerten im OECD-Vergleich ein.

Die Ergebnisse der betrachteten Studien deuten damit inputseitig auf rechnerische Effizienzreserven von bis zu 50% (*Räty – Luoma*, 2005) bei der technischen Effizienz und bis zu 37% (*Afonso – St. Aubyn*, 2005A) bei der Kosteneffizienz hin. Letzteres entspricht etwa USD 720 je Einwohner (KKS). Eine aktuellere Studie von *Eugène* (2007) ergibt ein Effizienzpotential von 22% gegenüber Japan (2,2% des BIP), ohne dass negative Auswirkungen auf den Gesundheitszustand der Bevölkerung befürchtet werden müssen.

Die Outputeffizienz Österreichs liegt bei den betrachteten Studien zwischen 0,77 (*Afonso – St. Aubyn*, 2006B) und 0,99 (*SCP*, 2004), wobei sich in der Mehrzahl der Studien der Wert näher bei 0,99 befindet. Die Werte unterscheiden sich in der Regel nicht bei der Betrachtung von Kosten- oder technischer Effizienz und auch nicht in Abhängigkeit von der Berechnungsmethode. Ein Niveau von 0,97 bzw. 0,98 (*Afonso – St. Aubyn*, 2006B) bedeutet, dass die Performance Österreichs 2 bis 3% unterhalb des effizienten Wertes angesiedelt ist. Trotz hoher Outputeffizienzwerte nimmt Österreich in verfügbaren Rankings tendenziell einen mittleren bis hinteren Rang ein.

Die Performance und als Folge auch die Effizienz von Gesundheitssystemen wird freilich in einem nicht unerheblichen Maße durch Umweltfaktoren determiniert. Im zweiten Schritt der Analyse von *Afonso – St. Aubyn* (2006B) wird eine Reihe von Umweltindikatoren herangezogen, um die Effizienz mit statistischen Methoden zu erklären. Die Ergebnisse werden genutzt,

um die Effizienzwerte der vorangegangenen DEA-Berechnung anzupassen. Österreich wird in diesen Schritt allerdings nicht einbezogen, da Werte für den Tabakkonsum fehlen. Als signifikant haben sich das Pro-Kopf-Einkommen, das Bildungsniveau, der Tabakkonsum und der Anteil der fettleibigen Bevölkerung erwiesen. Auf die Performance des Gesundheitssystems dürfte sich in Österreich der geringe Anteil an Personen mit Tertiärbildung negativ, positiv hingegen die geringe Quote an fettleibigen Personen und das hohe Pro-Kopf-Einkommen auswirken (siehe Übersicht 4.8).

Für einen aktuelleren Effizienzvergleich (2005) werden die am häufigsten verwendeten Performanceindikatoren (Lebenserwartung bei der Geburt, Säuglingssterblichkeitsrate) aus Effizienzstudien gewählt und den gesamten Gesundheitsausgaben je Einwohner (in USD KKS) im OECD-Vergleich (ohne Mexiko und Türkei) gegenübergestellt. Die Punktwolke wird mit einer FDH-Effizienzgrenze umhüllt.

Auf der Effizienzgrenze für die Lebenserwartung bei der Geburt (Abbildung 4.7) liegen Polen (bei niedrigen Ausgaben), Korea, Neuseeland, Spanien und Japan (bei hohen Ausgaben). Österreich weist gegenüber seinen "effizienten" Referenzländern Neuseeland (inputseitig) und Japan (outputseitig) eine Inputeffizienz von 0,63 und eine deutlich höhere Outputeffizienz von 0,97 auf. D. h. Österreich könnte rein rechnerisch die gleiche Lebenserwartung mit USD 1.284 je Einwohner (KKS) geringeren Ausgaben (Effizienzreserve von 37%) erreichen oder mit den gleichen Ausgaben eine um 2,5 Jahre längere Lebenserwartung (3% unter effizientem Wert) erzielen. EU-15-Länder mit nahezu ähnlicher Performance sind Irland, die Niederlande und Deutschland. Diese Länder wenden im Jahr 2005 respektive um USD 381, USD 315 und USD 256 je Einwohner (KKS) weniger für Gesundheit auf als Österreich. Auf der Outputseite weisen Länder wie Island und Kanada eine zum Teil deutlich bessere Performance bei nahezu gleichen Gesundheitsausgaben je Einwohner auf. Die Outputeffizienz gegenüber diesen Ländern liegt bei respektive 0,98 und 0,99.

Ähnliche Überlegungen können für die Säuglingssterblichkeitsrate angestellt werden. Auf der FDH-Grenze (Abbildung 4.8) liegen Polen, Ungarn, die Tschechische Republik, Japan, Schweden und Island. Österreich wendet gegenüber der Tschechischen Republik um USD 2.060 (KKS) mehr je Einwohner auf. Das entspricht einer Inputeffizienz von 0,41. Gegenüber Island verzeichnet Österreich um 1,9 Sterbefälle unter Säuglingen je 1000 Lebendgeburten mehr (Outputeffizienz 0,55). EU-15-Länder mit einer etwas besseren Performance sind wiederum Deutschland und Irland sowie zusätzlich Italien. Italien gibt bei etwa gleicher Performance um USD 1.011 je Einwohner (KKS) weniger für Gesundheit aus als Österreich.

Übersicht 4.8: Übersicht über ausgewählte Effizienzstudien für das Gesundheitswesen¹⁾

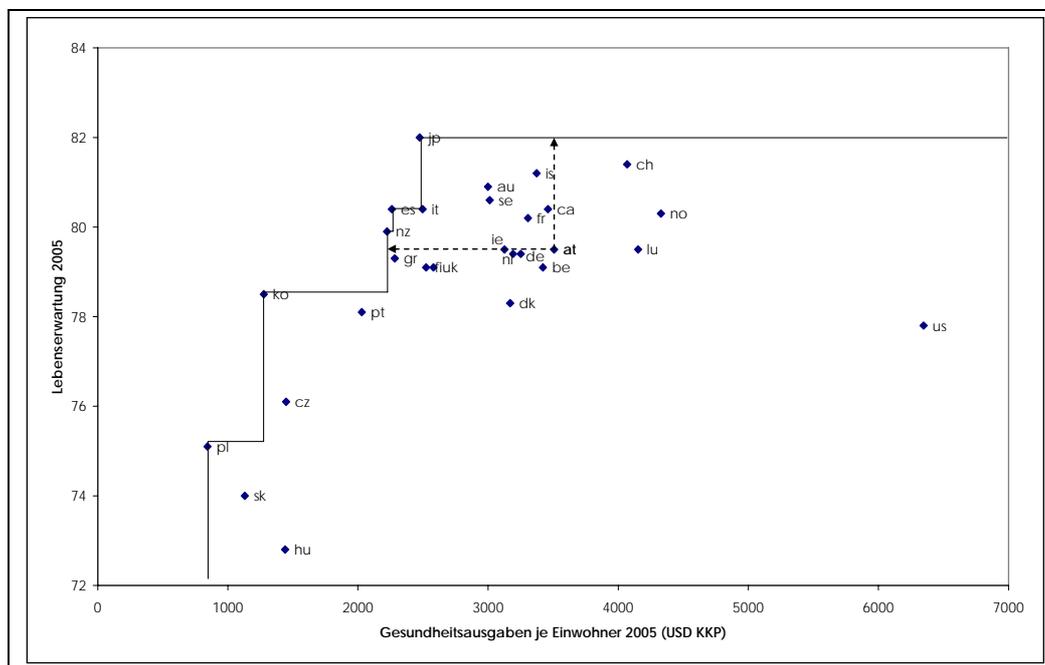
| Studie | Methode | Inputs/Umweltvariablen | Performance | Hauptergebnisse |
|--|--|--|---|---|
| Afonso, Schuknecht, Tanzi 2003 bzw. 2005 | Siehe Übersicht 4.3; Entwicklung eines synthetischen Gesundheitsperformanceindicators für 23 OECD-Länder; Gegenüberstellung des Indicators mit öffentlichen Gesundheitsausgaben | Öffentliche Gesundheitsausgaben, % des BIP, 10-Jahresdurchschnitt (Rang 15/23) | <p>• Synthetischer Performanceindikator (Rang 11/23)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Säuglingssterblichkeit (Kehrwert) • Lebenserwartung | <p>Beste Performance: Island, Schweden, Schweiz</p> <p>Ähnliche Performance: -</p> <p>"Effizienz"²⁾: 1,04 (Rang 6), beste Werte: Japan, Spanien, Griechenland</p> <p>FDH (eigene Berechnung): Dominierend³⁾: Japan</p> <p>Inputeffizienz: 0,91 (jp; Rang 10/23)</p> <p>Outputeffizienz 0,875 (jp; Rang 10/23)</p> |
| SCP 2004 | Siehe Übersicht 4.3; Deskription von Input- und Performancevariablen; Gegenüberstellung von Gesundheitsausgaben und Gesundheitsperformanceindex (Kosteneffizienz) für 23 OECD-Länder | Gesundheitsausgaben je Einwohner (Rang 9/23) | <p>Index Gesundheitsperformance aus 2 synthetischen Subindikatoren (Rang 3/23)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gesundheitszustand (Rang 6) (Lebenserwartung, Säuglingssterblichkeit, "gesunde Lebensjahre", subjektiver Gesundheitszustand) • Gesundheitssystem (Rang 5) (Vertrauen in Gesundheitssystem, Wartezeit auf nicht-akute Spitalsbehandlungen, Anteil private Kostenbeteiligung) | <p>Beste Performance: Frankreich, Schweden</p> <p>Ähnliche Performance: Schweden</p> <p>FDH (eigene Berechnung): Dominierend: Schweden</p> <p>Inputeffizienz: 0,98 (se; Rang 9/23)</p> <p>Outputeffizienz: 0,99 (se; Rang 8/23)</p> |

| | | | | |
|---|--|---|--|---|
| <p>Afonso, St. Aubyn 2005A bzw. 2005B</p> | <p>Vergleich von FDH- und DEA-Ergebnissen für monetäre (Kosteneff.) und reale Inputs (technische Eff.) in 30 bzw. 26 OECD-Ländern (2005b exkl. Mexiko und Türkei)</p> | <p>Kosteneffizienz Gesundheitsausgaben je Einwohner (Rang 13/30) Technische Effizienz Ärzte (Rang 14/29) Krankenpfleger (Rang 7/28) Krankenhausbetten (Rang 7/29)</p> | <p>Lebenserwartung (Rang 13/30) Säuglingssterblichkeit (Rang 23/30)</p> | <p>Kosteneffizienz FDH-Input 0,88 (15/30) FDH-Output 0,97 (22/30) Dominierend: Japan DEA-Input 0,63 (19/30) DEA-Output 0,97 (20/30) "Peers": Japan, Korea Technische Effizienz FDH-Input 0,97 (16/26) FDH-Output 0,98 (19/26) Dominierend: Schweden DEA-Input 0,70 (21/26) DEA-Output 0,98 (15/26) "Peers": Japan, Schweden</p> |
| <p>Afonso, St. Aubyn 2006B</p> | <p>Zweistufige semi-parametrische Analyse, 1. Schritt DEA (reale Inputs) für 21 OECD-Länder, 2. Schritt Kontrolle der Umweltvariablen (Tobit-Regression versus Bootstrap-Algorithmus), Anpassung der DEA-Ergebnisse</p> | <p>3 Inputs aus Principal Component-Analyse (Ränge 2, 17, 11/24) • Ärzte (7) • Krankenpfleger (13) • Krankenhausbetten (5) • Magnetresonanztomographen (4) Umweltvariablen • BIP je Einwohner (9) • Tertiäres Bildungsniveau (30) • Fettleibigkeit (25) • Tabakkonsum (-)</p> | <p>1 Output aus Principal Component-Analyse (Rang 13/27) • Lebenserwartung (12) • Säuglingssterblichkeit ("Überlebensrate") (19) • potenziell nicht-verlorene Lebensjahre (16)</p> | <p>DEA Outputeffizienz 1,304 (= 0,77) (Rang 15 /21) "Peers": Schweden, Japan</p> |
| <p>Räty, Luoma 2005</p> | <p>Effizienzanalyse (DEA, inputorientiert) des Gesundheitssystems für 24 OECD-Länder mit realen Inputs (Berücksichtigung mehrerer Jahre je Land); Errechnung eines durchschnittlichen Effizienzwertes für alle Beobachtungen eines Landes, Gegenüberstellung der Ergebnisse mit Afonso - St. Aubyn 2005b</p> | <p>Ärzte Krankenpfleger</p> | <p>Lebenserwartung Säuglingssterblichkeit ("Überlebensrate")</p> | <p>DEA Inputeffizienz 0,50 (Rang 20/24) Effiziente Länder: Japan, Korea</p> |

| | | | | |
|--------------------|--|---|---|---|
| <p>Eugène 2007</p> | <p>Untersuchung der Effizienz des öffentlichen Sektors in Belgien anhand ausgewählter Aufgabenbereiche (Gesundheit, Bildung, öffentliche Ordnung und Sicherheit, allgemeine öffentliche Verwaltung) im EU-15-Vergleich + Japan, USA, Polen; Entwicklung von synthetischen Performanceindikatoren</p> | <p>Gesundheitsausgaben, % des BIP (Rang 5/18)</p> | <p>Synthetischer Performanceindikator (unterschiedliche Gewichtung) (Rang 5 bzw. 6/18)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lebenserwartung • Lebenserwartung in Gesundheit • Säuglingssterblichkeit <p>= Objektive Indikatoren (Rang 11/18)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wartezeit auf nicht-akute Behandlungen • subjektiver Gesundheitszustand • Vertrauen in das Gesundheitssystem • Zufriedenheit mit dem Gesundheitssystem • Gesundheitsinfrastruktur <p>= Subjektive Indikatoren (Rang 2/18)</p> | <p>Beste Performance: Japan, Schweden, Frankreich Ähnliche Performance: Spanien, Luxemburg FDH (eigene Berechnung): Dominierend: Japan [es, lu, se] Inputeffizienz 0,78 (p)</p> |
|--------------------|--|---|---|---|

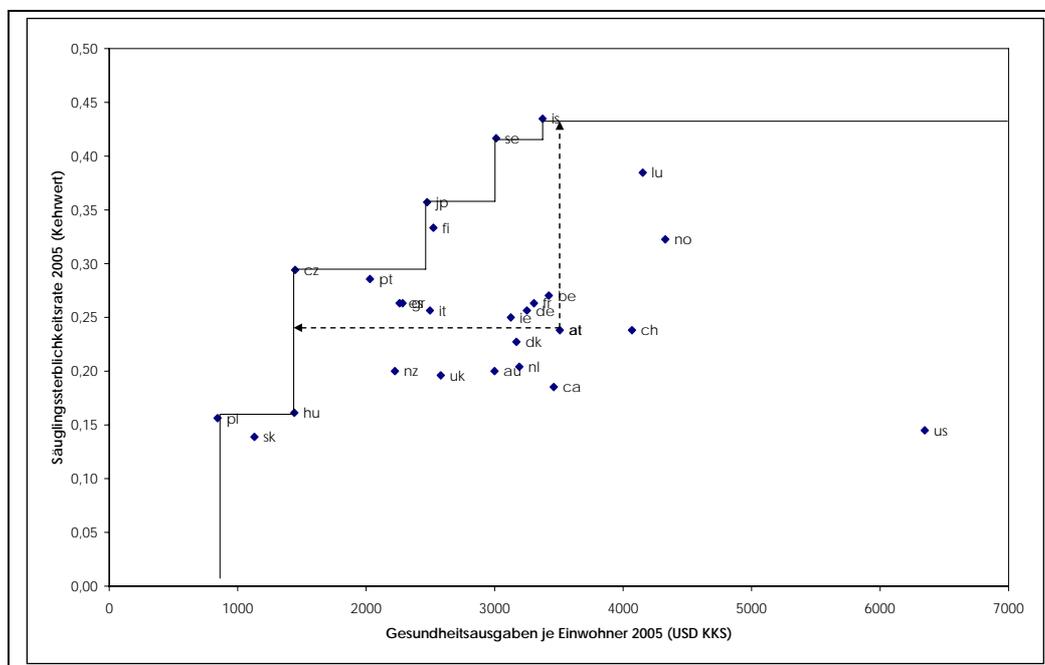
Q: Eigene Zusammenstellung. – 1) höchster Wert entspricht jeweils 1. Rang – 2) Performance/Ausgaben-Verhältnis – 3) Effiziente Länder mit besserer Performance und geringeren Ausgaben.

Abbildung 4.7: Effizienz des Gesundheitswesens (Performance: Lebenserwartung)



Q: OECD Health Data 2008, eigene Darstellung; it: 2004.

Abbildung 4.8: Effizienz des Gesundheitswesens (Performance: Säuglingssterblichkeitsrate)



Q: OECD Health Data 2008, eigene Darstellung; it: 2004.

4.5.3 Zusammenfassung der Ergebnisse

Zusammenfassend präsentiert sich Österreich als Land mit durchschnittlicher Performance des Gesundheitssektors, sofern man die Performance als objektiv gemessenen Gesundheitszustand definiert, so wie es in Effizienzstudien primär erfolgt. Zieht man dagegen subjektive Indikatoren (z. B. Vertrauen in das Gesundheitssystem) heran, liegt Österreich hinsichtlich der Performance auf vorderer Position. Zu diesem Ergebnis kommt auch das Health Consumer Powerhouse in seinem Euro Health Consumer Index 2007. Das österreichische Gesundheitssystem liegt in dieser Untersuchung an erster Stelle, dicht gefolgt von den Niederlanden, Frankreich, der Schweiz und Deutschland. Gleichzeitig weist Österreich einen hohen Mitteleinsatz im Gesundheitswesen auf, wodurch sich in den zuvor analysierten Studien (Übersicht 4.8) eine höhere Output- als Inputeffizienz ergibt. Der Effizienzurückstand auf der Outputseite liegt zwischen 33 und 1%, wobei der Wert in der Mehrzahl der betrachteten Studien näher bei 1% liegt. Auf der Inputseite reicht die Spannweite der Ergebnisse von einem Kosteneffizienzpotential von 37% (bei realen Inputs sogar bis 50%) bis zu 3%. Einen großen Einfluss auf die Ergebnisse haben die Messmethode (DEA oder FDH) sowie die Betrachtungsebene (Kostenversus technische Effizienz). Ergebnisse aktueller Gegenüberstellungen von Performance und Gesundheitsausgaben deuten inputseitig eher auf einen Wert bei 37% hin, wobei Österreich hinsichtlich der Säuglingssterblichkeitsrate eine besonders ungünstige Position (auch auf der Performanceseite) einnimmt.

Länder, die sich bei den Studienergebnissen als effiziente Referenzländer für Österreich erwiesen haben, sind Japan und Schweden. Beide liegen auch in aktuellen Effizienzdarstellungen im Bereich besserer Performance bei gleichzeitig niedrigeren Ausgaben. Im Jahr 2005 beträgt die Ausgabendifferenz zu Schweden USD 495 (KKS; entspricht 1,1% des BIP) und USD 1.033 je Einwohner (KKS; entspricht 2,2% des BIP). Eine vergleichbare Performance bei geringeren Ausgaben je Einwohner als Österreich weisen jeweils Deutschland und Irland auf. Der Ausgabenabstand liegt in diesen Fällen unter den zuvor genannten Werten (s. o.).

Die Abweichungen Österreichs von der Effizienzgrenze, insbesondere auf der Inputseite, eröffnen politische Handlungsfelder in beide Richtungen. Inputseitig gilt es, durch institutionelle Reformen das Ausgabenwachstum im Gesundheitswesen einzubremsen, während outputseitig langfristige Strategien zur Verbesserung potenzieller Umwelteinflüsse verfolgt werden müssen. Zur Vorbereitung institutioneller Reformen bietet es sich an, Gesundheitssysteme und etwaige -reformen von Referenzländern (z. B. Japan, Schweden, Irland und Deutschland, performanceseitig auch Island) mit dem österreichischen System zu vergleichen. Insbesondere sind mögliche Effizienzsteigerungen im Krankenhausbereich zu prüfen, da das österreichische System eine vergleichsweise hohe "Krankenhauslastigkeit" aufweist (Übersicht 4.7).

Institutionelle Reformen fordern auch *Verhoeven et al.* (2007) in ihren Schlussfolgerungen: Sie sprechen sich beispielsweise dafür aus, Wettbewerb zwischen Anbietern von Gütern und Dienstleistungen im Gesundheitswesen einzuführen und den Trend zur Erhöhung der Personal-

kosten einzubremsen. Weiters sollen Institutionen geschaffen werden, um die Qualität der Gesundheitsleistungen zu überwachen und Anreize geboten werden, Kosten einzusparen.

Die Performance wird von Umweltfaktoren beeinflusst, die durch politische Maßnahmen nur langfristig zu verändern sind. Solche Maßnahmen können bspw. die Senkung der Raucherquote oder eine gesunde Ernährung zum Ziel haben. Aus diesem Blickwinkel sind auch Maßnahmen zur Verbesserung des Bildungsniveaus – einer bedeutenden Einflussgröße für den Gesundheitszustand der Bevölkerung – angezeigt, da Österreich beispielsweise eine geringe Quote an tertiär gebildeten Personen vorweist.

4.6 Effizienz der öffentlichen F&E-Finanzierung

Während die positiven Auswirkungen von Forschung und Entwicklung auf die gesamtwirtschaftliche Wachstumsperformance in einschlägigen Studien gut dokumentiert sind, wurde die Effizienz des Einsatzes öffentlicher F&E-Ausgaben auf makroökonomischer Ebene bisher nur wenig untersucht. Dies beruht wohl darauf, dass die Wirkungskanäle verschiedener Formen von öffentlichen F&E-Ausgaben nur schwierig darstellbar sind. Grob umrissen kann zwar die Steigerung des langfristigen Wachstumspotentials als das endgültige Ziel öffentlicher F&E-Finanzierung beschrieben werden. Der unmittelbare Zusammenhang ist aber schwer nachweisbar, da – wie in den Sektoren Bildung und Gesundheit – von privaten F&E-Aktivitäten ein zumindest ebenso großer Einfluss auf die Erreichung dieses Ziels ausgeht. Als Ausgangspunkt für einen internationalen Effizienzvergleich wird daher zunächst diskutiert, welche Wirkungen öffentlicher F&E-Ausgaben in empirischen Studien nachgewiesen wurden.

4.6.1 Empirische Wirkung von öffentlichen F&E-Ausgaben

Empirische Studien untersuchen die Wirkung öffentlicher F&E-Ausgaben insbesondere auf private F&E-Ausgaben bzw. auf die Produktivität der Volkswirtschaft. Im Wesentlichen kann man zwei Fragestellungen unterscheiden, bei denen der Einfluss auf aggregierter – makroökonomischer – Ebene untersucht wird. Zum einen handelt es sich um die Frage der Beziehung zwischen öffentlichen und privaten F&E-Ausgaben. Insbesondere ist in diesem Kontext relevant, ob die öffentlichen Ausgaben private F&E-Ausgaben verdrängen oder ob sie zusätzliche F&E-Ausgaben des privaten Sektors stimulieren. Zum anderen wird der unterschiedliche Einfluss verschiedener Finanzierungsquellen bzw. der ausführenden Sektoren auf das Produktivitätswachstum untersucht.

Die überwiegende Mehrzahl der empirischen Studien findet einen positiven Beitrag öffentlich finanzierter Forschung auf unternehmensfinanzierte Forschung bzw. das Produktivitätswachstum. *Guellec – van Pottelsberghe de la Potterie* (2000, 2001 und 2004) führen eine detaillierte Analyse der Wirkung öffentlicher F&E-Finanzierung durch. Dabei kommen sie zu einer Vielzahl

von Detaillergebnissen¹³⁴): So wirken direkte (durch Subventionen oder Auftragsvergabe) Förderung ebenso wie steuerliche F&E-Anreize positiv auf unternehmensfinanzierte F&E-Ausgaben; steuerliche Anreize (indirekte Förderung) haben dabei jedoch kurzfristigere Effekte. Direkte und indirekte F&E-Förderung sind Substitute. F&E-Förderungsprogramme müssen längerfristig angeboten werden, damit sie eine hohe Akzeptanz finden und ihre positive Wirkung entfalten können. Die öffentliche Förderung von privaten F&E-Aktivitäten lässt sich zwar durch die dadurch erzeugten Spillover-Effekte begründen; allerdings scheint es ein Förderungsvolumen zu geben, ab welchem Ausmaß die positive Wirkung der F&E-Förderungen verloren geht.

F&E-Ausgaben haben eine positive Wirkung auf das Produktivitäts- und Wirtschaftswachstum. Um die positive Wirkung sicherzustellen, muss die Politik jedoch die Verbesserung der Aufnahmefähigkeit neuer Technologien und die Diffusion von Wissen fördern (*Guellec – van Pottelsberghe de la Potterie*, 2001, 2004). Weiters kann die Politik sicherstellen, dass ausländische Technologieströme (insbesondere in Form von Gütern, Menschen und Ideen) nicht behindert werden. Auch ist die Kooperation universitärer und unternehmerischer Forschung dem Produktionswachstum zuträglich und soll aus diesem Grund verstärkt werden.

4.6.2 Indikatoren und Datenquellen

Die Beziehung zwischen (öffentlichem) Input – Output – Outcome im Forschungs- und Entwicklungsbereich stellt sich komplexer dar als im Bildungs- und Gesundheitswesen. Letztlich soll auf makroökonomischer Ebene mit Forschung und Entwicklung die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes verbessert und das Produktivitätswachstum bzw. das Wirtschaftswachstum langfristig erhöht werden¹³⁵). Unmittelbar sollen die Ausgaben des öffentlichen Sektors sich positiv auf die F&E-Performance des Unternehmenssektors auswirken.

Indikatoren zur Performance- und Effizienzmessung stellen die OECD in der Main Science and Technology Indicators-Datenbank sowie die Europäische Kommission in der Eurostat-Datenbank bereit. Darunter befinden sich Indikatoren über die Höhe der F&E-Ausgaben (GERD) und die Größe des F&E-Personals, gegliedert nach Leistungssektoren (Unternehmenssektor, Staatssektor, Hochschulsektor, privater Non-Profit-Sektor) und nach Finanzierungssektoren (Unternehmenssektor, Staatssektor, Hochschulsektor, Ausland, sonstige nationale Quellen).

Zum Teil bieten sich die soeben erwähnten Daten als Performanceindikatoren an (F&E-Ausgaben des Unternehmenssektors, F&E-Personal des Unternehmenssektors), sofern die Effizienz der öffentlich-finanzierten F&E-Ausgaben untersucht wird. In der OECD-Datenbank stehen weiters Indikatoren zur Erfassung der (intermediären) "Forschungsergebnisse" zur Verfügung: Patentstatistiken, Technologiebilanz, Handelsbilanzen und Exportmarktanteile in besonders F&E-intensiven Industrien. Diese gehen teilweise in das European Innovation Scoreboard (EIS)

¹³⁴) Vergleichbare Ergebnisse werden auch in anderen Studien präsentiert (siehe dazu den Literaturüberblick von *Dowrick*, 2003, *David et al.*, 2000, *Sánchez – Bermejo*, 2007).

¹³⁵) Die endogene Wachstumstheorie (Solow, 1957, *Romer*, 1990) erachtet technischen Fortschritt als wesentliche Determinante für das langfristige Wirtschaftswachstum.

der Europäischen Kommission ein. Die Inputdimension 3 des EIS sowie die beiden Outputdimensionen (siehe Kasten) können in Effizienzvergleichen ebenfalls auf der Performanceseite berücksichtigt werden. Öffentlich-finanzierte F&E-Ausgaben wirken allerdings bloß unmittelbar auf die beiden Outputdimensionen.

Für Effizienzanalysen, die den öffentlichen Mitteleinsatz im F&E-Bereich untersuchen, bieten sich insbesondere folgende Indikatoren an:

- F&E-Ausgaben des Unternehmenssektors (BERD; in % des BIP oder je Einwohner);
- F&E-Personal des Unternehmenssektors (bezogen auf die Gesamtbeschäftigung oder die Bevölkerung);
- Input 3 des European Innovation Scoreboard: Innovation und Unternehmertum ("unternehmerische F&E-Anstrengungen").

European Innovation Scoreboard (EIS)

Das European Innovation Scoreboard wird seit 2001 von der Europäischen Kommission erstellt. Es misst die Innovationsperformance im internationalen Vergleich. Das European Innovation Scoreboard umfasst in der letzten Ausgabe aus dem Jahr 2007 25 Indikatoren aus drei Input- und zwei Outputdimensionen für 37 Länder, darunter die 27 EU-Mitgliedstaaten sowie Kroatien, die Türkei, Island, Norwegen, die Schweiz, Japan, die USA, Australien, Kanada und Israel (EIS, 2007). Die Ergebnisse der einzelnen Kategorien werden zu einem Summary Innovation Index (SII) zusammengefasst (jeweils 0-1-skaliert). Zum Teil gehen in das EIS die Ergebnisse der gemeinschaftlichen Innovationserhebungen ein (zuletzt 2005 für das Referenzjahr 2004), die mit standardisierten Fragebögen erhoben werden, um Innovationsprozesse auf Unternehmensebene besser zu erfassen. Dabei werden EU-Mitgliedstaaten, Kandidatenländer, Island und Norwegen berücksichtigt.

Input 1: Innovationstreiber

- Absolventen von naturwissenschaftlichen und technischen Studienrichtungen
- Breitbandpenetration
- Teilnahme an Fortbildungsmaßnahmen
- Bevölkerungsanteil mit mind. Sekundärbildung

Input 2: Wissensbildung

- Öffentliche F&E-Ausgaben
- F&E-Ausgaben des Unternehmenssektors
- Anteil der Ausgaben für medium-high- und high-tech-Forschung in Sachgütererzeugung
- Anteil der Unternehmen, die eine öffentliche Förderung erhält
- Finanzierungsanteils des Unternehmenssektors an Hochschulforschung

Input 3: Innovation und Unternehmertum (Innovationsanstrengungen)

- KMUs mit unternehmensinternen Innovationsaktivitäten

- Innovative KMUs mit Kooperationen
- Innovationsausgaben in % der Umsätze
- Wagniskapital in Unternehmensgründungsphase
- IKT-Ausgaben
- KMUs mit organisatorischer Innovation

Output 1: Anwendungen

- Beschäftigung in wissensintensiven Dienstleistungen
- Anteil der High-tech-Produkte an Exporterlösen
- Umsätze aufgrund von Marktneuheiten
- Umsätze aufgrund von neuen Produkten einer Firma
- Beschäftigung in medium-high- und high-tech-Sachgütererzeugung

Output 2: Intellektuelles Eigentum

- EPO-Patente
- USPTO-Patente
- Triadenpatente
- Anzahl registrierter Handelsmarken
- Anzahl registrierter Gebrauchsmuster (jeweils je Mio. Einwohner)

Unter "Innovationstreibern" werden Indikatoren subsumiert, die die strukturellen Bedingungen des Innovationspotentials zeigen. Unter "Wissensbildung" werden die F&E-Inputs verstanden. Die Kategorie "Innovation und Unternehmertum" soll die Innovationsanstrengungen auf Unternehmensebene beschreiben. In der Dimension "Anwendungen" sind Indikatoren zusammengefasst, die die Innovationsperformance hinsichtlich F&E-Arbeitseinsatz und Unternehmensaktivitäten zeigen. "Intellektuelles Eigentum" misst den Erfolg von Innovationsanstrengungen hinsichtlich des geschaffenen Wissens.

Nur zwei Einzelindikatoren sind politisch direkt beeinflussbar: der Anteil der öffentlichen F&E-Ausgaben am BIP und der Anteil der Unternehmen, denen eine direkte öffentliche Forschungsförderung zuteil wird. Beide Indikatoren befinden sich in der Dimension Wissensbildung.

Q: *European Commission (2007).*

Der Staat beeinflusst die Performance des gesamten und des unternehmerischen F&E-Sektors, indem er selbst Forschung betreibt oder die Forschungsaktivitäten in anderen Sektoren (Hochschulektor, Wirtschaftssektor) fördert. Unter einer direkten Förderung versteht man öffentliche Forschungsaufträge bzw. die Vergabe von Forschungssubventionen. Indirekt kann die Förderung auch über die Einnahmenseite des öffentlichen Haushalts erfolgen, indem Firmen steuerlich begünstigt werden, sofern sie F&E-Ausgaben tätigen (siehe dazu auch *Guellec und*

van Pottelsberghe de la Potterie, 2000). Für die Höhe des F&E-Ausgaben im Unternehmenssektor können als Inputvariable in Effizienzschätzungen die öffentlich-finanzierten F&E-Ausgaben im Unternehmenssektor herangezogen werden. Als "Vorleistung" für den Privatsektor sind allerdings auch die öffentlichen F&E-Ausgaben (im öffentlichen und Hochschulsektor) zu sehen. Als Kompromiss bietet sich daher die Betrachtung der gesamten öffentlich-finanzierten Ausgaben (öffentlich-finanzierte GERD) an¹³⁶).

4.6.3 Ergebnisse ausgewählter, aktueller Effizienzstudien

Vergleichende Analysen der Input- oder Output-Effizienz des öffentlichen Beitrags zu Forschung und Entwicklung sind bisher praktisch noch nicht vorgenommen worden. Die Europäische Kommission (*Public Finances*, 2008, S. 145) zitiert in diesem Kontext lediglich eine noch unveröffentlichte Studie (*Cincera et al.*, 2008). Darin werden parametrische und nicht-parametrische (korrigiert um exogene Faktoren) Schätzungen durchgeführt, bei denen private F&E-Ausgaben als Outputvariable und öffentliche F&E-Ausgaben als Inputvariable herangezogen werden. Die effizienten Länder dieser Studie Australien, Kanada, Japan, Neuseeland, Singapur, die Schweiz und die USA sind allesamt keine EU-Mitgliedstaaten.

In den folgenden Absätzen wird eine eigene Darstellung der Effizienz der öffentlichen F&E-Finanzierung vorgenommen.

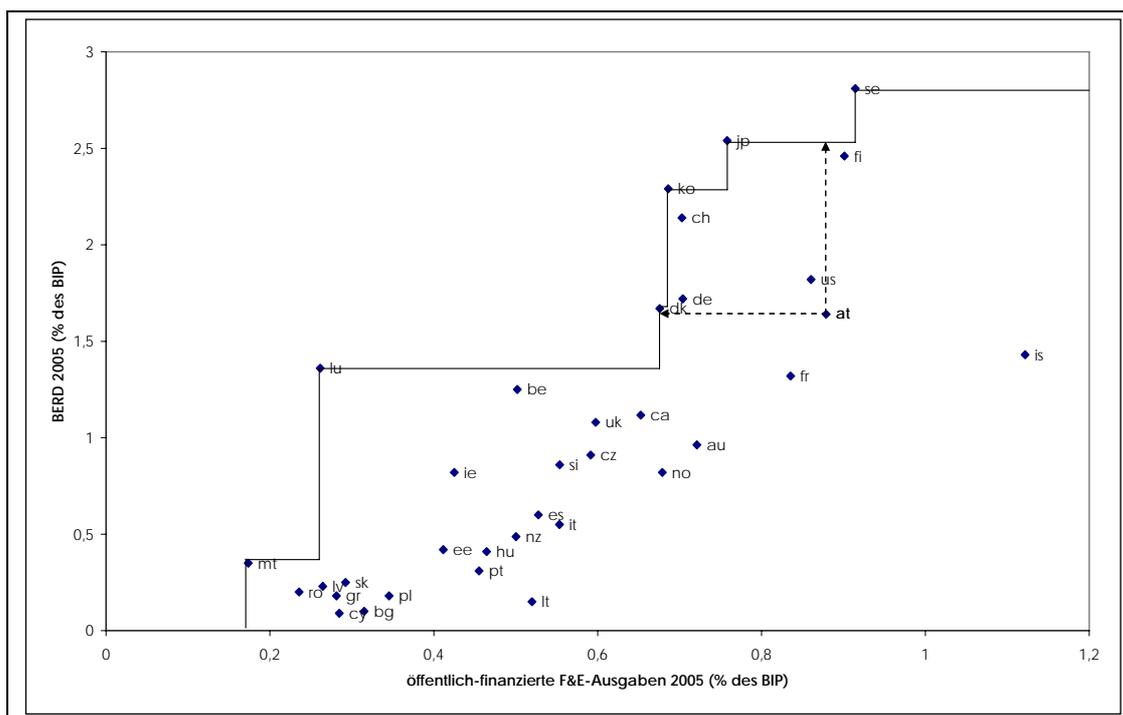
Zur Messung der Performance der F&E-Tätigkeit einer Volkswirtschaft gibt es derzeit noch keine allgemein akzeptierten Indikatoren. Es gibt zwar eine Vielzahl von Daten (vgl. Abschnitt 4.6.2), der Zusammenhang zwischen öffentlichem Einfluss auf die gesamte F&E-Tätigkeit eines Landes und der F&E-Performance ist jedoch nicht eindeutig. Nachdem sich öffentlich finanzierte F&E-Ausgaben aus empirischer Sicht positiv auf die F&E-Tätigkeit des Unternehmenssektors auswirken, wird exemplarisch eine Effizienzgrenze für die F&E-Ausgaben des Unternehmenssektors (BERD) und öffentlich-finanzierte Brutto-F&E-Ausgaben sowie eine Grenze für die Innovationsanstrengungen des Unternehmenssektors (Input 3 des European Innovation Scoreboards; "Innovation und Unternehmertum") und öffentlich-finanzierte Brutto-F&E-Ausgaben gezeichnet. Dabei werden ausschließlich EU- und OECD-Mitgliedstaaten berücksichtigt (Ausnahme Türkei und Mexiko).

Bei der Gegenüberstellung der F&E-Ausgaben des Unternehmenssektors mit den öffentlich-finanzierten F&E-Ausgaben ("öffentlich-finanzierte GERD") liegen Malta, Luxemburg, Dänemark, Korea, Japan und Schweden (Abbildung 4.9) auf der FDH-Effizienzgrenze. Dänemark ist in diesem Fall das effiziente Vergleichsland auf der Inputseite, Japan auf der Outputseite. Im

¹³⁶) Alternativ zu diesem Indikator existieren für den öffentlichen Sektor GBAORD-Daten (Government budget appropriations or outlays on R&D), die zeitnäher, aber – aufgrund der Tatsache, dass sie den jeweiligen Finanzstatistiken entnommen werden – nicht so einfach zu vergleichen sind (*OECD*, 2007A, S. 70). Vgl. auch die Ausführungen in Kapitel 2.4.

Vergleich zu Dänemark könnte Österreich rein rechnerisch den gleichen Output mit um 0,2% des BIP geringeren öffentlichen F&E-Ausgaben erreichen (Inputeffizienz von 0,77) bzw. bei gleichen öffentlichen Ausgaben um 0,9% des BIP höhere F&E-Ausgaben im Unternehmenssektor erzielen (Outputeffizienz 0,65). Eine ähnliche F&E-Quote (BERD) wie Österreich zeigt auch Deutschland bei um 0,18% des BIP geringeren öffentlichen Ausgaben.

Abbildung 4.9: Effizienz der öffentlichen F&E-Tätigkeit (Performance: BERD)



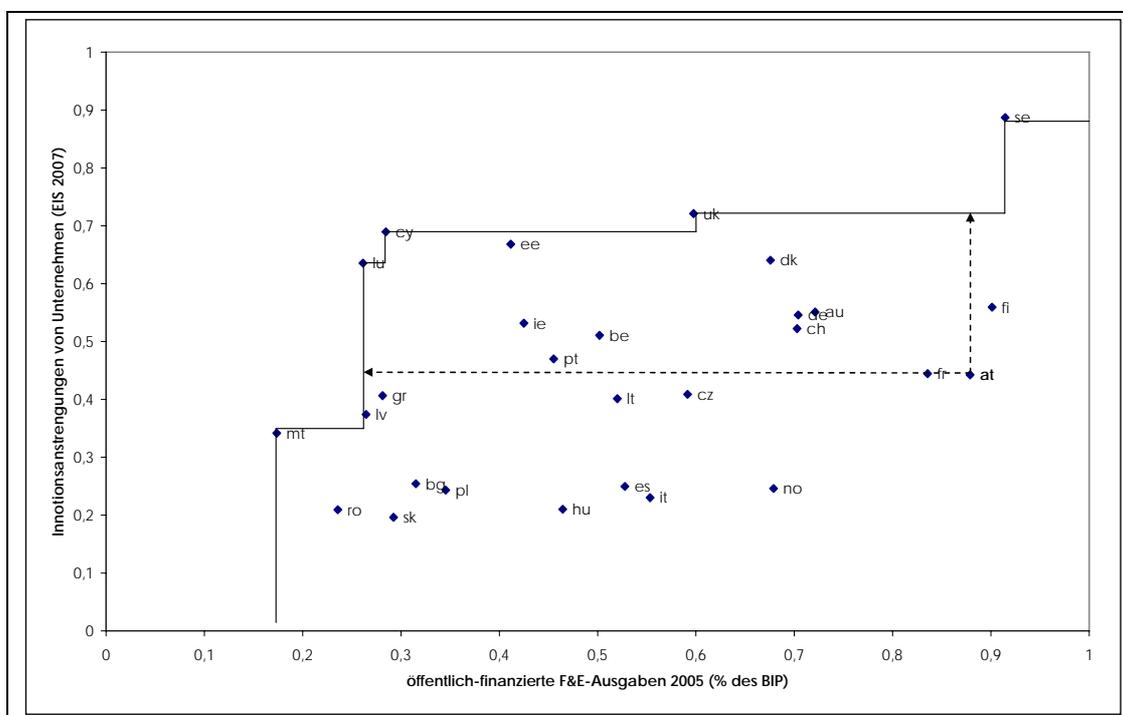
Q: Eurostat, OECD, eigene Darstellung; au, ch: 2004.

Bei der Gegenüberstellung der Innovationsanstrengungen von Unternehmen und öffentlich-finanzierten F&E-Ausgaben liegen Malta, Luxemburg, Zypern, Großbritannien und Schweden auf der FDH-Effizienzgrenze (Abbildung 4.10). Der öffentliche Sektor in Österreich investiert um 0,6% des BIP mehr in F&E als Luxemburg. Dies entspricht einer Inputeffizienz von 0,30; die Outputeffizienz liegt mit 0,61 deutlich darüber. Beinahe gleichauf in der Performance liegt Frankreich bei 0,04% des BIP geringeren F&E-Ausgaben. Deutschland und die Schweiz weisen immerhin um etwa 0,18% des BIP geringere öffentlich finanzierte F&E-Ausgaben auf als Österreich, bei etwas besserer Performance.

Die Ergebnisse dieser einfachen Effizienzvergleiche zeigen somit kein einheitliches Bild. Malta und Schweden liegen auf der Effizienzgrenze aufgrund der Kombination schlechte Performance/geringe Ausgaben bzw. gute Performance/hohe Ausgaben. Luxemburg liegt ebenfalls in beiden Fällen auf der Grenze, bei relativ geringen öffentlich-finanzierten F&E-Ausgaben und mittlerer Performance. Österreich präsentiert sich als Land mit hohen öffentlich-

finanzierten F&E-Ausgaben in Prozent des BIP (Rang 4 von 35 OECD- und EU-Mitgliedstaaten), hohen F&E-Ausgaben des Unternehmenssektors in Prozent des BIP (Rang 9 von 36) sowie mittleren Innovationsanstrengungen der Unternehmen (Input 3 des EIS 2007, Rang 15). Während im ersten Fall der FDH-Darstellung eine etwas höhere Inputeffizienz festgestellt wird, ist die Outputeffizienz im zweiten Fall deutlich höher. Noch schlechter ist die Performance Österreich hinsichtlich der Outputdimension "Anwendungen" des EIS (Rang 18), dafür deutlich besser hinsichtlich des "intellektuellen Eigentums" (Rang 6). Insgesamt ergibt sich für Österreich beim European Innovation Scoreboard (SII 2007) ein zwölfter Gesamtrang (Übersicht 4.9), d. h. Österreich befindet sich im vorderen Mittelfeld.

Abbildung 4.10: Effizienz der öffentlichen F&E-Tätigkeit (EIS 2007 – Innovation und Unternehmertum)



Q: Europäische Kommission EIS 2007; Eurostat, OECD, eigene Darstellung; au, ch: 2004.

Übersicht 4.9: Ergebnisse des European Innovation Scoreboards 2007 im Überblick

| Dimension | Wert | Rang | Beste Performance |
|--|------|-----------|------------------------|
| SII 2007 | 0,48 | 12 von 34 | se, ch, fi, dk, jp, de |
| Input 1: Innovationstreiber | 0,46 | 18 von 33 | dk, fi, se |
| Input 2: Wissensbildung | 0,58 | 8 von 34 | se, is, fi |
| Input 3: Innovation und Unternehmertum | 0,44 | 15 von 29 | se, uk, cy |
| Output 1: Anwendungen | 0,39 | 18 von 30 | mt, de, fi |
| Output 2: Intellektuelles Eigentum | 0,56 | 6 von 34 | ch, de, lu |

Q: Europäische Kommission, *EIS* (2007).

4.6.4 Zusammenfassung der Ergebnisse

Während die öffentlich-finanzierten F&E-Ausgaben Österreichs zu den höchsten im EU- und OECD-Vergleich zählen, ist die Gesamtpformance des F&E-Sektors (insb. gemessen am EIS 2007) eher durchschnittlich. Länder wie Schweden und Finnland weisen ebenfalls hohe öffentlich-finanzierte F&E-Ausgaben wie Österreich auf, erreichen damit aber eine deutlich bessere Performance. Die Schweiz und Deutschland erreichen eine gute Performance mit um 0,18% des BIP geringeren öffentlich-finanzierten F&E-Ausgaben als Österreich. Insgesamt ist daher von einem deutlichen Effizienzsteigerungspotential auszugehen, wobei auf der Inputseite ein rechnerisches Effizienzpotential bis zu 70% gegenüber Luxemburg besteht. Näher liegen die im Rahmen dieser Studie ermittelten Effizienzwerte auf der Outputseite beieinander. Die Effizienzreserven liegen bei der Performance zwischen 35 und 39% im Vergleich zu dem Vereinigten Königreich und Japan.

Nachdem von F&E-Ausgaben bedeutende Produktivitäts- und Wachstumseffekte ausgehen, und Österreich lediglich eine mittlere Performance im F&E-Bereich aufweist, ist eine Kürzung von öffentlich-finanzierten F&E-Ausgaben nicht angezeigt. Eine Ausweitung der öffentlichen Mittel, um das "Barcelona"-Ziel einer dreiprozentigen F&E-Ausgabenquote zu erreichen, sollte jedenfalls mit einer verbesserten Performance der eingesetzten Mittel verbunden sein. Dazu sind beispielsweise die Festlegung einer einheitlichen Strategie für öffentliche F&E-Förderungen und eine Entwicklung eines umfassend einsetzbaren Evaluierungssystems, mit dem die Performance der eingesetzten Mittel überprüft wird, von Nöten. Für entsprechende Reformen in Österreich können die institutionellen Rahmenbedingungen der Forschungsförderung und -evaluierung von Ländern mit guter F&E-Performance (z. B. führende Länder im EIS 2007) mit den österreichischen Gegebenheiten verglichen werden.

4.7 Zusammenfassung der Hauptergebnisse

Die isolierte Untersuchung von Ausgabenstrukturen des öffentlichen Sektors kann ein Umschichtungs- bzw. Kürzungspotential in öffentlichen Haushalten nicht uneingeschränkt ableiten. Analysen der Ausgabenstrukturen sind daher um Effizienz- und Effektivitätsmessungen zu ergänzen. In diesem Kapitel wird die internationale empirische Evidenz (für EU- und ausgewählte OECD-Länder) zur Effizienz des gesamten öffentlichen Sektors sowie den Politik-

feldern öffentliche Verwaltung, Bildung, Gesundheit sowie Forschung und Entwicklung aufgearbeitet. Insbesondere wird der Abstand Österreichs von der jeweiligen empirischen Effizienzgrenze gezeigt und es wird der potenzielle politische Handlungsspielraum hinsichtlich Ausgabeneinsparungen und Performancesteigerungen diskutiert.

Österreich präsentiert sich in Studien der Effizienzmessung hinsichtlich der Performance des **gesamten öffentlichen Sektors** als Land mit guter Performance, allerdings bei hoher Ausgabenquote. Aus den Effizienzurückständen auf der Inputseite ergibt sich ein rechnerisches Effizienzpotential von 14 bis 33% (gemessen an den effizienten Referenzländern für Österreich: Luxemburg und Japan). Deutlich darunter (6 bis 8%) liegt die Effizienzreserve im Vergleich zu Ländern mit sehr guter Performance (Norwegen und Finnland). Die Niederlande weisen in den betrachteten Untersuchungen bei ähnlicher Performance wie Österreich ebenfalls geringere öffentliche Ausgaben von immerhin etwa 4% des BIP auf.

Untersuchungen für ausgewählte Politikbereiche zeigen, dass Österreich stets zu den Ländern mit den höchsten Ausgabenquoten bzw. Ausgaben je Einwohner zählt, aber oftmals nur eine durchschnittliche Performance aufweist.

Öffentliche Verwaltung

Ähnliche Ergebnisse wie für den gesamten öffentlichen Sektor liefert die Untersuchung der Effizienz der öffentlichen Verwaltung. Die Performance ist im internationalen Vergleich gut, jedoch deutlich schlechter als jene der nordeuropäischen Staaten und der Schweiz. Ebenfalls im oberen Bereich liegen die Verwaltungsausgaben je Einwohner. Daraus ergibt sich bei einer aktuellen Gegenüberstellung des Government Effectiveness-Indikators (ein Indikator des Worldwide Governance Indicators-Projektes) mit dem Personal- und Sachaufwand der Hoheitsverwaltung ein Effizienzurückstand auf der Performanceseite von 10%. Auf der Inputseite wird aufgrund des großen Abstands von der Effizienzgrenze ein Effizienzpotential von bis zu 1,3% des BIP (gemessen an Irland) bzw. EUR 373 je Einwohner (KKS; gegenüber Neuseeland) festgestellt (jeweils 2005). Das entspricht einer Effizienzreserve von 45%.

Wie bereits die Ausgabenvergleiche in Kapitel 3.2 weisen alle Untersuchungen eindeutig auf ein beträchtliches Potential für Ausgabeneinsparungen hin. Dieses Potential kann allerdings keinesfalls kurzfristig und ohne grundlegende Aufgaben- und Staatsreform gehoben werden. Notwendig für die Hebung der Effizienzreserven ist ebenso die Prüfung institutioneller Rahmenbedingungen (beispielsweise der Budgetinstitutionen) des Verwaltungshandelns.

Bildungswesen

Im Bildungsbereich bestätigt sich das seit längerem (v. a. aus den diversen OECD-Studien) bekannte Bild, dass Österreich eine (lediglich) durchschnittliche Performance bei hohem (öffentlichen) Mitteleinsatz aufweist. Dementsprechend ergeben sich durchwegs unterdurchschnittliche Effizienzwerte, die auf erhebliche Effizienzsteigerungspotentiale hinweisen. Auf der Inputseite zeigt die Mehrzahl der ausgewerteten Studien eine Obergrenze der Effizienzreserve zwischen 30 und 40%. Auf der Performanceseite ist sie mit unter 10% deutlich geringer. Ein erheblicher Anteil der ausgewiesenen hohen Effizienzreserven im Bildungssektor resultiert jedoch aus dem negativen Einfluss ungünstiger Umweltfaktoren.

Die durchschnittliche Performance legt nahe, nur solche "Einsparungen" auf der Inputseite in Erwägung zu ziehen, die einerseits keine Einbußen auf der Performanceseite erwarten lassen bzw. – insbesondere hinsichtlich der Bildungsbeteiligung im Hochschulsektor – einem unerlässlichen, kontinuierlichen Ausbau der Performance nicht entgegenstehen. Andererseits erscheinen dafür institutionelle Reformen (z. B. ein Abbau von Doppelgleisigkeiten in der Schulverwaltung, Bereinigung der Kompetenzen), wie sie bspw. im Österreich-Konvent angedacht wurden, unerlässlich.

Gesundheitswesen

Ebenso durchschnittlich ist die Performance des österreichischen Gesundheitswesens gemessen am Gesundheitszustand der Bevölkerung. Die Performance ist jedoch überdurchschnittlich, wenn subjektive Indikatoren (z. B. die Zufriedenheit mit dem Gesundheitssystem) in der Performancemessung berücksichtigt werden. Zu diesem Ergebnis kommt auch das Health Consumer Powerhouse in seinem Euro Health Consumer Index 2007 (Platz 1 für Österreich). Der Mitteleinsatz ist wiederum hoch. Aufgrund der geringen Streuung der verwendeten Performanceindikatoren im Gesundheitswesen (in allen betrachteten Ländern ist die Lebenserwartung hoch) ergeben sich zumeist geringe Effizienzurückstände auf der Performanceseite, obwohl Österreich im "Effizienzranking" bloß im hinteren Mittelfeld liegt. Groß ist die Spannweite des beobachteten Effizienzurückstands bei der Mittelverwendung (zwischen 37 und 3%). Ergebnisse aktueller Gegenüberstellungen von Performance und Gesundheitsausgaben deuten jedoch eher auf einen Wert bei einem Drittel hin. Japan und Schweden werden häufig als effiziente Referenzländer genannt. Die Gesundheitsausgaben dieser Länder liegen um 2,2 bzw. 1,1 Prozentpunkte unterhalb jenen Österreichs (2005).

Effizienzreserven sowohl auf der Input- als auch auf der Performanceseite eröffnen politische Handlungsfelder in beiden Richtungen. Inputseitig ist das Ausgabenwachstum im Gesundheitswesen anhand institutioneller Reformen einzubremsen, während outputseitig langfristige Strategien zur Verbesserung potenzieller Umwelteinflüsse (Fettleibigkeit, Tabakkonsum, Alkoholkonsum) verfolgt werden können. Zur Vorbereitung institutioneller Reformen bietet sich an, Gesundheitssysteme und etwaige -reformen von Referenzländern (z. B. Schweden) mit dem österreichischen System zu vergleichen. Insbesondere sind mögliche Effizienzsteigerungen im Krankenhausbereich zu prüfen, da das österreichische System eine vergleichsweise hohe "Krankenhauslastigkeit" aufweist.

Forschung und Entwicklung

Ein international hohes Niveau zeigt Österreich auch bei öffentlich-finanzierten Brutto-F&E-Ausgaben. Diese Ausgaben kommen sowohl dem öffentlichen als auch dem privaten Sektor (insbesondere Forschungsförderung, Vergabe öffentlicher Forschungsaufträge) zugute. Die Gesamtpformance des F&E-Sektors (insb. gemessen am European Innovation Scoreboard 2007) ist eher durchschnittlich. Länder wie Schweden und Finnland weisen ebenso hohe öffentlich-finanzierte F&E-Ausgaben wie Österreich auf, erreichen damit aber eine deutlich bessere Performance. Die Schweiz und Deutschland erreichen eine gute Performance mit um 0,18% geringeren öffentlich-finanzierten F&E-Ausgaben gemessen am BIP. Insgesamt ist daher

in Österreich von einem deutlichen Effizienzsteigerungspotential auszugehen. Auf der Inputseite beträgt (aufgrund der exemplarisch ausgewählten Performanceindikatoren) das Einsparpotential gemessen an Luxemburg bis zu 70% (0,6% des BIP, 2005). Auf der Outputseite ergeben sich Effizienzreserven zwischen 35 und 39%.

Nachdem von F&E-Ausgaben bedeutende Produktivitäts- und Wachstumseffekte ausgehen, und Österreich lediglich eine mittlere Performance im F&E-Bereich aufweist, ist eine Kürzung von öffentlich-finanzierten F&E-Ausgaben nicht angezeigt. Vielmehr sollte die Performance der eingesetzten Mittel verbessert werden, beispielsweise mit der Festlegung einer einheitlichen Strategie für öffentliche F&E-Förderungen und durch die Entwicklung eines umfassend einsetzbaren Evaluierungssystems zur Überprüfung der Performance der eingesetzten Mittel. Eine weitere Erhöhung der öffentlichen F&E-Ausgaben ist jedenfalls mit der Umsetzung solcher performancesteigernder Reformen zu verbinden. In Tiefenstudien können für entsprechende Reformen in Österreich die institutionellen Rahmenbedingungen der Forschungsförderung und -evaluierung von Ländern mit guter F&E-Performance analysiert werden.

Die präsentierten Bandbreiten von Ausgabenabweichungen können nicht unmittelbar als kurzfristiges Einsparungs- oder Effizienzpotential interpretiert werden, da den Studien Länder mit höchst unterschiedlichen institutionellen Voraussetzungen zugrunde liegen. Substantielle Effizienzreserven können daher nur in Verbindung mit entsprechenden institutionellen Reformen – und auch nicht kurzfristig – aufgedeckt werden. Aus der hier gewählten, hochaggregierten makroökonomischen Betrachtungsebene lassen sich allerdings nicht unmittelbar konkrete Maßnahmen ableiten. Effizienzstudien berücksichtigen weiters nicht die unterschiedlichen politischen Präferenzen bei der Aufgabenerfüllung, die sich in den Ausgabenquoten niederschlagen, wenngleich eine Konvergenz der politischen Ziele im Rahmen der europäischen Einigung anzunehmen ist. Nicht zuletzt bringen die Messmethode und die zugrunde liegenden Daten einige Probleme (siehe Abschnitt 4.1.4) mit sich, die eine vorsichtige Interpretation der Ergebnisse nahe legen.

Trotz der Schwächen von Effizienzstudien decken diese jedoch Muster auf, die die Basis für eine Identifizierung des politischen Handlungsbedarfs in nachfolgenden Tiefenstudien bilden. Eine Erhöhung von öffentlichen Ausgaben in Bereichen mit hohem wachstumssteigernden Potential (Bildung, Forschung & Entwicklung) muss jedenfalls die Effizienz der eingesetzten Mittel sicherstellen.

Literaturhinweise zu Kapitel 4

Afonso, António und Miguel St. Aubyn (2005A). Assessing education and health efficiency in OECD countries using alternative input measures. In Banca d'Italia (Hrsg.). *Public Expenditure, Banca d'Italia Workshop Series on Public Finance*, S. 361-388.

Afonso, António und Miguel St. Aubyn (2005B). Non-parametric approaches to education and health efficiency in OECD countries. *Journal of Applied Economics*, Nov./VIII/002, S. 227-246.

Afonso, António und Miguel St. Aubyn (2006A). Cross-country efficiency of secondary education provision: A semi-parametric analysis with non-discretionary inputs. *Economic Modelling*, Vol. 23, S. 476-491.

- Afonso, António und Miguel St. Aubyn (2006B). Relative Efficiency of Health Provision: A DEA Approach with Non-discretionary Inputs. Department of Economics at the School of Economics and Management, Working Paper No. 2006/33.
- Afonso, António, Ludger Schuknecht und Vito Tanzi (2003). Public sector efficiency: An international comparison. ECB Working Paper No. 242.
- Afonso, António, Ludger Schuknecht und Vito Tanzi (2005). Public sector efficiency: An international comparison. *Public Choice* 123, S. 321-347.
- Afonso, António, Ludger Schuknecht und Vito Tanzi (2006). Public sector efficiency: Evidence for new EU member states and emerging markets. ECB Working Paper No. 581.
- Cincera, Michele, Dirk Czarnitzki und Susanne Thorwarth (2008). Efficiency in public spending in support of R&D activities: An international comparison. Erscheint als Studie der Europäischen Kommission.
- Dowrick, Steve (2003). A review of the evidence on science, R&D and productivity. Australian Government, Department of Education, Employment and Workplace Relations.
- Eugène, Bruno (2007). The efficiency of Belgian general government in an international perspective. Working Paper Research series of National Bank of Belgium, Preliminary version.
- European Commission (EIS 2007). European Innovation Scoreboard 2007: Comparative analysis of innovation performance. PRO INNO Europe paper No. 6, Luxemburg.
- European Commission (2008). Public Finances in EMU. *European Economy*, No. x, Luxemburg.
- European Values Study (o.J.). European Values Study und World Values Survey. 4. Erhebung 1999-2004.
- Gonand, Frederic, Isabelle Joumard und Robert Price (2007). Public Spending Efficiency: Institutional Indicators in Primary and Secondary Education. OECD Economics Department Working Papers, No. 543.
- Guellec, Dominique und Bruno van Pottelsberghe (2000). The Impact of Public R&D Expenditure on Business R&D. OECD Science, Technology and Industry Working Papers, 2000/4.
- Guellec, Dominique und Bruno van Pottelsberghe de la Potterie (2001). R&D and productivity growth: panel data analysis of 16 OECD countries. *OECD Economic Studies* No. 33, 2001/II, S. 103-126.
- Guellec, Dominique und Bruno van Pottelsberghe de la Potterie (2004). From R&D to Productivity Growth: Do the Institutional Settings and the Source of Funds of R&D Matter? Centre Emile Bernheim, Research Institute in Management Sciences Working paper, no. 04/010.
- Häkkinen, Unto und Isabelle Joumard (2007). Cross-country analysis off efficiency in OECD health care sectors: Options for research. Economics Department Working Papers, No. 554.
- Health Consumer Powerhouse (2007). Euro Health Consumer Index 2007. Brüssel.
- International Institute for Management Development (IMD 2007). World competitiveness yearbook 2007. Lausanne.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay und Massimo Mastruzzi (2008). Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2007. World Bank Policy Research Working Paper No. 4654.
- Kristensen, Jens Kromann, Walter S. Groszyk und Bernd Bühler (2002). Outcome-focused Management and Budgeting. *OECD Journal on Budgeting* 1 (4), S. 7-34.
- Lonti, Zsuzsanna und Matt Woods (2007). Towards Government at a Glance. Identification of Core Data and Issues related to Public Sector Efficiency. OECD Working Papers on Public Governance, No. 7.
- Mandl, Ulrike, Adriaan Dierx und Fabienne Ilzkovitz (2008). The effectiveness and efficiency of public spending. *European Economy Economic Papers* 301.
- OECD (1994). Performance Management in Government: Performance Measurement and Results-Oriented Management. PUMA Occasional Paper No. 3, Paris.
- OECD (2001A). Knowledge and Skills for Life. First Results from PISA 2000.

- OECD (2001B). *Managing Public Expenditure: A reference book for transition countries*. Paris.
- OECD (2004A) *Towards High-performing Health Systems. The OECD Health Project, Summary Report*. Paris.
- OECD (2004B). *Learning for Tomorrow's World. First Results from PISA 2003*.
- OECD (2007A). *OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2007: Innovation and performance in the global economy*. Paris.
- OECD (2007B). *Education at a Glance 2007*.
- OECD (2007C). *PISA 2006. Volume 2: Data*.
- OECD (2008A). *OECD Health Data 2008*. <http://www.ecosante.org/oecd.htm>, Juni 2008.
- OECD (2008B). *OECD Main Science and Technology Indicators*. April 2008.
- Pedraja-Chaparro, Francisco, Javier Salinas-Jimenez und Peter C. Smith (2005). *Assessing Public Sector Efficiency: Issues and Methodologies*. In Banca d'Italia (Hrsg.). *Public Expenditure, Banca d'Italia Workshop Series on Public Finance*, S. 343-359.
- Pestieau, Pierre (2007). *Assessing the performance of the public sector*. CREPP Working Paper 2007/03.
- Räty, Tarmo und Kalevi Luoma (2005). *Nonparametric country rankings using health indicators and OECD health data*. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, VATT-muistioita 74.
- Romer, Paul M. (1990). *Endogenous technical change*. *Journal of Political Economy* 98, S. 71-102.
- Sánchez, Andrés Maroto, Luis Rubalcaba Bermejo (2007). *Public sector performance and efficiency in Europe: the role of public R&D*. Universidad de Alcalá, Institute of Social and Economic Analysis Working Paper 01/2007.
- Schneider, Friedrich (2002). *The size and development of the shadow economies and shadow labor force of 22 transition and 21 OECD countries: What do we really know?* (Mimeo). Prepared for the Round Table Conference: *On the Informal Economy*, Sofia, Bulgaria.
- Social and Cultural Planning Office (SCP 2004). *Public Sector Performance. An international comparison of education, health care, law and order and public administration*. The Hague.
- Solow, Robert M. (1957). *Technical change and the aggregate production function*. *Review of Economics and Statistics* 39, S. 312-320.
- Sutherland, Douglas und Robert Price (2007). *Linkages between Performance and Institutions in the Primary and Secondary Education Sector*. OECD Economics Department Working Papers, No. 558.
- Sutherland, Douglas, Isabelle Joumard und Chantal Nicq (2007). *Performance Indicators for Public Spending Efficiency in Primary and Secondary Education*. OECD Economics Department Working Papers, No. 546.
- Transparency International (o.J.). *Corruption Perceptions Index (CPI)*. http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi, abgefragt im Juli 2008.
- Van de Walle, Steven (2004). *Measuring bureaucratic quality in governance indicators*. Paper for the 8th Public Management Research conference in Los Angeles 2005.
- Verhoeven, Marijn, Victoria Gunnarsson und Stéphane Carcillo (2007). *Education and Health in G7 Countries: Achieving Better Outcomes with Less Spending*. IMF Working Paper 07/263.
- World Bank (2008). *Governance Matters 2008: Worldwide Governance Indicators, 1996-2007*. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>.
- World Economic Forum (WEF 2007). *The global competitiveness report 2007/08*. New York u. a.

Heinz Handler

5. Strategien der Budgetkonsolidierung

Einleitung

Internationale Erfahrungen zeigen, dass Ausgabenkürzungen in den öffentlichen Haushalten zur Rückgewinnung von budgetären Handlungsfreiräumen für Zukunftsaufgaben nicht immer von dauerhaftem Erfolg gekrönt sind. So konnten zwar in Österreich trotz einer deutlichen Zurückführung der Primärausgabenquoten seit Mitte der 1990er-Jahre die öffentlichen Defizite verringert werden. Trotz ausgezeichneter konjunktureller Lage und damit verbundenen Abgabemehreinnahmen ist es jedoch auch in den beiden vergangenen Jahren nicht gelungen, im Gegensatz zu anderen Ländern wie Schweden oder Finnland, negative Budgetsaldos zu vermeiden oder gar Überschüsse zu erzielen. Die für Österreich typische Methode der diskontinuierlichen kleinen Konsolidierungsschritte auf wechselnden Gebieten war offenbar bislang nicht nachhaltig erfolgreich. Vor dem Hintergrund des finanzpolitischen Ziels einer Neuorientierung der Finanzpolitik im Hinblick auf zukunftswirksame Ausgaben ist deshalb zu prüfen, ob und inwieweit die Nachhaltigkeit einer Konsolidierungspolitik von der gewählten Vorgehensweise beeinflusst wird.

In der folgenden Analyse wird deshalb die Fragestellung untersucht, welchen Erfolg unterschiedliche Strategien der fiskalischen Budgetkonsolidierung erwarten lassen. Es geht dabei sowohl um den Konsolidierungserfolg i. e. S. – soweit das Budget betroffen ist – als auch um die Folgewirkungen einer restriktiven Budgetpolitik auf den realen Sektor der Wirtschaft. Um Antworten auf diese Fragen zu finden, werden internationale Beispiele auf ihre Eignung als "good practice" untersucht und auf ihre Aussagekraft für die österreichische Budgetpolitik hin ausgewertet.

Über die Voraussetzungen, die zum Erfolg einer **Budgetkonsolidierung i. e. S.** beitragen, besteht weitgehend Einigkeit. So gilt es als gesichert, dass ernsthafte Budgetkonsolidierungen umso nachhaltiger ausfallen, je höher der ursprüngliche Konsolidierungsbedarf gewesen ist. Daraus lässt sich aber keine Politikempfehlung ableiten – kein ernstzunehmender Politiker wird eine Krisensituation heraufbeschwören, nur um anschließend auf einen Sanierungserfolg verweisen zu können. Wichtiger ist schon der Hinweis, dass Konsolidierungen umso eher Rückhalt in der Bevölkerung finden, je umfassender und glaubwürdiger sie von vornherein angelegt sind (*Becker et al.*, 2008). Die Glaubwürdigkeit der Fiskalpolitik wird als wesentlicher Faktor für den Erfolg von Konsolidierungsbemühungen angesehen. Überwiegende Zustimmung findet auch die Aussage, dass ausgabenseitige Konsolidierungen im Allgemeinen erfolgreicher sind als einnahmenseitige Maßnahmen. Steht die Politik vor einer konkreten Konsolidierungsaufgabe, ist es oft schwierig, alle theoretisch relevanten Aspekte voll zu berücksichtigen, weil die

rechtliche und wirtschaftliche Ausgangslage und die politische Konstellation von Fall zu Fall sehr unterschiedlich sein kann. Daher gilt wohl der Satz von Jean Pisani-Ferry, wonach "[f]iscal adjustment is an art rather than a science"¹³⁷).

Die Erfahrungen seit den 1980er-Jahren, insbesondere jene von Dänemark 1983-1986 und Irland 1986-1989, haben eine immer noch anhaltende wissenschaftlichen und politische Debatte über die **makroökonomischen Effekte** von umfassenden Anpassungen bei den öffentlichen Haushalten ausgelöst. Die beiden genannten Länder waren in der Lage, einen massiven Abbau ihrer Budgetdefizite ohne besondere Einbußen im realen Sektor der Wirtschaft zu bewerkstelligen. Früher war es gängige Meinung, dass eine restriktive Fiskalpolitik über keynesianische Multiplikatoreffekte zu Wachstums- und Beschäftigungseinbußen führen müsse. Seit den genannten Erfahrungen wird versucht, die genaueren Umstände zu erforschen, unter denen nicht-keynesianische Effekte stärker sind als die traditionellen Multiplikatoreffekte. Bis heute gibt es zwar keine eindeutige Antwort auf diese Fragestellung, doch herrscht in Teilbereichen eine gewisse Einigkeit über die theoretischen und empirischen Zusammenhänge.

5.1 Theoretische Aspekte von Budgetkonsolidierungen

Budgetkonsolidierungsprogramme der öffentlichen Hand erweisen sich immer dann als notwendig, wenn Budgetdefizite über viele Jahre akkumuliert wurden und der Schuldendienst aus der angehäuften Staatsschuld die Zielsetzungen der Budgetpolitik zu konterkarieren droht. Dann geht auch das Vertrauen der Steuerzahler und der Finanzmärkte verloren, dass der Pfad einer nachhaltigen Budgetentwicklung ohne radikale Maßnahmen wieder eingenommen werden kann. Sinnvoll sind Budgetkonsolidierungen freilich auch dann, wenn zwar noch kein dramatischer Vertrauensverlust eingetreten ist, aber der Spielraum für eine diskretionäre Fiskalpolitik (Konjunkturpolitik, gezielte Steuersenkungen) aufgebraucht ist.

Bevor Konsolidierungen in Angriff genommen werden, ist daher zunächst der dynamische Zusammenhang zwischen den Ursachen für Budgetdefizite sowie ihren kurz- und langfristigen Folgen zu untersuchen. Vor allem gilt es festzustellen, ob hinter dem Erodieren der Budgetposition nur kurzfristige Sondereffekte und einmalige Ereignisse stehen oder ob beständigen Ausgaben- oder Einnahmentrends entgegenzuwirken ist. Danach stellt sich die Frage, mit welchen Mitteln die negativen Folgen einer ausufernden Staatsverschuldung am besten vermieden oder abgebaut werden können. Die Effizienz eines Konsolidierungsprogramms ist dabei sowohl an der Eindämmung der Staatsschuld als auch an den Folgewirkungen für Wachstum, Beschäftigung und Inflation zu messen.

¹³⁷) Im Vorwort zu *Henriksson* (2007:3).

5.1.1 Definitionen und Messprobleme

Zur Frage, ab wann eine Budgetentwicklung ihren stabilen Pfad zu verlassen droht, hat die EU im Zusammenhang mit den fiskalischen Erfordernissen in der Wirtschafts- und Währungsunion das Konzept der "**sustainability**", also einer langfristig tragfähigen Budgetpolitik entwickelt. Als "tragfähig" wird die Entwicklung der öffentlichen Haushalte dann betrachtet, wenn die Staatseinnahmen heute und in Zukunft ausreichen, die gegenwärtigen und künftigen Ausgaben- und Zahlungsverpflichtungen bzw. -programme zu finanzieren. Ob eine Budgetentwicklung tragfähig ist, hängt auch vom Ausmaß der bereits angehäuften Staatsverschuldung und dem daraus folgenden Schuldendienst ab.

Die **Grenzen der öffentlichen Verschuldung** lassen sich allgemein nur schwer festlegen. Sie hängen u. a. von der Glaubwürdigkeit der Fiskalpolitik und der danach bestimmten Finanzierungsfähigkeit auf den Finanzmärkten ab. Ebenso spielen aber die verbliebene Handlungsfähigkeit des Staates zur Erfüllung seiner Grundaufgaben und die institutionellen Schranken, wie sie im EG-Vertrag (EGV) festgelegt sind, eine Rolle. In Artikel 121 Absatz 1 EGV wird "eine auf Dauer tragbare Finanzlage der öffentlichen Hand" verlangt, damit das Ziel eines hohen Grades an dauerhafter Konvergenz zwischen den Mitgliedstaaten erreicht werden kann. In der wirtschaftspolitischen Praxis wird versucht, die nationalen Budgetdefizite nahe bei Null zu halten, damit sich die automatischen Stabilisatoren zur Dämpfung konjunktureller Schwankungen möglichst frei entfalten können (*Buti – Van den Noord, 2004*).

Doch um **welches Defizit** handelt es sich dabei? In der Literatur wird der Konsolidierungserfolg i. e. S. (der fiskalische Erfolg) entweder an der Entwicklung des *nominellen Budgetsaldos* per se (am Finanzierungserfordernis des Staates) oder am *Primärsaldo* gemessen, der die Zinszahlungen für die Staatsschuld nicht enthält (damit nicht Zinssatzerhöhungen als expansive Budgetpolitik fehl interpretiert werden). Für jede dieser Varianten kann auch eine *konjunkturbereinigte Form* berechnet werden, um die längerfristigen Tendenzen besser sichtbar zu machen. So verwendet etwa *Afonso* (2007) in seinen Berechnungen den konjunkturbereinigten Primärsaldo. Dagegen stützt sich *Wagschal* (2006) in seinen umfassenden Analysen auf die nicht konjunkturbereinigten Primärsalden und vermeidet damit die Einflüsse aus der für die Konjunkturbereinigung gewählten Methode¹³⁸). Da man mit den verschiedenen Ansätzen zu unterschiedlichen Ergebnissen hinsichtlich der Periodenabgrenzung von Konsolidierungsphasen kommt, sind auch die Aussagen über den Erfolg von Konsolidierungen nur von eingeschränkter Aussagekraft.

Die Messung des fiskalischen Konsolidierungserfolgs an der Entwicklung des Budgetdefizits greift oft zu kurz. Ist die **Schuldenquote** (Staatsverschuldung in Prozent des BIP) wegen der in der Vergangenheit akkumulierten Budgetdefizite hoch, dann bedarf es besonderer Anstrengungen, um die Nachhaltigkeit der Konsolidierung zu gewährleisten. In extremen Konstellatio-

¹³⁸) Das Ergebnis der Konjunkturbereinigung hängt von der angewendeten Methode ab. Hauptsächlich verwendet werden die Produktionsfunktion zur Ermittlung des Potenzialoutputs und der Hodrik-Prescott-Filter.

nen (bei hohem Zinsniveau) kann sich die Schuldenquote auch gegenläufig zum Primärsaldo entwickeln: Verbessert sich zwar der Primärsaldo, steigt aber gleichzeitig die Verschuldungsquote, kann nicht von Konsolidierung gesprochen werden. Stagniert dagegen der Primärüberschuss auf hohem Niveau, so wird dennoch ein Konsolidierungserfolg vorliegen, wenn gleichzeitig die Verschuldungsquote sinkt.

Schließlich hängt der fiskalische Konsolidierungserfolg auch vom Ausmaß der Budgetdrehung ab, weshalb in den meisten empirischen Analysen der Konsolidierungserfolg vom Überschreiten bestimmter (bis zu einem gewissen Grad willkürlich gewählter) **Schwellenwerte** abhängt. Erst wenn die Drehung in der Budgetentwicklung über eine gewisse Zeit ein bestimmtes Ausmaß erreicht (z. B. 1,5 Prozentpunkte des BIP in einem Jahr bei *Alesina – Perotti, 1995A*), spricht man von "Konsolidierung". Die Europäische Kommission spricht von Perioden der "Budgetkonsolidierung", wenn sich der konjunkturbereinigte Primärsaldo der öffentlichen Haushalte in Prozent des BIP im Vergleich zum vorausgehenden Basisjahr um wenigstens 2 Prozentpunkte (bzw. in 2 aufeinander folgenden Jahren um je 1½ Prozentpunkte) verbessert (*European Commission, 2003*). *Wagschal (2006)* argumentiert, dass eine Konsolidierung nicht schon am Budget eines einzigen Jahres gemessen werden sollte, weil ein Einmalserfolg jederzeit durch Sonderoperationen herbeigeführt werden könne. Daher müsse der Erfolg wenigstens über zwei aufeinander folgende Jahre anhalten. *Hauptmeier et al. (2006)* dehnen die Referenzperiode in ihrer auf die Ausgabenseite beschränkten Analyse auf 7 Jahre aus. Sie sprechen von "ambitionierten Reformern", wenn in diesem Zeitraum in einem Land die Primärausgaben um wenigstens 5% des BIP zurückgehen. Als Kontrollgruppe dienen "zaghafte Reformen", zu denen auch Österreich (als Grenzfall zu den ambitionierten Reformstaaten) zählt (Übersicht 5.1).

Die **Nachhaltigkeit** einer Budgetkonsolidierung ist erst gegeben, wenn der Erfolg auf Jahre hinaus gesichert ist, wobei wiederum entweder von der Entwicklung des Budget- oder Primärdefizits oder auch des Schuldenstandes ausgegangen wird. *Wagschal (2006)* gibt der Entwicklung der Schuldenquote im Anschluss an eine Konsolidierungsperiode den Vorzug vor Messungen über das Budget. Für ihn ist eine Konsolidierung dann nachhaltig, wenn die Schuldenquote im dritten Jahr nach der Konsolidierung nicht höher ist als im letzten Jahr der Konsolidierungsphase. Weitere Beispiele aus der empirischen Literatur sind bei *Wagschal (Tabelle 1.3)* zu finden.

Übersicht 5.1: Kategorien von Ländern mit Reformen der öffentlichen Ausgaben

| Kategorien | Länder |
|------------------------------|--|
| Frühe ambitionierte Reformen | Großbritannien (1), Irland (1), Luxemburg, Niederlande (1) |
| Späte ambitionierte Reformen | Belgien (2), Finnland, Großbritannien (2), Irland (2), Kanada, Niederlande (2), Schweden, Spanien |
| Zaghafte Reformen | Belgien (2), Dänemark, Deutschland, Frankreich, Italien, Japan, Neuseeland, Österreich, Schweiz, USA |
| Andere Reformstaaten | Australien, Griechenland, Portugal |

Q: Nach *Hauptmeier et al. (2006:14)*. – Klammerausdrücke: (1) Reformen in den 1980er-Jahren; (2) Reformen in den 1990er-Jahren.

Die genannten Elemente für die Definition eines fiskalischen Konsolidierungserfolgs zeigen, dass sich die Abgrenzung von Konsolidierungsperioden teilweise auf subjektive Kriterien stützt, weshalb solche Periode in verschiedenen Studien auch unterschiedlich ausfallen können. Schließlich ist bei der Beurteilung des Erfolgs von Konsolidierungen noch auf die Vergleichswerte zu achten: In den meisten Studien wird die Entwicklung zwischen Beginn und Ende der Konsolidierungsperiode (bzw. bei der Frage der Nachhaltigkeit auch die Entwicklung darüber hinaus) beurteilt. In einigen Berechnungen – z. B. im schwedischen Budget oder in *Lehner* (1998) für Österreich – wird der Endwert hingegen mit einer Status-quo-Projektion verglichen. Je nach Vergleichswert kann daher der Konsolidierungserfolg unterschiedlich gemessen und interpretiert werden.

5.1.2 Folgen für den realen Sektor

Die Folgen anhaltender Budgetdefizite und ihrer Konsolidierung für den realen Sektor der Wirtschaft sind in der theoretischen Literatur unterschiedlich bewertet worden. Im rein nachfrage-seitigen Modell des **keynesianischen Fiskalmultiplikators** kann "deficit spending" bei rigiden Preisen die Gesamtnachfrage steigern und eine Unterauslastung der Produktionskapazitäten verringern – Budgetkonsolidierungen über eine Kürzung von Staatsausgaben oder über Steuererhöhungen wirken dagegen restriktiv. Der Fiskalmultiplikator ist im Allgemeinen größer als Eins und er ist größer bei Ausgabensteigerungen als bei Steuersenkungen. Wird eine Ausgabensteigerung durch eine Steuererhöhung kompensiert, ist der Multiplikator unter bestimmten Annahmen gerade Eins ("Haavelmo-Theorem"). Allerdings können verschiedene Crowding-out-Effekte die Multiplikatorwirkung dämpfen. Abgesehen von direktem Crowding-out (CO), bei welchem private Nachfrage durch staatliche Nachfrage verdrängt wird, können Zinssatz- und Wechselkurseffekte zu CO führen: Wird eine expansive Budgetpolitik durch Schuldaufnahme des Staates finanziert, kann das Zinsniveau steigen, wodurch die Investitionsneigung gedämpft wird. Höhere Zinssätze bewirken Kapitalimporte, die unter flexiblen Wechselkursen zur Aufwertung der eigenen Währung führen. Die vermehrte Nachfrage als Folge der expansiven Budgetpolitik kann dann über eine Passivierung der Leistungsbilanz mehr oder weniger kompensiert werden.

Die "statische" Version des Fiskalmultiplikators ist kritisiert worden, weil sie die Angebotsseite (Kapazitätsauslastung) und Bestandsgrößen (insbesondere die im Ausgangszeitpunkt einer Konsolidierung bereits bestehende Staatsverschuldung) vernachlässigt. Sie nimmt ferner zu wenig Rücksicht auf den Ablauf und den Zeitbedarf von Budgetprozessen. Bis nämlich eine fiskalische Maßnahme erwogen, ausformuliert, entschieden und umgesetzt ist, hat sich der Konjunkturzyklus möglicherweise unvorhersehbar weiterentwickelt. Werden CO-Effekte erst nach einer gewissen Zeit sichtbar, ist der Fiskalmultiplikator kurzfristig hoch, nimmt jedoch über die Zeit rasch ab.

Die **ricardianische Äquivalenztheorie** geht einen Schritt weiter, indem sie in einem intertemporalen System auch die Finanzierung von Budgetdefiziten und die Erwartungen der Haus-

halte und Unternehmen berücksichtigt (vgl. *Barro, 1974, Feldstein, 1982*). Der Konsum hängt nicht mehr – wie beim keynesianischen Multiplikator – vom laufenden Einkommen ab, sondern vom künftig erwarteten Einkommen. Diese Theorie kommt unter der Annahme rationaler Erwartungen zum Schluss, dass zusätzliche Staatsausgaben nicht expansiv wirken, weil die Konsumenten das zusätzliche Einkommen in der Erkenntnis sparen, dass sie später einmal zur Finanzierung der Schuldentilgung höhere Steuern werden entrichten müssen. Für sie ist die Schuldaufnahme äquivalent einer sofortigen Steuerfinanzierung, der Nettoeffekt der erhöhten Staatsausgaben – der Fiskalmultiplikator – ist also (wenn Verteilungsgesichtspunkte außer Acht gelassen werden) gleich Null. Im dynamischen Zusammenhang erhöht umgekehrt eine glaubwürdige Budgetkonsolidierung das permanente Einkommen der Konsumenten, weil sie eine baldige Steuersenkung erwarten.

Der Erwartungseffekt bei den Konsumenten wird durch die Erwartungen auf den Finanzmärkten verstärkt. Lässt eine anhaltend expansive Budgetpolitik Befürchtungen aufkommen, eine spätere Konsolidierung könnte (politisch und wirtschaftlich) auf Schwierigkeiten stoßen, steigt die Risikoprämie bei der Verzinsung der Staatsschuld und mit ihr das generelle Zinsniveau. Damit erhöht sich zunächst die Zinsbelastung im Staatsbudget, in weiterer Folge wird direkt auch die private Investitionstätigkeit und indirekt (über negative Vermögenseffekte) der private Konsum gedämpft. Umgekehrt kann dann aber eine glaubwürdige Budgetkonsolidierung expansiv sein ("expansionary fiscal contraction"), weil sie das Zinsniveau senkt, Crowding-in von privaten Investitionen auslöst und über Vermögenseffekte den Konsum stimuliert (vgl. *European Commission, 2003*).

Solche nicht-keynesianischen Effekte können insbesondere dann entstehen, wenn die Staatsverschuldung zu Beginn einer glaubwürdigen Konsolidierungspolitik hoch ist oder wenn eine gesetzliche Verpflichtung zur Rückführung der Verschuldung besteht. Die auch von *Bertola – Drazen (1993)* vertretene These, dass glaubhafte Politikänderungen die restriktiven Wirkungen von Ausgabenkürzungen durch die langfristigen Vermögenseffekte mehr als kompensieren können, wurde empirisch etwa durch *Zaghini (2001)* bestätigt. *Ardagna (2004)* hat zudem herausgefunden, dass fiskalische Konsolidierungen in Begleitung moderater Lohnabschlüsse besonders nachhaltig sind und mehr künftiges Wirtschaftswachstum versprechen.

In der Literatur werden – abhängig von verschiedenen Nebenbedingungen – auch **nichtlineare Effekte** beschrieben, fallweise kommt es zu einem Wechsel von einem keynesianischen zu einem ricardianischen Regime (vgl. *Prammer, 2004, Briotti, 2005*). Als wichtiger zusätzlicher Faktor ist das Ausmaß der Staatsverschuldung gesehen worden: Je höher die Schuldenquote ist, umso mehr werden in Zukunft drastische Sanierungsmaßnahmen erwartet und umso eher sind von Budgetkonsolidierungen ricardianische Effekte zu erwarten (*Perotti, 1999*). *Bhattacharya (1999)* findet in einer Analyse von 12 OECD-Staaten zwischen Mitte der 1960er und Mitte der 1990er-Jahre Evidenz, dass sich das Konsumverhalten mit zunehmender Staatsverschuldung von einem keynesianischen zu einem ricardianischen Muster hin bewegt. Solange sich die Schuldenquote unterhalb einer kritischen Größe von 30-35% des BIP befindet, ist ihr

Einfluss auf das Konsumverhalten vernachlässigbar, steigt sie über diese Schwelle, nimmt die Konsumneigung rasch ab. Auch *Afonso* (2007) kommt in seiner Analyse der EU-15-Länder für die Periode 1970-2005 zum Schluss, dass die langfristige Elastizität des privaten Konsums in Bezug auf Änderungen des Staatskonsums negativ ist; diese Beziehung tritt in Konsolidierungsphasen besonders deutlich hervor und ist umso stärker ausgeprägt, je höher die Staatsverschuldung im Ausgangszeitpunkt gewesen ist.

Über die Finanzmärkte wird eine steigende Schuldenquote den Risikoaufschlag auf die Verzinsung der Staatsschuld erhöhen. Budgetkonsolidierungen – wenn sie glaubwürdig sind – können dagegen zu einer Entlastung beim Zinsniveau beitragen und das Wirtschaftswachstum stärken. Bereits für *Giavazzi – Pagano* (1990) sowie für *Alesina – Perotti* (1997) stellt der Risikoaufschlag eine der Haupterklärungen für negative Fiskalmultiplikatoren dar. Bei *Hauptmeier et al.* (2006) dämpft eine schleichende Ausweitung des Staatssektors in den Industriestaaten die Innovationsfreudigkeit der Unternehmen. Ineffiziente Bürokratien und Transfersysteme beeinträchtigen das Arbeitsangebot ebenso wie hohe Grenzsteuersätze, die auch die unternehmerische Dynamik bremsen und allmählich zu Wachstumseinbußen führen. *Alesina et al.* (2002) entwickeln ebenfalls einen Wirkungskanal über den Arbeitsmarkt: Höhere Staatsausgaben ermöglichen Realloohnerhöhungen im öffentlichen Sektor, die von starken Gewerkschaften auch für die Privatwirtschaft durchgesetzt werden. Damit steigen die Lohnstückkosten und beeinträchtigen die private Investitionstätigkeit. Eine Budgetkonsolidierung stimuliert dagegen die privaten Investitionen, doch hängen die Wirkungen von der Struktur der Konsolidierungsmaßnahmen (Besteuerung des Faktors Arbeit oder Einsparungen bei den Staatsausgaben) ab. Die wichtigsten theoretischen Positionen sind in Übersicht 5.2 zusammengefasst.

Übersicht 5.2: Theoretische Positionen zum Fiskalmultiplikator

| Theoretischer Ansatz | Annahmen | Wirkungskanal | Multiplikator |
|-------------------------------------|---|--|------------------------------------|
| Traditionell keynesianisches Modell | Statisches Modell, fixe Preise, Unterauslastung der Produktionskapazitäten | Einkommenssteigerung nach exogener Ausgabensteigerung bzw. Steuersenkung | Positiv und größer als 1 |
| Schwach keynesianisches Modell | Produktionskapazitäten nahe der Vollauslastung, steigendes Zinsniveau, Aufwertung | Eingeschränkte Multiplikatorwirkung durch partielles oder volles Crowding-out | Positiv, zwischen 0 und 1 |
| Ricardianische Äquivalenz | Intertemporale Optimierung, zukunftsorientierte Wirtschaftssubjekte ohne Liquiditätsbeschränkungen | Künftig erwartete Steuererhöhungen kompensieren die expansiven Wirkungen der Fiskalpolitik | Multiplikator gleich 0 |
| Nicht-keynesianische Effekte | Intertemporale Optimierung, hohes fiskalisches Ungleichgewicht, Risikoaufschlag auf Zinsniveau, glaubwürdige Konsolidierung | Glaubwürdige Konsolidierungspolitik lässt künftige Einkommenssteigerungen erwarten | Negativ, gegebenenfalls nahe bei 0 |

Q: Nach *Briotti* (2005: 7).

Alle Modelle, in denen die Erwartungen der Wirtschaftssubjekte eine Rolle spielen, müssen auf die **Glaubwürdigkeit** und Beständigkeit der Wirtschaftspolitik setzen. In der Praxis ist die Wirtschaftspolitik aber immer wieder mit dem Problem der Zeitinkonsistenz konfrontiert: Maßnah-

men, die heute auch im dynamischen Zusammenhang optimal erscheinen, müssen später möglicherweise korrigiert werden, wenn sich die Rahmenbedingungen verschieben. Dazu kommen politische Einflüsse, wenn etwa eine neue Regierung in der Wirtschaftspolitik neue Prioritäten setzt. In diesen Fällen leidet die Glaubwürdigkeit, und es kann sich das Konsum- und Investitionsverhalten ändern.

5.1.3 Empirische Schätzungen des Fiskalmultiplikators

Ausgehend von *Giavazzi – Pagano* (1990) haben sich viele Studien dem Phänomen der **expansiven Budgetkonsolidierung** gewidmet, indem sie für unterschiedliche Länder und Zeiträume Konsolidierungsepisoden definieren und analysieren. Einige dieser Studien unterscheiden zwischen (formal) "erfolgreichen" und "nicht erfolgreichen" Konsolidierungen – abhängig von der Höhe der fiskalischen Anpassung und von deren Nachhaltigkeit. Aus diesen Arbeiten lassen sich folgende Schlüsse ziehen:

- Je erfolgreicher eine Konsolidierung im fiskalischen Bereich ist, umso mehr induziert sie zusätzliches Wirtschaftswachstum.
- Sowohl der Umfang als auch die Zusammensetzung der Konsolidierungsmaßnahmen sind für den Erfolg von Bedeutung.
- Die Ausgangslage (Umfang der Verschuldung) und andere Politiken (Geld- und Wechselkurspolitik) beeinflussen das Ergebnis von fiskalischen Konsolidierungen.

Überblicksmäßige Darstellungen über empirische Arbeiten zu Fiskalmultiplikatoren bieten z. B. *Hemming – Kell – Mahfouz* (2002) und *Briotti* (2005). Schätzungen mit **makroökonomischen Modellen** brachten u. a. folgende Ergebnisse:

- Der kurzfristige Fiskalmultiplikator ist im Allgemeinen positiv, es bestehen aber große Unterschiede in den Schätzwerten. Die Ausgabenmultiplikatoren variieren zwischen 0,6 und 1,4, die Steuermultiplikatoren zwischen 0,3 und 0,8.
- Über die Zeit scheint es eine gewisse Konvergenz der Multiplikatorschätzungen zu geben. Wie weit dies aber der Modellentwicklung zuzuschreiben ist, bleibt offen.
- Die realen Wirkungen von Budgetkonsolidierungen hängen vom Zeithorizont und von der Struktur der Maßnahmen ab. Erhöhungen von indirekten Steuern und Ausgabenkürzungen haben kurzfristig negative Wachstumseffekte, langfristig sind sie möglicherweise positiv. Erhöhungen von direkten Steuern haben kurzfristig geringere reale Kosten als langfristig, weil sich die höhere Arbeitslosigkeit erst im Laufe der Zeit in einer Dämpfung des gesamtwirtschaftlichen Wachstums niederschlägt.
- Kurzfristige Fiskalmultiplikatoren sind im Allgemeinen positiv, doch können sie bei hoher Glaubwürdigkeit von Konsolidierungsprogrammen auch negativ werden.

- Als Folge von CO-Effekten liegen langfristige Multiplikatoren meist unter den kurzfristigen Multiplikatoren. In einigen Studien sind die langfristigen Multiplikatoren auch negativ.

Gerade an dieser letzten Aussage lässt sich zeigen, wie sehr die Schätzergebnisse von der angewendeten Methode abhängen. Mit **zeitreihenanalytischen Schätzungen** errechnet etwa *Weber* (1999), der ein Fehlerkorrekturmodell für die USA anwendet, viel höhere langfristige Multiplikatoren (1,1 bis 1,4) als kurzfristige Multiplikatoren (0,10 bis 0,13). Andere Autoren (z. B. *Perotti*, 1999) finden hingegen mit strukturellen VAR-Schätzungen eine Kombination von positiven kurzfristigen und negativen langfristigen Multiplikatoren.

Aus ihrer Übersicht über empirische Arbeiten zum Fiskalmultiplikator stellt *Briotti* (2005) folgende allgemeine Regeln über deren Höhe auf:

- Fiskalmultiplikatoren sind am ehesten positiv und groß, wenn die Produktionskapazitäten nicht ausgelastet sind, die Staatsausgaben keine CO-Effekte nach sich ziehen, die Staatsverschuldung niedrig ist und die Geldpolitik akkommodierend agiert.
- Fiskalmultiplikatoren sind klein und teilweise negativ, wenn CO direkt (Staatsausgaben verdrängen Privatausgaben) oder indirekt (über steigende Zinssätze oder einen aufwertenden Wechselkurs) wirkt, hohe Risikoaufschläge durch eine glaubwürdige Konsolidierung abgebaut werden können und die Erwartungsbildung der Konsumenten "ricardianisch" ist. Die Konsumenten verhalten sich also zukunftsorientiert und sie unterliegen keinen Liquiditätsbeschränkungen, sodass sich steigende Einkommenserwartungen in vermehrter Nachfrage niederschlagen können.

5.2 Querschnittsbetrachtung empirischer Budgetkonsolidierungen

Bei der empirischen Analyse von Budgetkonsolidierungspolitiken treten immer wieder übereinstimmende Fragestellungen auf, die im Folgenden näher dargestellt werden. Es handelt sich dabei insbesondere um (i) die Ursachen für das Erfordernis von Budgetkonsolidierungen, (ii) die Struktur der Maßnahmen, insbesondere ob ausgaben- vs. einnahmenseitige Konsolidierung vorliegt, (iii) die Rolle von Budgetregeln und (iv) die gemeinsamen Erfolgsfaktoren von Konsolidierungsprogrammen.

5.2.1 Ursachen für das Erfordernis von Budgetkonsolidierungen

Unerwünschte Engpässe in der nationalen Budgetentwicklung sind oft das Ergebnis langfristiger ökonomischer Tendenzen in Verbindung mit kurzfristigen Politikhorizonten. Im Europa der 1970er und 1980er-Jahre litt die Budgetdisziplin in vielen Ländern unter dem Übergang zu einem schwachen Wirtschaftswachstum und unter hohen Finanzierungskosten. Angesichts der steigenden Staatsverschuldung war die Budgetpolitik immer weniger in der Lage, ihre frühere Aufgabe der Konjunkturstabilisierung zu erfüllen. Gegen Ende der 1980er-Jahre setzten in manchen Staaten Bemühungen zur Budgetkonsolidierung ein, in den 1990er-Jahren geschah dies insbesondere in jenen Mitgliedsländern der EU, die auf eine Teilnahme an der späteren

Eurozone hinarbeiteten. Die neuerliche Wachstumsschwäche zu Beginn des laufenden Jahrzehnts hat selbst in manchen Euroländern (u. a. in Portugal, Frankreich und Deutschland) wiederum zu Budgetproblemen geführt.

Diese stark von konjunkturellen Faktoren dominierte Budgetentwicklung wird noch von **langfristigen demografischen Faktoren** überlagert: Die Alterung der Bevölkerung in den Industriestaaten wird die Budgets mit steigenden Pensions-, Gesundheits- und Pflegeausgaben belasten. Eine nachhaltige Budgetgestaltung erfordert die rechtzeitige und ausreichende Berücksichtigung solcher Trends, um das Akkumulieren eines Konsolidierungsbedarfs zu vermeiden.

Die **europäische Wirtschaftspolitik** hat sich dieser Probleme angenommen und verlangt von den Mitgliedstaaten mehr "quality of public finances" (QPF). Diese Forderung findet sich im reformierten Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) ebenso wie in den "Integrierten Leitlinien" der Lissabon-Agenda, auf deren Basis die laufenden "Grundzüge der Wirtschaftspolitik" (GdW) mit Empfehlungen für die einzelnen Mitgliedstaaten formuliert werden. Die GdW 2005-2008 stellen in der Integrierten Leitlinie Nr. 3 folgende Regel auf: "To promote efficient allocation of resources, Member States should, without prejudice to guidelines on economic stability and sustainability, redirect the composition of public expenditure towards growth-enhancing categories, adapt tax structures to strengthen growth potential, ensure that mechanisms are in place to assess the relationship between public spending and the achievement of policy objectives, and ensure the overall coherence of reform packages."

Gegenstand von QPF sind also nicht mehr die Auswirkungen budgetärer Maßnahmen auf die Konjunktur, sondern deren langfristiger Wachstumsbeitrag. Mit dem erweiterten Terminus "quality and sustainability of public finances" wird die Langfristigkeit des Konzepts unterstrichen. QPF ist ein multidimensionales Konzept, das die Ausgabenseite des Budgets gemeinsam mit der Einnahmenseite betrachtet und folgende Einflussbereiche umfasst (vgl. *European Commission, 2008A*): (i) Größe des Staatssektors, (ii) Niveau und Nachhaltigkeit von Budgetpositionen, (iii) Struktur und Effizienz der Staatsausgaben, (iv) Struktur und Effizienz der Staatseinnahmen sowie (v) Regeln für die fiskalischen Institutionen und die Budgetabläufe. Durch effiziente Kombination dieser Bereiche soll das Budgetgleichgewicht langfristig sichergestellt und gleichzeitig ein optimaler Beitrag zum Wirtschaftswachstum geleistet werden. Zu beachten ist dabei, dass mit QPF nicht alle Ziele der Fiskalpolitik abgedeckt werden, insbesondere nicht Verteilungsfragen, soweit sie über allfällige Wachstumswirkungen hinausgehen.

Empirische Untersuchungen dieser Kanäle zeigen, dass das Wirtschaftswachstum besonders in jenen Ländern leidet, die eine hohe Staatsverschuldung mit entsprechend hohem Schuldendienst, hohe Budgetdefizite, einen hohen Anteil des öffentlichen Konsums, hohe direkte Steuern und Lohnnebenkosten aufweisen. Neben einer allmählichen Verschlechterung der Wirtschaftsentwicklung können plötzlich auftretende Krisen und Strukturbrüche einen Konsolidierungsbedarf auslösen. Dazu gehören etwa Entwicklungen auf den Finanzmärkten, die eine drastische Anhebung des Zinsniveaus zur Folge haben.

5.2.2 Ausgaben- vs. einnahmenseitige Konsolidierung

Zugunsten ausgabenseitiger oder einnahmenseitiger Maßnahmen sind verschiedene politische Argumente ins Treffen geführt worden (vgl. u. a. *Marcinotto*, 2002):

- Zur Erhöhung der Transparenz und der Verantwortlichkeit der Politik sollten Budgetziele nicht (nur) an Salden ausgerichtet sein, sondern an den Budgetausgaben und -einnahmen.
- Für umfassende Konsolidierungen wählt die Politik vorzugsweise die Einnahmenseite, weil Steuererhöhungen eher anonym (und daher politisch leichter durchsetzbar) sind als die Kürzung von Ausgaben: Die Steuerzahler können sich vergleichsweise schlecht artikulieren, weil sie nicht von einer speziellen Interessengruppe vertreten werden.
- In ähnlicher Weise können sich Koalitionsregierungen (mit dem Veto-Potenzial jeder einzelnen Regierungspartei) eher auf einnahmenseitige als auf ausgabenseitige Maßnahmen verständigen.
- Starke Gewerkschaften treten eher für Steuererhöhungen ein (oft in Verbindung mit einer Zunahme der Progressivität des Steuersystems), wogegen Unternehmerorganisationen Ausgabenkürzungen bevorzugen, weil damit tendenziell ein Abbau des Staatseinflusses verbunden ist.

Im Folgenden wird auf einige ökonomische Argumente eingegangen. Sie sind insgesamt mit dem Problem behaftet, dass es bis zu einem gewissen Grad auf rechtliche oder faktische Gestaltung ankommt, ob eine fiskalische Maßnahme als ausgabenseitig oder einnahmenseitig zu werten ist.

5.2.2.1 Ausgabenseitige Konsolidierung

Aus ökonomischer Sicht gibt es kaum überzeugende theoretische Argumente, wonach einer ausgabenseitigen Konsolidierung Priorität vor einer einnahmenseitigen Konsolidierung einzuräumen wäre. Allerdings kann aus zahlreichen empirischen Arbeiten¹³⁹⁾ der Schluss gezogen werden, dass Programme zur Budgetkonsolidierung im Allgemeinen "erfolgreicher" sind, wenn sie sich primär auf Ausgabenkürzungen (Löhne und Gehälter der öffentlich Bediensteten, staatliche Transfers) und nicht auf Steuererhöhungen stützen. Dies gilt sowohl für die Nachhaltigkeit der Budgetdisziplin als auch für Wachstumsimpulse. Vernachlässigt werden dabei die Verteilungseffekte solcher Maßnahmen, weil Ausgabenkürzungen tendenziell die einkommensschwachen Bevölkerungsteile treffen, Steuererhöhungen bei progressivem Einkommenssteuertarif dagegen eher die einkommensstarken Schichten.

Folgende Argumente sprechen zugunsten einer ausgabenseitigen Budgetkonsolidierung:

¹³⁹⁾ Z. B. *Alesina – Perotti* (1995B, 1996, 1997), *McDermott – Wescott* (1996), *Perotti* (1996), *Perotti – Strauch et al.* (1998), *Alesina – Ardagna* (1998), *Zaghini* (1999, 2001), *Alesina et al.* (2002), *Giudice et al.* (2003).

- Ausgabeneinsparungen setzen bei den Staatsaufgaben an und zwingen die Politik – sofern nicht alle Ausgabenkategorien gleichermaßen betroffen sind –, ihre Ziele grundsätzlich zu überdenken und neue Schwerpunkte zu setzen.
- Bei entsprechender Wahl der zu kürzenden Ausgabenbereiche (z. B. Beseitigung von Ineffizienzen in der öffentlichen Verwaltung) kann der reale Erfolg unterstützt werden, wogegen einnahmenseitige Konsolidierungen zu Kostensteigerungen im privaten Sektor und einer Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit führen können.
- Ambitionierte Konsolidierung auf der Ausgabenseite bietet den Betroffenen nur wenige Chancen zu Ausweichhandlungen.

Welche Ausgabenbereiche eignen sich am für Konsolidierungsmaßnahmen? *Henriksson* (2007) identifiziert 5 fiskalische Aktionsgruppen: öffentlicher Konsum, Investitionen, Transfers, Steuern und Zinszahlungen für die Staatsschuld. Beim Staatskonsum unterscheidet er 2 Varianten der Konsolidierung, die "Cheese slicer"-Methode ("Rasenmähermethode"), die allen gleichmäßig etwas wegnimmt, und die "Cake slicer"-Methode, die wie mit einem Tortenmesser ganze Segmente eines Ganzen entfernt. Die Rasenmähermethode hat den Vorteil, dass sie keinen Bereich bevorzugt und daher eine breite Akzeptanz erreichen kann. Andererseits erfordert die Tortenmesser-methode eine vorausschauende Strategie im Hinblick auf den erforderlichen Strukturwandel im Budget.

Becker et al. (2008) kritisieren die simple Unterscheidung zwischen öffentlichem Konsum und öffentlichen Investitionen. Sie folgen *Thöne* (2005), der auf den abnehmenden Grenznutzen neuer Infrastrukturinvestitionen ebenso hinweist wie auf die wachstumsrelevanten Ausgaben im Bildungs- und Forschungsbereich, die zum Staatskonsum zählen. Betont wird dabei, dass staatliche Bildungs- und Forschungsausgaben die privaten Ausgaben in diesen Bereichen ergänzen, aber nicht substituieren sollen. *Alesina – Perotti* (1995B, 1997) und *Alesina – Ardagna* (1998) kommen in ihren Untersuchungen von 20 OECD-Ländern in der Periode 1960-1994 zum Schluss, dass Ausgabenkürzungen bei staatlichen Transfers und Gehältern den besten fiskalischen Konsolidierungserfolg sichern.

Bei *Hauptmeier et al.* (2006) erfolgen mehr als vier Fünftel der betrachteten ausgabenseitigen Konsolidierungen in den Bereichen öffentlicher Konsum sowie Transfers und Subventionen. Die wichtigsten Instrumente waren Gehaltszurückhaltung im öffentlichen Dienst und Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen bei sozialen Dienstleistungen. Bei den öffentlichen Investitionen waren die Einsparungen in den 1980er-Jahren stärker ausgeprägt als bei späteren Konsolidierungsbemühungen. Bildungsausgaben waren dagegen nur in wenigen Fällen von der Konsolidierung betroffen.

Die Zinsbelastung für die Staatsschuld wird durch Konsolidierungsmaßnahmen in zweifacher Weise positiv beeinflusst: Einmal sinken die Zinssätze für die Neuverschuldung, wenn die Konsolidierungspolitik für die Finanzmärkte glaubwürdig ist und die Risikoprämie abnimmt, andererseits verringert sich die Zinsenlast, sobald die Staatsschuld schrumpft.

Wagschal (2006) betrachtet das Ausgabenverhalten in 26 Konsolidierungsphasen über 17 Länder. Anhand des Unterschiedes der Ausgabenquoten innerhalb einer Konsolidierungsphase (Ausgabenquote im letzten Jahr der Konsolidierung minus Ausgabenquote im ersten Jahr der Konsolidierung) zeigt er, dass die Konsolidierer ihre Ausgabenquoten viel stärker gesenkt haben als der Durchschnitt der OECD-Länder. Wagschal (2006:25f) hat weiters festgestellt, dass Konsolidierungen mit starker Senkung der Ausgabenquoten (stärker als der Medianwert von -4,3%) viel eher nachhaltig sind als Konsolidierungen mit schwacher Senkung der Ausgabenquote.

Nimmt man die funktionalen Staatsausgabenbereiche nach der (von Wagschal etwas vereinfachten) COFOG-Klassifikation, stellt sich der Unterschied zwischen Konsolidierern und Nicht-Konsolidierern wie folgt dar (Übersicht 5.3): In der Periode 1990-2002 haben die Konsolidierer ihre Ausgaben um 7,4% gesenkt, die Nicht-Konsolidierer haben sie um 4,7% erhöht. Die größten Differenzen zwischen den beiden Gruppen ergeben sich in den Bereichen Soziales, Allgemeine öffentliche Verwaltung, Gesundheitswesen (hier haben allerdings auch die Konsolidierer ihre Ausgaben erhöht) und Sonstiges. In dieser letzten Kategorie sind Ausgaben für Umweltschutz, Wohnungswesen, Freizeit, Sport und Kultur zusammengefasst. Die Konsolidierer kürzten ihre Ausgaben besonders in den Bereichen Allgemeine öffentliche Verwaltung und Wirtschaftliche Angelegenheiten.

Aus diesen Daten folgt, dass Konsolidierungserfolge nicht so sehr mit gezielter Reduzierung von Staatsausgaben in wenigen Schwerpunktbereichen zu erzielen sind, als vielmehr mit umfassender Ausgabenzurückhaltung in allen Bereichen. Dies ist auch das Ergebnis empirischer Untersuchungen der EU-Kommission (*European Commission, 2007*), die darauf hindeuten, dass die Bedeutung ausgabenseitiger Maßnahmen für den Konsolidierungserfolg zwar weiterhin dominiert, ab im Laufe der Jahre schwächer geworden ist. Erklärungsgründe dafür könnten sein, dass die Spielräume für Ausgabensenkungen heute bereits weitgehend ausgenutzt sind und dass der angestrebte Beitritt zur Eurozone die Beitrittskandidaten zwang, ihre Konsolidierungsbemühungen auf eine möglichst breite Grundlage zu stellen.

Übersicht 5.3: Veränderung der COFOG-Ausgabenkategorien für Konsolidierer und Nicht-Konsolidierer (Zeitraum 1990-2002)

| COFOG-Kategorie | Konsolidierer | Nicht-Konsolidierer |
|------------------------------------|---|---------------------|
| | Prozentuelle Veränderung zwischen 1990 und 2002 | |
| Soziales | -1,4 | 20,1 |
| Allgemeine öffentliche Verwaltung | -19,3 | -8,1 |
| Gesundheitswesen | 12,5 | 25,9 |
| Bildungswesen | 3,8 | 10,8 |
| Wirtschaftliche Angelegenheiten | -18,6 | -18,3 |
| Öffentliche Ordnung und Sicherheit | -10,1 | -16,0 |
| Sonstiges | -11,7 | 11,7 |
| Gesamt | -7,4 | 4,7 |

Q: Wagschal (2006:27).

5.2.2.2 Einnahmenseitige Konsolidierung

Einnahmenseitige Konsolidierungen haben gegenüber ausgabenseitigen den Nachteil, dass sie nicht bei den Zielen der Staatstätigkeit ansetzen, sondern bei der Finanzierung der Staatsaufgaben. Mit der Konsolidierung auf der Ausgabenseite lassen sich daher auch strukturelle Anliegen abdecken, wogegen über die Einnahmenseite neben dem Hauptziel der Konsolidierung nur Verteilungseffekte und beschränkt Lenkungseffekte (z. B. mit Umweltabgaben) erzielt werden können. *Alesina – Ardagna* (1998) finden daher bei erfolgreichen Konsolidierungen auf Basis von Steuererhöhungen keine expansiven Effekte.

Untersucht man die Veränderung der Abgabenquoten während der einzelnen Konsolidierungsperioden in Prozentpunkten, zeigt sich ein ziemlich uneinheitliches Bild – auch gegenüber der Benchmark-Entwicklung in allen OECD-Ländern. Interessant sind die Berechnungen Wagschals, wonach die **Nachhaltigkeit** einer Konsolidierung eher durch eine Senkung als durch eine Erhöhung der Abgabenquote (bzw. durch eine stärkere als durch eine schwächere Senkung der Abgabenquote) zu gewährleisten ist. In den vergleichbaren Perioden haben die nachhaltigen Konsolidierer ihre Einnahmenquote reduziert, in allen OECD-Ländern ist sie gestiegen. Die nicht-nachhaltigen Konsolidierer haben dagegen ihre Einnahmenquote viel stärker erhöht als alle OECD-Länder. Wagschal erklärt dieses Ergebnis mit den oben besprochenen ricardianischen Effekten von Budgetkonsolidierungen.

Anzumerken ist in diesem Zusammenhang noch, dass die einnahmenseitigen Reformbemühungen in Ländern mit einem hohen Anteil der Finanzierung des Sozialsystems durch **Sozialversicherungsabgaben**, die mit rechtlichen Ansprüchen der Versicherten verbunden sind, besonders schwierig umzusetzen sind. In steuerfinanzierten Systemen sind Reformen dagegen politisch einfacher zu verwirklichen.

Bei einnahmenseitiger Konsolidierung ist auf den **internationalen Steuerwettbewerb** zu achten. Es zeigt sich aber, dass etwa bei der Unternehmensbesteuerung zwar die nominellen Gewinnsteuersätze eine Tendenz nach unten zeigen, die Steuereinnahmen jedoch kaum rückläufig sind, weil im Zuge von Steuerreformen viele Ausnahmetatbestände gestrichen werden und neue Unternehmen angesiedelt werden können (*Wagschal*, 2006). Bei der Einkommensbesteuerung besteht ein ähnlicher Trend nach unten, allerdings streuen die Steuersätze (insbesondere die Spitzensteuersätze) hier viel stärker. Seit Ende der 1980er-Jahre hat die Streuung über die Länder der EU 25 sowohl bei den Unternehmenssteuern als auch (wenn auch weniger stark) bei den Spitzen-Einkommensteuersätzen über die Zeit deutlich abgenommen; dies gilt allerdings nicht für die Abgabenquoten, also die Relation der Steuereinnahmen zum BIP. Weiters ist festzustellen, dass Länder mit besonders hohen Steuersätzen diese rascher senken als Länder mit niedrigeren Steuersätzen.

5.2.3 Die Rolle von Budgetregeln

Es gibt nunmehr eine umfangreiche Literatur über die Rolle des Budgetprozesses und seiner Kontrolle. Es geht dabei um die Art und Weise, wie das Budget erstellt, beschlossen und umgesetzt wird. *Kennedy et al.* (2001) beurteilen **Budgetregeln** als einen unter bestimmten Bedingungen hilfreichen Rahmen für den fiskalischen Konsolidierungsprozess. Erfolg versprechend sind vor allem verfassungsrechtlich festgelegte Regeln, die einer externen Kontrolle unterliegen, sowie Regeln, die sich nicht an Prognosen, sondern am tatsächlichen Ergebnis orientieren. Manche Studien deuten darauf hin, dass Budgetregeln auf der subnationalen Ebene wirkungsvoller sind als nationale Regeln. Von Budgetregeln ist allerdings auch geläufig, dass sie prozyklische Effekte generieren können.

Hohe praktische Relevanz haben **Schuldenstands- und Defizitregeln** erhalten, wie sie etwa im EU-Vertrag sowie im Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) der EU festgehalten sind. Zur Umsetzung wird heute in vielen Ländern "performance budgeting" auf Basis eines Top-down-Ansatzes eingesetzt, der den einzelnen Ministerien messbare Ziele vorgibt (*NESC*, 2002, *OECD*, 2002, 2003).

Manche Ökonomen finden allerdings, dass reine **Ausgabenregeln**, mit welchen Obergrenzen für die Staatsausgaben festgelegt werden, einfacher und wirkungsvoller sind als Defizitregeln oder Beschränkungen bei den Steuereinnahmen (vgl. etwa *European Commission*, 2003, *Anderson – Minarik*, 2006). Für *Mills – Quinet* (2001) tragen Ausgabenregeln dazu bei, dass die Budgetpolitik in "guten Zeiten" nicht zu expansiv wird. Damit unterstützen Ausgabenregeln die volle Entfaltung der automatischen Stabilisatoren auf der Einnahmenseite. Zudem sind Ausgabenregeln transparenter und einfacher zu kontrollieren als etwa ein konjunkturbereinigter Budgetsaldo.

Obwohl- wie oben dargelegt - die Literatur der ausgabenseitigen Konsolidierung mehr Wirkung zuspricht als der einnahmenseitigen Konsolidierung, haben Ausgabenregeln bisher noch keine allgemeine Beachtung gefunden. Zwar gibt es in manchen EU-Staaten gewisse Ansätze zur Ausgabenkontrolle, jedoch besteht in nur wenigen Ländern ein wirkungsvolles Gesamtsystem, das zumindest über folgende Elemente verfügen sollte: (i) Einbeziehung aller Ausgaben auf zentralstaatlicher und regionaler bzw. kommunaler Ebene, (ii) Vorgabe eines Zeitraumes für die Gültigkeit der Regel - am besten einige Jahre im Voraus, (iii) gesetzliche Absicherung der Regel und (iv) Sanktionen für das Überschreiten der Zielwerte. Beispiele für Ausgabenregeln finden sich u. a. in folgenden Ländern (vgl. *European Commission*, 2003, *CESifo*, 2004, *EPC*, 2008):

- Schweden hat 1997 Ausgabenobergrenzen eingeführt, die sich auf Primärausgaben im zentralen Staatshaushalt und gewisse außerbudgetäre Ausgaben (Pensionszahlungen) beziehen und etwa zwei Drittel aller Staatsausgaben betreffen (*Hansson Brusewitz – Lindh*, 2008). Für 3 Jahre im Voraus ist im Budgetgesetz festgelegt, dass diese Ausgaben nominell nicht rascher zunehmen dürfen als das prognostizierte nominelle BIP. Zeichnet

sich ein Überschreiten des Gesamtzieles ab, ist die Regierung verpflichtet, dem Parlament eine entsprechende Anpassung des Budgetgesetzes vorzuschlagen.

- Belgien setzt sich ein mittelfristiges Ziel für das Wachstum der Staatsausgaben auf zentralstaatlicher Ebene von real 1,5%.
- Die Niederlande setzen sich seit 1994 ein mittelfristiges Ziel für die realen Staatsausgaben, das im jährlichen Budget in eine an den Gesamteinnahmen orientierte Obergrenze für nominelle Änderungen in einzelnen Ausgabenbereichen übersetzt wird.
- In der Schweiz wird die Budgetentwicklung seit 2003 über eine "Schuldenbremse" gesteuert, bei der (ähnlich wie in den Niederlanden) die Ausgaben an die Einnahmen gekoppelt werden. Über den Konjunkturzyklus gesehen dürfen die Ausgaben nicht höher sein als die Einnahmen.

In **Österreich** hat das Parlament im Dezember 2007 eine Haushaltsrechtsreform des Bundes verabschiedet, die in zwei Stufen (2009 und 2013) umgesetzt wird. In der ersten Stufe werden auf hochaggregierter und ressortübergreifender Ebene¹⁴⁰) gesetzliche Ausgabenobergrenzen für jeweils vier Jahre rollierend in die Zukunft festgelegt. Ein vergleichbarer vierjähriger Finanzrahmen gilt auch für die ressortspezifischen Untergliederungen der Rubriken, doch ist dieser nur für das jeweils nächste Jahr bindend. Neben diesen Obergrenzen gibt es auch ein flexibles Element, weil konjunktursensible Ausgaben (z. B. gesetzliche Pensions- und Arbeitslosenversicherung, Finanzausgleich) sowie Ausgaben, die vom Abgabenaufkommen abhängen oder von der EU finanziert werden, variabel gehalten werden. Innerhalb der vorgegebenen Ausgabenobergrenzen werden die einzelnen Ressort künftig mehr Gestaltungsspielraum haben als bisher, weil etwa nicht ausgenützte Mittel den Ressorts verbleiben und von diesen auch für andere als die ursprünglich budgetierten Zwecke verwendet werden können. Im Vergleich zur gegenwärtigen Rechtslage tauschen die Ressorts "mehr Budgetdisziplin gegen mehr Budgetflexibilität" (*Steger, 2008*). Ab 2013 werden nicht nur die budgetären Ressourcen erfasst, dann werden auch die beabsichtigten Wirkungen und die Leistungen in das Budget integriert. Unterstützt durch eine Reform des Rechnungswesens wird damit die bisherige Inputlastigkeit des Budgets verringert und Ergebnisorientierung verstärkt. Insgesamt wird von dieser Reform erwartet, dass sie die Transparenz des Budgetprozesses erhöht, die Budgetüberwachung erleichtert und prozyklische Budgetpolitiken vermeiden hilft.

5.2.4 Fiskalischer und realer Erfolg von Konsolidierungsprogrammen

Zu fragen ist zunächst, wie man den Erfolg von Budgetkonsolidierungen definiert und misst. Zu unterscheiden ist dabei der (fiskalische) Erfolg einer Budgetkonsolidierung gemessen an der

¹⁴⁰) Ausgabenobergrenzen werden für die folgenden 5 "Rubriken" festgelegt: (i) Recht und Sicherheit, (ii) Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie, (iii) Bildung, Forschung, Kunst und Kultur, (iv) Wirtschaft, Infrastruktur und Umwelt, (v) Kassa und Zinsen.

Reduzierung von Budgetdefiziten und Schuldenständen vom (realen) Erfolg einer expansiven oder wenigstens neutralen Wirkung auf Wirtschaftswachstum und Beschäftigung.

Typische Elemente für einen **fiskalischen Erfolg** sind Einsparungen bei öffentlich Bediensteten (Zahl der Bediensteten und ihre Gehälter), bei Sozialausgaben und bei Verteidigungsausgaben. Auf der Einnahmenseite kommt es eher nicht zu einer Erhöhung der Sozialversicherungsbeiträge, wohl aber zu Steuererhöhungen, oft mit dem Ziel, eine Verschiebung der Steuerstruktur von direkten zu indirekten Steuern zu erreichen. Nachhaltige Konsolidierungen machen allerdings nicht beim Budget halt, sondern erstrecken sich auf Reformen des Sozialsystems, der Arbeitsmärkte und des Unternehmenssektors durch Privatisierungen (*Becker et al.*, 2008).

Für die Glaubwürdigkeit von Budgetkonsolidierungen bedarf es in der Regel eines umfassenden Reformansatzes mit Transparenz hinsichtlich der zentralen Annahmen über die Auswirkungen auf Einkommen, Wachstum und Beschäftigung. Die Glaubwürdigkeit wird wesentlich erhöht, wenn Prognosen über die künftige wirtschaftliche Entwicklung und Einschätzungen über die Auswirkungen einer Reform nicht von der Regierung, sondern von unabhängigen Forschungsstellen erstellt werden (*Becker et al.*, 2008:15).

Fiskalisch erfolgreiche Konsolidierungen hängen oft auch von den politischen Rahmenbedingungen ab. Wie bereits *Roubini – Sachs* (1989) feststellten, haben Koalitionsregierungen mit ihrem erhöhten Erfordernis zur Kompromissfindung in der Regel größere Schwierigkeiten, Budgetstabilität zu wahren oder herzustellen als Einparteien-Regierungen. Die Empirie deutet darauf hin, dass es am ehesten linksgerichteten Regierungen gelingt, die Dynamik der Sozialausgaben in den Griff zu bekommen und dennoch politisch zu bestehen (*Becker et al.*, 2008).

Der **reale Erfolg** von Budgetkonsolidierungen kann am langfristigen Fiskalmultiplikator mit ricardianischen Effekten gemessen werden. In den von *Prammer* (2004) in ihre Untersuchung einbezogenen empirischen Studien werden die fiskalischen Effekte auf Konsum, Sparen, Investitionen und BIP-Wachstum berechnet. Vielen Studien ist gemeinsam, dass sie unter "normalen Umständen" von keynesianischen Effekten der Budgetkonsolidierung ausgehen und nur unter "besonderen Umständen" nicht-keynesianische Reaktionen zulassen. Solche "besonderen" Umstände können starke Erhöhungen des konjunkturbereinigten Primärdefizits oder Perioden mit hoher Staatsschuldenquote sein, die sich in der Erwartungshaltung hinsichtlich des künftig erforderlichen Steuerdrucks niederschlagen. *Miller – Russek* (2003) hegen allerdings in ihren Berechnungen von fiskalischen Auswirkungen auf das BIP-Wachstum Zweifel, dass unerwartete nicht-keynesianische Effekte einen systematischen Zusammenhang reflektieren. Vielmehr gehen sie davon aus, dass es sich dabei um mehr oder weniger zufällige Sonderkonstellationen handelt. Auch *Alesina et al.* (2002) bezweifeln, dass für "besondere Umstände" ein anderes Verhalten anzunehmen ist als in normalen Zeiten.

Auf der Ausgabenseite wurde lange Zeit als "Wachstumskonzept" empfohlen, die (produktiven) öffentlichen Investitionen zu forcieren und den (unproduktiven) öffentlichen Konsum zurückzuschrauben. Mittlerweile hat sich die Auffassung durchgesetzt, dass es sowohl viele un-

produktive Investitionen als auch eine Reihe von produktiven Ausgaben gibt, die dem Staatskonsum zugerechnet werden. Ein Konzept zur Lösung dieses Mankos ist die Analyse "Wachstums- und nachhaltigkeitswirksamer öffentlicher Ausgaben" (WNA-Analyse) von *Thöne* (2005), die neben Wachstumsaspekten auch solche der Nachhaltigkeit umfasst. Es rechnet neben Infrastrukturinvestitionen auch Ausgaben für Bildung, Forschung, Familienpolitik und Gesundheit zu den "produktiven" Staatsausgaben. Ähnlich wie die Beschränkung auf öffentliche Investitionen leidet aber auch die WNA-Analyse darunter, dass sie nur direkte Ausgabenefekte berücksichtigt und darüber hinaus Effizienzgesichtspunkte vernachlässigt.

Auch wenn die Konsolidierung aus theoretischen Überlegungen primär über die Ausgaben-seite erfolgen sollte, zeigt die wirtschaftspolitische Praxis, dass das Ergebnis über verschiedene Wege erreicht werden kann. Erfolgreiche Konsolidierungen greifen teilweise auch auf die Einnahmenseite zurück, in der Regel durch moderate Steuererhöhungen in ausgewählten Bereichen (z. B. Ökosteuern), um den budgetären Handlungsspielraum zu vergrößern. Aber auch das Gegenteil kann zum Erfolg führen, wenn das Wachstum durch eine Steuersenkung stimuliert wird (*Wagschal*, 2006: 31).

Bei der Untersuchung von Änderungen in fiskalischen Parametern (wie Steueränderungen, Änderungen in den Transferzahlungen und beim öffentlichen Konsum) auf den privaten Konsum stoßen *Giavazzi – Pagano* (1996) teilweise auf nicht-keynesianische Effekte, *Van Arle – Garretsen* (2003) können unter ähnlicher Modellkonstellation solche Effekte nicht nachweisen. Auch sind nichtlineare Effekte in Bezug auf die Schuldenquote nicht eindeutig nachweisbar.

Hinsichtlich der Auswirkungen auf die private Investitionstätigkeit finden *Alesina et al.* (2002), dass diese bei expansivem Budgetkurs durch höhere Staatsausgaben sehr wohl gedämpft werden. Wie weit dies auf reines Crowding-out zurückzuführen ist, wird aber nicht belegt. Niedrigere Steuern stimulieren die privaten Investitionen, allerdings weniger als durch ausgabenseitige Einschränkungen. Für *Alesina – Perotti* (1995B, 1996) laufen die expansiven Effekte einer erfolgreichen Budgetkonsolidierung in erster Linie über Crowding-in von privaten Investitionen (ausgelöst durch Zinssenkungen und Lohnzurückhaltung) und erst in zweiter Linie über den Konsum. *Alesina – Ardagna* (1998) stellen bei erfolgreichen Konsolidierungen fest, dass die Arbeitsstückkosten vor und nach der Konsolidierung fallen und die Unternehmensgewinne während der Konsolidierungsphase steigen. Für sie ist der reale Erfolg am ehesten durch eine Verknüpfung von nachfrageseitigen mit angebotsseitigen Maßnahmen sicherzustellen: Ausgabenkürzungen bei staatlichen Gehältern, Transfers und Sozialprogrammen werden am besten mit Lohnzurückhaltung im privaten Sektor kombiniert und gegebenenfalls durch eine vorausgehende Abwertung des Wechselkurses unterstützt. *Alesina et al.* (2002) untersuchen in einem strukturellen VAR-Modell für 20 OECD-Länder (Periode 1960-1995) die Gewinnentwicklung der Unternehmen. Sie finden, dass nach einer exogenen Zunahme der staatlichen Ausgaben mit steigender Arbeitsnachfrage auch die realen Löhne und Gehälter zunehmen, die Gewinne sinken und damit die Investitionen dämpfen. Nach einer Zunahme der Staatsausgaben für Güter und Dienstleistungen um einen Prozentpunkt des BIP sinken die privaten Investitionen kurzfristig um 0,4 und langfristig um 0,5 Prozentpunkte des BIP.

Es ist wiederholt festgestellt worden, dass die expansive Wirkung einer Budgetkonsolidierung die Folge einer begleitenden expansiven Geldpolitik sein kann. *Giudice et al.* (2003) versuchen, diesen Effekt herauszurechnen. Sie finden für etwa die Hälfte der Budgetkonsolidierungen von 14 EU-Staaten in der Periode 1970-2002 einen expansiven Effekt. Wiederum die Hälfte dieser expansiven Konsolidierungen wurde nicht von expansiver Geldpolitik (sinkenden Zinssätzen) oder von Abwertungen begleitet. Sie schließen daraus, dass eine lockere Geldpolitik zwar das Entstehen nicht-keynesianischer Konsolidierungserfolge unterstützen kann, sie aber keine notwendige Bedingung dafür ist.

Für *Wagschal* (2006) sind es institutionelle Gegebenheiten, die zum Erfolg oder Misserfolg von Konsolidierungsbemühungen führen können. So wären die nordeuropäischen Länder, in denen das Wohlfahrts- und Gesundheitssystem überwiegend über Steuern finanziert wird, bei Konsolidierungen erfolgreicher als die noch von Bismarck beeinflussten Wohlfahrtsstaaten Zentraleuropas mit ihren beitragsorientierten Finanzierungen. Hier empfinden die Beitragszahler eher ein "Recht" auf Leistung als die (weitgehend anonymen) Steuerzahler Nordeuropas.

Institutionelle Reformen sind insbesondere dann erfolgreich, wenn sie den Budgetprozess selbst betreffen. Zentralisierung der Budgetentscheidung und Umsetzungskontrolle, mehrjährige Budgetplanung, unabhängige Wirtschaftsprognosen sind Elemente einer solchen Strategie. *Schuknecht – Tanzi* (2005) kommen zum Ergebnis, dass umfassende Konsolidierungsprogramme, die z. B. in 7 Jahren eine Senkung der Ausgabenquote um 10% anpeilen, auch makroökonomisch meist erfolgreich sind. Gleichmaßen sind rasche und entschlossene Reformen erfolgreicher als solche, die aus Rücksichtnahme auf unterschiedliche Interessengruppen Verwässerungen in Kauf nehmen. Bei diesen laufen die fiskalischen Erfolge bald wieder aus und die Verschuldensquote erreicht wieder ihr früheres Niveau (*Becker et al.* 2008).

Übersicht 5.4 bietet eine **Zusammenfassung** von Studien mit nicht-keynesianischen Konsolidierungserfolgen. Ganz allgemein kann man darüber hinaus Folgendes festhalten:

- Nachhaltige Konsolidierungen machen nicht beim Budget halt, sondern erstrecken sich auf Reformen des Sozialsystems, der Arbeitsmärkte und des Unternehmenssektors durch Privatisierungen.
- *Ardagna* (2004) untersucht 17 OECD-Staaten für die Periode 1975-2002 und schließt, dass für einen fiskalischen Erfolg (gemessen an einer nachhaltigen Verringerung der Verschuldungsquote) der Umfang der Konsolidierungsmaßnahmen von größerer Bedeutung ist als ihre Zusammensetzung; für einen realen Erfolg in Form von Wachstumsimpulsen kommt es dagegen eher auf die Zusammensetzung an, wobei vorzugsweise bei Ausgabenkürzungen anzusetzen ist.
- Für die Glaubwürdigkeit von Budgetkonsolidierungen bedarf es eines umfassenden Reformansatzes mit hoher Transparenz über die erwarteten Wirkungen.

- Erfolgreiche Konsolidierungen stützen sich primär auf die Ausgabenseite und versuchen, durch Änderung der Ausgabenstruktur Wachstums- und Umwelteffekte zu erzielen.
- Der reale Erfolg einer Budgetkonsolidierung ist am ehesten durch eine Kombination von Kürzungen bei den öffentlichen Ausgaben mit Lohnzurückhaltung im privaten Sektor zu erreichen.
- Eine expansive Geldpolitik unterstützt zwar das Entstehen ricardianischer Konsolidierungserfolge, sie ist aber keine notwendige Bedingung hierfür.
- Rasche und entschlossene Reformen, die auch den Budgetprozess erneuern, sind erfolgreicher als solche, die auf die Wünsche der unterschiedlichen Interessengruppen eingehen.

Übersicht 5.4: Empirische Studien mit ricardianischen Konsolidierungserfolgen

| Autoren | Länder und Perioden | Realer Konsolidierungserfolg | Nicht-keynesianischer Wirkungskanal | Charakteristika der Konsolidierung |
|---|--------------------------------|--|--|---|
| <i>Giavazzi – Pagano (1996)</i> | 19 OECD-Länder, 1970-92 | Ricardianisch | Glaubwürdigkeit – Zinssenkung – Vermögenseffekt – privater Konsum | Großer Umfang, Konsistenz |
| <i>McDermott – Westt (1996)</i> | 20 OECD-Länder, 1970-95 | Ricardianisch | Hohe Verschuldung – glaubwürdige Konsolidierung – Zinssenkung – private Investitionen | Großer Umfang, Maßnahmenstruktur, Ausgangsbedingungen |
| <i>Alesina – Perotti (1995b, 1997)</i> | 20 OECD-Länder, 1970-94 | Ricardianisch | Angeboteffekte über Lohnzurückhaltung und verbesserte Wettbewerbsfähigkeit | Maßnahmenstruktur (Ausgabenkürzungen) |
| <i>Alesina – Ardagna (1998)</i> | OECD-Länder, 1960-94 | Ricardianisch | Angebots- und Nachfrageeffekte (Konsum und Investitionen) über Lohnzurückhaltung und Abwertung | Maßnahmenstruktur (Ausgabenkürzungen) |
| <i>Alesina et al. (2002)</i> | 20 OECD-Länder, 1960-95 | Ricardianisch | Angeboteffekte über Lohnzurückhaltung – Investitionen | Maßnahmenstruktur (Ausgabenkürzungen) |
| <i>Perotti (1999)</i> | 19 OECD-Länder, 1965-94 | Ricardianisch | Erwartungen – Vermögenseffekt – privater Konsum | Maßnahmenstruktur, Ausgangsbedingungen |
| <i>Hemming – Mahfouz – Schimmelpfening (2002)</i> | 29 entwickelte Länder, 1970-99 | Keynesianisch mit kleinem Multiplikator | | |
| <i>Giudice et al. (2002)</i> | 14 EU-Länder, 1970-2002 | Ricardianisch in der Hälfte der Episoden | Konsum und Investitionen über Arbeitsmarktkanal | Maßnahmenstruktur |
| <i>Ardagna (2004)</i> | 17 OECD-Länder, 1995-2002 | Ricardianisch | Angeboteffekte über Arbeitsmarktkanal | Maßnahmenstruktur |

Q: Nach *Briotti (2005)*.

5.3 Beispiele für Erfolge und Misserfolge von Budgetkonsolidierungen

5.3.1 Beispiele ausgewählter Länder

Die letzten Jahrzehnte haben mehrere Wellen von Budgetkonsolidierungen erlebt. In der ersten Hälfte der 1980er-Jahre standen viele Industriestaaten vor der Notwendigkeit, die seit der

ersten Ölkrise akkumulierten Ungleichgewichte in den Staatshaushalten abzubauen. Die zeitliche Häufung von Konsolidierungen in den 1990er-Jahren weist auf den Einfluss des Maastricht-Vertrages und die Vorbereitung auf die Einführung des Euro hin. Im Laufe dieses Jahrzehnts lösten der SWP und die daraus abgeleiteten Erfordernisse zur Verbesserung der Qualität der öffentlichen Finanzen, insbesondere durch Anpassung an langfristige Ausgabentrends, weitere Konsolidierungsprogramme aus (vgl. auch *European Commission*, 2007).

Wie bereits erwähnt, zeigen verschiedene Beispiele aus einzelnen Ländern, dass für den Erfolg oder Misserfolg von Budgetkonsolidierungen nicht allein budgetäre Maßnahmen verantwortlich sind, sondern auch die Ausgangslage und begleitende Politiken in anderen Bereichen. Im Folgenden werden Konsolidierungsepisoden ausgewählter Länder beschrieben, sofern sie für die Ableitung von "best practice" im Hinblick auf fiskalischen und realen Erfolg relevant erscheinen. Für jedes Land wird die Ausgangslage erörtert, die zum Konsolidierungsprogramm geführt hat, es werden Strategien und Maßnahmen des Programms dargestellt und schließlich der Erfolg beurteilt – allenfalls auch für mehrere aufeinander folgende Konsolidierungsepisoden je Land.

5.3.1.1 Belgien (1983-90, 1993-2002)

Ausgangslage

Nach einer Abwertung im Jahr 1982 konnte Belgien seine öffentlichen Defizite von mehr als 14% des BIP (1983) bis 1990 um fast 8 Prozentpunkte reduzieren. Ab 1986 wurden Primärüberschüsse erwirtschaftet, die aber wegen des steigenden Zinsniveaus nur kurzfristig auch zu einer Verringerung der Schuldenquote führten. Diese nahm von 106% des BIP im Jahr 1983 bis 1990 um weitere 20 Prozentpunkte zu (erste Phase). Die reale Wirtschaft befand sich nach *Hauptmeier et al.* (2007) in einem Teufelskreis aus niedriger Wettbewerbsfähigkeit, steigender Arbeitslosigkeit und fiskalischer Instabilität, die einander wechselseitig verstärkten.

In der zweiten Konsolidierungsphase ab 1993 entwickelte sich Belgien hingegen "vom Schuldenkönig zum Musterland" (*Wagschal*, 2006). Dabei war die Ausgangslage zu Beginn der 1990er-Jahre durch eine Wachstumsschwäche gekennzeichnet, die die Staatseinnahmen dämpfte und die automatischen Stabilisatoren (insbesondere die Auszahlungen von Arbeitslosengeld) ansteigen ließ, sodass die Schuldenquote schließlich 1993 mit 134% des BIP einen Höhepunkt erreichte.

Strategie und Maßnahmen

Die erste Konsolidierungsphase begann 1982 mit einem Programm zur wirtschaftlichen Erholung, das ab 1984 in einem Zweijahresrhythmus bis 1988 durch korrigierende Finanzpläne ergänzt wurde. Am Anfang standen einnahmenseitige Maßnahmen, ab 1986 wurde der Fokus auf ausgabenseitige Maßnahmen gelegt. Die Ausgabenquote sank ab 1983 bis zum Ende der 1980er-Jahre um 10 Prozentpunkte des BIP, ausschließlich erzielt durch Einsparungen

bei den Primärausgaben (insbesondere bei Transfers, Subventionen und Investitionen). Allerdings blieben Budgetdefizite erhalten, und die Staatsverschuldung stieg weiter an.

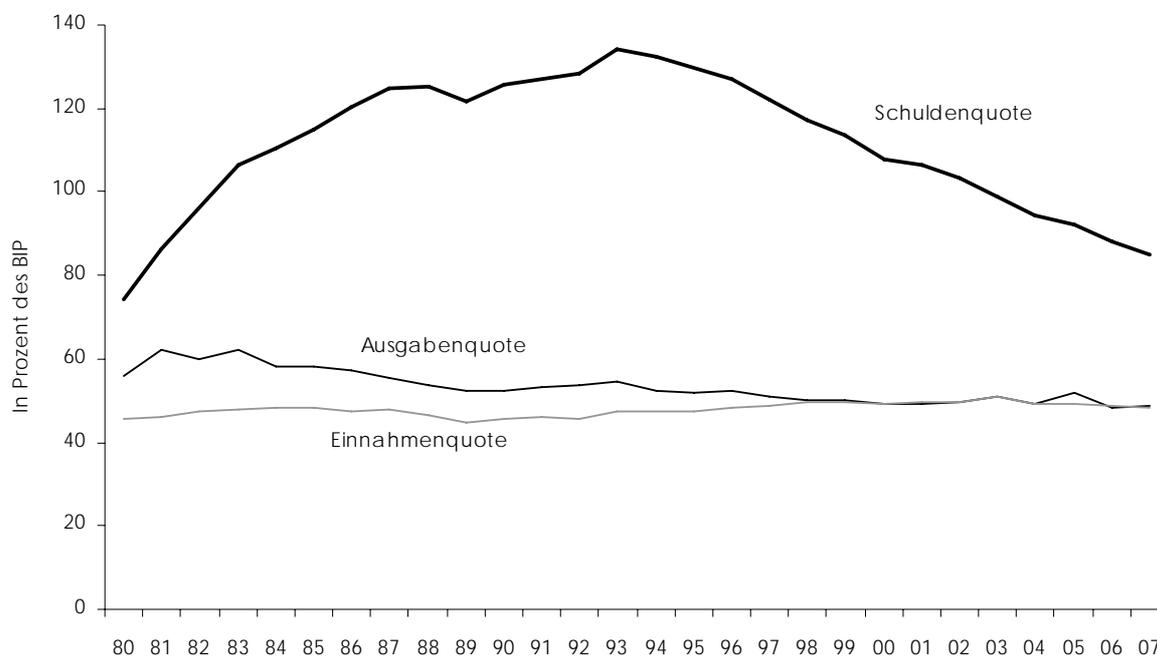
Institutionell war die fiskalische Entwicklung Belgiens seit den 1980er-Jahren durch vier Elemente gekennzeichnet:

- Eine Dezentralisierung von Ausgaben- und Steuerkompetenzen auf die regionale und kommunale Ebene (vgl. *Bogaert – Père*, 2001) bewirkte, dass neben dem Sozialversicherungssystem nur noch ein kleiner Anteil der Staatsfinanzen auf der Bundesebene verblieb: Die Ausgaben des Bundes (ohne SV) schrumpften von 30% im Jahr 1988 auf nur 12% im Jahr 2004. Damit verringerte sich der Druck der Regionen auf das Bundesbudget, unter dem Titel der Gleichbehandlung stets neue Finanzierungserfordernisse abzudecken.
- Gleichzeitig wurde die Rolle des "Conseil Supérieur des Finances" (CSF) gestärkt – eines unabhängigen Expertengremiums, das seit 1989 die Einhaltung der Budgetziele und seit 1992 auch die Einhaltung der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme der Regierung überwacht.
- 1996 wurde zwischen Zentralstaat und nachgelagerten Verwaltungsebenen ein "interner Stabilitätspakt" geschlossen, der die Regionen und Kommunen verpflichtet, zur Konsolidierung des Gesamtbudgets beizutragen.
- Schließlich wurde 1995 ein Globalhaushalt für alle Bereiche der SV eingeführt. Die Einnahmen aller SV-Stellen wurden gebündelt und daraus die Ausgaben finanziert, wobei der staatliche Zuschuss eingefroren wurde.

An flankierenden Maßnahmen im realen Sektor ist die Abschaffung der Lohnindexierung im Jahr 1982 erwähnenswert. Sie resultierte in einem Einfrieren der Reallohnentwicklung. Mit ergänzenden Arbeitsmarktreformen wurde die aktive Arbeitsmarktpolitik forciert.

Die zweite Konsolidierungsphase fiel in die Zeit der Vorbereitung auf den Beitritt zur WWU. Schon 1992 wurde ein Konsolidierungsprogramm entworfen, mit dem die Defizitquote von 8% des BIP bis 1996 unter 3% des BIP gedrückt werden sollte. Hauptpunkte waren (i) das Einfrieren der realen Ausgaben des Zentralstaates, (ii) Einnahmensteigerungen proportional zum BIP-Wachstum und (iii) Sparmaßnahmen in der Sozialversicherung (SV), um deren Budget auszugleichen. Mit zusätzlichen Programmen und dem seit 1990 sinkenden Zinsniveau gelang es schließlich, bei anhaltend hohen Primärüberschüssen die Schuldenquote schrittweise zu reduzieren. Diese Konsolidierung war nachhaltig, weil sich die Schuldenquote auch in den Folgejahren weiter verringerte – eine Tendenz, die bis heute anhält (Abbildung 5.1).

Abbildung 5.1: Einnahmen-, Ausgaben- und Schuldenquote Belgiens, 1980-2007



Q: OECD Economic Outlook Database (2008).

Die Konsolidierung war in dieser Phase insgesamt primär ausgabenseitig: Zwischen 1993 und 2002 sank die Ausgabenquote (AQ) in Prozent des BIP um 4,8 Prozentpunkte, gleichzeitig nahm aber auch die Einnahmenquote (EQ) in Prozent des BIP um 2,4 Prozentpunkte zu. Bei den Ausgaben konnten vor allem die Zinszahlungen für die Staatsschuld von 11,2% des BIP im Jahr 1993 auf 4,8% im Jahr 1998 verringert werden. Ausschlaggebend dafür war die allgemeine Zinsentwicklung, aber auch das aktive Schuldenmanagement Belgiens. Parallel dazu sank die Primärausgabenquote von 44,9% des BIP (1993) auf 42,8% (2001). Dabei wurde insbesondere bei Wirtschaftlichen Angelegenheiten, Sozialem und Verteidigung gespart, wogegen die Ausgaben für Gesundheit deutlich zunahmen und jene für Bildung nur knapp langsamer wuchsen als das BIP. Die Gesamt-EQ stieg im Konsolidierungszeitraum von 47,4% auf 49,8%. Den wichtigsten Beitrag hiezu lieferten höhere Steuern auf Einkommen und Gewinn, weiterer Budgetspielraum wurde durch Vermögensverkäufe geschaffen. Mit dem "plan global" vom November 1993 peilte die Regierung einen Budgetausgleich bei der SV an, indem einerseits das Ausgabenwachstum gedeckelt wurde und andererseits Mittel aus der Erhöhung der Kapitalertragsteuer und der Arbeitnehmerbeiträge bei hohen Einkommen gewonnen wurden. Um Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum zu fördern, wurden die Arbeitgeberbeiträge zur SV gesenkt, dafür aber indirekte Steuern erhöht (Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes, Einführung einer Energiesteuer).

Die Maßnahmen der zweiten Konsolidierungsphase erstreckten sich auf drei Teilperioden. In der ersten Teilperiode (1992-96) wurden auf der Ausgabenseite folgende Maßnahmen getroffen:

- Dämpfung der jährlich Anpassung der Sozialleistungen mit einem bereinigten Preisindex ("index santé").
- Verschärfung der Voraussetzungen für den Bezug von Arbeitslosengeld.
- Deckelung des Anstiegs der Gesundheitsausgaben.
- Kürzungen bei Militärausgaben, Entwicklungshilfe und Subventionen an Unternehmen.
- Einfrieren der realen Ausgaben der öffentlichen Verwaltung.
- Verwaltungsreform.
- Einfrieren der realen Löhne in den Jahren 1995 und 1996.

Auf der Einnahmenseite wurden in dieser Phase folgende Maßnahmen getroffen:

- Krisenzuschlag auf Einkommen- und Körperschaftsteuer.
- Erhöhung der Arbeitnehmerbeiträge zur SV für hohe Einkommen.
- Aussetzung der Indexbindung der Steuertarife.
- Abschaffung von Abschreibungsmöglichkeiten.
- Schrittweise Erhöhung der Mehrwertsteuer.
- Einführung bzw. Erhöhung von Energiesteuern.
- Erhöhung von Verbrauchsteuern.

In der zweiten Teilperiode (1996-2000) dominierte das Ziel, mit Haushaltsüberschüssen einen Teil der Staatsschuld zurückzuzahlen. Die hierzu benötigten Einnahmen stammten u. a. aus weiteren Vermögensverkäufen (u. a. Goldverkäufe der belgischen Nationalbank) und aus der Anhebung von Verbrauchssteuern. Auf der Ausgabenseite wurde vor allem im Gesundheitsbereich eingespart.

In der dritten Teilperiode (2000-2002) blieb das Ziel einer Reduzierung der Schuldenquote aufrecht, gleichzeitig konnte aber bereits eine Senkung der Steuerlast angepeilt werden. Die Zusatzsteuer aus 1993 wurde in einem mehrjährigen Stufenplan wieder abgebaut, die Arbeitsgeberbeiträge zur SV wurden weiter gesenkt. Um künftige finanzielle Lasten im Sozialbereich finanzieren zu können, wurden die Einnahmen aus der Lizenzvergabe im Telekommunikationsbereich in einem zweckgebundenen Fonds angelegt.

Erfolg

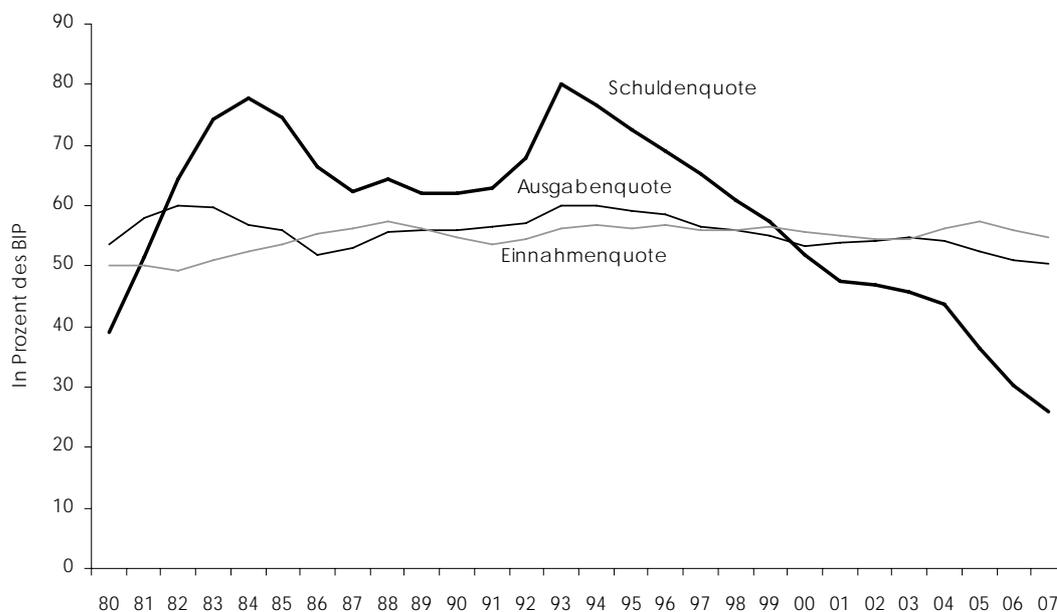
Der fiskalische Erfolg konnte in Belgien erst nach einer ambitionierten Konsolidierungsphase in den 1980er-Jahren und einer etwas zaghafteren Phase in den 1990er-Jahren nachhaltig gesichert werden. Über die Zeit stellte sich auch ein realer Erfolg ein, doch war dieser weniger ausgeprägt als in anderen Ländern und nicht eindeutig kausal den Konsolidierungsbemühungen zuzuschreiben.

5.3.1.2 Dänemark (1983-1986, 1993-2001)

Ausgangslage

Mitte der 1980er-Jahre gelang es der dänischen Regierung, das Finanzierungsdefizit von 10,8% des BIP (1982) in einen Überschuss von 3,6% des BIP (1986) zu drehen und gleichzeitig das Wirtschaftswachstum zu beschleunigen (Alesina – Perotti, 1997:235-239, Wagschal, 1986: 78-86). In den Jahren darauf ging diese fiskalische Position jedoch mit steigender Arbeitslosigkeit und politischen Schwierigkeiten (die konservative Minderheitsregierung konnte ihre Reformpläne nicht durchsetzen) wieder verloren. Die sozialdemokratische Nachfolgeregierung versuchte, die Wirtschaftslage mit einer expansiven Budgetpolitik zu verbessern, worauf der Primärsaldo erstmals seit 10 Jahren wieder ein Defizit aufwies. Unter Hinweis auf den Maastricht-Vertrag wurde ab 1994 der Konsolidierungskurs mit dem Ziel wieder aufgenommen, das Budgetdefizit bis 1996 unter die 3%-Marke zu drücken. Abbildung 5.2 zeigt deutlich die Auswirkungen der beiden Konsolidierungsepisoden auf die Entwicklung der Schuldenquote.

Abbildung 5.2: Einnahmen-, Ausgaben- und Schuldenquote Dänemarks, 1980-2007



Q: OECD Economic Outlook Database (2008).

Verfassungsmäßig ist Dänemark zwar ein Einheitsstaat, im Fiskalbereich besteht jedoch ein hoher Grad an Dezentralisation. Die Regionen und Kommunen verfügen über eigene Einnahmen, aus denen sie ihre Ausgaben zu vier Fünftel selbst finanzieren. Nur ein Fünftel kommt aus dem Zentralbudget in Form von Block-Transfers, deren Höhe in den jährlichen Budgetverhandlungen festgelegt wird.

Maßnahmen

Eine nachhaltige Budgetkonsolidierung gelang Dänemark erst nach zwei aufeinander folgenden Anläufen. Die Konsolidierung in der ersten Phase (1980er-Jahre) beruhte sowohl auf einnahmenseitigen Maßnahmen (Erhöhung von direkten Steuern) als auch auf Ausgabenbeschränkungen. Ab 1982 stieg die EQ und es sank die AQ (*Giavazzi – Pagano, 1990*). Zur Flankierung des Konsolidierungspakets wurden folgende Maßnahmen gesetzt:

- Der Wechselkurs gegenüber der D-Mark wurde wiederholt abgewertet. Ab Ende 1982 wurde eine gewisse Glaubwürdigkeit in der Wechselkurspolitik erzielt, sodass in der Folge die Nominalzinssätze sanken und die Inflationsrate gedämpft wurde.
- Der Kapitalverkehr wurde liberalisiert.
- Mit einer zurückhaltenden Lohnpolitik wurde die Wettbewerbsfähigkeit gestärkt.

Die zweite Phase in den 1990er-Jahren begann zunächst (1992-93) mit einnahmenseitiger Konsolidierung und setzte sich ab 1994 mit ausgabenseitigen Maßnahmen fort. Das Finanzierungsdefizit sank ab 1994. Im Sozialbereich blieb die AQ ziemlich konstant, doch wurde innerhalb dieser Kategorie die Arbeitslosenunterstützung merklich zurückgefahren. Die Bedeutung der Gesundheitsausgaben in Prozent des BIP blieb insgesamt praktisch unverändert, jene für Bildung wurde dagegen erhöht.

Die Abgabenquote hat sich nach 1993 nur noch marginal verändert, sie ist aber im internationalen Vergleich mit knapp über 50% hoch geblieben. In dieser Phase ist allerdings die Steuerstruktur stark verändert worden: Eine Steuerreform brachte die Senkung der Einkommensteuer für alle Einkommensgruppen, im Gegenzug wurden die indirekten Steuern erhöht und Beiträge zur Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik eingeführt. Einnahmen aus Privatisierungen im Telekommunikationsbereich wurden zum Schuldenabbau verwendet.

Institutionelle Änderungen waren in dieser Phase kaum nötig, weil der Budgetvollzug ohnehin schon transparent war. Allerdings wurde als Ausfluss der Erfahrungen mit politischen Blockaden die parlamentarische Kultur zu mehr Flexibilität in der parlamentarischen Mehrheitsfindung weiterentwickelt. Ab 1994 sind Parlamentsbeschlüsse zunehmend durch Aufspaltung von Problemen in Teilbereiche und mit wechselnden Mehrheiten zustande gekommen ("patchwork agreements").

Seit 1997 wird die budgetäre Entwicklung durch einen mittelfristigen Finanzplan ("Danmark 2005", ab 2001 "Danmark 2010") gesteuert, der sich zunächst zum Ziel setzte, Budgetüber-

schüsse zu erreichen, die Staatsverschuldung weiter abzubauen, die Steuerbelastung zu senken und die Entwicklung des öffentlichen Konsums einzubremsen. Im Zusammenhang damit wurde 1998 das erste Mal ein Abkommen zwischen Zentralregierung und Kommunen über deren Ausgabenwachstum und die Block-Zuschüsse aus dem Zentralbudget getroffen. Im Laufe der 1990er-Jahre wurde auch eine Verwaltungsreform in Angriff genommen, die neben einem internationalen Benchmarking die Output-Orientierung der Verwaltung (mit konkreten Zielsetzungen und Prämien für das Erreichen der Ziele) erhöhte.

Neben der Budgetkonsolidierung blieb es primäres Ziel der dänischen Regierung, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Als wichtigste flankierende Maßnahme wurde daher eine Arbeitsmarktreform beschlossen, die in der Einführung des Rechtes auf (und der Pflicht zur) Arbeit, einer Verstärkung der aktiven Arbeitsmarktpolitik und einer Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug von Arbeitslosenunterstützung bestand.

Erfolg

Auf die Sanierungsjahre 1983-1986 mit einer Drehung des Budgetdefizits um 12 Prozentpunkte des BIP folgte ein starkes Wirtschaftswachstum, das die Aufmerksamkeit der internationalen Fachwelt auf sich zog. *Alesina – Ardagna* (1998) beurteilen den realen Erfolg zurückhaltender, weil das starke Wirtschaftswachstum während und unmittelbar nach der Konsolidierung schon bald darauf einem Konjunkturinbruch wich. Ein Teil des Erfolgs ist wohl auch den flankierenden Maßnahmen in Form einer Abwertung des realen effektiven Wechselkurses zuzuschreiben.

In der zweiten Phase kehrte Dänemark auf den Konsolidierungspfad zurück und erlebte neuerlich eine Periode starken Wirtschaftswachstums, die als "Dänisches Mirakel" bezeichnet wurde (*Schwartz*, 2001). In den 1990er-Jahren trug dazu bei, dass Einnahmen aus Privatisierungen nicht für neue Projekte, sondern für die Schuldentilgung eingesetzt wurden. Ein Teil des Erfolgs ist aber auch dem europäischen Zinsrückgang als Folge des Maastricht-Vertrages Eurozone zuzuschreiben. Das Budgetdefizit wich 1998 einem Überschuss, die Schuldenquote ging ab 1993 von etwa 80% des BIP auf fast 47% des BIP (2001) zurück. Sie ist seither weiter gesunken und machte 2007 nur noch 26% des BIP aus.

Der Gesamterfolg der dänischen Budgetkonsolidierung in den 1990er-Jahren ist in der Kombination von fiskalischen Maßnahmen im Ausgabenbereich, sinkender Zinsbelastung und der Senkung der Arbeitslosenquote im Zuge der Arbeitsmarktreform und einer Belebung der Konjunktur zu sehen. Die Arbeitslosenquote ging zwischen 1993 und 2001 von 9,6% auf 4,4% zurück, wodurch die Ausgaben für die Arbeitslosenunterstützung erheblich reduziert werden konnten. Die Belebung des Wirtschaftswachstums führte letztlich zur Entscheidung, die öffentlichen Investitionen ab Mitte der 1990er-Jahre einzuschränken, um einer Überhitzung der Wirtschaft zu begegnen.

5.3.1.3 Deutschland (1999-2004)

Ausgangslage

Das frühere wirtschaftspolitische Musterland Deutschland geriet durch die Wiedervereinigung und die Wachstumsschwäche nach Auslaufen des Vereinigungsbooms ab 1993 in die fiskalische Gefahrenzone. Die Staatsverschuldung stieg in den ersten 10 Jahren nach der Vereinigung von etwa 40% auf 60% des BIP. Die Finanzierung der Einigungskosten ist zu einem Großteil über die Sozialversicherungen erfolgt, weshalb in dieser Phase die Sozialausgaben besonders stark angestiegen sind.

Nach dem Regierungswechsel 1998 zu einer rot-grünen Koalition sollte zwar die Konsolidierung fortgesetzt, gleichzeitig aber verstärktes Augenmerk auf den Abbau der Arbeitslosigkeit gelegt werden. Die neue Politik war zunächst von einem raschen Ansteigen der öffentlichen Ausgaben begleitet, doch wurde ab 1999 auf Konsistenz mit den fiskalischen Maastricht-Kriterien geachtet und ein Ausgleich des Budgetdefizits bis 2006 angepeilt. Der internationale Konjunkturunbruch 2001 und das fortgesetzte schwache Wachstum mit hoher Arbeitslosigkeit in der ersten Hälfte des laufenden Jahrzehnts führten schließlich zur wiederholten Verletzung des Maastricht-Defizitkriteriums.

Abbildung 5.3: Einnahmen-, Ausgaben- und Schuldenquote Deutschlands, 1980-2007



Q: OECD Economic Outlook Database (2008).

Die rezessiven Tendenzen der Jahre 2002/03 machten klar, dass die bis dahin ergriffenen Konsolidierungsbemühungen unzureichend waren. Ein Ergänzungsbudget für das Jahr 2002 verschlimmerte die Lage weiter, und Deutschland verletzte in diesem Jahr erstmals die fiskalischen Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP), obwohl gleichzeitig Maßnahmen zum Schließen von Steuerlücken getroffen wurden. Die Regierung sagte die Einhaltung der Maastricht-Kriterien bis 2004 unter der Voraussetzung zu, dass das reale Wirtschaftswachstum auf wenigstens 2,5% ansteigen würde. Im Jänner 2003 leitete die EU-Kommission ein Defizitverfahren gegen Deutschland ein, das allerdings 2004 wieder ausgesetzt wurde, nachdem eine deutsche Zusage vorlag, die Defizitquote im Jahr 2005 wieder auf unter 3% zu drücken. Tatsächlich wurde das Defizitkriterium erst wieder im Jahr 2006 erreicht und wird seither eingehalten. Die Schuldenquote erreichte 2005 mit knapp 68% des BIP ihren Höhepunkt und nimmt seither allmählich wieder ab (Abbildung 5.3).

Maßnahmen

Die Regierung präsentierte 1999 ein Sparprogramm über 30 Mrd. DM, das fast ausschließlich aus ausgabenseitigen Maßnahmen bestand und alle Ressorts mehr oder weniger gleichmäßig betraf. Hervorstechend waren aber die Einsparungen bei Arbeitslosenunterstützungen und beim Pensionssystem sowie eine Änderung der Pensionsindexierung (nicht mehr an der Lohn-, sondern an der Preisentwicklung). Externe Entwicklungen wie das Sinken des Zinsniveaus unterstützten die Ansätze zur Budgetkonsolidierung: Zwischen 1995 und 2005 stiegen zwar die Staatsschulden von 657 Mrd. € auf 888 Mrd. €, gleichzeitig sanken aber die Zinszahlungen von 40 Mrd. € auf 37 Mrd. € (*Wagschal, 2006*).

Die Steuerquote ist in Deutschland traditionell niedrig. Nach bedeutenden Entlastungen bei den Einkommens- und Unternehmenssteuern durch die Steuerreform 2000 betrug die Steuerquote 2004 nur 20,4% des BIP. Wegen der großen Bedeutung des Sozialversicherungssystems lag aber die gesamte Abgabenquote gleichzeitig bei mehr als 43% des BIP. Ungeachtet der niedrigen Steuerquote ist die Konsolidierung – nach anfänglichem Schwerpunkt bei der Ausgabenreduktion – insgesamt überwiegend über die Einnahmenseite erfolgt. Einmaleinnahmen des Staates aus Privatisierungen verringerten das Budgetdefizit, solche aus dem Verkauf von Mobiltelefonlizenzen wurden zum Abbau von Staatsschulden verwendet.

Reformen im Steuerbereich gab es in den späten 1990er-Jahren vor allem im Zusammenhang mit der allmählichen Ökologisierung des Steuersystems, indem bereits 1999 die Steuern auf Mineralöl, Heizöl, Erdgas und Strom erhöht wurden. Nach der Steuerreform des Jahres 2000 folgte 2001 ein Umbau des Sozialsystems, mit dem das Umlagensystem der Pensionsversicherung um eine auf Kapitaldeckung gestützte dritte Säule ergänzt wurde, die privat zu finanzieren ist ("Riester-Rente"). Um die Konjunktur zu stützen, sah das Budget 2006 erhebliche Mehrausgaben vor (verbesserte Abschreibungsmöglichkeiten, Familienförderung, Verkehrsinvestitionen, Förderung von Hausrenovierungen, Forschungsförderung), 2007 wurden im Gegenzug die Einnahmen deutlich erhöht (Anhebung des Mehrwertsteuersatzes von 16% auf 19%, Erhö-

hung der Versicherungssteuer, Abbau von Steuervergünstigungen und Subventionen, Privatisierungserlöse).

Mit der Anhebung des Mehrwertsteuersatzes war eine Umschichtung der Steuerstruktur von direkten zu indirekten Steuern verbunden, die über eine Stärkung der Leistungsanreize zu Impulsen für Wachstum und Beschäftigung führen sollte. Ein Teil der zusätzlichen Mehrwertsteuereinnahmen kommt der Absenkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung zugute. In der Folge hat sich die Budgetlage ab 2006 (Konjunkturaufschwung) und weiter 2007 (Steuererhöhungen) merklich verbessert, sodass 2007 die öffentlichen Haushalte wieder ausgeglichen budgetierten. Zur Stärkung der Standortattraktivität Deutschlands wurde im Rahmen der Unternehmenssteuerreform 2008 die Körperschaftsteuer von 25% auf 15% reduziert. Ab 2009 wird eine einheitliche Abgeltungssteuer von 25% für Kapitaleinkommen gelten, sie ersetzt die bisherige differenzierte Kapitalertragsteuer. In den kommenden Jahren ist wieder mit Defiziten zu rechnen, deren Abdeckung auch Beiträge der Einnahmenseite erfordern werden. Geplant ist, die Steuervergünstigungen und steuerlichen Sonderregelungen schrittweise abzubauen (vgl. *Bundesministerium der Finanzen, 2006*).

Eine der Ursachen für den anfänglichen Misserfolg der Konsolidierungsbemühungen lag in der politischen Divergenz sowohl zwischen Regierung und Opposition als auch zwischen Bund und Ländern, die die Sparprogramme nicht mittragen wollten (*Zohlnhöfer, 2005*). Erst im Zuge der gedämpften Wirtschaftsentwicklung 2001-2005 achteten die Länder und Kommunen wieder mehr auf Ausgabendisziplin. Auf gesamtstaatlicher Ebene wurde 2001 eine Pensionsreform und 2003 Arbeitsmarktreformen durchgeführt, die die Einkommensdynamik kurz- und langfristig bremste und damit auch die Konsumententwicklung dämpfte.

Ein Charakteristikum der deutschen Konsolidierung war, dass die Einsparungen im Sozial- und Gesundheitsbereich eher unbedeutend waren und Deutschland in der OECD bei den Sozialausgaben (mit 18,5% des BIP im Jahr 2006) zu den Spitzenreitern zählte. Ab April 2007 ist aber eine Gesundheitsreform in Kraft, die die Staatsausgaben für diesen Sektor senken soll. Weitere fiskalische Reformen betreffen die finanzielle Stabilisierung der Gesetzlichen Rentenversicherung durch Anhebung der Altersgrenzen von 65 auf 67 Jahre (ab 2012).

Institutionelle Reformen im Fiskalbereich trugen nur wenig zur Budgetkonsolidierung bei. Die letzte große Haushaltsreform stammt aus 1970, sie brachte damals die "Goldene Regel" des Art. 115 Grundgesetz (die Nettokreditaufnahmen dürfen die Investitionen nicht übersteigen) und die Einführung einer mehrjährigen Finanzplanung. In Deutschland hat der Bund vergleichsweise wenig Einfluss auf die budgetäre Entwicklung aller öffentlichen Haushalte¹⁴¹), und es fehlen verbindliche Regeln für die Aufteilung von Sanktionszahlungen an die EU. Mit der mehrstufig geplanten Föderalismusreform, die 2006 in Angriff genommen wurde, wird diese Situation etwas entschärft, indem nun EU-Sanktionen für die Nichteinhaltung der

¹⁴¹) Ähnlich stellt sich die Situation gemessen an der öffentlichen Verschuldung dar: Im Jahr 2005 betrug die Bundesschuld 872,6 Mrd. €, die Verschuldung der Länder 468,2 Mrd. € und jene der Kommunen 82,8 Mrd. €.

Maastricht-Kriterien im Verhältnis 65 : 35 zwischen Bund und Ländern aufgeteilt werden. Die Verteilung zwischen den Ländern erfolgt zu 65% nach dem Verursacherprinzip und zu 35% nach der Bevölkerungszahl. In einem zweiten Reformschritt sollen die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern an die Erfordernisse von Wachstum und Beschäftigung angepasst werden.

Erfolg

Der fiskalische Erfolg ließ lange Zeit auf sich warten, weil Deutschland weniger als andere EU-Staaten vom sinkenden Zinsniveau profitierte: Im Zuge der Vorbereitungen auf die Eurozone konvergierten die Zinssätze in Europa zu den bereits niedrigen deutschen Zinsen. In Deutschland selbst änderten sich mit dem Wechsel der Regierungen die politischen Zielvorstellungen, sodass eine durchgehende Politiklinie fehlte. Die Nachhaltigkeit der getroffenen Maßnahmen war auch durch die große Bedeutung des Sozialversicherungssystems beeinträchtigt: Es wirkt bremsend auf die Konsolidierungsbemühungen, wenn automatische Effekte die Ausgaben- und Leistungsdynamik bestimmen und wenn Leistungskürzungen auf verbriefte Rechte stoßen. In der Einschätzung von *Wagschal* (2006) hat Deutschland zwar in einzelnen Bereichen Sparmaßnahmen getroffen, aber keine bedeutenden Konsolidierungsanstrengungen unternommen.

Für einen nachhaltigen Erfolg der deutschen Konsolidierungsbemühungen bedürfte es nach *Becker et al.* (2008) einiger zentraler institutioneller Voraussetzungen, die bisher fehlen: Dazu zählen (i) mehr zentrale Kompetenzen in der Fiskalpolitik, (ii) weniger Input- und mehr Outputorientierung einzelner Ministerien, (iii) einer mittelfristigen Finanzplanung für Bund und Länder, (iv) Ausbau der Budgetkontrolle des Parlaments und (v) einer Erhöhung der Transparenz bei der Rechnungslegung.

Im Gegensatz zum nunmehr sichtbaren fiskalischen Erfolg der Konsolidierungsmaßnahmen ist der Wachstumserfolg fraglich, nachdem von der Fiskalpolitik im Zeitablauf ganz unterschiedliche Signale kamen: Die Konjunkturimpulse von 2006 wurden durch die Steuererhöhungen von 2007 konterkariert (*Bräuningner*, 2006). Nur dank der guten internationalen Konjunktur und der steigenden Exportnachfrage gelang es auch in Deutschland, einen Konjunkturaufschwung bei gleichzeitigem Abbau des Budgetdefizits zu erreichen. Wie weit dazu die Strukturänderungen der vorausgegangenen Jahre und eine ausgeprägte Lohnzurückhaltung (mit ihrer kurzfristigen Wachstumsdämpfung) beigetragen haben, muss derzeit offen bleiben.

5.3.1.4 Finnland (1993-2000)

Ausgangslage

Finnland startete seine Budgetkonsolidierung von einer tiefen wirtschaftlichen Krise, die durch das Platzen der Finanzblase in den späten 1980er-Jahren und den Zusammenbruch des Außenhandels mit der Sowjetunion ausgelöst worden war. Zwischen 1990 und 1993 fiel das BIP um fast 15% und die Arbeitslosenquote kletterte auf 19%. Dies verursachte auch eine Budget-

krise mit einer Drehung des Budgetsaldos von einem Überschuss von 5,4% des BIP im Jahr 1990 in ein Defizit, das bis 1993 auf 8,2% des BIP kletterte.

Maßnahmen

Finnland setzte in dieser Situation auf eine radikale ausgabenseitige Konsolidierung, die ab 1994 einen restriktiven Budgetkurs ergab. Die Einsparungen betrafen vor allem staatliche Transfers an die privaten Haushalte, Subventionen und den öffentlichen Konsum. Bei Letzterem wurde die Entwicklung sowohl über moderate Gehaltsabschlüsse als auch eine Verringerung der Zahl der öffentlich Bediensteten gebremst. Die Einsparungen erfolgten zwar im Budget des Zentralstaates, sie wurden aber zu einem Drittel über Kürzungen der Zuwendungen an die Munizipien für Bildung, Gesundheit und staatliche Pensionen verwirklicht. Schließlich trug der Rückgang des Zinsniveaus ebenfalls zur Budgetkonsolidierung bei. Auf der Ein-nahmenseite gab es nur geringfügige Anpassungen im Mehrwertsteuersystem, durch eine Anhebung der SV-Beiträge und über eine Senkung der Einkommensteuer.

Einen wesentlichen Beitrag zur Konsolidierung leisteten institutionelle Reformen. Seit 1992 gibt es einen mehrjährigen Budgetprozess mit Ausgabenobergrenzen, die die reale Entwicklung der Transfers, Subventionen und öffentlichen Beschäftigung auf 3 Jahre hinaus beschränken. Gleichzeitig wurde das parlamentarische Quorum für Ausgabenkürzungen von zwei Drittel auf eine absolute Mehrheit verringert. 1993 stellte Finnland die Finanzierung der Munizipien von einer Nachschusspflicht des Zentralstaates auf Zuwendungen auf Grund von Budgetvor-schauen um.

An flankierenden Maßnahmen setzte Finnland zunächst auf eine Abwertung der Mark, die durch trilaterale Lohnabkommen zur Vermeidung einer Lohn-Preis-Spirale ergänzt wurde. Die Geldpolitik unterstützte diese Bestrebungen mit einem Inflationsziel von 2%. Weitere Reformen betrafen das Bankensystem, Privatisierungen öffentlicher Unternehmen, das Pensionssystem und den Arbeitsmarkt.

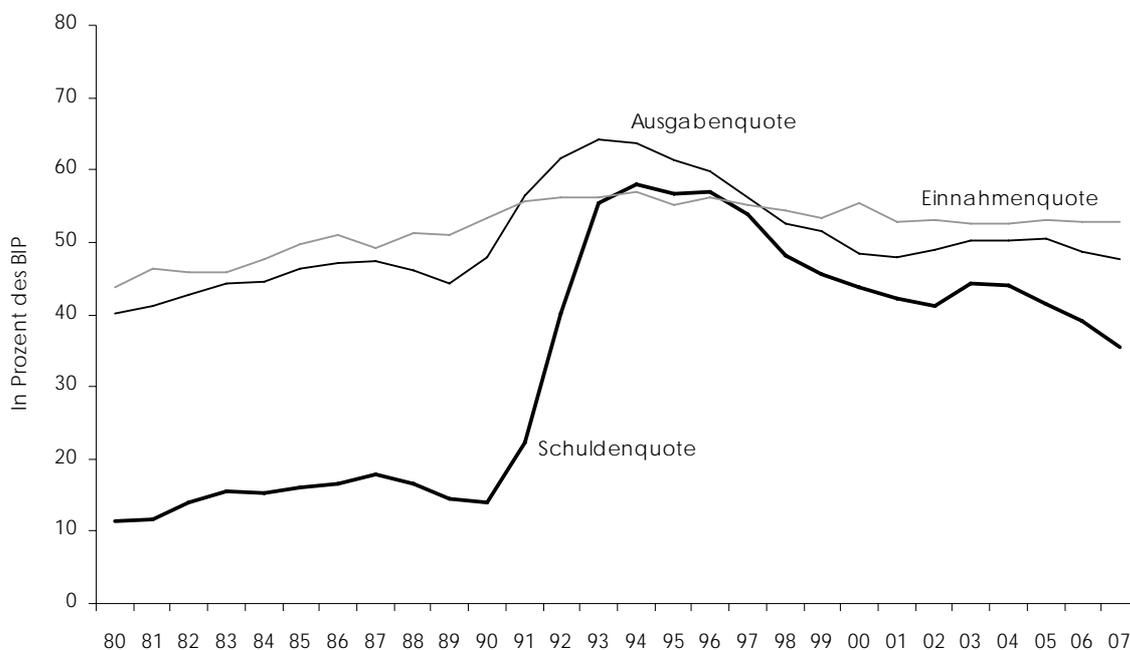
Erfolg

Der fiskalische Erfolg stellte sich schon nach zwei Jahren mit einer Reduktion der Gesamtausgaben um 3% des BIP ein, nach sieben Jahren waren es 16%, die AQ betrug im Jahr 2000 48% des BIP. Das Budgetdefizit drehte sich in einen Überschuss von 7% des BIP, der im Jahr 2000 allerdings auch Einmalmaßnahmen von 2% des BIP enthielt. Die steigende Staatsverschuldung war 1993 mit 55% des BIP gerade noch im Rahmen der Maastricht-Vorgaben. Ab 1995 konnte auch diese Entwicklung umgedreht werden, und 2007 lag die Schuldenquote bei 35,4% des BIP (Abbildung 5.4).

Der reale Erfolg der überwiegend ausgabenseitigen Konsolidierung in Verbindung mit institutionellen und makroökonomischen Strukturreformen stellte sich schon bald nach den ersten Maßnahmen ein. Voraussetzung dafür war, dass die Politik (auch angesichts der vorange-

henden Krise) als glaubwürdig eingestuft wurde und Vertrauen in einen baldigen Aufschwung auslöste.

Abbildung 5.4: Einnahmen-, Ausgaben- und Schuldenquote Finnlands, 1980-2007



Q: OECD Economic Outlook Database (2008).

5.3.1.5 Irland (1982-84, 1986-89, 1994-99)

Ausgangslage

In Irland war 1982 das nominelle Budgetdefizit auf mehr als 13% des BIP gestiegen, die Ausgabenquote betrug 57% des BIP, die Verschuldensquote 84% des BIP (sie sollte bis 1987 weiter auf 113% steigen) und die Inflationsrate 17%. Es bedurfte mehrerer Anläufe, um eine nachhaltige Konsolidierung der öffentlichen Finanzen zu gewährleisten. Auch in der dritten Reformphase ab 1994, als Irland den Eintritt in die WWU vorbereitete, war die fiskalische Stabilität wiederum in Gefahr, insgesamt war die Ausgangslage aber weit günstiger als in den 1980er-Jahren (*Hauptmeier et al., 2006*).

Maßnahmen

Die erste Phase der Budgetkonsolidierung in den 1980er-Jahren erstreckte sich über zwei Teilperioden (1982-84 und 1986-89), eine zweite Phase folgte in den 1990er-Jahren (1994-99). Fol-

gende Grundsätze kamen zur Anwendung (*Giavazzi – Pagano, 1990, Hauptmeier et al., 2006*):

- Überwiegender Einsatz von ausgabenseitigen Maßnahmen: Verringerung der Zahl der Beamten durch einen Aufnahmestopp, Einsparungen bei den Gehältern im öffentlichen Dienst (in Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften), Senkung von Transferzahlungen im Gesundheitsbereich und bei Pensionen (Verschärfung der Anspruchsregelungen, Einfrieren der realen Leistungen), Einsparungen bei öffentlichen Investitionen sowie Abbau von Subventionen. Die Verschuldungskapazität von öffentlichen Unternehmen (Energie, Telekommunikation) wurde eingeschränkt, damit aber auch deren Investitionsmöglichkeiten beschränkt. Privatisierungen und Projekte auf Basis von Public-Private-Partnership (PPP) ergänzten das Programm.
- Der durch die Einsparungen auf der Ausgabenseite gewonnene budgetäre Spielraum wurde für Entlastungen auf der Abgabenseite genutzt: Im Einkommensteuersystem wurde zwar die Steuerbasis verbreitert, gleichzeitig wurden aber die Grenzsteuersätze bei der Körperschaftsteuer gesenkt. Irland schuf damit eine besonders attraktive Gewinnsteuer, die eine Welle von ausländischen Direktinvestitionen ins Land zog. Bei der Einkommensteuer waren die Entlastungen ab 1987 auf Incentives für den Arbeitsmarkt abgestellt, indem der Spitzensteuersatz, der Standardgrenzsteuersatz und die Lohnnebenkosten gesenkt wurden. Parallel dazu wurde auch der Mehrwertsteuersatz zurückgenommen.
- Zusätzliche Einnahmen wurden durch die Einführung von Studiengebühren und Krankenhaus-Selbstbehalten generiert.

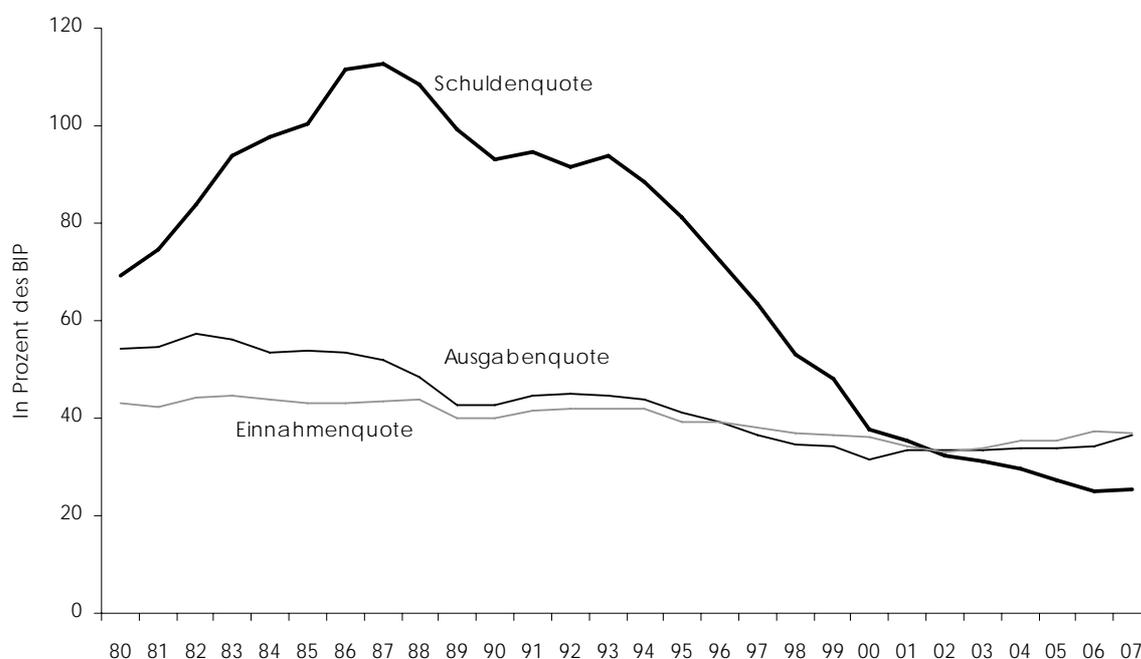
Der Erfolg der irischen Strategie wird auch auf institutionelle Faktoren zurückgeführt: Die Regierung konnte sich in der ersten Phase der Konsolidierung mit ihren Sparmaßnahmen voll auf parlamentarische Zustimmung stützen. In der zweiten Phase wurde der Sparkurs durch Koalitionsabkommen und mehrjährige Budgets sichergestellt. In beiden Phasen war die fiskalische Konsolidierung von markanten flankierenden Maßnahmen begleitet:

- 1987 wurde das irische Pfund abgewertet, Anfang der 1990er-Jahre folgte eine weitere Abwertung. In der Folge sanken die Nominalzinssätze, wodurch wiederum die Inflationsrate gedämpft wurde.
- Der Kapitalverkehr wurde liberalisiert.
- Mit einer zurückhaltenden Lohnpolitik wurde die Wettbewerbsfähigkeit gestärkt. 1996 wurde mit den Gewerkschaften auf 3 Jahre ein Lohnabkommen geschlossen, das auch der Flexibilisierung des Arbeitsmarktes diene. Weitere arbeitsmarktpolitische Maßnahmen betrafen Verbesserungen im Arbeitsmarktservice und in der Lehrlingsausbildung.

Erfolg

Der fiskalische Erfolg der irischen Konsolidierungsmaßnahmen war eklatant: In der ersten Phase der Budgetkonsolidierung (zwischen 1982 und 1989) wurde das Budgetdefizit in Prozent des BIP um fast 11 Prozentpunkte zurückgeführt. Im gleichen Zeitraum ging die Ausgabenquote um 15 Prozentpunkte zurück. Nach einem Anstieg zu Beginn der 1990er-Jahre sank die AQ in der zweiten Phase ab 1994 weiter, sodass sie insgesamt (zwischen 1982 und 1999) um etwa 23 Prozentpunkte auf 34% des BIP reduziert wurde. Das Budgetdefizit drehte sich 1997 in einen Überschuss, der 2006 mit 3,0% des BIP einen Höhepunkt erreichte, seither aber rückläufig ist und 2008 wieder in ein Defizit münden könnte (*European Commission, 2008B*). Die Verschuldensquote sank bis 2000 auf unter 40% des BIP und bis 2007 weiter auf 25,4% des BIP (Abbildung 5.5).

Abbildung 5.5: Einnahmen-, Ausgaben- und Schuldenquote Irlands, 1980-2007



Q: OECD Economic Outlook Database (2008).

Der besondere Erfolg der irischen Budgetkonsolidierung liegt – ähnlich wie in Dänemark – in den konsequenten ausgabenseitigen Einsparungen: Sie generierten Budgetüberschüsse, ließen die Verschuldensquote sinken und brachten Spielraum für Steuersenkungen. Insgesamt gilt Irland als ein klassisches Beispiel für eine Budgetkonsolidierung mit nicht-keynesianischen Effekten (vgl. etwa *Alesina – Ardagna, 1998*). Der in den 1980er-Jahren erst nach der zweiten Teilperiode sichtbare Wachstumsschub ist jedoch auch (insbesondere hinsichtlich der Inflationsdämpfung) auf die Kapitalverkehrsliberalisierung und auf die Wechselkursentwicklung zu-

rückzuführen: Der starke Anstieg des Dollarkurses dämpfte den realen effektiven Wechselkurs und stärkte damit die Wettbewerbsfähigkeit (*Eichengreen, 1998*). Hinzu kommt, dass die Produktivität viel rascher zunahm als die Reallöhne und dass ein attraktives Steuersystem in großer Zahl ausländische Unternehmen anzog (*Blanchard, 2000: 337*). Wesentlich für den realen Erfolg war das Zusammenspiel einer glaubwürdigen ausgabenseitigen Budgetkonsolidierung mit Maßnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit (Abwertung und Steuersenkungen), die keine Erwartungen eines Teufelskreises von Abwertung, Inflation und fiskalischer Expansion aufkommen ließen. Viele Autoren empirischer Studien (z. B. *De la Fuente – Vives, 1997*) sehen in diesem Zusammenspiel einen kausalen Zusammenhang zwischen ausgabenseitiger Budgetkonsolidierung und davon ausgehenden Wachstumsimpulsen.

5.3.1.6 Italien (1992-2006)

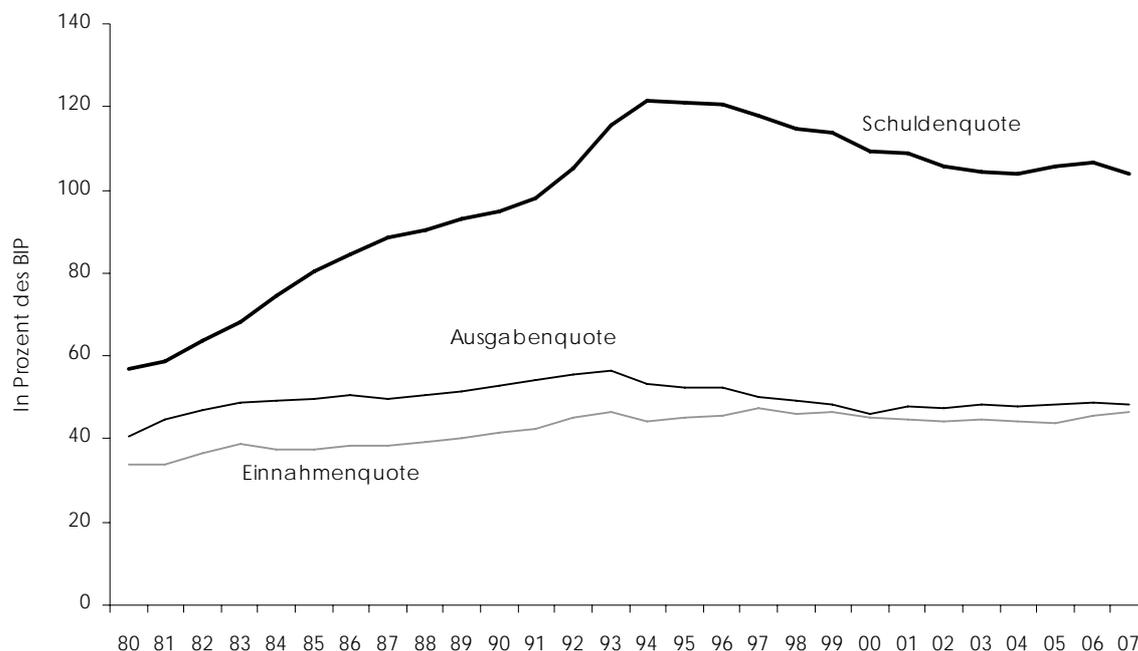
Ausgangslage

Italien befand sich seit Mitte der 1960er-Jahre auf einem langfristig unhaltbaren Pfad der budgetären Entwicklung. Hohe Primärdefizite bewirkten eine anhaltende Schuldenakkumulation, sodass die Staatsschuld in Prozent des BIP 1992 erstmals die 100%-Marke überschritt. Zu diesem Zeitpunkt war es aber erklärtes Ziel Italiens, die Voraussetzungen für den Eintritt in die Eurozone zu schaffen. Angesichts der politischen und ökonomischen Instabilitäten (zersplittertes Parteiensystem mit häufigem Regierungswechsel, hohe Arbeitslosigkeit, große regionale Disparitäten, wiederholte Abwertungen der Lira) wurde dieses Ziel in der EU mit großer Skepsis betrachtet. Immerhin lag damals – bei ausgeglichenem Primärsaldo – das Budgetdefizit bei 10% des BIP. Es mussten also Konsolidierungsmaßnahmen eingeleitet werden, um die exorbitante Zinsbelastung des Budgets zu verringern.

Hinter der allmählichen Verschlechterung der fiskalischen Position sieht *Marcinotto (2002)* vor allem die Stärke des Parlaments im Budgeterstellungsprozess: Die Entwürfe der Regierung für die Budgetausgaben können im Parlament durch Forderungen von Interessengruppen noch wesentlich ausgeweitet werden. Im internationalen Umfeld kam erschwerend hinzu, dass der reale effektive Wechselkurs der Lira in den Jahren 1989-1992 aufwertete und die bereits schwache internationale Wettbewerbsfähigkeit Italiens weiter beeinträchtigte.

Anfang des laufenden Jahrzehnts wurde klar, dass Italien die fiskalischen Maastricht-Kriterien verletzen würde und daher die Budgetkonsolidierung fortgesetzt werden musste. Die Regierung unterstützte die Forderungen nach einer Aufweichung der Maastricht-Kriterien und profitierte schließlich von der Erweiterung des zeitlichen Horizonts für die Konsolidierung: Italien wurde 2005 eine zweijährige Frist für die Rückkehr zu den fiskalischen Maastricht-Kriterien eingeräumt. Ab 2003 lag das Budgetdefizit über der 3%-Grenze und erreichte erst 2007 wieder Maastricht-konforme Werte. Die Schuldenquote hatte 1997 mit 118% des BIP ihren Höhepunkt erreicht. Sie hat sich seitdem mit Unterbrechungen zurückgebildet, betrug aber 2007 immer noch 104% des BIP (Abbildung 5.6).

Abbildung 5.6: Einnahmen-, Ausgaben- und Schuldenquote Italiens, 1980-2007



Q: OECD Economic Outlook Database (2008).

Maßnahmen

Die Budgetkonsolidierung setzte zunächst auf einnahmenseitige Maßnahmen mit Schwerpunkten in den Jahren 1992 und 1996, ab 1994 folgten auch Einschränkungen bei den Ausgaben. Dennoch blieb die AQ stets höher als die EQ. Um die Teilnahme an der 3. Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion zu sichern, wurde ab 1996 ein Notfallprogramm mit einer (befristeten) "Euro-Steuer" (einem progressiven Aufschlag auf die persönliche Einkommensteuer) verwirklicht. Daraufhin ging das Budgetdefizit bis 1997 auf den Maastricht-konformen Wert von 2,7% des BIP zurück (die Schuldenquote begann erst 1999 zu sinken). Insgesamt lag in dieser Phase der Konsolidierungsbeitrag auf der Einnahmenseite bei 6% und auf der Ausgabenseite bei 3% des BIP (*Marcinotto, 2002*). Nach dem Erreichen der Voraussetzungen für den Eintritt in die Eurozone erlahmte die Konsolidierungspolitik. In den Jahren 1998-2001 sank der Primärüberschuss, doch blieb das gesamte Budgetdefizit im Maastricht-konformen Bereich, weil sich die Zinsausgaben rasch verminderten (*Balassone et al., 2002*).

Der Rückgang der AQ ab 1994 ist einerseits auf die sinkende Zinsbelastung zurückzuführen, die sowohl der europäischen Zinsentwicklung als auch der Eindämmung Inflation in Italien, der Verringerung des Finanzierungserfordernisses und der damit verbundenen Reduktion der Risikoprämie zuzuschreiben ist. Andererseits wurden die Ausgaben für den öffentlichen Konsum (Gehälter für Staatsbedienstete), für öffentliche Investitionen und für Subventionen zu-

rückgenommen. Gleichzeitig ist die Bedeutung der Sozial- und Gesundheitsausgaben gestiegen.

Auf der Einnahmenseite kam es während der Konsolidierung zu einer Verschiebung der Steuerstruktur von direkten zu indirekten Steuern. Im Rahmen mehrerer Steuerreformen wurden die Arbeitgeberbeiträge zur SV und die Spitzensteuersätze bei der persönlichen Einkommensteuer gesenkt. Im Gegenzug wurde eine Solidaritätsabgabe auf hohe Einkommen eingeführt und die Besitz- und Vermögenssteuern angehoben. Bei den Unternehmenssteuern wurden die Steuersätze vereinheitlicht und die Bemessungsgrundlage verbreitert. Hinzu kamen Einmal Erlöse aus Privatisierungen und Lizenzverkäufen, die zwischen 1993 und 2003 im Durchschnitt p. a. 0,9% des BIP ausmachten (*Wagschal, 2006: 134*).

Ein Teil des Erfolgs ist auch institutionellen Änderungen zuzuschreiben. Vor allem brachte die Wahlrechtsreform 1994, mit der das Verhältniswahlssystem eingeschränkt und durch ein Mehrheitswahlssystem ergänzt wurde, eine Neuorganisation des Parteienwesens mit stabileren Regierungen. In den Finanzbeziehungen zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen kam es zu einer Dezentralisierung, die vor allem die Rolle der Kommunen stärkte. Seit 1994 ist auch die Rolle des Finanzministers im Budgetprozess gestärkt, Ausgabenobergrenzen wirken dem unkontrollierten Ausufern der Budgetentwicklung entgegen. Mehrere Rentenreformen versuchten, den langfristig steigenden Trend bei den Pensionsausgaben zu brechen. Die "Amato-Reform" des Jahres 2002 schaffte die Lohnindexierung der Pensionen ab, verschärfte die Anspruchsvoraussetzungen und hob das Bezugsalter an. Die "Dini-Reform" aus 1995 erhöhte die Beitragsjahre und änderte die Rentenformel, um eine Anpassung an die Wirtschaftsentwicklung zu erreichen. Mit der "Prodi-Reform" (1997) wurden die Voraussetzungen für den Rentenbezug weiter verschärft und der Inflationsausgleich gestrichen. Auf dem Arbeitsmarkt wurden Schutzbestimmungen gelockert, um die Flexibilität zu erhöhen (*Wagschal, 2006*).

Erfolg

Die lange anhaltenden italienischen Konsolidierungsbemühungen sind als eine Aufeinanderfolge von nur temporär wirkenden Einzelmaßnahmen ohne zusammenhängende Gesamtstrategie zu betrachten. Sie sind darüber hinaus durch eine Mischung aus Einnahmenerhöhungen und Ausgabenkürzungen gekennzeichnet, die nach *Wagschal (2006)* keine langfristige Nachhaltigkeit gewährleistet.

Den wiederholten neuen Anläufen zur Konsolidierung war schließlich doch ein gewisser fiskalischer Erfolg beschieden, indem sich das Budgetdefizit nun auf Maastricht-Linie befindet. Dieser Erfolg beruht wohl auf der Kombination von restriktiven Maßnahmen mit partiellen steuerlichen und institutionellen Verbesserungen. *Marcinotto (2002)* erklärt den Erfolg mit der Öffnung des Budgetprozesses gegenüber den Sozialpartnern. Im Gegensatz zu früher wurden nun sowohl die Gewerkschaften als auch Unternehmervereinigungen in die Maßnahmenplanung eingebunden, wodurch deren politische Bedeutung, aber auch ihre Verantwortung für die Konsolidierungsmaßnahmen stieg.

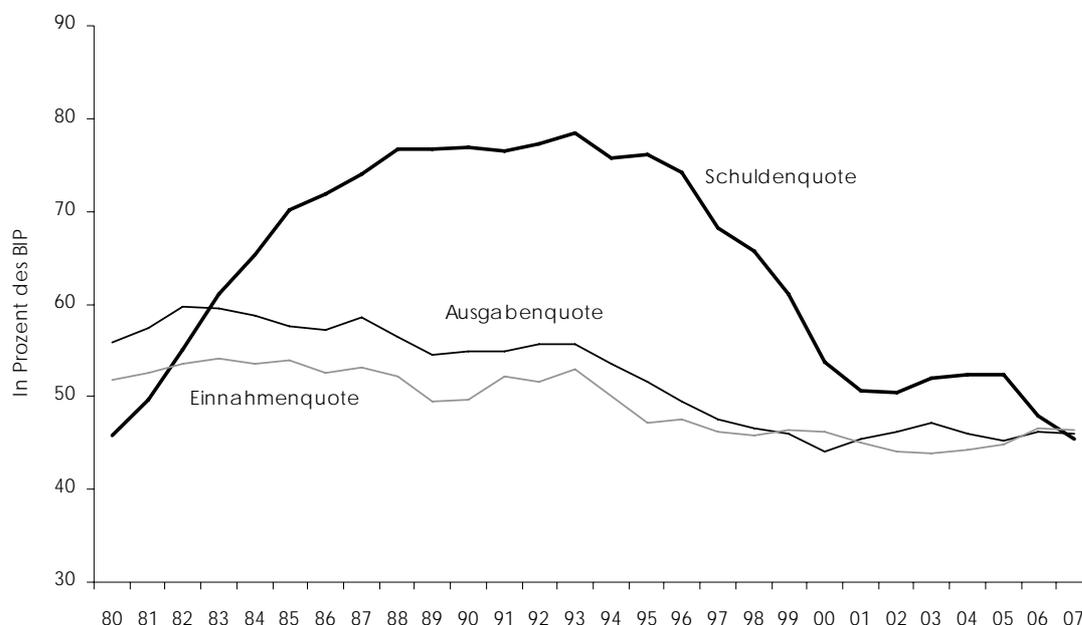
Wegen des ausgedehnten Zeitraums der Konsolidierung, der Konzentration auf den fiskalischen Erfolg und der Heterogenität der Maßnahmen lässt sich ein kausaler Konnex mit der realen Wirtschaftsentwicklung nicht herstellen. Allerdings ist davon auszugehen, dass die große Bedeutung der Einnahmenseite bei der Budgetkonsolidierung das Wachstumspotenzial der Wirtschaft beschränkt hat. Für die Zukunft empfehlen daher *Balassone et al.* (2002) weitere Budgetkonsolidierungen, um die Effekte des Alterungsprozesses aufzufangen, sowie eine wachstumsorientierte Anpassung der Ausgaben- und Einnahmenstrukturen und der institutionellen Rahmenbedingungen.

5.3.1.7 Niederlande (1996-2001)

Ausgangslage

In den 1970er-Jahren waren die Niederlande von der "Dutch decease" geprägt: Die Gasfunde und die daraus folgenden Leistungsbilanzüberschüsse brachten den Hollandgulden unter Aufwertungsdruck, worunter die Wettbewerbsfähigkeit in den übrigen Wirtschaftssektoren litt. Das Wirtschaftswachstum blieb schwach und ließ die latenten Strukturprobleme im Sozialsystem und in den öffentlichen Haushalten hervortreten. Allerdings gelang es in einem langsamen und schrittweisen Prozess, das Budgetdefizit (1982 noch bei 6,2% des BIP) bis 1993 auf 2,8% des BIP zu reduzieren. Die Schuldenquote stieg aber weiter und erreichte 1993 den Spitzenwert von 78,5% des BIP. Ab 1991 war der Primärsaldo positiv und steigend, ab 1994 sank die Schuldenquote (Abbildung 5.7).

Abbildung 5.7: Einnahmen-, Ausgaben- und Schuldenquote der Niederlande, 1980-2007



Q: OECD Economic Outlook Database (2008).

Maßnahmen

Die niederländische Konsolidierung war überwiegend von ausgabenseitigen Einsparungen dominiert. Zurückgenommen wurden vor allem die Ausgaben im Sozialbereich, wogegen bei öffentlichen Investitionen und im Gesundheitsbereich Ausweitungen stattfanden. Auf der Einnahmenseite kam es zu einer Entlastung der Unternehmen von SV-Abgaben und zu einer Vermehrung der Umsatz- und Verbrauchsteuern. Im Februar 2001 wurde eine umfassende Steuerreform verabschiedet, mit der die Einkommensteuersätze reduziert, die Körperschaftsteuer erhöht und eine Proportionalsteuer für Kapitalertragsteuer eingeführt wurde. Die Vermögenssteuer wurde abgeschafft und der Mehrwertsteuersatz per 2001 um 1,5 Prozentpunkte auf 19% erhöht. Insgesamt bedeutete dies eine Umschichtung der Steuerstruktur von direkten zu indirekten Steuern. *Wagschal* (2006) bewertet das Verhältnis von ausgaben- versus einnahmenseitigen Maßnahmen in der Konsolidierungsperiode mit 70 : 30.

Im Hintergrund der Konsolidierungspolitik stand ein dreiseitiger Konsens zwischen den beiden Sozialpartnergruppen und der Regierung aus dem Jahr 1982, wonach die Arbeitnehmervertreter Lohnzurückhaltung im Austausch gegen eine allmähliche Arbeitszeitverkürzung und Steuererleichterungen vorsah.

Institutionelle Reformen im Jahr 1994 brachten für den Budgetprozess die Einführung von konkreten Zielvorgaben beim Abbau der AQ und der Schuldenquote sowie eine Deckelung von Ausgabenbereichen, sodass Überschreitungen nur durch Umschichtung von anderen Bereichen möglich sind. Die frühere Saldenbetrachtung wurde durch eine Deckelung des realen Ausgabenwachstums auf Basis vorsichtiger Mehrjahresprognosen für das gesamtwirtschaftliche Wachstum ersetzt. Unerwartete Überschüsse müssen zur Rückzahlung von Staatsschulden verwendet werden. Weitere Reformen betrafen die Gütermärkte, indem schon früh mit Deregulierungsmaßnahmen, Privatisierungen und einer Dezentralisierung der öffentlichen Verwaltung begonnen wurde.

Erfolg

Der fiskalische Erfolg ist in den Niederlanden erst allmählich sichtbar geworden, weil die Konsolidierungsbemühungen zu Beginn nicht konsequent umgesetzt wurden. Entscheidend für den Erfolg waren die institutionellen Änderungen im Budgetprozess mit der Einführung von Ausgabenobergrenzen. Der letztlich eingetretene Erfolg beruht – wie in anderen Ländern der Eurozone – teilweise auf dem Rückgang des Zinsniveaus in den 1990er-Jahren. In Verbindung mit dem Rückgang der Schuldenquote ging die Nettozinsenquote von 6,0% des BIP im Jahr 1993 auf 3,5% des BIP im Jahr 2001 zurück.

Wegen der ausgedehnten Konsolidierungsperiode und den in dieser Zeit ergriffenen unterschiedlichen Maßnahmenpaketen ist es nicht möglich, einen kausalen Konnex zwischen der Konsolidierung insgesamt und realer Wirtschaftsentwicklung herzustellen. Als kleine offene Volkswirtschaft sind die Niederlande zudem stark vom Zustand der deutschen Wirtschaft ab-

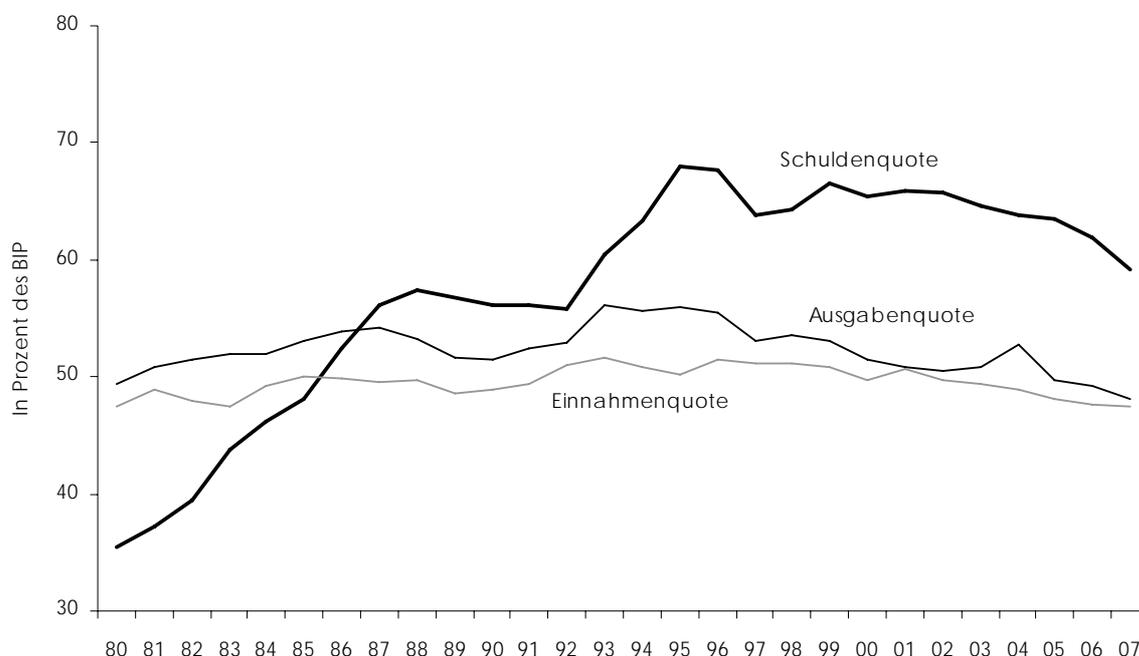
hängig. Die schwache Wirtschaftsentwicklung zu Beginn des laufenden Jahrzehnts ist zu einem guten Teil der internationalen Verflechtung zuzuschreiben. Parallel zur Budgetkonsolidierung haben sich aber die wichtigsten makroökonomischen Indikatoren vorteilhaft entwickelt, zuletzt lag auch das Wirtschaftswachstum wieder über dem Durchschnitt der Eurozone.

5.3.1.8 Österreich (1996-97)

Ausgangslage

Als Ausfluss der ersten beiden Ölkrisen, der Leistungsbilanzkrise der späten 1970er-Jahre und des Konjunkturerinbruchs der frühen 1980er-Jahre stieg die Schuldenquote in Österreich im Laufe der 1980er-Jahre von 35% auf etwa 56% des BIP. In der zweiten Hälfte der 1980er leitete die Budgetpolitik eine Trendumkehr ein, die zu Beginn der 1990er-Jahre einen Rückgang der AQ und zeitweise auch einen Abbau der Schuldenquote ermöglichte. Diese Entwicklung war jedoch 1992 bereits wieder zu Ende, und das Budgetdefizit erreichte 1995 mit 5,8% des BIP einen Höhepunkt, gerade als Österreich der EU beigetreten war. In der Folge konzentrierte sich die Fiskalpolitik auf die Voraussetzungen für einen Eintritt in die spätere Eurozone. Im Vergleich zum Konsolidierungserfordernis in anderen europäischen Ländern hielt sich das fiskalische Ungleichgewicht in Österreich in Grenzen (vgl. Abbildung 5.8).

Abbildung 5.8: Einnahmen-, Ausgaben- und Schuldenquote Österreichs, 1980-2007



Q: OECD Economic Outlook Database (2008).

Realwirtschaftlich hat Österreich vom EU-Beitritt nicht nur über die Markterweiterung, sondern auch vom Druck zum beschleunigten Abbau von strukturellen Rigiditäten profitiert. Weitere wirtschaftliche Impulse kamen von der Ostöffnung, doch litt Österreich an der engen wirtschaftlichen Verflechtung mit dem wachstumsschwachen Nachbarn Deutschland.

Maßnahmen

Zur Budgetkonsolidierung wurde ab Mitte der 1990er-Jahre eine breite Palette ausgaben- und einnahmenseitiger Maßnahmen ergriffen, die teilweise langfristigen Charakter haben (z. B. Reformen im Pensions-, Pflege- und Gesundheitsbereich). Die geplante Aufteilung der Konsolidierung auf zwei Drittel ausgabenseitige und ein Drittel einnahmenseitige Maßnahmen wurde nicht durchgehalten. Im Endeffekt waren die Beiträge etwa gleich hoch mit einem leichten Überhang von Einsparungen auf der Ausgabenseite, die teilweise durch Auslagerung von Aktivitäten aus dem Bundesbudget in privatwirtschaftlich organisierte Einheiten (z. B. im Straßenbau) zustande kamen. Der Bund selbst sparte beim öffentlichen Konsum ebenso wie bei Investitionen, Sozialtransfers und Subventionen, sodass die AQ sank. Die EQ stieg nach 1995 etwas an, weil Änderungen bei der persönlichen Einkommensteuer (Sonderausgaben, allgemeiner Absetzbetrag) und bei der KöSt (Mindest-KöSt, eingeschränkte Verlustvorträge) zusätzliche Einnahmen generierten. Weitere Einnahmen kamen aus einer Erhöhung der Mineralölsteuer und aus forcierter Privatisierung (z. B. Verkauf der CA-BV). Nach den vorgezogenen Parlamentswahlen des Jahres 1995 gelang es der neuen Koalitionsregierung, auf Basis von Vorschlägen der Sozialpartner ein breit angelegtes Konsolidierungsprogramm vorzulegen, das im Strukturanpassungsgesetz 1996 vom Parlament beschlossen wurde. Es enthielt auf der Ausgabenseite Einsparungen bei Investitionen, Maßnahmen zur Eindämmung der Frühpensionen, Kürzungen beim Arbeitslosengeld und bei Familienleistungen sowie ein Einfrieren des Pflegegeldes.

In der Folge sind aber die AQ und – weniger stark – auch die EQ gesunken, und zwar zeitlich weit über die Konsolidierungsperiode hinaus. Genauso wie man in Österreich nicht von einer echten Budgetkrise sprechen kann, waren auch die Konsolidierungsmaßnahmen wenig spektakulär. Ein Kennzeichen der österreichischen Konsolidierungspolitik war es, dass der einmal erreichte Erfolg über die Jahre durch viele Einzelmaßnahmen abgesichert wurde. Dazu zählten auch institutionelle Reformen wie die Deregulierung der Netzwerkindustrien, Privatisierungen, die schrittweise Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten oder die Verbesserung der Wettbewerbskontrolle.

Ab 2000 war es erklärtes Ziel der Regierung, die Staatsquoten weiter zu senken. Dazu wurde auf der Ausgabenseite vor allem beim öffentlichen Dienst gespart, zugenommen haben dagegen die Sozialausgaben, vor allem bei der Familienunterstützung. Dem Gesamtziel folgend brachte die Steuerreform 2004/05 Erleichterungen in der Unternehmensbesteuerung (Senkung des KöSt-Satzes, Gruppenbesteuerung), die standortpolitisch motiviert wurden. Eine weitere Senkung der Abgabenquote ergibt sich tendenziell aus dem Auslaufen der Erbschafts- und Schenkungssteuer per 1. 8. 2008.

Das 2007 verabschiedete neue Haushaltsrecht des Bundes stellt den Budgeterstellungs- und -umsetzungsprozess auf eine mittelfristig ausgerichtete Grundlage. Es wird in zwei Stufen umgesetzt werden: Ab dem Budget 2009 wird erstmals ein auf 4 Jahre ausgerichteter verbindlicher Finanzrahmen gelten, der die Eckpunkte der Budgetpolitik mit inhaltlichen Schwerpunkten und grundsätzlichen Personalplanungen vorgeben und für die 5 bereits weiter oben genannten Rubriken Ausgabenobergrenzen festlegen wird. Das Bundesfinanzrahmengesetz soll jeweils im Frühjahr beschlossen werden, auf seiner Basis erfolgt im darauf folgenden Herbst im Bundesfinanzgesetz die Aufteilung der Mittel auf die einzelnen Ressorts. In einer zweiten Umsetzungsstufe werden ab dem Budget 2013 die neu gefassten Haushaltsgrundsätze gelten, mit denen das Budget-, Rechnungs- und Berichtswesen neu geordnet und auf die Wirkung der Budgetausgaben abgestellt werden wird. Insgesamt soll diese Reform die Wirkungsorientierung, Transparenz und Effizienz der Budgetpolitik erhöhen. Sie unterstützt damit die fiskalische Disziplin sowie die Glaubwürdigkeit und Flexibilität der Fiskalpolitik. Ein Manko dieser Reform ist ihre Beschränkung auf das Bundesbudget.

Nicht gelungen sind im laufenden Jahrzehnt einige verfassungsmäßige und institutionelle Vorhaben, die schon lange diskutiert werden. Dazu gehört die Neuverteilung der Staatsaufgaben zwischen den einzelnen staatlichen Ebenen und in Verbindung damit eine grundsätzliche Neugestaltung der finanziellen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften im Finanzausgleich. Allerdings gilt seit 1998 der innerösterreichische Stabilitätspakt, mit dem die Länder und Gemeinden in die Konsolidierungsbemühungen eingebunden werden.

Erfolg

Österreich gelang es, das Budgetdefizit innerhalb von nur zwei Jahren von 5,8% des BIP (1995) auf 1,9% des BIP (1997) zu verringern und damit das Maastricht-Defizitkriterium zu erfüllen. Für *Prammer* (2004) ist die restriktive Ausrichtung des Budgets in der Konsolidierungsphase in erster Linie auf Einmalmaßnahmen zurückzuführen. Sie wurde allerdings nicht durchgehalten und wich bereits 1998 erheblichen budgetären Lockerungen. Auch *Brandner* (2003) und *Wagschal* (2006) beurteilen die damalige Konsolidierung als nicht nachhaltig.

Nach einem temporär leichten Anstieg der Defizitquote in den Jahren 1998 und 1999 erreicht das Defizit 2001 mit 0,2% des BIP einen Tiefpunkt. In der Folge sind die Defizite bis 2004 (3,9% des BIP) wieder angestiegen, sind aber in den letzten Jahren stets unterhalb der vom Maastricht-Vertrag vorgesehenen Höchstgrenze von 3% des BIP geblieben. Die Staatsschulden wurden in der Konsolidierungsphase zunächst auf dem Niveau des Jahres 1995 (68,0% des BIP) stabilisiert und nimmt seither mit kleinen Schwankungen allmählich ab. Sie lag 2007 bei 59% des BIP. Die Schuldenentwicklung hat gemeinsam mit dem Rückgang des Zinsniveaus schon in den 1990er-Jahren auch den Zinsaufwand im Budget von 4,4% des BIP im Jahr 1995 auf 2,7% im Jahr 2007 reduziert und damit zur Konsolidierung beigetragen.

Positive reale Effekte sind von den Konsolidierungsmaßnahmen in einem nennenswerten Maß nicht ausgegangen oder sie sind durch sonstige Einflüsse (insbesondere die deutsche Wachs-

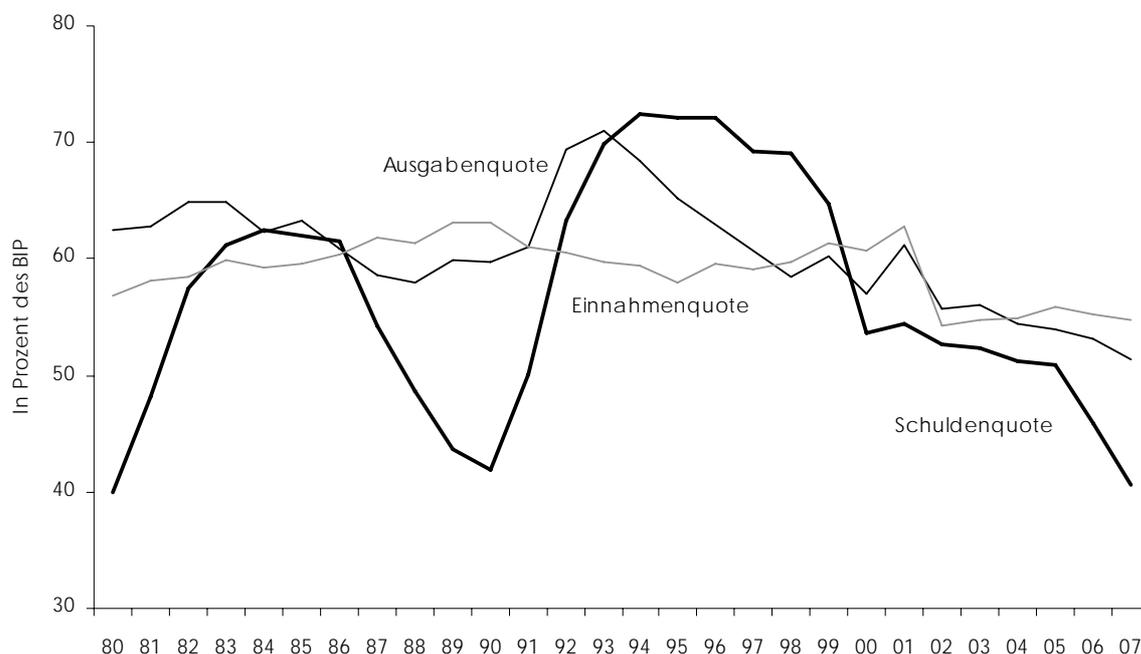
tumsschwäche) überlagert worden. Die Europäische Kommission kommt allerdings auf Basis ihres Persistenzkriteriums¹⁴²⁾ zum Schluss, dass die österreichische Konsolidierungsperiode 1996-1997 wachstumsfördernd war.

5.3.1.8 Schweden (1993-2000)

Ausgangslage

Schweden konnte nach der Abwertung des Jahres 1982 und im Zuge einer günstigen Konjunkturentwicklung seine Staatsverschuldung in der zweiten Hälfte der 1980er-Jahre abbauen. Als Folge der Finanzkrise der späten 1980er-Jahre und der schweren Rezession ab 1991 drehte sich jedoch der frühere Budgetüberschuss in ein Defizit, die Staatsschuld und das Zinsniveau drastisch ansteigen ließ und schließlich in hoher Arbeitslosigkeit und steigender Inflation mündete (Hauptmeier et al., 2006). Am Tiefpunkt der fiskalischen Entwicklung 1993 betrug die Ausgabenquote 71% des BIP und das Budgetdefizit 11,2%. Die Staatsschuld hatte mit 69,9% des BIP jenes Niveau überschritten, das schon Mitte der 1980er-Jahre eingenommen worden war (Abbildung 5.9).

Abbildung 5.9: Einnahmen-, Ausgaben- und Schuldenquote Schwedens, 1980-2007



Q: OECD Economic Outlook Database (2008).

¹⁴²⁾ Das Persistenzkriterium ist erfüllt, wenn sich der konjunkturbereinigte Primärsaldo in Prozent des BIP in drei aufeinander folgenden Jahren insgesamt um mindestens 3 Prozentpunkte und pro Jahr um mindestens 0,5 Prozentpunkte verbessert.

Maßnahmen

Als Antwort auf den hohen Finanzierungsbedarf der öffentlichen Haushalte folgte nach den Parlamentswahlen von 1994 ein umfangreiches Konsolidierungsprogramm in drei aufeinander folgenden Konsolidierungspaketen mit folgenden Systemelementen: (i) Verkündung eines Zieles, das bedingungslos verfolgt wurde (insbesondere das Ziel im Konvergenzprogramm von 1995, das Budgetdefizit bis 1998 zu eliminieren). (ii) Schnüren eines umfassenden Konsolidierungspakets, das Maßnahmen zur Strukturanpassung enthielt und in sich konsistent war. (iii) Dominanz der ausgabenseitigen Konsolidierung. (iv) Die Maßnahmen wurden auf gesamtstaatlicher Ebene getroffen und nicht den regionalen oder kommunalen Politikern überlassen. (v) Auf Glaubwürdigkeit gegenüber den Bürgern und Finanzmärkten wurde besonders geachtet.

Den Maßnahmen lag eine Doppelstrategie zugrunde, mit der einerseits Steuern zur Einnahmensteigerung erhöht und andererseits die öffentlichen Ausgaben drastisch gesenkt wurden (um 16% des BIP innerhalb von 7 Jahren). Der Rückgang der AQ ist nur teilweise eine Folge diskretionärer Maßnahmen gewesen, mitgewirkt hat auch der wirtschaftliche Boom mit einem Rückgang der Arbeitslosigkeit und damit sinkenden Ausgaben im Bereich der automatischen Stabilisatoren. Die wichtigsten geplanten Einsparungen betrafen Transfers im Sozialbereich und Subventionen, Ausgaben für öffentlich Bedienstete und Pensionen. Darüber hinaus wurden die Zuwendungen an die Munizipien auf dem nominellen Niveau von 1994 bis 2000 eingefroren, die Verschuldungskapazität der unteren staatlichen Ebenen wurde beschränkt. In einem weiteren Paket wurden Arbeitslosen- und Krankengelder reduziert sowie die Anspruchsvoraussetzungen erhöht und die Ersatzraten vermindert. Auf der Einnahmenseite verbreiterte sich mit der anziehenden Konjunktur die Steuerbasis sowohl bei der persönlichen Einkommensteuer (sinkenden Arbeitslosigkeit) als auch bei den Gewinnsteuern (höhere Auslastung der Produktionskapazitäten). Dazu kamen Maßnahmen zur Anhebung der Sozialabgaben der Arbeitnehmer und der Steuer für hohe Einkommen. Im Gegenzug wurde der Spitzensteuersatz von bis zu 90% auf etwa 60-70%, wodurch der Anreiz zur Steuervermeidung verringert wurde. Flankierend wurde weiters die Privatisierung öffentlicher Unternehmen und die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes vorangetrieben.

Eine Kommission zur Reform der fiskalischen Institutionen bereitete Verfassungsänderungen vor, mit welchen nicht nur die Legislaturperiode verlängert, sondern auch die parlamentarische Kontrolle über den Budgetprozess verbessert wurde. U. a. wurden im Rahmen eines Zieles für das Gesamtbudget für einzelne Ausgabenkategorien auf 3 Jahre hinaus bindende nominelle Obergrenzen festgelegt. Ausgabenunterschreitungen verfallen nicht, sondern können auf das nächste Jahr vorgetragen werden. Bei den Kalkulationsgrundlagen für die Leistungen der SV wurde die frühere Preisindexierung durch eine Anpassung an die jeweilige Budgetlage ersetzt (vgl. auch *Hansson Brusewitz – Lindh, 2005*).

Erfolg

Den fiskalischen Erfolg der schwedischen Konsolidierung führt *Henriksson* (2007) auf das umfassende Konzept zurück, das vom Parlament mitgetragen wurde und in den Budgetüberwachungsprozess auf europäischer Ebene eingebunden war. Der Schwerpunkt der Maßnahmen lag auf der Ausgabenseite (Kürzungen quer über alle Bereiche, jedoch mit besonderem Nachdruck bei den sozialen Transfers), die aber durch gezielte Einnahmenerhöhungen ergänzt wurden. Unterstützt wurde die diskretionäre Politik durch die Konjunkturerholung und die europaweit sinkenden Zinssätze.

Der reale Erfolg dieses Programms zeigte sich in einer raschen Erholung der Konjunktur und in einer Zunahme des Trendwachstums des BIP, weshalb Schweden zu den Ländern gezählt wird, in denen nicht-keynesianische Effekte von Budgetkonsolidierungen aufgetreten sind (*Giavazzi – Pagano*, 1996). Offen ist jedoch auch hier die Kausalitätsfrage.

Für *Henriksson* (2007) hängt dieser Erfolg auch von den konkreten Rahmenbedingungen ab, also insbesondere von einer Abwertung der schwedischen Krone, gefolgt von monetärer Stabilisierung durch die schwedische Zentralbank. Zwar stiegen die kurzfristigen Zinssätze zwischen Mitte 1994 und Anfang 1996 noch an (von etwa 7% auf 9%), in der Folge fielen sie aber bis Anfang 1997 auf etwa 4%.

Das schwedische Beispiel lehrt, dass das Verständnis der Bevölkerung für drastische Konsolidierungsmaßnahmen durch eine schwere Krise gesteigert werden kann, wenn der von den Politikern gewiesene Weg aus der Krise glaubwürdig ist. Da die Kosten einer solchen Krise in Form von Arbeitslosigkeit, Wachstumsverlusten und Verteilungsproblemen enorm sind, sollte das schwedische Beispiel nach *Henriksson* aber auch Folgendes zeigen: Eine gute Wirtschaftspolitik darf nicht so sehr daran gemessen werden, wie erfolgreich sie eine Krise bewältigt, sondern eher daran, ob sie eine solche Krise von vornherein vermeiden hilft.

5.3.2 Zusammenfassende Charakteristika

Lassen sich aus den empirischen Studien allgemeine Aussagen ableiten, unter welchen Voraussetzungen Budgetkonsolidierungen erfolgreich waren? Aus den Untersuchungen von *Wagschal* (2006) geht hervor, dass es weder über die betrachteten Länder noch über die Zeit ein einheitliches Muster für Budgetkonsolidierungen gibt. Vielmehr muss jeder Fall wegen seiner unterschiedlichen Ausgangslage sowie verschiedener Rahmenbedingungen und Zielsetzungen während der Konsolidierung separat betrachtet und evaluiert werden. Unterschiedliche Ergebnisse bei der Budgetkonsolidierung lassen sich daher nicht ohne weiteres als mehr oder weniger erfolgreich einstufen und schon gar nicht auf andere Länder übertragen.

Darüber hinaus ist zu beachten, dass der empirischen Analyse auch methodische Probleme anhaften, weil die Auswahl der Länder und Perioden oft einseitig auf markante Konsolidierungen gerichtet ist, denen selten aussagekräftige Kontrollgruppen – z. B. Budgetkonsolidierungen mit restriktivem Ergebnis und ihre Charakteristika – gegenüber stehen. Ferner wird nicht in allen Studien die Möglichkeit umgekehrter Kausalität berücksichtigt, dass nämlich ein gutes

Wirtschaftswachstum die Budgetkonsolidierung erleichtert und nicht umgekehrt eine Budgetkonsolidierung das Wachstum erhöht (vgl. hierzu etwa *Hemming – Kell – Mahfouz*, 2002).

Mit diesen Einschränkungen soll im Folgenden auf die Gemeinsamkeiten bei erfolgreichen Konsolidierungen hingewiesen werden.

Ausgangslage und Kausalitätsrichtung

Erfolgreiche Konsolidierungen haben ihren Ausgangspunkt häufig aus einer wirtschaftlich ungünstigen Ausgangslage genommen, sei es gemessen an Wirtschaftswachstum und Beschäftigung oder an Instabilitäten in der Außenwirtschaft, in der Preisentwicklung oder im Budget (*European Commission*, 2007). In Krisenzeiten gelingt es offenbar am ehesten, einen politischen Konsens über einschneidende Reformen und Glaubwürdigkeit bezüglich ihrer zügigen Umsetzung zu erzielen. Allerdings lässt sich daraus keine politische Handlungsanweisung ableiten, weil es nicht Aufgabe der Politik sein kann, mit Reformen bis zum Eintritt einer Krise zuzuwarten. Geplante Reformen sollten vielmehr in Zeiten mit guter Wirtschaftslage in Angriff genommen werden, um unvermeidbare Belastungen am besten verkraften zu können.

Die Länderbeispiele haben gezeigt, dass manche Fälle erfolgreicher Konsolidierung auf einer günstigen Ausgangslage aufbauen konnten, wie etwa auf einer gestärkten Wettbewerbsfähigkeit nach einer Wechselkursabwertung. Ergeben sich in dieser Konstellation ricardianische Konsolidierungseffekte, ist es schwer, die dominierende Kausalitätsrichtung zu bestimmen. Meist ist dann von einem Zusammenspiel aus vorteilhafter Ausgangslage, wirkungsvoller Konsolidierung und nachfolgender Wachstumsstärke auszugehen. In diesem Sinne finden es *McDermott – Westcott* (1996) schwierig festzustellen, ob eine gute Konjunkturlage die Budgetkonsolidierung unterstützt oder die Budgetkonsolidierung einen Wachstumsschub bewirkt hat.

Auch für *Prammer* (2004) ist die expansive Wirkung von Budgetkonsolidierungen empirisch nur mangelhaft abgesichert. Das könnte auch daran liegen, dass die Budgetpolitik als Instrument der Konjunkturstabilisierung im Zuge von Globalisierung, fortschreitender Integration der europäischen Gütermärkte und Finanzmarktliberalisierung deutlich an Effektivität verloren hat.

Ambitionierte vs. zaghafte Konsolidierungen

In einer empirischen Analyse kommt die EU-Kommission zum Schluss, dass graduelle Budgetreformen – sofern ihnen ein Gesamtkonzept zugrunde liegt – letztlich erfolgreicher sind als schockartige Reformen (*European Commission*, 2007). Offenbar ist die Akzeptanz von Reformen höher, wenn diese auf breiter Basis vorbereitet und der Öffentlichkeit gegenüber ausreichend kommuniziert worden sind. Das gilt besonders für Kürzungen bei sensiblen Ausgabebereichen wie Gehältern, Pensionen und Subventionen.

Demgegenüber stellen *Hauptmeier et al.* (2006) fest, dass nur die Länder mit "ambitionierten" Reformen ihre Ausgaben in den Reformwellen der 1980er und der 1990er-Jahre signifikant (d. i. in einem 7-Jahres-Zeitraum um jeweils mehr als 10% des BIP) reduzieren konnten. Im

Durchschnitt war dabei ein Zehntel der Einsparungen den sinkenden Zinssätzen zuzuschreiben¹⁴³) Die wichtigsten sonstigen Einsparungen betrafen den öffentlichen Konsum (Gehälter und Beschäftigung), Transfers und Subventionen, die insgesamt etwa vier Fünftel zum Reformvolumen beitrugen. Die öffentlichen Investitionen wurden von den ambitionierten Reformstaaten insbesondere in den 1980er-Jahren zurückgenommen, die Bildungsausgaben wurden von beiden Gruppen in beiden Phasen aus den Konsolidierungsbemühungen weitgehend ausgeklammert.

Ein Effekt von entschlossenen ausgabenseitigen Reformen ist auch, dass sie Spielraum für nachfolgende Steuersenkungen schaffen, die das Vertrauen in den Sanierungserfolg wesentlich stärken können. Die ambitionierten Reformer konnten ihre Steuern im Laufe einer 7-Jahres-Periode um 2-3% des BIP senken, wogegen es zaghafte Reformer nur auf ½% des BIP brachten. Ambitionierte Reformer konnten ihre Verschuldensquote viel mehr und nachhaltiger senken als zaghafte Reformer.

Ohne die Kausalitätsfrage näher zu beleuchten, halten *Hauptmeier et al.* (2006) auch fest, dass sich der Wachstumstrend des BIP nach ambitionierten Ausgabenreformen rasch erholt hat, wogegen er sich bei zaghaften Reformen in den ersten 7 Jahren kaum verändert hat. Allerdings dauerte es in den 1980er-Jahren auch bei ambitionierten Reformstaaten etwa 4 Jahre, bis sich das Trendwachstum verbesserte. Unter den ambitionierten Konsolidierern profitierten bei der Zunahme des Trendwachstums kleine Länder mehr als große Länder.

Die tatsächliche Wachstumsrate des BIP lag im Allgemeinen unter der Trendwachstumsrate, weil die Budgetkonsolidierung häufig aus einer Krisensituation heraus in Angriff genommen wurde. Bei den ambitionierten Reformländern nahm die private Investitionsquote in den ersten Reformjahren ab und erreichte erst nach 7 Jahren die flach ansteigende Investitionsquote der zaghaften Reformer. Dagegen entwickelte sich der private Konsum schon nach dem ersten Reformjahr bei ambitionierten Reformern dynamischer als bei zaghaften Konsolidierern.

Umfassende vs. partielle Konsolidierungen

Entscheidend für den Erfolg ist in der Regel, dass Reformen umfassend angelegt sind, dass also die wirtschaftspolitische Linie grundsätzlich an die Reformziele angepasst wird. Die Reformen beziehen sich dabei nicht nur auf die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben und Einnahmen, sondern auch auf die fiskalischen Institutionen, das öffentliche Eigentum an Wirtschaftseinheiten, die Güter- und Arbeitsmärkte sowie die Sicherung der monetären und externen Stabilität (*Hauptmeier et al.* 2006). *Alesina – Ardagna* (1998) nennen – für Irland und Dänemark – vor allem Abwertungen und Lohnzurückhaltung als wichtige Nebenbedingungen.

¹⁴³) Bei den "zaghaften" Reformern machte das niedrigere Zinsniveau etwa die Hälfte der gesamten Einsparungen aus, d. h. den diskretionären Maßnahmen kam vergleichsweise wenig Bedeutung zu.

In Übereinstimmung damit findet *Wagschal* (2006), dass fiskalisch erfolglose Konsolidierungen kaum positive reale Effekte zeitigen, wogegen fiskalisch erfolgreiche Konsolidierungen oft Wachstumsimpulse auslösen, indem über sinkende Lohnstückkosten und eine Verbesserung der Gewinnsituation die Investitionstätigkeit stimuliert wird, die letztlich auch den privaten Konsum beflügelt.

Ein grober Eindruck von diesem Zusammenhang lässt sich bereits gewinnen, wenn man für die in diesem Abschnitt besprochenen Länder die Entwicklung des Finanzierungssaldos und der Staatsschuldenquote mit dem Wirtschaftswachstum in den letzten zehn Jahren vergleicht (Übersicht 5.5). Länder wie Finnland, Irland oder Schweden, die in der betrachteten Periode überwiegend Budgetüberschüsse verzeichneten und deren Staatsverschuldung niedrig ist und sinkt, zählen auch beim Wirtschaftswachstum zu den erfolgreichen Staaten. Auf der anderen Seite sind Länder mit anhaltenden Budgetdefiziten (Deutschland) oder hoher Staatsverschuldung (Belgien, Italien) in der Regel auch mit einem niedrigen realen Wirtschaftswachstum konfrontiert. Dazwischen liegen weniger auffällige Länder wie die Niederlande und Österreich. Dänemark erzielte in den letzten Jahren hohe Budgetüberschüssen bei bereits niedriger Staatsverschuldung und schnitt dennoch beim Wirtschaftswachstum nur mäßig ab.

Übersicht 5.5: Reale und fiskalische Kennzahlen von Konsolidierungsländern

| | | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|-------------|-----------------------------------|-------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Belgien | Wirtschaftswachstum, in % | + 1,8 | + 3,3 | + 3,8 | + 0,9 | + 1,4 | + 1,0 | + 2,7 | + 2,0 | + 2,9 | + 2,8 |
| | Finanzierungssaldo, in % des BIP | - 0,8 | - 0,5 | + 0,1 | + 0,5 | - 0,0 | - 0,0 | - 0,1 | - 2,4 | + 0,3 | - 0,2 |
| | Staatsschuldenquote, in % des BIP | 117,1 | 113,8 | 107,7 | 106,4 | 103,4 | 98,6 | 94,4 | 92,1 | 88,1 | 84,6 |
| Dänemark | Wirtschaftswachstum, in % | + 2,2 | + 2,6 | + 3,5 | + 0,7 | + 0,5 | + 0,4 | + 2,3 | + 2,5 | + 3,9 | + 1,8 |
| | Finanzierungssaldo, in % des BIP | - 0,0 | + 1,4 | + 2,3 | + 1,2 | + 0,2 | - 0,1 | + 1,9 | + 5,0 | + 4,9 | + 4,5 |
| | Staatsschuldenquote, in % des BIP | 60,8 | 57,4 | 51,5 | 48,7 | 48,3 | 45,8 | 43,8 | 36,4 | 30,4 | 26,0 |
| Deutschland | Wirtschaftswachstum, in % | + 1,8 | + 1,9 | + 3,5 | + 1,4 | + 0,0 | - 0,2 | + 0,6 | + 1,0 | + 3,1 | + 2,6 |
| | Finanzierungssaldo, in % des BIP | - 2,2 | - 1,5 | + 1,3 | - 2,8 | - 3,6 | - 4,0 | - 3,8 | - 3,4 | - 1,6 | + 0,0 |
| | Staatsschuldenquote, in % des BIP | 60,4 | 61,0 | 59,7 | 58,7 | 60,2 | 63,7 | 65,9 | 67,9 | 67,5 | 64,9 |
| Finnland | Wirtschaftswachstum, in % | + 5,3 | + 3,9 | + 5,0 | + 2,4 | + 1,6 | + 1,9 | + 3,7 | + 3,1 | + 4,8 | + 4,3 |
| | Finanzierungssaldo, in % des BIP | + 1,7 | + 1,6 | + 6,9 | + 5,0 | + 4,2 | + 2,4 | + 2,2 | + 2,7 | + 4,0 | + 5,3 |
| | Staatsschuldenquote, in % des BIP | 48,2 | 45,6 | 43,8 | 42,4 | 41,4 | 44,4 | 44,2 | 41,4 | 39,2 | 35,4 |
| Irland | Wirtschaftswachstum, in % | + 8,6 | + 10,9 | + 9,4 | + 5,9 | + 6,4 | + 4,3 | + 4,3 | + 5,9 | + 5,7 | + 4,0 |
| | Finanzierungssaldo, in % des BIP | + 2,3 | + 2,6 | + 4,7 | + 1,0 | - 0,4 | + 0,4 | + 1,4 | + 1,6 | + 3,0 | + 0,3 |
| | Staatsschuldenquote, in % des BIP | 53,6 | 48,5 | 37,9 | 35,6 | 32,2 | 31,1 | 29,5 | 27,4 | 25,0 | 25,6 |
| Italien | Wirtschaftswachstum, in % | + 1,3 | + 1,9 | + 3,8 | + 1,7 | + 0,3 | + 0,1 | + 1,4 | + 0,7 | + 1,9 | + 1,4 |
| | Finanzierungssaldo, in % des BIP | - 3,1 | - 1,8 | - 0,9 | - 3,1 | - 3,0 | - 3,5 | - 3,6 | - 4,4 | - 3,4 | - 1,9 |
| | Staatsschuldenquote, in % des BIP | 115,0 | 113,9 | 109,1 | 108,7 | 105,6 | 104,2 | 103,9 | 105,8 | 106,4 | 104,0 |
| Niederlande | Wirtschaftswachstum, in % | + 3,9 | + 4,7 | + 3,9 | + 1,9 | + 0,1 | + 0,3 | + 2,2 | + 1,5 | + 3,0 | + 3,5 |
| | Finanzierungssaldo, in % des BIP | - 0,9 | + 0,4 | + 2,0 | - 0,3 | - 2,1 | - 3,2 | - 1,8 | - 0,3 | + 0,5 | + 0,4 |
| | Staatsschuldenquote, in % des BIP | 65,7 | 61,1 | 53,8 | 50,7 | 50,5 | 52,0 | 52,4 | 52,3 | 47,9 | 45,4 |
| Österreich | Wirtschaftswachstum, in % | + 3,4 | + 3,5 | + 3,1 | + 1,0 | + 0,7 | + 1,0 | + 2,2 | + 2,3 | + 3,3 | + 3,3 |
| | Finanzierungssaldo, in % des BIP | - 2,5 | - 2,4 | - 1,8 | - 0,2 | - 0,8 | - 1,5 | - 3,9 | - 1,6 | - 1,6 | - 0,7 |
| | Staatsschuldenquote, in % des BIP | 64,3 | 66,5 | 65,7 | 66,0 | 65,8 | 64,7 | 64,0 | 63,4 | 61,8 | 59,1 |
| Schweden | Wirtschaftswachstum, in % | + 3,7 | + 4,3 | + 4,5 | + 1,2 | + 2,4 | + 2,1 | + 3,5 | + 3,3 | + 4,5 | + 2,8 |
| | Finanzierungssaldo, in % des BIP | + 1,2 | + 1,2 | + 3,7 | + 1,7 | - 1,4 | - 1,2 | + 0,6 | + 2,0 | + 2,2 | + 3,4 |
| | Staatsschuldenquote, in % des BIP | 69,1 | 64,8 | 53,6 | 54,4 | 52,6 | 52,3 | 51,2 | 50,9 | 45,9 | 40,6 |

Q: OECD Economic Outlook Database, Eurostat AMECO Database.

Struktur der Maßnahmen

Die Auswirkungen von Budgetkonsolidierungen hängen von der Struktur der Maßnahmen ab. Frühere empirische Arbeiten kommen überwiegend zum Schluss, dass erfolgreiche Budgetkonsolidierungen eher von Ausgabenkürzungen als von Einnahmenerhöhungen ausgehen. Für dieses Phänomen werden politische und ökonomische Argumente ins Treffen geführt. Sie reichen von Vertrauensbildung infolge erwarteter Effizienzsteigerungen in der öffentlichen Verwaltung bis zur Vermeidung von Kostensteigerungen und Belastungen der Wettbewerbsfähigkeit im Falle von Steuererhöhungen. In letzter Zeit ist jedoch sowohl eine Polarisierung dieses Zusammenhanges als auch eine Abschwächung festzustellen. Reale Konsolidierungserfolge werden heute nur noch den Einsparungen beim öffentlichen Konsum, bei Sozialleistungen und Subventionen zugebilligt, wogegen Wachstumsträger wie Bildungs-, Forschungs- und Infrastrukturausgaben der Konsolidierung möglichst nicht zum Opfer fallen sollten. Bei den Sozialleistungen sollten Indexierungen vermieden oder derart angepasst werden, dass Inflationstreiber (z. B. Energiepreise, staatliche Gebühren) aus dem Anpassungsindex herausgenommen werden. Eine Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen und ihrer Kontrolle hat z. B. in Belgien und Schweden zu Anreizen für die Beschäftigungsaufnahme geführt.

Auf der Einnahmenseite verspricht den größten Erfolg eine fundamentale Steuerreform, wie sie etwa 2001 in den Niederlanden durchgeführt wurde. Moderate Steuererhöhungen, insbesondere wenn sie von den Besserverdienenden getragen werden, können den Handlungsspielraum bei Budgetkonsolidierungen erweitern und tragen zu besserer Akzeptanz und breiterer Abfederung von Ausgabenkürzungen bei. Im Gegensatz dazu bringt die Veräußerung von Staatsvermögen nur eine temporäre Entlastung. Für den realen Erfolg hat sich die steuerliche Entlastung des Faktors Arbeit ebenso als vorteilhaft erwiesen wie die generelle Umstrukturierung des Steuersystems zugunsten indirekter Steuern.

Die Erfahrungen seit etwa Mitte der 1990er-Jahre deuten außerdem darauf hin, dass Konsolidierungserfolge immer weniger nur von Einsparungen bei den Staatsausgaben abhängen. An Bedeutung gewinnen dagegen institutionelle Anpassungen, die allerdings von Land zu Land sehr unterschiedlich sind und nur teilweise den Budgetbereich (Budgeterstellungprozess, mittelfristige Budgetplanung, Ausgabenobergrenzen) betreffen. Bei der Budgeterstellung hat sich ein "Top-down-Ansatz" bewährt, wonach der Budgetumfang zentral festgelegt wird und dann erst die Verteilung auf Ressorts, Regionen etc. erfolgt. Ein "Bottom-up-Ansatz" mit Anmeldung der Ansprüche durch die Teilorganisationen führt eher zu unerfüllbaren Ausgabenwünschen. Wichtige Reformbereiche sind auch die Deregulierung von Märkten (Arbeitsmarktflexibilisierung, Unabhängigkeit der Notenbank), die Anpassung der politischen Einflussmöglichkeiten (z. B. Mitwirkung der Sozialpartner am Entscheidungsprozess) und eine offene Kommunikation mit der Bevölkerung, um die Akzeptanz von belastenden Maßnahmen zu verbessern.

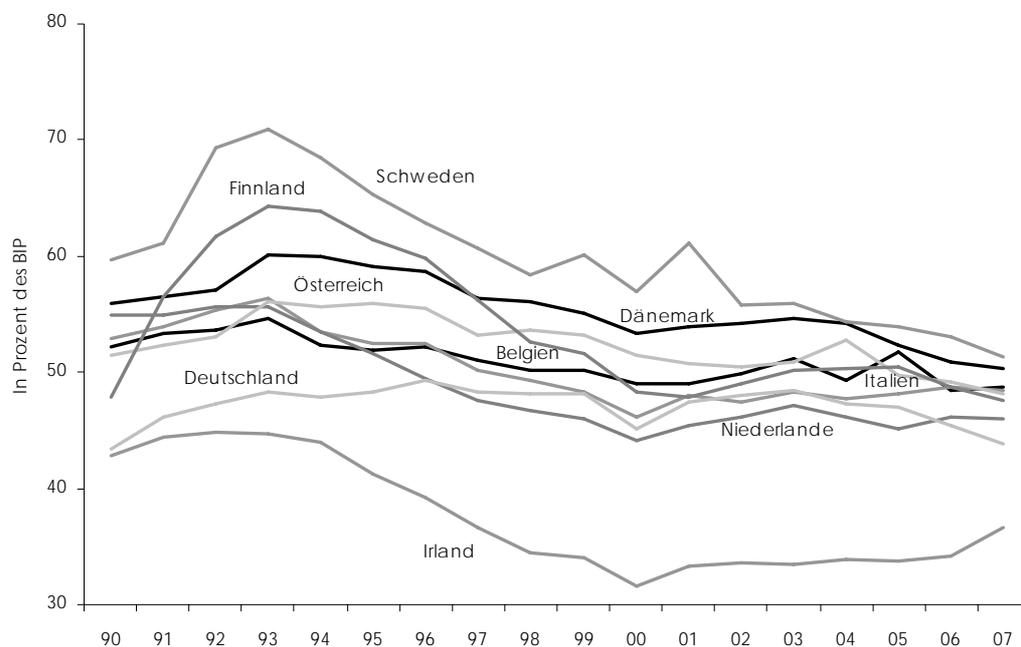
In Übersicht 5.6 werden die wichtigsten Charakteristika der oben besprochenen nationalen Konsolidierungen dargestellt. Die Abbildungen 5.10 und 5.11 bieten einen Überblick über die Entwicklung der Ausgaben- und der Einnahmenquoten der erwähnten Länder.

Übersicht 5.6: Charakteristika nationaler Budgetkonsolidierungen

| Land | Periode | Ausgangslage ¹⁾ | Strategie | Maßnahmen ²⁾ | Begleitfaktoren | Fiskal. Erfolg ¹⁾ | Realer Erfolg |
|------------------|---------|--|---|---|--|---|---|
| Belgien | 1983-90 | V83: 109% B83: -15%; Abwertung 1982 | Gesamt- konzept | AQ -5,5% EQ +2,2%; einn.- und ausgaben- seitig | Institutionelle Reformen (Budget, Lohnindexierung, Arbeitsmarkt) Verwaltungsreform | V90: 125% B90: -5,4% | Schwach, fragliche Kausalität |
| | 1993-02 | V93: 135% B93: -7,2% | Gesamt- konzept | Primär ausgaben- seitig | | V02: 105% B02: +0,0% | Schwach, fragliche Kausalität |
| Dänemark | 1983-86 | V82: 65% B82: -10% | Keine Ge- samtstrategie | Ausgaben- und ein- nahmenseitig | Abwertung, Kapitalverkehrslib., Lohnzurückhaltung | V86: 67% B86: 4% | Erfolg |
| | 1993-01 | V93: 78% B93: -2,8% | Keine Ge- samtstrategie | Ausgaben- und ein- nahmenseitig | Mittelfristiger Finanzplan, Arbeitsmarktreform | V01: 48% B01: +3,0% | Erfolg |
| Deutsch- land | 1999-04 | V98: 61% B98: -2,2%; Wiederver- einigung | Keine Gesamt- strategie | Erst ausga- ben-, dann einnahmen- seitig | Internat. Kon- junkturschwäche, EU-Defizit- Verfahren; Pensions-, Arbeitsmarkt-, Gesundheits-, Steuerreform | V04: 66% B04: -3,7% | Kein sichtbarer Wachstums- beitrag |
| Finnland | 1993-00 | V93: 57% B93: -7,9%; vorausge- hende Krise (Banken, Außenwirtsch.) | Gesamt- strategie | Ausgaben- seitig | Mehrfähriger Budgetprozess mit Ausgabenober- grenzen, Abwer- tung, Lohnzurück- haltung | V00: 43% B00: +7,0% | Erfolg |
| Irland | 1982-84 | V82: 84% B82: -13,3% | Gesamt- strategie, jedoch mehrere Anläufe erforderlich | Überwiegend ausgaben- seitig, einnah- menseitige Entlastungen | Mehrfährige Budgets, Abwertung 1987, Lohnzurückhaltung | V84: 98% B84: -9,5% | Kein Effekt |
| | 1986-89 | V86: 112% B86: -10,6% | | | | V89: 99% B89: -2,7% | Erfolg |
| | 1994-99 | V94: 88% B94: -1,6% | | | | V00: 45% B00: +1,7% | Erfolg |
| Italien | 1992-06 | V92: 108% B92: -9,7%; polit. und wirtsch. Instabilitäten, Abwertungen | Keine Gesamt- strategie (temporär wirkende Einzelmaß- nahmen) | Überwiegend einnahmen- seitig | Wahlrechtsreform 1994, fiskalische Dezentralisierung, Ausgabenober- grenzen, Pensions- reformen | V97: 120 B97: -2,7% V06: 107% B06: -4,1% | Kein kausaler Konnex zu ermitteln |
| Nieder- lande | 1996-01 | V95: 76% B95: -3,8%; "Dutch decease" | Keine Ge- samtstrategie | Überwiegend ausgaben- seitig | Steuerreform 2001, Lohnzurückhaltung, mehrj. Budgetprozess, Ausgabenober- grenzen, Deregu- lierung, fiskal. Dezentralisierung | V01: 53% B01: +0,1% | Kein kausaler Konnex zu ermitteln |
| Österreich | 1996-97 | V95: 68% B95: -5,0% | Keine Ge- samtstrategie | Ausgaben- und ein- nahmenseitig, Einmal- maßnahmen | Deregulierungen, Privatisierungen, Verbesserung der Wettbewerbs- kontrolle | V98: 64% B98: -2,5% | Kein Wachs- tumsbeitrag |
| Schweden | 1993-00 | V93: 75% B93: -11,9%; Abwertung 1982, Bankenkrise | Umfassende Gesamt- strategie | Ausgaben- und ein- nahmenseitig | Mehrj. Budget- prozess mit Aus- gabenober- grenzen, Flexibili- sierung des Arbeitsmarktes | V00: 61% B00: +5,0% | Erfolg |

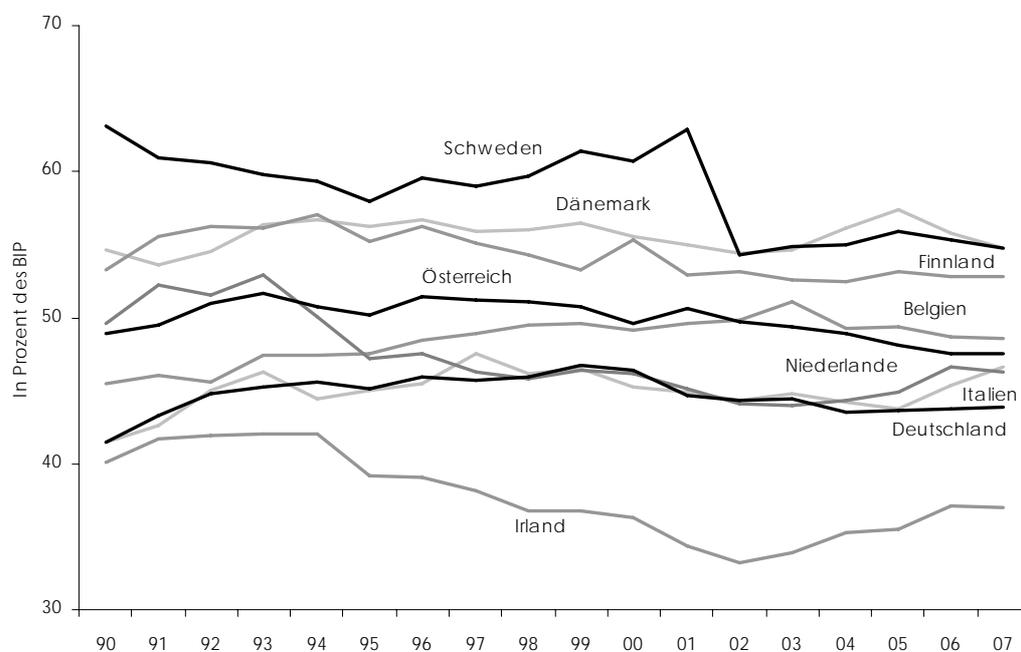
¹⁾ Vxx (Bxx): Staatsverschuldung (Budgetsaldo) in % des BIP im Jahr xx. - ²⁾ Ausgabenquote (AQ) und Einnahmenquote (EQ) in % des BIP.

Abbildung 5.10: Zusammenfassende Übersicht über die Entwicklung der Ausgabenquoten, 1990-2007



Q: OECD Economic Outlook Database (2008).

Abbildung 5.11: Zusammenfassende Übersicht über die Entwicklung der Einnahmenquoten, 1990-2007



Q: OECD Economic Outlook Database (2008).

5.4 Schlussfolgerungen

Abschließend können aus den vorangegangenen theoretischen Überlegungen und empirischen Arbeiten folgende Schlüsse gezogen werden:

- In Krisenzeiten und bei bereits ausufernden Budgetproblemen erweisen sich ambitionierte, umfassende und zügige Budgetkonsolidierungen sowohl fiskalisch als auch realwirtschaftlich insgesamt erfolgreicher als zaghafte und partielle Ansätze. Dabei ist zu beachten, dass reale Erfolge oft erst mit großer zeitlicher Verzögerung eintreten und dann kausal nicht immer leicht der Konsolidierung zuzuordnen sind. Zu beobachten ist jedenfalls, dass Länder mit anhaltenden Budgetüberschüssen und niedriger Staatsverschuldung im Allgemeinen auch ein vergleichsweise hohes Wirtschaftswachstum verzeichnen können.
- Soll ein Konsolidierungsprozess in "normalen Zeiten" eingeleitet werden, sind graduelle Budgetreformen mit ausreichender Vorbereitung und Einbindung aller betroffenen sozialen Gruppierungen politisch leichter umsetzbar als schockartige Reformen. Ist eine Budgetkonsolidierung auf politischer Ebene umstritten oder wird sie auf parlamentarischer Ebene von der Opposition blockiert, lassen sich häufig keine oder keine nachhaltigen Konsolidierungserfolge erreichen. Eine wichtige Voraussetzung für den fiskalischen und realen Erfolg von Konsolidierungsprogrammen ist daher ein möglichst breiter Konsens über deren Notwendigkeit und die Art der Verwirklichung.
- Um reale Erfolge im Sinne nicht-keynesianischer Wachstumsimpulse aus einer Budgetkonsolidierung zu erzielen, bedarf es der Glaubwürdigkeit einer auf den Abbau von Staatsschulden gerichteten Budgetpolitik, sodass die Konsumenten und Investoren nicht mehr mit baldigen Steuererhöhungen zur Finanzierung des Schuldendienstes rechnen müssen.
- Solche Änderungen in den Erwartungen werden unterstützt, wenn Konsolidierungsstrategien eher auf Einsparungen bei den Ausgaben als auf Steuererhöhungen setzen. Damit wird nämlich eine tendenzielle Beschränkung des Staates auf seine Kernkompetenzen signalisiert, die den Spielraum für private Initiativen und die Aussicht auf Steuersenkungen erhöht.
- Wachstumsorientierte Senkungen der Ausgabenquote setzen heute bei den vergangenheitsbezogenen und systemerhaltenden Staatsausgaben an und versuchen gleichzeitig, die Ausgabenstruktur zu den Zukunftsausgaben umzuschichten. Reale Konsolidierungserfolge sind daher in erster Linie über Einsparungen beim öffentlichen Konsum und bei Subventionen sowie über eine Straffung der Anspruchsvoraussetzungen bei Sozialleistungen erzielt worden. Wachstumsträger wie die öffentlichen Ausgaben für Bildung, Forschung und Infrastruktur sollten dagegen nicht gekürzt, sondern allenfalls auf die Effizienz ihres Einsatzes hin überprüft werden.
- Unerwünschte Verzerrungen, die durch Budgetkonsolidierungen in der Einkommensverteilung ausgelöst wurden, werden – wenn oft auch zeitverschoben – durch die positiven Effekte auf das Trendwachstum und eine verbesserte Zielgenauigkeit bei den öffentli-

chen Ausgaben kompensiert. Unterstützt wird dies durch die glaubwürdige Ankündigung von gezielten Steuersenkungen für Niedrigeinkommen (zur Belebung des Konsumverhaltens) und für Unternehmensgewinne (als Anreiz für Investitionen und zur Erhöhung der Standortattraktivität).

- Die Konsolidierungsbemühungen können durch eine Reihe flankierender Maßnahmen unterstützt werden, zu denen temporäre Lohnzurückhaltungen ebenso zählen wie (gegebenenfalls) eine akkommodierende Geldpolitik und eine Abwertung des realen Wechselkurses.
- Nachhaltige ausgabenseitige Konsolidierungen erfordern stets ein reformwilliges politisches Umfeld und meist auch eine Anpassung der institutionellen Rahmenbedingungen. Diese betreffen zunächst den Budgetprozess selbst, von dem Transparenz verlangt wird und der mittelfristige Zielvorgaben bei den Staatsaufgaben und -ausgaben enthalten soll.
- Darüber hinaus erscheint eine auf das bessere Funktionieren der Güter- und Arbeitsmärkte ausgerichtete Strukturpolitik essentiell. Privatisierungen, Liberalisierungen, Verbesserungen im sozialen Leistungssystem, Vereinfachungen im Steuersystem und Verwaltungsreformen begleiteten viele der erfolgreichen Konsolidierungen.

Literaturhinweise zu Kapitel 5

- Afonso, António (2007), "Expansionary fiscal consolidations in Europe: New evidence", in: Banca d'Italia, Fiscal policy: Current issues and challenges, Public Finance Workshop, Perugia, March: 283-306.
- Alesina, Alberto, Silvia Ardagna (1998), "Tales of fiscal adjustment", *Economic Policy* 27(.): 489-545.
- Alesina, Alberto, Silvia Ardagna, Roberto Perotti, Fabio Schiantarelli (2002), "Fiscal policy, profits, and investment", *The American Economic Review* 92(3): 571-589.
- Alesina, Alberto, Roberto Perotti (1995A), "The political economy of budget deficits," *IMF Staff Papers* 42(1): 1-31.
- Alesina, Alberto, Roberto Perotti (1995B). "Fiscal expansions and adjustments in OECD countries", *Economic Policy* 21: 207-248.
- Alesina, Alberto, Roberto Perotti (1996), "Reducing budget deficits", *Swedish Economic Policy Review* 3(1): 113-134.
- Alesina, Alberto, Roberto Perotti (1997), "Fiscal adjustments in OECD countries: Composition and macroeconomic effects", *IMF Staff Papers* 44(2): 210-248.
- Anderson, Barry, Joseph J. Minarik (2006), "Design choices for fiscal policy rules", *OECD Journal on Budgeting* 5(4): 159-208.
- Ardagna, Silvia (2004), "Fiscal stabilizations: When do they work and why?", *European Economic Review* 48: 1047-1074.
- Balassone, Fabrizio, Daniele Franco, Sandro Momigliano, Daniela Monacelli (2002), "Italy: Fiscal consolidation and its legacy", in: Banca d'Italia, The impact of fiscal policy, Public Finance Workshop, Perugia, March: 779-844.
- Barro, Robert (1974), "Are government bonds net wealth?", *Journal of Political Economy* 82(6): 1095-1117.
- Becker, Werner, Sascha Brok, Klaus Günter Deutsch, Frank Zipfel (2008), "Improving the quality of public finances – the road ahead", *Deutsche Bank Research, Current Issues*, February: 2-21.
- Bertola, Giuseppe, Allan Drazen (1993), "Trigger points and budget cuts: Explaining the effects of fiscal austerity", *American Economic Review* 83(1): 11-26.
- Bhattacharya Rina (1999), "Private sector consumption behavior and non-Keynesian effects of fiscal policy", *International Monetary Fund, Working Paper* WP/99/112.

- Blanchard, Olivier (2000), "Macroeconomics", Prentice-Hall International, 2nd Ed.
- Bogaert, Henri, Thérèse Père (2001), "Consolidation of public finances in Belgium: An example of application of European norms in a state with federal structure", in: Banca d'Italia, Fiscal rules, Public Finance Workshop, Perugia, February: 769-802.
- Brandner, Peter (2003), "Budgetpolitik der Niederlande, Finnlands und Schwedens: Lehren für nachhaltige Konsolidierungen?", *Wirtschaftspolitische Blätter* 50(2): 183-204.
- Bräuninger, Michael (2006), "Finanzpolitik im Spannungsfeld zwischen Budgetkonsolidierung und Stärkung der Konjunktur", Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv, HWWA-Report 260: 79-84.
- Briotti, Maria Gabriella (2005), "Economic Reactions to Public Finance Consolidation: A Survey on the Literature", European Central Bank, Occasional Paper No. 38, October.
- Bundesministerium der Finanzen (2006), "Deutsches Stabilitätsprogramm: Aktualisierung Dezember 2006", Berlin. <http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_3404/DE/BMF_Startseite/Service/Downloads/Abt_1/0611301a1004.templateId=raw,property=publicationFile.pdf>
- Bundesministerium für Finanzen (2005), "Österreichisches Stabilitätsprogramm: Fortschreibung für die Jahre 2005 bis 2008", Wien, Dezember. <https://www.bmf.gv.at/Publikationen/Downloads/BerichteBilanzen/stabilitaetsprdt_221205.pdf>
- Buti, Marco, Paul van den Noord (2004), "Fiscal policy in EMU: Rules, discretion and political incentives", European Commission, European Economy 206, July.
- CESifo (2004), "Expenditure rules", DICE Report 4: 60-64.
- Eichengreen, Barry (1998), "Comment" on A. Alesina, Roberto Perotti, J. Tavares. Brookings Papers on Economic Activity 1: 255-263.
- EPC (2008), "The quality of public finances", Report of the Economic Policy Committee jointly with the European Commission, Economic Papers, Brussels, forthcoming.
- European Commission (2003), "Public finances in EMU 2003", European Economy, Reports and Studies 3.
- European Commission (2007), "Public finances in EMU 2007", European Economy 3.
- European Commission (2008a), "Quality of public finances: A proposal for a conceptual framework", ECFIN/C2-REP 53017, 3 June.
- European Commission (2008b), "Public finances in EMU 2008", European Economy 4.
- De la Fuente, Angel, Xavier Vives (1997), "The sources of Irish growth", CEPR Discussion Paper 1756.
- Feldstein, Martin (1982), "Government deficits and aggregate demand", *Journal of Monetary Economics* 9(1): 1-20.
- Giavazzi, Francesco, Marco Pagano (1990), "Can severe fiscal contractions be expansionary? Tales of two small European countries", in: Olivier J. Blanchard, Stanley Fischer (eds.), *NBER Macroeconomics Annual 1990*, Cambridge, Massachusetts (MIT Press): 75-111 (auch in CEPR Discussion Papers 417).
- Giavazzi, Francesco, Marco Pagano (1996), "Non-Keynesian effects of fiscal policy changes: International evidence and the Swedish experience", *Swedish Economic Policy Review* 3(3): 67-103 (NBER WP 5532, 1995).
- Giudice, Gabriele, Alessandro Turrini, Jan in't Veld (2003), "Can fiscal consolidations be expansionary in the EU? Ex-post evidence and ex-ante analysis", European Commission, Economic Papers 195.
- Guichard, Stéphanie, Mike Kennedy, Eckhard Wurzel, Christophe André (2007), "What promotes fiscal consolidation: OECD country experiences", OECD Economic Department Working Papers 553.
- Hansson Brusewitz, Urban, Yngve Lindh (2008), "Expenditure ceilings and fiscal policy: Swedish experiences", in: EPC (2008): 223-233.
- Hauptmeier, Sebastian, Martin Heipertz, Ludger Schuknecht (2007), "Expenditure reform in industrialised countries: a case study approach", *Fiscal Studies* 28(3): 293-342 (European Central Bank, Working Paper 634, 2006 <<http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp634.pdf>>).
- Hemming, Richard, Selma Mahfouz, and Axel Schimmelpfening (2002), "Fiscal policy and economic activity during recessions in advanced economies", International Monetary Fund, Working Paper WP/02/87.
- Hemming, Richard, Michael Kell, Selma Mahfouz (2002), "The effectiveness of fiscal policy in stimulating economic activity – A review of the literature", International Monetary Fund, Working Paper WP/02/208, December.

- Henriksson, Jens (2007), "Ten lessons about budget consolidation", Bruegel Essay and Lecture Series, Brussels.
- Kajaste, Ilkka (2004), "Public debt, sustainability and the fiscal policy framework of the EMU", in: Banca d'Italia, Public debt, Public Finance Workshop, Perugia, April: 595-606.
- Kastrop, Christian (2008), "Quality of public finances: A comprehensive fiscal policy strategy for the future", in: Deutsche Bank Research, Improving the quality of public finances – the road ahead, Current Issues, February: 22-28.
- Kennedy, Suzanne, Janine Robbins, Francois Delorme (2001), "The role of fiscal rules in determining fiscal performance", in: Banca d'Italia, Fiscal rules, Public Finance Workshop, Perugia, February: 237-266.
- Lehner, Gerhard (1998), "Bund setzt Konsolidierung fort", WIFO-Monatsberichte 5: 349-362.
- Marcinotto, Benedicta (2002), "Bringing domestic preferences back into the budget: The politics of fiscal consolidation in Italy (1992-1998)", Florence, September.
- McDermott, John C., Robert F. Westcott (1996), "An empirical analysis of fiscal adjustment", International Monetary Fund, Staff Papers 43(4), December: 725-753.
- Miller, Stephen M., Frank S. Russek (2003), "The relationship between large fiscal adjustments and short-term output growth under alternative fiscal policy regimes", Contemporary Economic Policy 21(1): 41-58.
- Mills, Philippe, Alain Quinet (2001), "The case for spending rules", in: Banca d'Italia, Fiscal rules, Public Finance Workshop, Perugia, February: 319-330.
- NESC (2002), Achieving quality outcomes: The management of public expenditure", National Economic and Social Council, Dublin.
- OECD (2002), "Outcome-focused management and budgeting", Paris.
- OECD (2003), "Budget reform of OECD member countries: Common trends", OECD Journal on Budgeting 2(4): 7-25.
- Perotti, Roberto (1999), "Fiscal policy in good times and bad", Quarterly Journal of Economics 114(4): 1399-1436.
- Prammer, Doris (2004), "Wirken Budgetkonsolidierungen expansiv? Kritische Würdigung der Literatur zu nicht-keynesianischen Effekten der Fiskalpolitik mit einer Fallstudie für Österreich", Oesterreichische Nationalbank, Geldpolitik & Wirtschaft Q3/04: 36-56.
- Roubini, Nuriel, Jeffrey Sachs (1989), "Government spending and budget deficits in the industrialized countries", Economic Policy 8: 99-132.
- Schuknecht, Ludger, Vito Tanzi (2005), "Reforming public expenditure in industrialised countries: Are there trade-offs?", European Central Bank, Working Paper 435.
- Schwartz, Herman M. (2001), "The Danish 'Miracle' – Luck, Pluck, or Stuck?", Comparative Political Studies 34(2): 131-155.
- Steger, Gerhard (2008), "Ziele und Umsetzung der Haushaltsrechtsreform des Bundes", Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich 49(1-2): 5-9.
- Thöne, Michael (2005), "Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame öffentliche Ausgaben ('WNA')", Universität Köln, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut, FiFo-Berichte Nr. 2, März. <<http://kups.ub.uni-koeln.de/volltexte/2005/1442/>>.
- Van Arle, B., Harry Garretsen (2003), "Keynesian, non-Keynesian or no effects of fiscal policy changes? The EMU case" Journal of Macroeconomics 25: 213-240.
- Wagschal, Uwe (2006), "Erfolgreiche Budgetkonsolidierung im internationalen Vergleich", Gutachten im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh. <<http://www.wagschal.uni-hd.de/docs/ErfolgreicheKonsolidierung.pdf>>
- Weber, Christian E. (1999), "Fiscal policy in general equilibrium: Empirical estimates from an error correction model", Applied Economics 31, July: 907-913.
- Zaghini, Andrea (2001), "Fiscal adjustments and economic performance: A comparative study", Applied Economics 33(5): 613-624.
- Zohlnhöfer, Reimut (2005), "The politics of budget consolidation in Britain and Germany: The impact of blame-avoidance opportunities", Center for European Studies, Program for the Study of Germany and Europe, Working Paper 05.2.

Hans Pitlik

6. Zusammenfassung der Ergebnisse

Ziele der Untersuchung

Nach den Vorstellungen der modifizierten Lissabon-Agenda soll die Finanzpolitik dazu beitragen, Wachstumsschwächen zu überwinden und die Wettbewerbsfähigkeit in der internationalen Standortkonkurrenz zu verbessern, indem Ausgaben für öffentliche Infrastruktur, Bildung und Forschung und Entwicklung forciert werden. Dem steht gegenüber, dass die Einnahmenspielräume als Folge des internationalen Steuerwettbewerbs und des zunehmenden Widerstandes der Steuerzahler gegen neue Belastungen enger werden. Die doppelte Herausforderung sich wandelnder und teilweise zunehmender Anforderungen an den Staat bei gleichzeitig knapper werdenden finanziellen Ressourcen erhöht den Druck, Rationalitätsreserven auszuschöpfen. Die Identifikation von Einsparungs- und Umstrukturierungspotentialen bei öffentlichen Ausgaben zur Rückgewinnung finanzieller Handlungsspielräume und die Ausschöpfung von Reserven zur Effizienzverbesserung des Staatshandelns werden somit zu entscheidenden Erfolgsfaktoren einer zukunftsorientierten Finanzpolitik.

Vor diesem Hintergrund verfolgt die vorliegende Untersuchung mehrere Ziele:

- Eine Bestandsaufnahme und ein internationaler Vergleich der Ausgabenstrukturen in den öffentlichen Budgets Österreichs im Lichte der Überlegungen zu einer wachstumsfreundlichen Ausrichtung der Finanzpolitik.
- Eine Ermittlung der Effizienzreserven und Einsparungspotentiale in der öffentlichen Verwaltung und im österreichischen Förderungswesen im Rahmen von internationalen Ausgabenstrukturvergleichen. Im Gegensatz zu anderen Studien wird auch berücksichtigt, dass unterschiedliche Umweltfaktoren (Wohlstandsniveau, demographische Strukturen) die jeweilige Ausgabenhöhe in den Ländern beeinflussen.
- Eine literaturbasierte Analyse der Effizienz und der Effektivität der staatlichen Mittelverwendung in ausgewählten Politikfeldern (Allgemeine Verwaltung, Bildungswesen, Gesundheitswesen und Forschung und Entwicklung) im internationalen Vergleich;
- Die Untersuchung der Wirkungen sowie der Erfolge und Misserfolge unterschiedlicher Strategien zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte.

Finanzpolitische Prioritäten für hoch entwickelte Länder

In der neu formulierten Lissabon-Agenda rückt der Aspekt der wachstumsfreundlichen Gestaltung der öffentlichen Finanzen verstärkt in den Mittelpunkt der Europäischen Wirtschaftspolitik. Die neuere Literatur zur Qualität öffentlicher Ausgaben betont in diesem Kontext drei zentrale

Gedanken, die als Leitlinien für die finanzpolitische Prioritätensetzung angesehen werden können:

- **Verringerung der Größe des Staatssektors:** Die empirische Evidenz zeigt, dass tendenziell ein höherer Staatsanteil und/oder eine höhere Abgabenquote belastend für Wachstum und Beschäftigung sind. Insbesondere die weitere Expansion bereits relativ großer Staatssektoren sollte vermieden werden, denn sie führt aufgrund der damit verbundenen überproportionalen Zuwächse der von höheren Steuern und Defiziten ausgelösten ökonomischen Verzerrungen zu einer Reduktion des langfristigen Wachstumspotentials.
- **Verbesserung der Struktur der Staatsausgaben:** Eine qualitativ hochwertige, physische öffentliche Infrastruktur wird nach wie vor als bedeutende Wachstumsdeterminante angesehen, die speziell für Länder im ökonomischen Aufholprozess von Bedeutung ist. Besonderes Gewicht bei den öffentlichen Ausgaben in den bereits höher entwickelten Ländern sollten die Schlüsselfaktoren Bildung und Forschung & Entwicklung erhalten, die wesentlich dazu beitragen, dass ein Land in einem globalisierten wirtschaftlichen Umfeld wettbewerbsfähig ist.
- **Erhöhung der Effizienz der Staatsausgaben:** Höhere Ausgaben für eine bestimmte Aufgabe gehen keineswegs zwangsläufig mit einer Verbesserung der öffentlichen Leistungsqualität einher. Der Mitteleinsatz kann zum Teil verschwenderisch erfolgen oder die Zielwirksamkeit der Ausgaben ist unzureichend. Der Abbau von Ineffizienzen in der Mittelverwendung durch die öffentliche Verwaltung kann erheblich zur Verbesserung der Wachstumsbedingungen beitragen.

Hohe Staatsausgabenquote trotz spürbarem Rückgang seit Mitte der 1990er-Jahre

Die Staatsausgaben verzeichneten in Österreich von 1976 bis 1995 einen nur kurzfristig unterbrochenen Anstieg relativ zum BIP von 48,0% bis auf 56,1%. Die Finanzpolitik Österreichs ist seither von verstärkten Bemühungen um eine Wiedererlangung und Erweiterung der budgetären Spielräume gekennzeichnet. Von 1995 an ist ein relativ kontinuierlicher Rückgang der Ausgabenquote bis auf 48,2% (2007) festzustellen. Österreich hat dennoch im Vergleich von 35 entwickelten OECD- und EU-Volkswirtschaften die siebenthöchste, unter den alten EU-15-Mitgliedsländern im Jahr 2007 sogar die sechsthöchste Ausgabenquote, obwohl die Primärausgaben seit 1995 um 6,6 Prozentpunkte gesunken sind.

Dabei hat in den öffentlichen Budgets in Österreich vor allem die Bedeutung der Transferleistungen an private Haushalte (monetäre Sozialleistungen, soziale Sachtransfers) und Unternehmen (Subventionen, Vermögenstransfers) in den vergangenen 30 Jahren von 24,8% des BIP (1976) auf 30,9% des BIP (2007) erheblich zugenommen. Bei den typischen 'Leistungsausgaben' des gesamten Staatssektors, denen die Personal- und Sachaufwendungen sowie die Investitionen zugerechnet werden, liegt Österreich dagegen unter dem Durchschnitt der

relevanten Vergleichsländer, was jedoch erheblich von der österreichischen Praxis der Budgetausgliederungen getrieben ist.

Stark rückläufige Infrastrukturinvestitionen, aber gute Infrastrukturqualität

Die im Sektor Staat (in Abgrenzung nach ESVG 95) für Österreich ausgewiesenen Bruttoinvestitionen sind seit 1980 von 4,2% des BIP auf 1% (2007) geschrumpft. Bei Hinzurechnung der Investitionen ausgegliederter Einheiten (ohne ÖBB) beläuft sich das Investitionsvolumen 2006 auf 2,2% des BIP. Der Rückgang der staatlichen Bruttoinvestitionen um 2 Prozentpunkte auf 1,0% des BIP seit 1995 wurde somit durch Investitionen der budgetär ausgegliederten Einheiten ungefähr zur Hälfte ausgeglichen. Damit liegt Österreich auch bei Berücksichtigung der Investitionen ausgegliederter Einheiten immer noch deutlich unter dem EU-15-Mittel von 2,6%. Verwendet man den enger gefassten Begriff der Infrastrukturinvestitionen des Sektors Staat (ohne Ausgliederungen), bildet Österreich das Schlusslicht mit Investitionen in Höhe von 0,4% des BIP.

Schieneinfrastrukturinvestitionen werden dem privaten Sektor zugerechnet. In Relation zur Wirtschaftsleistung liegen die Investitionsausgaben seit 1998 relativ konstant zwischen 0,5% und 0,6% des BIP. Auch bei Berücksichtigung der ÖBB-Schieneinfrastrukturinvestitionen ist zwischen 1995 und 2006 das gesamte öffentliche Investitionsvolumen von 3,3% des BIP auf 2,7% des BIP zurückgegangen.

Österreich vollzieht damit die allgemeine Entwicklung rückläufiger öffentlicher Investitionsquoten der Volkswirtschaften in der EU 15 nach, allerdings fiel der Rückgang der staatlichen Investitionen im internationalen Vergleich besonders kräftig aus. Eine Erklärung dafür ist, dass entwickelte Volkswirtschaften bereits über eine leistungsfähige und qualitativ hochwertige Infrastruktur verfügen. Ökonometrische Schätzungen der durchschnittlichen Investitionsquoten über den Zeitraum 2001-2007 auf das reale Pro-Kopf-BIP im Jahr 2000 unterstützen diese Sättigungshypothese für die Bruttoanlageinvestitionen, aber nur bedingt für die enger abgegrenzten staatlichen Infrastrukturinvestitionen. Dabei gilt jedoch zu berücksichtigen, dass in vielen Ländern ein nicht unbeträchtlicher Anteil der Infrastrukturinvestitionen von Marktproduzenten außerhalb des Sektors Staat getragen wird, deren Effekte jedoch im internationalen Kontext kaum quantifiziert werden können. Internationale Querschnittsvergleiche der Infrastrukturinvestitionen sind jedoch auch deshalb mit Vorsicht anzustellen, da die jeweiligen Investitionsbedarfe nicht genau abgebildet werden können. Bedarfsunterschiede können nicht nur darin begründet sein, dass die Länder einen unterschiedlichen Entwicklungsstand aufweisen. Differierende geographische und sozio-ökonomische Faktoren (z. B. topologische Strukturen, bestehende Netzdichte, Urbanisierung, Abstände zwischen Ballungsräumen etc.) bestimmen möglicherweise den Investitionsbedarf in erheblichem Umfang. Das betrifft insbesondere die Ausgaben für die Verkehrsinfrastruktur, deren Ausgaben zum Teil auch dem privaten Sektor zugerechnet werden.

Betrachtet man die in internationalen Vergleichen festgestellte hohe öffentliche Infrastrukturqualität Österreichs, spricht insgesamt aber nur wenig für einen allgemeinen Investitionsrückstau der öffentlichen Hand mit möglicherweise wachstumshemmenden Effekten. Nachholbedarfe lassen sich allenfalls punktuell in wenigen Bereichen orten. So bestehen im Vergleich mit Spitzenländern wie Schweden, Finnland oder Dänemark gewisse Defizite bei der Breitband- und Internetanschlussversorgung. Im Verkehrsbereich fehlt die Optimierung einiger Verkehrsverbindungen in die EU-Erweiterungsländer.

Überdurchschnittlich hohe Bildungsausgaben, Potential zur Effizienzverbesserung im Bildungssystem

Der Humankapitalqualität wird in der theoretischen und empirischen Wirtschaftsforschung eine zentrale Bedeutung als wachstumstreibendem Faktor zugesprochen. Öffentliche Bildungsausgaben werden deshalb in der einschlägigen Literatur übereinstimmend als besonders produktive Staatsausgaben qualifiziert.

Die international vergleichende Bestandsaufnahme weist für Österreich mit 5,9% des BIP über den Zeitraum 2003-2006 ein leicht überdurchschnittliches Ausgabenniveau im Bildungswesen aus (EU-15-Mittel: 5,5%). Auf der Basis einfacher ökonomischer Schätzungen des Einflusses struktureller Faktoren (Einkommenshöhe, Altersstruktur) auf die gesamten staatlichen Bildungsausgaben zeigt sich sogar, dass die Ausgaben in Österreich ca. 20% über einem 'strukturell erwarteten' Niveau liegen. Doch das genügt offenbar nicht, eine Spitzenposition zu erreichen. In Dänemark gibt der Staat mit 8%, in Schweden oder Neuseeland (je 7,1%) wesentlich mehr für Bildung aus als Österreich. Die skandinavischen Länder verzeichnen vor allem im Tertiärbereich mit regelmäßig über 2% des BIP eine relativ hohe Ausgabenquote, wie das für Länder nahe der Technologiegrenze typisch und erforderlich ist. Die Ausgaben Österreichs im Tertiärbereich fallen mit 1,4% des BIP trotz vergleichbar hohem Einkommensniveau deutlich hinter die Spitzengruppe zurück.

Im Bildungsbereich bestätigt sich das seit längerem (v. a. aus den diversen OECD-Studien) bekannte Bild, dass Österreich eine (lediglich) durchschnittliche Performance bei hohem öffentlichen Mitteleinsatz aufweist. Es ergeben sich durchwegs unterdurchschnittliche Effizienzwerte, die auf erhebliche Effizienzsteigerungspotentiale hinweisen. Weitergehende eigene Analysen zeigen, dass Österreich unabhängig von den gewählten Indikatoren für die Performance des Bildungssystems (PISA-Ergebnisse, Zahl der Hochschulabschlüsse je Jahrgang, ...) fast durchwegs eine unterdurchschnittliche Position einnimmt. In praktisch allen betrachteten internationalen Vergleichsstudien liegt die Relation der bildungspolitischen Performance zum finanziellem Mitteleinsatz im schulischen Bereich in Österreich weit von der Spitze (oft besetzt durch Finnland, Japan und Korea) entfernt, sodass mit unveränderten öffentlichen Bildungsausgaben eine deutlich bessere Performance erreichbar sein müsste. Während die Effizienzreserven im Schulwesen ohne Berücksichtigung institutioneller Faktoren nach Berechnungen der OECD bei etwa 10% liegen, steigen diese bei Berücksichtigung von

Umweltfaktoren auf über 17%. Einige Studien weisen sogar deutlich darüber hinausgehende Werte aus. In Deutschland kostet die gesamte Ausbildung eines 15-jährigen Schülers etwa USD 30.000 weniger als in Österreich bei gleichem Ergebnis. Beachtliche Defizite bestehen in der Bildungsbeteiligung der Bevölkerung, vor allem im Hochschulbereich. Lediglich 18% der 25- bis 64-jährigen Österreicher weisen einen Hochschulabschluss auf¹⁴⁴). Dabei liegt das Ausgabenniveau pro Student deutlich über dem internationalen Durchschnitt, ohne dass Österreich eine qualitativ führende Position einnimmt.

Aufgrund der Schlüsselstellung für die Wettbewerbsfähigkeit Österreichs ist eine Optimierung des Ressourceneinsatzes durch institutionelle Reformen im Bildungswesen ein zentrales Zukunftsthema. Die durchschnittliche Performance legt nahe, nur solche "Einsparungen" auf der Inputseite in Erwägung zu ziehen, die einerseits keine Einbußen auf der Performanceseite erwarten lassen bzw. – insbesondere hinsichtlich der Bildungsbeteiligung im Hochschulsektor – einem unerlässlichen, kontinuierlichen Ausbau der Performance nicht entgegenstehen. Speziell für das Schulwesen sind Vorschläge für institutionelle Reformen, die auf den Abbau von Doppelgleisigkeiten und schlankere Verwaltungsstrukturen sowie auf eine bessere Zusammenführung von Aufgaben-, Ausgaben- und Entscheidungskompetenz im föderativen Kontext zielen, sowohl im Österreich-Konvent als auch in der Expertengruppe zur Bundesstaats- und Verwaltungsreform gemacht worden.

Steigende staatliche F&E-Ausgaben, jedoch nur durchschnittliche F&E-Performance

Sowohl theoretische als auch empirische Arbeiten sehen im technischen Fortschritt und in Forschungs- und Entwicklungsausgaben eine zentrale Determinante der gesamtwirtschaftlichen Produktivitäts- und Wachstumsentwicklung. Die positiven Effekte von F&E auf der Makroebene sind in der Literatur mittlerweile – auch speziell für Österreich – umfassend dokumentiert. In Österreich haben die staatlichen Ausgaben für Forschung und Entwicklung zwischen 1981 und 2007 von 0,52% auf 0,94% des BIP zugenommen. Österreich zählt im EU-15-Vergleich dabei seit 1996 stets zur Spitzengruppe von fünf Ländern mit der höchsten staatlichen F&E-Ausgabenquote. Das im Lissabon-Barcelona-Prozess angestrebte Ziel öffentlicher F&E-Ausgaben von 1% des BIP ist damit allerdings noch nicht vollständig erreicht.

Für die Messung der Performance der öffentlichen F&E-Finanzierung auf der mikroökonomischen Ebene gibt es bislang nur wenig allgemein anerkannte Indikatorensysteme. Bei den in einschlägigen Studien häufig verwendeten Einzelindikatoren des European Innovation Scoreboard findet sich Österreich vorwiegend auf mittleren Positionen unter den Vergleichsländern. Im Gesamtindex 2007 ist Schweden mit einem Wert von 0,73 deutlich auf Rang 1, Österreich belegt mit einem Indexwert von 0,47 – der nur knapp über dem Mittel der EU 27 liegt – lediglich Rang 12 unter 34 Ländern. Entsprechend schneidet Österreich aufgrund der

¹⁴⁴) Es gibt hier Zuordnungsprobleme, aber das Defizit geht deutlich über statistische Abgrenzungsfragen hinaus.

vergleichsweise hohen öffentlichen F&E-Aufwendungen in der Performance-Ausgaben-Relation nur durchschnittlich ab.

Vor dem Hintergrund des Ziels eines F&E-Ausgabenanteils im privaten Sektor von 2% des BIP können auf makropolitischer Ebene beispielsweise höhere Forschungsausgaben oder verstärkte Innovationsanstrengungen der privaten Unternehmen als Zielvariable (Performance) der öffentlichen F&E-Ausgaben gesehen werden. Eine Analyse für das Jahr 2005 zeigt, dass Finnland und Schweden bei gegenüber Österreich nur leicht höheren öffentlichen Ausgaben für F&E deutlich höhere private F&E-Ausgaben (Finnland 2,46%, Schweden 2,81%, Österreich 1,64% des BIP) verzeichnen. Deutschland (1,72%) und Dänemark (1,64% des BIP) weisen vergleichbare private F&E-Ausgaben mit um etwa 0,2% des BIP geringeren öffentlichen Mitteln aus. Wenngleich in diesem Kontext Unsicherheiten hinsichtlich der Kausalitätsbeziehungen bestehen, deuten die Ergebnisse auf ein Defizit im österreichischen Innovationssystem hin. Weitere Probleme liegen in den schon erwähnten Schwächen im tertiären Bildungsbereich, da aufgrund der geringen Zahl an (technischen) Hochschulabsolventen die technologische Aufnahmefähigkeit des privaten Sektors begrenzt sein könnte. Entsprechend sollte durch Reformen im Innovationssystem die Performance der eingesetzten Mittel verbessert werden, beispielsweise mit der Festlegung einer einheitlichen Strategie für öffentliche F&E-Förderungen und durch die Entwicklung eines umfassend einsetzbaren Evaluierungssystems. Eine weitere Erhöhung der öffentlichen F&E-Ausgaben wäre mit der Umsetzung performancesteigernder Reformen zu verbinden.

Geringer Anteil "produktiver Ausgaben"

Zur Frage, welche Ausgabenkategorien "produktiv" oder "wachstumsfördernd" sind, gibt es viele Abgrenzungsversuche. Definiert man die Ausgaben für Infrastrukturinvestitionen, Bildung, und Forschung als "produktive" Ausgaben, so weist Österreich im internationalen Vergleich ein deutliches Defizit auf. Beim durchschnittlichen Anteil so definierter produktiver Ausgaben an den budgetären Gesamtaufwendungen über den Zeitraum 2003-2006 liegt Österreich trotz seines hohen Wohlstandsniveaus mit 14,4% nur auf Rang 26 von 30 Ländern¹⁴⁵⁾. Hinter Österreich finden sich nur noch Griechenland, Deutschland, Italien und die Slowakei. Dabei hat sich im betrachteten Zeitraum seit 1995 der Budgetanteil produktiver Ausgaben in Österreich nur minimal verbessert. Auch mithilfe eines einfachen Qualitätsindex, der die produktiven Ausgabenkategorien gleich gewichtet, und den Staatsschuldendienst als negative Komponente einbezieht, verbessert sich die Position Österreichs gegenüber den anderen Ländern nur leicht auf den 21. Rang. Bei beiden Indikatoren führt mit großem Abstand Korea das

¹⁴⁵⁾ Bei den Infrastrukturinvestitionen werden Investitionen ausgegliederter Einheiten in keinem Land berücksichtigt. Würde man die Investitionen ausgegliederter Einheiten dazuzählen, verbessert sich die Position Österreichs aber dennoch nur unwesentlich. Berücksichtigt man nur Bildungs- und F&E-Ausgaben des Staatssektors, rückt Österreich zwar auf einen Mittelplatz im Sample vor, liegt dabei aber immer noch deutlich hinter den angestrebten Spitzenplätzen.

Ranking an. In vorderen Bereichen sind auch stets die USA, Irland und Neuseeland sowie die baltischen Staaten zu finden. Die skandinavischen Länder belegen mittlere Platzierungen, sind allerdings immer noch deutlich vor Österreich positioniert.

Hohe Effizienzpotentiale in der Allgemeinen Hoheitsverwaltung

Seit 1996 hat der **Personalaufwand** für aktiv Beschäftigte im **gesamten Staatssektor** von 12,2% auf 9% des BIP (2007) abgenommen und wird innerhalb der EU 15 nur noch von Deutschland (6,9%) und Luxemburg (7,3%) unterboten. Allerdings können rd. zwei Drittel der gesunkenen Personalaufwendungen auf budgetäre Auslagerungen¹⁴⁶⁾ zurückgeführt werden, denen im Gegenzug höhere Aufwendungen für soziale Sachleistungen (4,1% vom BIP 1996, 5,3% 2007) und dynamisch wachsende Förderungen, speziell im Gesundheitswesen, gegenüber stehen. Die **durch Ausgliederungen erzielten Einsparerfolge** sind offenbar **begrenzt**. Dies spricht nicht grundsätzlich gegen Ausgliederungen, sondern für bessere strategische Vorgaben und Effizienzkontrollen sowie für eine Verringerung der politischen Einflussnahme auf die ausgegliederten Einheiten im operativen Geschäft.

Hohe Einsparungspotentiale sind aufgrund der internationalen Vergleichsrechnungen allerdings vor allem in der Allgemeinen **Hoheitsverwaltung** (Regierungs- und Verwaltungsstellen, Finanzverwaltung, allgemeine Planungsdienste etc.) auszumachen. Die laufenden Personal- und Sachausgaben liegen mit 2,5% vom BIP (2007) etwa im Durchschnitt der EU 15 und somit noch deutlich von Irland (1,4%) oder dem Vereinigten Königreich (1,5%) entfernt. Gerechnet je Einwohner hat Österreich **um 27% höhere Ausgaben** als Deutschland und um 11% höhere Ausgaben als Dänemark. Selbst wenn man gewisse Kostendegressionsnachteile Österreichs als kleines Land berücksichtigt, ergibt sich je nach Referenzmaßstab eine theoretische **Effizienzreserve von ¾ bis zu 2½ Mrd. Euro**. Dabei wird in den Berechnungen **angenommen, dass die Qualität und der Umfang der Verwaltungsleistungen sich zwischen den Ländern nicht unterscheidet**.

International komparative Performance- und Effizienzanalysen bestätigen ebenfalls, dass in Österreich offenbar noch beträchtliche Effizienzreserven in der Hoheitsverwaltung zu heben sind. Auch wenn die Ergebnisse aufgrund 'weicher' Performanceindikatoren nicht frei von Kritik sind, zeigt sich in allen herangezogenen Studien und in der Gegenüberstellung aktueller Daten ein einheitliches Bild der Ergebnisse, weshalb ein Potential für Ausgabeneinsparungen eindeutig gegeben ist. Bei einer mit dem Vereinigten Königreich, Irland und Deutschland vergleichbaren Verwaltungsperformance ("government effectiveness") wendet Österreich erheblich mehr Mittel für die Hoheitsverwaltung auf. Die **Inputineffizienz** im Vergleich mit dem Vereinigten Königreich oder mit Irland deutet auf Potentiale in ähnlichen Größenordnungen hin.

¹⁴⁶⁾ Auslagerungen im Sinne der VGR, d. h. die ausgegliederte Einheit wird nicht mehr dem Staatssektor zugerechnet.

Die Untersuchungen zeigen weiters, dass ein starker Zusammenhang zwischen Regulierungsintensität, gemessen am Economic Freedom-Regulierungsindikator¹⁴⁷⁾, der die Stärke regulativer Eingriffe auf Produkt- und Faktormärkten erfasst, und der Höhe der Verwaltungskosten besteht. Dahinter steht die Überlegung, dass ein wesentlicher Teil der Kosten durch komplexe administrative Kontroll- und Verfahrensregeln getrieben wird, die durch den Index approximiert werden. Rechnerisch kann eine **Verringerung der Regulierungsdichte** in Österreich auf das Niveau Irlands eine **weitere Verwaltungsausgabeneinsparung von ca. ½ Mrd. Euro** mit sich bringen. Hinzu addieren sich noch nicht näher quantifizierte Einsparungen bei den administrativen Lasten in den Unternehmen, wie sie im Rahmen der *better regulation*-Initiative angestrebt werden. Die Regulierungsindikatoren messen administrative und ökonomische Kosten der Regulierung, Wettbewerbseinschränkungen am Produktmarkt und Regulierungen des Arbeitsmarktes. Wieder ist es wichtig, das Ergebnis in der Umsetzung in Folgestudien auf einzelne Regulierungstypen herunter zu brechen.

Die Vorgehensweise bei den Berechnungen impliziert, dass die ermittelten Effizienzreserven oft nur durch grundlegende Reformen der institutionellen Strukturen realisiert werden können, die einen **mehnjährigen Zeithorizont** voraussetzen. Zum Auffinden kurzfristiger Einsparungsmöglichkeiten in den öffentlichen Haushalten sind die angewendeten Methoden internationalen Kosten- und Effizienzvergleiche weniger geeignet. Kurzfristig entstehen bei der Implementierung von Verwaltungsreformmaßnahmen häufig sogar zusätzliche Anlaufkosten, etwa durch Reibungsverluste bei der Re-Organisation von Verwaltungseinheiten.

Bisherige Bestrebungen zu Verwaltungsreformen in Österreich setzen augenscheinlich vor allem an punktuellen Personalkostensenkungsmaßnahmen und Budgetausgliederungsstrategien an. Diese Strategien bilden ohne Zweifel wichtige Reformkomponenten. Es ist allerdings ungewiss, ob die Maßnahmen für eine dauerhafte Kostendämpfung und/oder zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung nicht zu kurz greifen. In diesem Kontext sollten nachhaltige, weitreichende institutionelle Reformkonzeptionen geprüft werden.

Öffentliche Förderungen: Weit überdurchschnittliches Volumen, hohes Kürzungs- und Effizienzpotential

Förderungen von Marktproduzenten im Sinne der VGR in Form von Subventionen und Vermögenstransfers haben in Österreich eine sehr dynamische Entwicklung genommen. In Relation zum BIP belief sich das Volumen der direkten Förderungsausgaben 1980 auf 4,8%, bis 2007 ist es auf 5,5% des BIP angestiegen. Österreich ist mit großem Abstand das Land mit den

¹⁴⁷⁾ Der EFW-Regulierungsindex ist ein Bestandteil des umfassenden Economic Freedom-Indikators des Fraser-Instituts. Im Regulierungsindex werden quantitative und qualitative Informationen über Regulierungssysteme (Arbeitsmarkt, Kapitalmarkt, Gütermärkte, Regulierungen der Unternehmen) aus einer Vielzahl unterschiedlicher Quellen (World Economic Forum etc.) in einem Gesamtindex kondensiert.

höchsten Förderungsquoten unter allen Vergleichsländern¹⁴⁸⁾, und auch das einzige Land, in dem zwischen 1995 und 2007 ein signifikanter Aufwärtstrend der gesamten Förderungen zu beobachten ist.

Der steigende Trend ist jedoch vor allem von den dynamisch wachsenden Förderungen im Gesundheitswesen (Abgangsdeckungen für Spitäler und GSBG-Transfers) getrieben. Dabei handelt es sich jedoch um die Konsequenz der organisatorischen Ausgliederungen im österreichischen Spitalswesen, sodass die gebuchten "Subventionen" als Bestandteil der staatlichen Produktionsausgaben im Gesundheitsbereich anzusehen sind¹⁴⁹⁾. Rechnet man diese Förderungen heraus, ergibt sich für 2007 ein Förderungsvolumen von 4,0% des BIP. Auch lässt sich seit 1995 kein eindeutiger Trend nach oben oder unten zu ermitteln. Berücksichtigt man darüber hinaus das Jahr 2004 nicht, in dem der Vermögenstransfer im Zuge der ÖBB-Reform das Gesamtvolumen der Förderungen erheblich aufgebläht hat, kann sogar ein schwacher Abwärtstrend konstatiert werden.

Vor dem Hintergrund, dass Subventionen aufgrund der häufig strukturkonservierenden Wirkungen und der zahlreichen Anreizprobleme (Mitnahmeeffekte, Allokationsverzerrungen usw.) in der Ökonomik mit zunehmender Skepsis betrachtet werden, erscheint eine Überprüfung der Förderungen dennoch unabdingbar.

Mit 6,3 Mrd. Euro (2,3% des BIP) entfielen die höchsten Förderungen 2007 auf den Bereich **Wirtschaftliche Angelegenheiten** in der COFOG-Klassifikation. Dies entspricht einem Anteil von 42,3% an allen direkten Förderungen von Unternehmen. Darunter fallen die Zuschüsse im Verkehrswesen (ÖBB), für allgemeine Angelegenheiten der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes (z. B. Förderungen von Unternehmen im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik), Subventionen in der Landwirtschaft (ohne EU-Kofinanzierungen) und spezielle sektorale Förderungen (in den Branchen Brennstoffe und Energie, Bergbau, Nachrichtenübermittlung, sowie nicht zuordenbare Förderungen für andere Wirtschaftszweige). Betrachtet man das Mittel über die Jahre 2003-2006, liegt Österreich in dieser Kategorie um 1% vom BIP über dem Durchschnitt der EU 15¹⁵⁰⁾. Auch in allen anderen funktionalen Aufgabenbereichen liegen die Förderungen

¹⁴⁸⁾ Abgesehen von der Schweiz mit einer Quote von 5,2% vom BIP. In der Schweiz werden allerdings die Agrarförderungen vollständig aus dem nationalen Budget finanziert.

¹⁴⁹⁾ Subventionen im Gesundheitswesen machen etwas über ein Viertel (fast 4 Mrd. Euro, bzw. 1,5% vom BIP) des staatlichen Förderungsvolumens 2007 aus. Dabei handelt es sich vor allem um 'versteckte Abgeltungen' laufender Leistungsausgaben, die als Folge formeller Budgetausgliederungen nicht mehr direkt dem Staatssektor zugerechnet werden. Performanceanalysen des Gesundheitssektors illustrieren zwar, dass Österreich bei der Mehrzahl der relevanten Indikatoren im internationalen Vergleich gute Werte aufweist. Auf der Inputseite ist Österreich jedoch bei den Ländern mit hohen Ausgaben angesiedelt. Aus dieser Input-Output-Kombination ergibt sich – je nach betrachteter Studie – eine nur mittlere bis unterdurchschnittliche Effizienz des Gesundheitssystems. Durch die Hebung der Effizienzreserven vor allem im Bereich der stationären Versorgung könnte der Subventionsbedarf in Österreichs Gesundheitswesen spürbar verringert werden.

¹⁵⁰⁾ Daten für die Schweiz liegen nicht vor.

in Österreich immer in der Spitzengruppe und deutlich über dem Durchschnitt aller anderen 28 Vergleichsländer.

In ökonomischen Schätzungen der Bestimmungsfaktoren des gesamten Förderungsvolumens (ohne Subventionen im Gesundheitswesen) und dessen Änderungen zeigt sich, dass Österreich etwa das 1,5-fache für Fördermaßnahmen ausgibt, als durch die berücksichtigten strukturellen Einflussfaktoren determiniert wäre. Bei einem Förderungsvolumen in Höhe von 11 Mrd. Euro (ohne Subventionen im Gesundheitswesen) im Jahr 2007 würde sich aus einer Rückführung auf das 'strukturell erwartete Niveau' ein rechnerisches Effizienzpotential von 3½ Mrd. Euro ergeben. Werden bei vergleichenden Schätzungen die Förderausgaben im Gesundheitswesen in allen Ländern herausgerechnet, belaufen sich die potentiellen Effizienzreserven auf fast 5 Mrd. Euro.

Bei der Interpretation der Ergebnisse ist allerdings einschränkend zu berücksichtigen, dass die Schätzungen der gesamtwirtschaftlichen Subventionsvolumina ohne Ansehen der jeweiligen ökonomischen Rechtfertigung von Einzelförderungen erfolgen. Es wird mithin nicht zwischen Förderungen, die ökonomisch überwiegend positiv beurteilt werden (z. B. im Bereich Forschung & Entwicklung, im Umwelt- oder im Bildungswesen), da sie der Internalisierung externer Effekte dienen, und Förderungen mit überwiegend strukturkonservierenden Effekten unterschieden.

Vor diesem Hintergrund ist eine grundlegende, umfassende und vorbehaltlose Evaluierung aller Förderungen, einschließlich jener, die im Allgemeinen als 'produktiv' angesehen werden, erforderlich. Auf den Prüfstand sollten **beispielsweise** (1) Förderungen für allgemeine Angelegenheiten der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes (inkl. der Förderungen im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik) mit einem Gesamtvolumen von ca. 2,3 Mrd. Euro, (2) die Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen an die ÖBB in Höhe von 0,9 Mrd. Euro, (3) Ausgaben für die Wohnbauförderung von durchschnittlich 2,4 Mrd. Euro pro Jahr, (4) nationale Förderausgaben für die Landwirtschaft von ca. 0,9 Mrd. Euro im Jahr, (5) Förderungen für Kultur, Sport, Religion und Freizeit im Umfang von ca. 500 Mio. Euro 2007.

Die in Studien des Rechnungshofs und anderer Institutionen konstatierten Mängel des Förderungswesens (mangelnde Quantifizierung der Förderungsziele, Mehrfachförderungen, Fehlen detaillierter Förderungsstrategien und konkreter Förderziele, Intransparenz der Förderungsentscheidungen usw.) deuten auf grundlegende **institutionelle Defizite der österreichischen Förderungslandschaft** hin. Einzelprüfungen bestimmter Förderungen sind für sich genommen auf Dauer nicht ausreichend, um Subventionen einzudämmen. Wichtig ist vor allem die Identifikation der institutionellen Ursachen für das dynamische Wachstum der Förderungen in Österreich¹⁵¹).

¹⁵¹) Dabei kann auch angenommen werden, dass institutionelle Reformen des österreichischen Förderungswesens zu einer Reduktion des Verwaltungsaufwandes in der Förderungsverwaltung führen würden.

Institutionell ist die direkte Förderung in der österreichischen Wirtschaftspolitik ein sehr differenziert ausgebauter Bereich mit einer Vielzahl von politischen und bürokratischen Akteuren. Die Entwicklung von Förderprogrammen erfolgt in einem wenig koordinierten Prozess und teilweise sogar in Konkurrenz zwischen Ministerien und Förderinstitutionen, die zu einer breiten Streuung der Förderungsgelder führt und dabei vermutlich zu Lasten der Zielgenauigkeit der Ausgaben geht. Gleichzeitig bestehen Kompetenzüberschneidungen und Doppelgleisigkeiten, die sich negativ auf die Effizienz des Fördersystems auswirken. Trotz der institutionellen Bündelung von Förderungsprogrammen und -institutionen beim AWS und der Forschungsförderungsgesellschaft (FFG) gibt es noch immer viele Programme und Förderinstitutionen der Länder und Gemeinden, die zu einem eher unübersichtlichen System beitragen.

Gesamtvolumen der Effizienzpotentiale und Realisierungsmöglichkeiten

Auf der Basis international vergleichender **Benchmarking-Analysen** können rechnerische, **mittel- bis langfristige Effizienzpotentiale** in der Hoheitsverwaltung und im Förderungswesen abgeleitet werden, wobei

- Potentiale in der **Hoheitsverwaltung** zwischen $\frac{3}{4}$ und $2\frac{1}{2}$ Mrd. Euro liegen könnten,
- Potentiale durch **Deregulierungsmaßnahmen** bis zu $\frac{1}{2}$ Mrd. Euro betragen würden und
- Potentiale durch einen **allgemeinen Förderungsabbau** von $3\frac{1}{2}$ bis zu 5 Mrd. Euro aus dem internationalen Vergleich ableitbar wären.
- Hinzu kommen noch – ohne detailliertere Einzelstudien schwer bezifferbare – Potentiale durch Effizienzsteigerungen im **Gesundheitswesen**. Ein Abbau von Ineffizienzen im Krankenhausbereich könnte den Subventionsbedarf entsprechend verringern. Der Bereich der Transferleistungen an private Haushalte wird in dieser Studie nicht nach Einsparmöglichkeiten untersucht.

Die **praktisch realisierbaren** Potentiale lassen sich allerdings nur in tiefergehenden Studien ermitteln.

Budgetkonsolidierungen durch Ausgabenkürzungen mit größeren Erfolgchancen

Verschiedene internationale Beispiele von Budgetkonsolidierungen lassen den Schluss zu, dass der Konsolidierungserfolg systematisch von bestimmten Faktoren abhängt. Unter "Erfolg" ist dabei nicht nur der unmittelbare fiskalische Erfolg zu verstehen, sondern eine auch nach dem Ende der ergriffenen Maßnahmen bleibende fiskalische Stabilität, die sich insbesondere in Primärüberschüssen im Budget und in einer allmählich sinkenden Verschuldensquote ausdrückt. Darüber hinaus sollen die Maßnahmen kurzfristig möglichst keine Wachstumseinbußen bewirken und langfristig das Wachstumspotential der Wirtschaft sogar stärken. Ob und wie rasch sich solche budgetären und realen Erfolge einstellen, hängt eng mit der Ausgangslage

vor der Konsolidierung, der eingeschlagenen Konsolidierungsstrategie, den konkreten Maßnahmen sowie dem politischen und institutionellen Umfeld zusammen.

Der **Vergleich von Konsolidierungsepisoden** in europäischen Ländern zeigt, dass eine restriktive Budgetpolitik das mittelfristige Wachstumspotential stärken kann, wenn damit glaubwürdig auf den Abbau von Staatsschulden hingearbeitet wird und die Konsumenten und Investoren nicht mehr mit baldigen Steuererhöhungen zur Finanzierung des Schuldendienstes rechnen müssen. Solche Änderungen in den Erwartungen werden unterstützt, wenn **Konsolidierungsstrategien eher auf Einsparungen bei den Ausgaben als auf Steuererhöhungen setzen**. Damit wird nämlich eine tendenzielle Konzentration des Staates auf zentrale Aufgaben (inkl. wachstums- und beschäftigungspolitischer Ziele) signalisiert, die den Spielraum für private Initiativen und die Aussicht auf Steuersenkungen erhöht. Einnahmenseitige Konsolidierungen lösen dagegen Kostensteigerungen im privaten Sektor aus und beeinträchtigen tendenziell die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft.

Wachstumsorientierte Senkungen der Ausgabenquote setzen bei vergangenheitsbezogenen Staatsausgaben an und versuchen gleichzeitig, die Ausgabenstruktur zu "Zukunftsausgaben" umzuschichten. Reale Konsolidierungserfolge sind daher in erster Linie über Einsparungen beim öffentlichen Konsum und bei Subventionen sowie über eine Straffung der Anspruchsvoraussetzungen bei Sozialleistungen (z. B. Umstieg von bedingungslosen zu aktivierenden Zahlungen, vgl. Flexicurity) erzielt worden. Wachstumsträger wie die öffentlichen Ausgaben für Bildung, Forschung und Infrastruktur sollten dagegen nicht gekürzt, sondern allenfalls auf die Effizienz ihres Einsatzes hin überprüft werden.

Der Erfolg eines Konsolidierungsprozesses hängt wesentlich von der Breite der Unterstützung in den politischen Entscheidungsgremien und vom Verständnis in der Bevölkerung ab. Daher lassen sich in "normalen Zeiten" graduelle Budgetreformen mit ausreichender Vorbereitung und Einbindung aller betroffenen sozialen Gruppierungen politisch leichter umsetzen als schockartige Reformen. Dagegen ist es schwierig, nachhaltige Konsolidierungserfolge zu erzielen, wenn eine Budgetkonsolidierung auf politischer Ebene umstritten ist oder auf parlamentarischer Ebene blockiert wird oder als einseitig und verteilungsmäßig problematisch angesehen wird. Eine wichtige Voraussetzung für den **fiskalischen und realen Erfolg von Konsolidierungsprogrammen** ist daher ein möglichst breiter Konsens über deren Notwendigkeit und die Art der Verwirklichung und eine konsequente Verfolgung der Strategie auch in einer Phase, in der die Notwendigkeit der Konsolidierung nicht so deutlich erkennbar ist ("gute Jahre"). Es sollte auch die Vision geteilt werden, dass die Konsolidierung nicht Selbstzweck ist, sondern erstens den künftigen Handlungsspielraum erweitert, zweitens die Konkurrenzfähigkeit der Wirtschaft erhöht und drittens Platz für zukünftige Ausgaben und Risikenabsicherung bringt.

Erfolgreiche Konsolidierungen vermeiden unerwünschte Verzerrungen in der Einkommensverteilung, indem sie gezielte Steuersenkungen für Arbeitnehmer (z. B. im Niedrigeinkommensbereich zur Belebung des Konsums) und auf Unternehmensgewinne (als Anreiz für Investitio-

nen und zur Erhöhung der Standortattraktivität) einplanen. Unterstützt wird dies – wenn oft auch zeitverschoben – durch positive Effekte einer umfassenden Konsolidierungsstrategie auf das Trendwachstum und eine verbesserte Zielgenauigkeit bei den öffentlichen Ausgaben.

Nachhaltige ausgabenseitige Konsolidierungen erfordern ein reformwilliges politisches Umfeld und meist auch eine **Anpassung der institutionellen Rahmenbedingungen**. Diese betreffen zunächst den Budgetprozess selbst, von dem Transparenz verlangt wird und der mittelfristige Zielvorgaben bei den Staatsaufgaben und -ausgaben enthalten soll. Flankierende Maßnahmen wie temporäre Lohnzurückhaltungen oder Reformen in Entlohnungsschemata haben in den betrachteten Beispielen ebenfalls zum Erfolg beigetragen. Darüber hinaus erscheint eine auf das bessere Funktionieren der Güter- und Arbeitsmärkte ausgerichtete Strukturpolitik essentiell. Privatisierungen, Liberalisierungen, Verbesserungen im sozialen Leistungssystem, Vereinfachungen im Steuersystem und Verwaltungsreformen begleiteten viele der erfolgreichen Konsolidierungen.

In Krisenzeiten und bei bereits ausufernden Budgetproblemen erweisen sich ambitionierte, umfassende und zügige Budgetkonsolidierungen sowohl fiskalisch als auch realwirtschaftlich insgesamt als erfolgreicher als zaghafte und partielle Ansätze. Fiskalisch erfolglose Konsolidierungen zeitigen kaum positive reale Effekte, wogegen fiskalisch **erfolgreiche Konsolidierungen oft Wachstumsimpulse** auslösen, indem über sinkende Lohnstückkosten und eine Verbesserung der Gewinnsituation die Investitionstätigkeit stimuliert wird, die letztlich auch den privaten Konsum beflügelt. Länder wie Finnland, Irland oder Schweden, die in den vergangenen zehn Jahren überwiegend Budgetüberschüsse verzeichneten und deren Staatsverschuldung niedrig ist und sinkt, zählen auch beim Wirtschaftswachstum zu den erfolgreichen Staaten. Dabei ist zu beachten, dass reale Erfolge oft erst mit zeitlicher Verzögerung eintreten und dann kausal nicht immer leicht der Konsolidierung zuzuordnen sind.

Reformen der institutionellen Strukturen als Voraussetzung für nachhaltige Effizienzgewinne

Die vorliegende Studie arbeitet **Effizienzpotentiale** auf Grund von internationalen Vergleichen heraus. Im Rahmen der Studie wird gezeigt, dass Österreich in wichtigen zukunftsorientierten Politikbereichen (Bildungswesen, Forschung und Entwicklung) zwar leicht überdurchschnittlich hohe Ausgaben tätigt, die jedoch vergleichsweise zu wenig effizient sind. In Anbetracht der überragenden Relevanz dieser beiden Aufgabenfelder für die zukünftigen Wachstumschancen Österreichs und der damit verbundenen zusätzlichen budgetären Mittelefordernisse ist eine Hebung der Effizienzpotentiale von zentraler Bedeutung (wenn auch Kosteneinsparungen für die weitere Intensivierung der Wachstumsstrategie genutzt werden sollten, da Österreich in beiden Bereichen von den "Best Performern" deutlich entfernt liegt). Hohe Effizienzreserven, die vor allem mit Blick auf demographischen Faktoren geschuldete zukünftige Ausgabenbelastungen gehoben werden müssen, scheinen weiters im Gesund-

heitssystem zu existieren (hier verweisen wir auf die zahlreichen Spezialuntersuchungen). Weniger bekannt ist, dass sich Österreich weit überdurchschnittlich hohe und auch steigende **Förderungen leistet**, deren **Effizienz und Zielgenauigkeit in vielen Fällen noch zu prüfen** wäre. Schließlich zeigt sich auch, dass die Verwaltungskosten im internationalen Vergleich zwar nur durchschnittlich hoch sind, aber immer noch weit über jenen vergleichbarer Länder liegen. Während im weiteren Verwaltungsbereich vor allem Ausgliederungen die Wertung schwierig machen, zeigen sich speziell in der Allgemeinen Hoheitsverwaltung noch beträchtliche, klar dokumentierbare Einsparungspotentiale.

Zur **dauerhaften Realisierung von Einsparungen** und zur Forcierung von Budgetumschichtungen im Sinne einer zukunftsorientierten Umgestaltung der Finanz- und Wirtschaftspolitik sollten insbesondere die **institutionellen Rahmenbedingungen** des gesamten Verwaltungshandelns in den jeweiligen Politikfeldern auf den Prüfstand gestellt werden. **Substantielle Effizienzgewinne und Einsparungen lassen sich nur realisieren, wenn die institutionellen Ursachen der identifizierten Mängel und Defizite beseitigt werden.** In der vorliegenden Studie konnten diesbezüglich mögliche Reformfelder und -maßnahmen allerdings nur abgesteckt werden, wenn auf die Rolle der Doppelgleisigkeiten und Kompetenzüberschneidungen im Förderungswesen oder die Bedeutung von Budgetregeln bei nachhaltigen Budgetkonsolidierungen verwiesen wird.

Im Unterschied zu punktuellen Einsparmaßnahmen geht es bei der Etablierung neuer Steuerungsstrategien nicht um die Identifikation von Einsparpotentialen *von außen*, sondern primär darum, die **Effizienzpotentiale innerhalb der Verwaltung durch Veränderungen der institutionellen Anreizstrukturen für die Verwaltungsakteure selbst zu mobilisieren.** Drei Punkte sind in diesem Kontext herauszustellen:

- Die exakte Quantifizierung der Effizienzpotentiale von Einzelmaßnahmen ist *ex ante* (also vor der Durchführung der Reformen) in den meisten Fällen nur schwer möglich.
- Kurzfristig entstehen bei der Implementierung von Reformmaßnahmen häufig zusätzliche **Anlaufkosten** (*up-front cost*), etwa durch Reibungsverluste bei der Re-Organisation von Verwaltungseinheiten oder durch Investitionsausgaben, z. B. bei der Einführung von neuen EDV-Systemen oder Internetplattformen im Zuge eines weiteren Ausbaus von *e-government*.
- Daraus folgt, dass **Strukturen im öffentlichen Sektor** aus den genannten Gründen auch **kaum geeignet sind, um kurzfristige Einsparungen zu lukrieren.** Institutionelle Reformen, die Anreizstrukturen der politischen und bürokratischen Entscheidungsträger ändern, entfalten in der Regel nur eine **mittel- bis langfristige Wirksamkeit.**

Verwaltungsreform

Prioritär sollte in diesem Zusammenhang eine umfassende Verwaltungsreform im Rahmen einer breit angelegten Reformkonzeption sein, durch welche die institutionellen Anreize für eine sparsamere Mittelverwendung im öffentlichen Sektor gestärkt werden. Das Spektrum von

Einzelmaßnahmen, die unter dem Begriff der Verwaltungsmodernisierung in Theorie und Praxis diskutiert werden, ist dabei überaus vielschichtig. Es reicht von Fragen der Leistungstiefenoptimierung (*outsourcing, contracting out*, PPP-Projekte), **Organisationsreformen** in der Verwaltung und der Neuordnung von Entscheidungsverantwortlichkeiten (Dezentralisierung vs. Zentralisierung, institutionelle Entflechtungen und Abbau von Doppelgleisigkeiten) über die Einführung neuer **(Budget-) Planungs- und Steuerungsinstrumente** bis hin zum Einsatz betriebswirtschaftlicher Informations-, Kontroll- und Personalmanagementtechniken in der öffentlichen Verwaltung. In einigen Einzelbereichen der Binnenmodernisierung der Verwaltungsstrukturen (Umsetzung von *e-government*) nimmt Österreich bereits heute eine internationale Vorreiterrolle ein. Der Einsatz neuer Steuerungsmechanismen befindet sich in Österreich in der Implementierungsphase. Auf der Bundesebene wurden im Rahmen eines Pilotprojekts die sogenannten "Flexi-Einheiten" eingerichtet, in denen eine weitgehend autonome, dezentrale Ressourcenverantwortung und neue Steuerungsmechanismen für öffentliche Dienststellen 'getestet' werden. Was jedoch fehlt, ist eine Flexibilisierung der Personalressourcen. Von zentraler Bedeutung wird in diesem Kontext vor allem das neue Bundeshaushaltsrecht sein, das in zwei Schritten ab 2009 und ab 2013 eingeführt wird. Um substantielle Reformenerfolge zu sichern, ist ein **umfassender Strategieentwurf** erforderlich.

Bundesstaats- und Finanzausgleichsreform

In der Gesamtschau zeigt sich besonders deutlich, dass praktisch alle angesprochenen Problemfelder in Zusammenhang mit Fragen der **föderativen Kompetenzaufteilung und der Regelung der finanzwirtschaftlichen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen Österreichs (Finanzausgleich i. w. S.)** stehen. Im Zentrum stehen stets intransparente, unklar abgegrenzte und **fragmentierte politische Entscheidungsverantwortlichkeiten** und verflochtene Finanzierungsverantwortlichkeiten. Dies trifft sowohl im Bildungswesen, wie auch im Gesundheitswesen, bei der Förderung von Forschung & Entwicklung und im allgemeinen Förderungswesen zu.

Die ausgeprägte Ausgabenneigung der Gebietskörperschaften (und ihrer an- oder ausgegliederten Fördergesellschaften) ist aus finanzwissenschaftlichem Blickwinkel darauf zurückzuführen, dass in der österreichischen Finanzverfassung das **Prinzip der institutionellen Kongruenz von Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung** praktisch vollkommen ausgehebelt ist. Institutionelle Inkongruenz beeinträchtigt vor allem deshalb die Effizienz des Mitteleinsatzes, weil die beschlossenen Ausgaben teilweise oder vollständig von den Bewohnern anderer Gebietskörperschaften finanziert werden. Damit werden für die Ortsansässigen die zu tragenden Kosten gesenkt, sodass für die Politik ein Anreiz besteht, die öffentlichen Ausgaben über das allokativ optimale Maß hinaus auszuweiten. Ein **umfassendes institutionelles Reformkonzept für den Bundesstaat und den Finanzausgleich** könnte daher vor allem an folgenden Punkten ansetzen:

- Kompetenzzflechtung im Rahmen einer umfassenden Bundesstaatsreform, mit dem Ziel, eine weitgehende Einheit von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung herzustellen;
- eine generelle Stärkung der Einnahmenautonomie und -verantwortlichkeit von Bund, Ländern und Gemeinden, verbunden mit einem Abbau gemeinschaftlicher Steuern;
- die weitere Entflechtung und Bereinigung des intragovernmentalen Transfersystems.

Hierzu sind beispielsweise im Österreich-Konvent in den Ausschüssen V (Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden) und X (Finanzverfassung) Überlegungen angestellt worden. Auch die von der Bundesregierung 2007 eingesetzte Expertengruppe Staats- und Verwaltungsreform hat sich eingehend mit Aspekten einer Bundesstaatsreform zum Zwecke der Effizienzverbesserung im öffentlichen Sektor beschäftigt, ohne dass es zu substantiellen Reformen in der politischen Praxis gekommen ist. In der vorliegenden Studie wurden einige Teilaspekte dieses Reformfeldes bei der Diskussion von institutionellen Verbesserungen in der Förderungsverwaltung aufgezeigt. Eine vollständige Debatte der Vielzahl von Möglichkeiten einer grundlegenden Strukturreform würde den Rahmen dieser Studie jedoch sprengen.

Anhang 1: Ökonomische Gliederung der Staatsausgaben

Die sogenannte 'ökonomische' Betrachtungsweise unterteilt die gesamten Staatsausgaben in einzelne Ausgabensachgruppen. Gemäß Kodifizierung nach ESVG 95 handelt es sich dabei um die folgenden Transaktionskategorien, die in der Summe die gesamten Staatsausgaben ergeben¹⁾:

Arbeitnehmerentgelt (D.1)

Arbeitnehmerentgelte umfassen sämtliche Geld- und Sachleistungen, die von der öffentlichen Hand an einen Arbeitnehmer als Entgelt für die geleistete Arbeit erbracht werden. Sie beinhalten die Bruttolöhne und -gehälter ebenso wie die (tatsächlichen und unterstellten) Sozialbeiträge der Arbeitgeber. Unterstellte Sozialbeiträge werden gebucht, wenn der Staat direkt Sozialleistungen an aktive oder ehemalige Beschäftigte auszahlt, denen keine Sozialbeiträge gegenüberstehen. Dies betrifft insbesondere die Beamtenpensionen²⁾.

Vorleistungen (Intermediärverbrauch) (P.2)

Vorleistungen, oder auch 'Intermediärverbrauch', messen den Wert der im staatlichen Produktionsprozess verbrauchten, verarbeiteten oder umgewandelten Waren und Dienstleistungen. Hierzu zählen etwa eingekaufte Sachleistungen wie Gebäudemieten. Nicht dazu gehört die Nutzung des Anlagevermögens, die anhand der Abschreibungen gemessen wird.

Bruttoinvestitionen (P.5)

Zu den Bruttoinvestitionen gehören vor allem die Bruttoanlageinvestitionen. Vorratsveränderungen und der Nettozugang an Wertsachen, die im privaten Sektor eine wichtige Position einnehmen, sind im Staatssektor wenig bedeutend.

Nettozugang an nicht produzierten Vermögensgütern (K.2)

Nichtproduzierte Vermögensgüter sind Grund und Boden, sowie sonstige materielle und immaterielle nichtproduzierte Vermögensgüter, die zur Produktion von Waren und Dienstleistungen verwendet werden können. Nettozugang ist der Erwerb abzüglich der Veräußerungen. Diese Ausgabenposition umfasst hauptsächlich die als negative Ausgaben gebuchten Nettoerlöse aus dem Verkauf von Liegenschaften, sowie die gleichermaßen als negative Ausgaben verbuchten staatlichen Einnahmen aus dem Verkauf von UMTS-Lizenzen.

Soziale Sachtransfers (D.6311 + D.6321 + D.63131)

Soziale Sachtransfers ("social transfers in kind via market producers") sind Ausgaben für Waren und Dienstleistungen, die von Marktproduzenten direkt an Haushalte geliefert werden, deren Ausgaben aber vom Staat refundiert oder direkt beglichen werden. Sie werden einzelnen privaten Haushalten von staatlichen Einheiten unentgeltlich (oder zu einem geringen Entgelt) als Sachleistung zur Verfügung gestellt. Soziale Sachleistungen inkludieren im Wesentlichen Ausgaben von staatlichen Stellen im Bildungs- und im Gesundheitswesen, etwa für Arztleistungen, Medikamente, Betrieb von Altenheimen und Kindergärten oder für Schulbücher³⁾.

Monetäre Sozialleistungen (D.62)

Dabei handelt es sich um Geldleistungen im Zusammenhang mit sozialen Risiken, die einerseits im Rahmen von sozialbeitragsfinanzierten Sicherungssystemen geleistet werden, und andererseits auch – wie Sozialhilfe oder Kindergeld – auf nicht-beitragsgestützten Ansprüchen beruhen. Die sozialen Risiken, welche Anlass für Sozialleistungen sein können, sind per definitionem Krankheit, Invalidität, Gebrechen, Arbeitsunfall, Berufskrankheit, Alter, Hinterbliebene, Mutterschaft, Familie, Beschäftigungsförderung, Arbeitslosigkeit, Wohnung, Ausbildung und allgemeine Bedürftigkeit.

Sonstige laufende Transfers (D.7)

Diese Position besteht im Sektor Staat aus einer Vielzahl von (meist monetären) Transferleistungen an unterschiedliche Empfänger und für unterschiedliche Zwecke. Darin enthalten sind:

Zahlungen des Staates an öffentliche Unternehmen, soweit diese Zahlungen der Deckung außergewöhnlicher Pensionslasten dienen;

wiederkehrende Zahlungen des Staates an private Haushalte als Prämien für Sparleistungen und laufende Transfers an private Verbraucher, sofern diese nicht bei den Sozialleistungen gebucht sind (z. B. Bausparprämien);

staatliche Erstattungen von Leistungen, die private Haushalte von Wohlfahrtseinrichtungen erhalten haben;

vom Staat an private Organisationen ohne Erwerbszweck (Gewerkschaften, Parteien, Verbraucherverbände, Kirchen, Sportvereine, etc.) gewährte Beihilfen und Zuschüsse, jedoch ohne jene Transfers, die zur Finanzierung von Investitionsausgaben bestimmt sind;

Leistungen des Staates im Rahmen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit;

Zahlung des Staates an die EU im Rahmen der auf dem Bruttosozialprodukt basierenden vierten Eigenmittelquelle.

In der nicht-konsolidierten Rechnung enthalten die sonstigen laufenden Transfers außerdem die ungebundenen Transferzahlungen innerhalb des Sektors Staat. In der Betrachtung des gesamten staatlichen Sektors werden die sonstigen laufenden Transfers allerdings konsolidiert ausgewiesen.

Subventionen (D.3)

Subventionen sind laufende Zahlungen ohne Gegenleistung an gebietsansässige Produzenten, die den Umfang der Produktion, die Verkaufspreise oder die Entlohnung der Produktionsfaktoren beeinflussen sollen. Sie umfassen unter anderem Import- und Exportsubventionen, Beschäftigungssubventionen, Zinszuschüsse und Subventionen für Maßnahmen zur Verringerung der Umweltverschmutzung, sowie Transferzahlungen an öffentliche Kapital- und Quasi-Kapitalgesellschaften, die gezahlt werden, um anhaltende Verluste aus ihrer laufenden Produktionstätigkeit auszugleichen, die darauf zurückzuführen sind, dass die von diesen Gesellschaften verlangten Preise aufgrund bewusster wirtschafts- oder sozialpolitischer Maßnahmen unter ihren durchschnittlichen Produktionskosten liegen.

Vermögenstransfers (D.9)

Ein Vermögenstransfer ist die ohne direkte Gegenleistung erfolgte Übertragung des Eigentums an einem Vermögenswert, eine Geldleistung oder die Aufhebung einer Verbindlichkeit seitens des Staates, wobei auf die Schuldtilgung verzichtet wird. Vermögenstransfers unterscheiden sich dadurch von laufenden Transfers, dass sie mit Verwendungsaufgaben für den Empfänger zum Erwerb von Vermögenswerten verknüpft sind. Es handelt sich vor allem (aber nicht ausschließlich) um öffentliche Investitionszuschüsse. Enthalten sind auch Entschädigungsleistungen des Staates für Vermögensverluste aufgrund von Naturkatastrophen und staatliche Übertragungszahlungen an nichtfinanzielle und Quasi-Kapitalgesellschaften zur Deckung von angesammelten Verlusten aus mehreren Geschäftsjahren. Vermögenstransfers innerhalb des Staatssektors werden herausgerechnet; die Position wird konsolidiert ausgewiesen.

Vermögenseinkommen (D.4)

Bei den Vermögenseinkommen handelt es sich vor allem um tatsächliche Zinsausgaben des Staates. Eventuelle Zinsausgaben, die intragovernmental zwischen staatlichen Einheiten abgewickelt werden, werden konsolidiert ausgewiesen.

Einkommen- und Vermögensteuern (D.5) und sonstige Produktionsabgaben (D.29)

Je nach institutioneller Ausgestaltung führen auch staatliche Einheiten Einkommen- und Vermögensteuern sowie mengen- und wertunabhängige Produktionsabgaben ab. Diese Positionen existieren nicht in allen Ländern, bzw. werden nicht für alle betrachteten Länder ausgewiesen.

Zunahme betrieblicher Versorgungsansprüche (D.8)

Hierunter werden Veränderungen der Deckungsrückstellungen für Pensionen im öffentlichen Sektor gebucht, auf die die privaten Haushalte einen fixierten Anspruch haben. Auch diese Position existiert nicht in allen Ländern, bzw. wird nicht für alle Länder ausgewiesen.

¹⁾ Siehe z. B. Eurostat (2007), S. 29ff. – ²⁾ Die Höhe wird anhand der künftigen Verpflichtungen der Arbeitgeber zur Bereitstellung von Sozialleistungen ermittelt. Die ideale Quelle für die Berechnung sind auf versicherungsmathematischen Überlegungen beruhende Schätzungen. Sind solche Schätzungen nicht verfügbar, ist auf andere Schätzverfahren zurückzugreifen. Einige Länder beispielsweise verwenden als Schätzwert die nachweisbaren sonstigen Sozialleistungen (vermindert um eventuelle Arbeitnehmerbeiträge). – ³⁾ Ein privater Haushalt, der eine Ware oder Dienstleistung kauft, deren Kosten ihm dann der Sozialversicherung vollständig oder teilweise erstattet werden, handelt praktisch für Rechnung dieser Institution. Der Erstattungsbetrag wird so gebucht, als ob die Ausgaben zu dem Zeitpunkt, zu dem der private Haushalt den Kauf vornimmt, direkt von der Institution der Sozialversicherung getätigt würden. Als Ausgabe des privaten Haushalts wird eine gegebenenfalls bestehende Differenz zwischen dem gezahlten Anschaffungspreis und dem Erstattungsbetrag gebucht. Letzterer wird somit nicht als laufender Geldtransfer der Sozialversicherung an die privaten Haushalte gebucht.

Anhang 2: Die funktionalen Ausgabenkategorien nach der Classification of the Functions of Government (COFOG)

Die COFOG-Gliederung unterteilt die Staatsausgaben in zehn sog. Abteilungen (*divisions*):

Allgemeine öffentliche Verwaltung (gf01)

Die Ausgabenkategorie "Allgemeine öffentliche Verwaltung" beinhaltet die staatlichen Ausgaben für die Legislativ- und Exekutivorgane, das Finanz- und Steuerwesen, auswärtige Angelegenheiten und für internationale Wirtschaftshilfe. Darüber hinaus werden in dieser Ausgabendivision allgemeine öffentliche Dienste (allgemeine Personalverwaltung, statistische Dienste) und für die Grundlagenforschung erfasst, die keiner der übrigen COFOG-Divisionen zugeordnet werden können. Der Großteil der staatlichen Zinsausgaben wird ebenfalls hier gebucht (in Österreich vollständig).

Verteidigung (gf02)

Diese COFOG-Abteilung beinhaltet die staatlichen Ausgaben für militärische und zivile Verteidigung, sowie Militärhilfe für das Ausland.

Öffentliche Ordnung und Sicherheit (gf03)

Die Ausgabenkategorie "Öffentliche Sicherheit" beinhaltet die staatlichen Ausgaben für Polizei, Feuerwehr, Gerichte und Justizvollzug.

Wirtschaftliche Angelegenheiten (gf04)

Die Kategorie beinhaltet die Ausgaben für allgemeine Infrastrukturpolitiken (Verkehr, Kommunikation) und sektorale Politiken (Landwirtschaft, Bergbau, Energieerzeugung sowie allgemeine Ausgaben für Handel und Arbeitsmarktpolitik).

Umweltschutz (gf05)

Hierunter fallen die Ausgaben für die Abfallwirtschaft (einschließlich Abwasserwirtschaft), die Vermeidung und Beseitigung von Umweltverunreinigungen, sowie für den Arten- und Landschaftsschutz.

Wohnungswesen und kommunale Gemeinschaftsdienste (gf06)

Hierbei handelt es sich um Ausgaben für das Wohnungswesen, Raumplanung und wichtige kommunale Infrastrukturleistungen (Wasserversorgung, Straßenbeleuchtung).

Gesundheitswesen (gf07)

Enthalten sind Ausgaben für medizinische Erzeugnisse, Geräte und Ausrüstungen, ambulante Behandlungen, stationäre Behandlungen und den öffentlichen Gesundheitsdienst.

Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion (gf08)

Hierunter werden staatliche Ausgaben für Freizeitgestaltung und Sport, Kultur, Rundfunk- und Verlagswesen sowie religiöse und andere Gemeinschaftsahngelegenheiten gebucht.

Bildungswesen (gf09)

Darunter fallen Ausgaben der verschiedenen Ebenen der formalen Bildung (Elementar- und Primärbereich, Sekundarbereich, postsekundärer nicht tertiärer Bereich, Tertiärbereich) sowie Hilfsdienstleistungen. Mit dem Bildungswesen zusammenhängende FuE-Aktivitäten sind ebenfalls eingeschlossen, aber in der Praxis ist es schwierig, diese Ausgaben von anderen Aufgabenbereichen, die vor allem in Hochschulen und anderen Bildungseinrichtungen wahrgenommen werden, abzugrenzen.

Soziale Sicherung (gf10)

COFOG-Abteilung 10 beinhaltet Ausgaben in den Kategorien Krankheit und Erwerbsunfähigkeit, Alter, Hinterbliebene, Familien und Kinder, Arbeitslosigkeit, Wohnraum, sonstige soziale Hilfe und FuE-Tätigkeiten im Bereich soziale Sicherung. Nicht dazu zählen medizinische Waren und Dienstleistungen, die Empfängern von Geld- oder Sachleistungen bereitgestellt werden.

In allen COFOG-Abteilungen werden überdies die zurechenbaren Aufwendungen für angewandte Forschung und Entwicklung gebucht.