

**WIFO**

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

 **ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR  
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG**

**Staatsausgaben und Wirtschaftswachstum in Europa**

**Der Beitrag der öffentlichen Ausgaben zur Lissabon-Strategie**

**Heinz Handler**

Wissenschaftliche Assistenz: Dietmar Klose

**Mai 2006**

# **Staatsausgaben und Wirtschaftswachstum in Europa**

## **Der Beitrag der öffentlichen Ausgaben zur Lissabon-Strategie**

**Heinz Handler**

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Mit finanzieller Unterstützung des Jubiläumsfonds der  
Oesterreichischen Nationalbank  
(Projektnummer 11040, Projektleiter: Gerhard Lehner)

Begutachtung: Margit Schratzenstaller  
Wissenschaftliche Assistenz: Dietmar Klose

Mai 2006

# Staatsausgaben und Wirtschaftswachstum in Europa

## Der Beitrag der öffentlichen Ausgaben zur Lissabon-Strategie

Heinz Handler

Inhaltsverzeichnis	Seiten
<b>Abstract</b>	<b>1</b>
<b>1. Einleitung</b>	<b>2</b>
<b>2. Zur Theorie und Messung des Wachstumsgehalts der Staatstätigkeit</b>	<b>7</b>
2.1 <i>Die Rolle des Staates in der Wachstumstheorie</i>	7
2.2 <i>Mess- und Schätzmethoden</i>	12
2.4 <i>Eingeschränkte Datenbasis</i>	14
<b>3. Staatsaufgaben und Staatsausgaben</b>	<b>17</b>
3.1 <i>Kernaufgaben des Staates</i>	17
3.2 <i>Staatsgröße und Wirtschaftswachstum</i>	19
3.3 <i>Struktur der Staatsausgaben und Zusammenhang mit dem Wirtschaftswachstum</i>	28
3.4 <i>Vertikale Verteilung der Staatsaufgaben im föderalen Staat</i>	28
3.4.1 <i>Zentralisierung oder Dezentralisierung der Staatstätigkeit?</i>	28
3.4.2 <i>Zentralisierungsgrad und Wirtschaftswachstum</i>	30
3.5 <i>Art der Finanzierung der Staatsausgaben</i>	32
3.6 <i>Effizienz der Staatstätigkeit</i>	33
3.6.1 <i>Theoretische Ansätze zur Erklärung von Ineffizienzen im öffentlichen Sektor)</i>	34
3.6.2 <i>Bewährte Konzepte bei praktischen Reformen</i>	36
<b>4. Öffentliche Finanzen und Lissabon-Strategie</b>	<b>38</b>
4.1 <i>Die Lissabon-Strategie und ihr "Neustart" im Jahr 2005</i>	38
4.2 <i>Die Rolle des öffentlichen Sektors in der Lissabon-Strategie</i>	51
4.3 <i>Qualität der öffentlichen Finanzen</i>	56
4.3.1 <i>Reform der Steuer- und Transfersysteme</i>	61
4.3.2 <i>Umschichtung der Staatsausgaben</i>	64

4.3.3	Fiskalische Stabilität	74
4.3.4	Budgetäre Institutionen zur Ausgabenkontrolle	78
4.4	<i>Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen</i>	80
<b>5.</b>	<b>Österreichs Position im europäischen Zusammenhang</b>	<b>83</b>
5.1	<i>Öffentliche Ausgaben im Rahmen der Nationalen Reformprogramme</i>	83
5.2	<i>Überblick über empirische Zusammenhänge in Europa</i>	95
5.3	<i>COFOG-Ausgabenstruktur im europäischen Vergleich</i>	105
5.4	<i>Transaktionen nach ESVG 1995</i>	111
5.5	<i>Internationale Erfahrungen mit fiskalischen Institutionen</i>	117
5.6	<i>Österreichische Ansätze zur Verbesserung der Qualität der öffentlichen Finanzen</i>	120
5.6.1	Charakteristika der österreichischen Finanzverfassung	120
5.6.2	Ein neues österreichisches Haushaltsrecht	122
5.6.3	Budgetäre Konzepte zur Ausgabenkontrolle	123
<b>6.</b>	<b>Zusammenfassende Bemerkungen</b>	<b>128</b>
	<b>Literaturhinweise</b>	<b>135</b>

## Abstract

Beim Frühjahrsgipfel 2005 der Staats- und Regierungschefs der EU wurde ein "Neustart" der Lissabon-Strategie proklamiert, wodurch die ins Stocken geratenen Anstrengungen zur Anhebung des langfristigen Wachstumspfad in der EU wieder belebt werden sollen. Der öffentliche Sektor kommt in dieser Strategie nur selten direkt ins Spiel, seinem Beitrag zu den Wachstumszielen von "Lissabon" wird aber im Sinne der endogenen Wachstumstheorie insgesamt ein hoher Stellenwert eingeräumt. Theoretische Analysen und empirische Untersuchungen können diese positive Sicht nicht immer bestätigen, weil der Staatseinfluss von den institutionellen Rahmenbedingungen und Verhaltensmustern sowie von den zeitbedingten Umständen in einem Land abhängt. Dazu gehören auch die Größe des Staatssektors sowie die Verteilung der Staatsaufgaben auf die einzelnen Gebietskörperschaften und die damit zusammenhängende Effizienz der Staatstätigkeit.

Die Lissabon-Strategie stellt die Forderung nach Erhöhung von Qualität und Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen auf. In der vorliegenden Studie werden diese Forderungen für den Bereich der Staatsausgaben näher untersucht und das wachstumsorientierte Reformpotenzial bei der Struktur der Ausgaben und bei den Institutionen zur Ausgabenkontrolle aufgezeigt. Die Studie greift die entsprechenden Hinweise in den Nationalen Reformprogrammen der EU-Mitglieder auf und leitet daraus die Möglichkeiten der Budgetpolitik ab, über eine Anpassung bei der Höhe und Struktur der Staatsausgaben zur Verwirklichung der Lissabon-Ziele beizutragen. Ein Ergebnis der Studie ist, dass sich Österreich im Großen und Ganzen auf dem Kurs der Lissabon-Ziele befindet: Die fiskalische Stabilität als wesentliche Rahmenbedingung scheint gewährleistet, und die Ausgabenquote hat sich unter dem Eindruck der Stabilitätsvorgaben in der Wirtschafts- und Währungsunion, aber auch der Lissabon-Strategie, merklich verringert. Darüber hinaus ist mit der geplanten Reform des Haushaltsrechts ein wichtiger Schritt gesetzt worden, die Ausgabenkontrolle in Zukunft noch zu verstärken.

Das Wachstumspotenzial könnte allerdings noch weiter verbessert werden, indem die Umschichtungen zu wachstumsträchtigen Staatsausgaben fortgesetzt und die Rahmenbedingungen insgesamt optimiert werden – z. B. durch eine Erhöhung der Wettbewerbsintensität im Dienstleistungssektor oder eine raschere Integration von Personengruppen mit bislang unterdurchschnittlicher Erwerbsbeteiligung in den Arbeitsmarkt. Darüber hinaus ist es dem österreichischen Verfassungskonvent nicht gelungen, sich auf Ausgabenregeln zu einigen und die Aufgabenverteilung auf die einzelnen Ebenen der Staatstätigkeit neu zu ordnen. Eine suboptimale föderale Verteilung der Staatsaufgaben senkt aber die Wachstumswirkungen der Staatsausgaben. Die Struktur der österreichischen Staatsausgaben unterstützt die Lissabon-Ziele nur teilweise: Der wachstumsorientierten Entwicklung der Forschungsausgaben stehen überdurchschnittliche hohe Ausgaben im Sozialbereich und bei den Subventionen gegenüber.

## 1. Einleitung

Die vorliegende Studie befasst sich mit dem Anliegen der europäischen Lissabon-Strategie, auf nationaler Ebene Reformen im Staatssektor zur Erreichung des langfristigen Wachstums- und Vollbeschäftigungsziels der EU einzusetzen. Vor dem Hintergrund der Diskussion in der EU sowie der budgetären Entwicklungen und Strukturen in den Mitgliedsländern geht es konkret um die Frage, welche Änderungen bei den Staatsausgaben in Österreich zu diesem Ziel beitragen können.

Die seit langem geführte Diskussion der Frage, **welche Aufgaben der Staat** in der Gesellschaft wahrnehmen soll und welchen Einfluss seine Tätigkeit auf die Verhaltensweisen und die Produktivität der privaten Wirtschaftssektoren ausübt, hat bisher weder in der Theorie noch in empirischen Untersuchungen zu eindeutigen Resultaten geführt. Zwar sind die empirischen Belege über den Staatseinfluss via ausgewählte Ausgabenkategorien auf das Wirtschaftswachstum überwiegend positiv, doch gibt es auch gegenteilige Schätzergebnisse. Sie scheinen die Einschätzung jener zu bestätigen, die die Staatstätigkeit nur als Hemmschuh für die private Wirtschaftstätigkeit sehen. In einer differenzierteren Betrachtungsweise haben beide Seiten etwas für sich, weshalb konkrete Aussagen für einzelne Ausgabenkategorien sowie spezifische Länder nur unter Berücksichtigung der rechtlichen, institutionellen und zeitlichen Rahmenbedingungen möglich sind.

Zu Beginn des neuen Millenniums konzentrierte sich die wirtschaftspolitische Diskussion in der EU auf das relativ schwache Wirtschaftswachstum, die als unzureichend empfundene Produktivitätsentwicklung und die steigende Arbeitslosigkeit in den europäischen Mitgliedstaaten. Ausfluss der damaligen Besorgnis war die Formulierung der **Lissabon-Strategie**: Der Europäische Rat von Lissabon legte im März 2000 für die EU ein "neues strategisches Ziel" fest, wonach die EU binnen 10 Jahren zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt mit dauerhaftem Wirtschaftswachstum, mehr und besseren Arbeitsplätzen sowie einem größeren sozialen Zusammenhalt entwickelt werden sollte. Fast zur gleichen Zeit nahm die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) Gestalt an. Sie brachte nicht nur eine Vereinheitlichung der Geldpolitik und die Einführung der Einheitswährung Euro für ihre nunmehr zwölf Mitglieder, sondern für alle EU-Mitglieder über den Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) auch die effektive Koordination der Budgetpolitiken. Der hierauf beruhende Policy Mix soll dazu beitragen, den langfristigen Wachstumspfad der EU-Wirtschaft anzuheben. Voraussetzung hierfür ist allerdings das Vorliegen einer integrierten Strategie, die nicht nur für eine effiziente Koordination der nationalen Budgetpolitiken auf EU-Ebene sorgt, sondern auch wachstumsförderliche Verbesserungen der Qualität und Nachhaltigkeit der nationalen öffentlichen Budgets – insbesondere auf der Ausgabenseite – sicherstellt.

Die **vorliegende Studie** ist jenen Aspekten der Lissabon-Strategie gewidmet, die mit der Struktur und Entwicklung der Staatsausgaben zusammenhängen. Sie greift jene Richtungen der Fachliteratur über die praktische Wirtschaftspolitik auf, die den Einfluss der Ausgaben des öffentlichen Sektors auf gesamtwirtschaftliche Produktivität und Wachstum zum Gegenstand haben. **Zweck der Studie** ist es, die von der Wachstumstheorie herausgearbeiteten wichtigsten Einflüsse des öffentlichen Sektors auf das Wirtschaftswachstum zu untersuchen und Optionen für Reformen im öffentlichen Sektor zu identifizieren, die einen positiven Beitrag zur Lissabon-Strategie zu leisten imstande sind. Die Lissabon-Strategie kommt auch bei methodischen Fragen der Politikgestaltung ins Spiel: Im Sinne der "offenen Methode der Koordinierung" werden Entwicklungen und Institutionen in anderen EU-Ländern analysiert und auf ihre Eignung für Benchmarking und allfällige Umsetzung auch in Österreich geprüft. Der Schwerpunkt der Studie liegt auf dem Reformpotenzial innerhalb der öffentlichen Ausgaben in Österreich, doch bilden die europäischen Erfahrungen den Hintergrund bzw. Bezugsrahmen.

Das **konkrete Forschungsprogramm** orientiert sich dabei schwerpunktmäßig an den institutionellen Gegebenheiten und den traditionellen Verhaltensmustern der Wirtschaftssubjekte in Österreich und behandelt u. a. die folgenden Problemkreise:

- Die *Aufgaben des Staates* aus dem Blickwinkel einer effizienten Allokation der Ressourcen, der wirtschaftlichen Stabilität und der sozialen Aspekte der Einkommens- und Vermögensverteilung: Für Österreich sind in diesem Zusammenhang die Diskussionen im "Österreich-Konvent" zur Verfassungsreform relevant, die u. a. eine Neuordnung der verfassungsmäßig festgelegten Aufgaben des Staates zum Gegenstand hatten. Ziel sollte es sein, die Rechts- und Verwaltungsverfahren zu vereinfachen und insgesamt die Kosten der Staatstätigkeit zu verringern und damit die wirtschaftlichen Aktivitäten im privaten Sektor zu stimulieren.
- Die *Zuweisung der Aufgaben* des öffentlichen Sektors auf die einzelnen Ebenen der Staatstätigkeit (fiskalischer Föderalismus) sowie die optimale Bereitstellung der Dienstleistungen von öffentlichen Gütern: Gefragt wird in diesem Zusammenhang auch, ob die Aufgabenverteilung zwischen öffentlichem und privatem Sektor der Wirtschaft, wie sie sich als Ausfluss des gesamtgesellschaftlichen Konsenses über die Zeit entwickelt hat, heute noch sinnvoll und effizient ist. Falls nicht, sind Überlegungen dazu anzustellen, wie diese Aufgaben zukunftsorientiert verteilt werden sollen. Dabei wird auch auf die Vorschläge der "Aufgabenreformkommission" (siehe *Raschauer*, 2001) und des "Österreich-Konvents" einzugehen und die Frage zu stellen sein, wie weit diese Vorschläge eine ökonomische Dimension und insbesondere auch Wachstumsrelevanz besitzen.
- Die gegenwärtige österreichische Bundesregierung hat sich zum Ziel gesetzt, die *Abgabenquote* (einschließlich Sozialversicherungsabgaben) bis 2010 (um etwa 4 Prozentpunkte) auf unter 40% zu senken. Die Steuerreform 2004/05 hat dazu bereits einen merklichen Beitrag geleistet. In Übereinstimmung mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt bleibt auch die mittelfristige Budgetkonsolidierung (ein "Nulldefizit über den Konjunk-

turzyklus" sowie eine Verringerung der Schuldenquote) als Ziel aufrecht, sodass in der Folge auch die Quote der Staatsausgaben gemessen am BIP sinken muss. Radikale Strukturänderungen und Budgetkürzungen stoßen auf den Widerstand der betroffenen Interessengruppen und sind daher häufig politisch nicht durchsetzbar. Manche Ausgabenkategorien und -höhen sind aber nur historisch erklärbar, ohne eine heute noch zu rechtfertigende Funktion zu erfüllen. Staatsausgaben können darüber hinaus auch durch Effizienzsteigerungen in der Produktion öffentlicher Güter und Dienstleistungen eingespart werden. In Österreich hat die Bundesregierung Maßnahmen zur Rechts- und Verwaltungsreform gesetzt, um die Kosten staatlicher Tätigkeit und die Verwaltungshürden für die Tätigkeit des privaten Sektors zu verringern. Welche Erfolge haben diese Reformen bisher gezeitigt und welche Effekte sind noch zu erwarten? Welche Ausgabenkategorien werden von künftigen Reformen am ehesten betroffen sein?

In der vorliegenden Studie werden aber nicht nur Aspekte mit direktem Österreich-Bezug behandelt, sondern auch die folgenden, die ganz allgemein für den Zusammenhang zwischen Staatstätigkeit und Wirtschaftswachstum relevant sind:

- In welchem Ausmaß sind *Größe und Struktur des öffentlichen Sektors* (gemessen an den Staatsausgaben) eines Landes durch die historische Entwicklung von Grundwerten und Institutionen der Gesellschaft bestimmt und haben daher nicht nur eine ökonomische Dimension? Antworten werden aus dem Studium der theoretischen und empirischen Literatur über die sozialen Werte eines Landes ebenso abgeleitet wie aus seinen verfassungsmäßigen und rechtlichen Traditionen. Als Beispiel seien empirische Studien angeführt, die zum Schluss kommen, dass Länder mit kontinentaleuropäischem Civil Law tendenziell langsamer wachsen als Länder unter einem (anglo-amerikanischen) Common Law System (siehe beispielsweise *La Porta et al., 1999*).
- Wie steht es um die *Qualität der öffentlichen Finanzen* (wiederum mit Schwerpunkt auf den öffentlichen Ausgaben) im Hinblick auf ihren Wachstumsbeitrag? Ist die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen angesichts der Herausforderungen einer alternden Bevölkerung für die Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte gesichert? Wird dadurch das Erfordernis der multilateralen Überwachung der fiskalischen Position im Sinne des Maastricht-Vertrages und des SWP abgedeckt?
- Welche Folgerungen könnte man aus den Erfahrungen der anderen EU-Länder für das Reformpotenzial sowie die Reformoptionen bei einzelnen *Ausgabenkategorien des öffentlichen Sektors* in Österreich ableiten? Zu betrachten sind jedenfalls die mit dem Wirtschaftswachstum unmittelbar im Zusammenhang zu sehenden Bereiche Bildung, Forschung und Entwicklung (F&E) sowie Infrastruktur, aber auch soziale Sicherung, Gesundheitswesen und allgemeine öffentliche Verwaltung.
- Wie weit hängen Größe und Effizienz des öffentlichen Sektors mit dessen *Zentralisierungsgrad* zusammen? Eine Reihe empirischer Studien kommt zum Ergebnis, dass stark zentral organisierte öffentliche Verwaltungen tendenziell einen größeren Umfang der Staatstätigkeit



tigkeit mit etwas geringerer Effizienz aufweisen, als dies bei weniger zentral geführten Verwaltungen der Fall ist. Wie müssten Reformen in Österreich und anderen föderal organisierten Staaten aussehen, damit sie zum Wirtschaftswachstum beitragen?

In der bisher vorliegenden **Literatur** sind diese Fragen nicht oder nicht ausreichend abgehandelt worden. Aus der österreichischen Perspektive fehlen Untersuchungen, die den Beitrag des öffentlichen Sektors zur Lissabon-Strategie und zur langfristigen fiskalischen Stabilität in der WWU systematisch darlegen. Daher wird zunächst die vorhandene theoretische und empirische Literatur zu diesem Themenkreis ausgewertet. Wichtige Inputs hierzu stammen von der OECD (z. B. *Journard et al.*, 2004), von der Europäischen Kommission (*European Commission*, 2002, 2003A, 2004, 2005) sowie von verschiedenen EU-Arbeitsgruppen (z. B. die Arbeitsgruppen des Wirtschaftspolitischen Ausschusses über das Altern und über die Qualität der öffentlichen Finanzen). Empirische Hinweise zu Österreich sind etwa bei *Dürnecker – Zagler* (2003) zu finden.

Die **Studie gliedert sich** in folgende Kapitel:

Im folgenden *Kapitel 2* werden die theoretischen Grundlagen aus der neoklassischen und der endogenen Wachstumstheorie aufbereitet, die für Fragestellungen der Lissabon-Strategie relevant erscheinen. Weiters werden Mess- und Schätzmethode sowie die bestehenden Probleme mit der Datenbasis erörtert.

In *Kapitel 3* wird untersucht, welche Aufgaben der Staat gemeinhin wahrnimmt und wie sich die relative Größe der Staatssektoren und die Struktur der staatlichen Aktivitäten auf das Wirtschaftswachstum auswirkt. Es werden die Kriterien diskutiert, nach welchen die Zuständigkeiten von öffentlichem und privatem Sektor sowie der verschiedenen Ebenen des öffentlichen Sektors für die Erledigung bestimmter Aufgaben optimal verteilt werden könnten. Als "optimal" wird dabei jene Aufgabenteilung verstanden, die das Wirtschaftswachstum bestmöglich unterstützt. Die Wachstumswirkungen hängen dabei auch von der Finanzierung der Staatsaufgaben und von der Effizienz ab, mit der diese Aufgaben erledigt werden.

In *Kapitel 4* wird auf den Beitrag des öffentlichen Sektors zur Lissabon-Strategie eingegangen, deren Ziel nach dem Neustart im Frühjahr 2005 schwerpunktmäßig die nachhaltige Verbesserung von Wachstum und Beschäftigung ist. Im Paket der "Integrierten Leitlinien" wird gefordert, die Qualität und die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen zu verbessern, gleichzeitig aber die monetäre und fiskalische Stabilität nicht zu gefährden. Unter "Qualität" der öffentlichen Finanzen wird die Wachstumsträchtigkeit von Budgetstrukturen unter den Nebenbedingungen der fiskalischen Stabilität und effizienter Institutionen zur Ausgabenkontrolle verstanden. Der Nachhaltigkeitsaspekt soll sicherstellen, dass auf einen langfristig beständigen Wachstumsbeitrag hingearbeitet wird.

*Kapitel 5* enthält eine Reihe von Vergleichen der europäischen Staaten und stellt Österreichs Position in Europa fest. Die Nationalen Reformprogramme der EU-Mitgliedstaaten vom Herbst 2005 lassen einen EU-weiten Vergleich der Bedeutung zu, die die einzelnen Länder dem Bei-

trag des öffentlichen Sektors zur Lissabon-Strategie beimessen. Hier werden nur die in den Nationalen Reformprogrammen vorzufindenden Hinweise bezüglich der Staatsausgabenseite ausführlicher behandelt. Darauf baut die empirische Untersuchung der Ausgabenstrukturen in den Mitgliedsländern der EU in der COFOG-Gliederung sowie nach Transaktionen des ESG auf. Ergänzt wird dies mit einer Darstellung der Regelungen und Institutionen für die Kontrolle der öffentlichen Ausgaben in ausgewählten Ländern der Welt. Abschließend werden die in Österreich bestehenden Ansätze zur Verbesserung der Qualität und Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen diskutiert und bewertet.

Die Ergebnisse der Studie werden im abschließenden *Kapitel 6* zusammengefasst.

## 2. Zur Theorie und Messung des Wachstumsgehalts der Staatstätigkeit

Dieses Kapitel behandelt die theoretischen und empirischen Grundlagen, die für die Untersuchung des Zusammenhanges von Staatsausgaben und Wirtschaftswachstum im Kontext der Lissabon-Strategie von Bedeutung sind. Der folgende Abschnitt befasst sich mit den theoretischen Grundlagen aus der Wachstumstheorie. In einem weiteren Abschnitt wird auf empirische Mess- und Schätzmethoden eingegangen, die in Studien zum Wirtschaftswachstum angewendet werden. Im letzten Abschnitt werden die Datenquellen beschrieben, die für die Untersuchung der in der Einleitung genannten Fragestellungen zur Verfügung stehen.

### 2.1 Die Rolle des Staates in der Wachstumstheorie

Die **Wachstumstheorie** versucht die Kanäle zu identifizieren, über die Beiträge zum langfristigen Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens (der Produktivität) geleistet werden. Es gibt zwei große Gruppen von Wachstumsmodellen<sup>1)</sup>:

- die *neoklassische (exogene) Wachstumstheorie* erklärt das Trendwachstum (zyklische Schwankungen werden ignoriert) durch einen nicht weiter untersuchten (exogenen) technischen Fortschritt; der Wirtschaftspolitik wird im einfachen "Solow-Modell" kein Einfluss auf das Wachstum zugeschrieben, sie kann nur den Output pro Kopf permanent auf ein neues Niveau verschieben, dies ändert jedoch die Wachstumsrate nur kurzfristig während der Anpassungsphase;
- die *Neue (endogene) Wachstumstheorie* erklärt den technischen Fortschritt im Modell selbst; der Wirtschaftspolitik werden über die Investitionen Gestaltungsmöglichkeiten eingeräumt, sie kann auch das langfristige Wirtschaftswachstum beeinflussen, d. h. den Wachstumspfad selbst anheben.

Ausgangspunkt aller wachstumstheoretischen Analysen ist auch heute in der Regel noch das **neoklassische Wachstumsmodell** von *Solow* (1956) und *Swan* (1956). In ihren parallelen Überlegungen kritisierten sie das keynesianische Harrod-Domar-Modell<sup>2)</sup>, griffen aber einige der Annahmen auf, die sich dort schon finden (z. B. den exogenen technischen Fortschritt). Sie entwickelten ein Modell auf der Basis einer neoklassischen Produktionsfunktion mit den Produktionsfaktoren Kapital und Arbeit unter konstanten Skalenerträgen und positiven, aber abnehmenden Grenzproduktivitäten der beiden Produktionsfaktoren (im Gegensatz zur fixen

---

<sup>1)</sup> *Galor* (2005) forciert darüber hinaus eine übergreifende Wachstumstheorie ("unified growth theory"), die zur Erklärung aller Wachstums- und Stagnationsphasen, beginnend mit der Malthusianischen Stagnationstheorie des 18. Jahrhunderts, herangezogen werden kann.

<sup>2)</sup> Das Wachstumsmodell von *Harrod* (1939) und *Domar* (1946) litt unter dem Problem, dass gleichgewichtiges Wachstum instabil (stets "auf des Messers Schneide") war und Abweichungen vom Gleichgewicht nicht von selbst korrigiert wurden.

Kapitalproduktivität im Harrod-Domar-Modell). Solange sich die Wirtschaft nicht im langfristigen Gleichgewicht befindet, wird Kapital unter der Annahme akkumuliert, dass die über das Sparen finanzierten Bruttoinvestitionen größer sind als die Abschreibungen – also Nettoinvestitionen stattfinden. Sobald das Gleichgewicht erreicht ist, dienen Investitionen nur noch dazu, die Kapitalausstattung der Arbeit konstant zu halten. Erhöht sich etwa die Sparquote permanent, dann erhöht sich die Kapitalausstattung und es kommt zu einer einmaligen Anpassung des Outputs. Die betreffende Wirtschaft ist im Anschluss etwas wohlhabender als zuvor – die Wachstumsrate selbst wird langfristig nicht verändert. Umgekehrt gilt bei einer wachsenden Bevölkerung, dass die Kapitalausstattung je Arbeitseinheit sinkt und damit auch der Output pro Kopf kleiner wird.

Das für die Wirtschaftspolitik relevante Ergebnis des Solow-Modells ist aber, dass staatliche Maßnahmen zur Erhöhung der Spar- und Investitionsquote bzw. zur Erhöhung des technischen Fortschritts den Output pro Arbeitseinheit einmalig und während einer gewissen Anpassungsphase an das neue langfristige Gleichgewicht steigern können, nicht jedoch auf Dauer die Wachstumsrate des Outputs.

Die aus diesem Grunde häufig geäußerte Kritik an der wirtschafts- bzw. wachstumspolitischen "Unbrauchbarkeit" der neoklassischen Wachstumstheorie geht wohl insofern zu weit, als sich Ökonomien in der Realität überwiegend in Übergangsphasen und nur selten in einem dynamischen Steady-state-Gleichgewicht befinden. Für die (oft langen) Anpassungsphasen gilt aber, dass die Wirtschaftspolitik über eine Veränderung des Spar- und Investitionsverhaltens ebenso wie über eine Einflussnahme auf demographische und technologische Parameter den Wohlstand der Bevölkerung sehr wohl mitgestalten kann. Darüber hinaus liegt dem Solow-Modell die Annahme zugrunde, dass die Produktionsfaktoren effizient genutzt werden. Die wirtschaftspolitische Praxis hat aber oft mit lange anhaltenden Situationen zu tun, in denen die Produktionsfaktoren unter- oder überausgelastet sind und Maßnahmen zu treffen sind, um normale Vollauslastung zu erreichen (vgl. hierzu auch *Ahn – Hemmings*, 2000).

In verschiedenen **Erweiterungen** wurde versucht, das ursprüngliche Solow-Modell näher an die in der Realität zu beobachtenden "stylised facts" anzupassen. Kalibrierungen des Solow-Modells haben ergeben, dass mit dem physischen Kapital allein manche Phänomene in der realen Weltwirtschaft (langfristig bestehende Einkommensunterschiede zwischen den Ländern, langsame Konvergenz) nicht erklärt werden können. Die Vorschläge zur Verbesserung des Solow-Modells gingen in zwei Richtungen:

- Es wurde mit *externen Effekten* argumentiert, wonach die Kapitalerträge nicht nur den Kapitalbesitzern zugute kämen, sondern der Wirtschaft insgesamt (*Arrow*, 1962, *Romer*, 1986). Auf die große Bedeutung von internationalen externen Effekten haben *Klenow – Rodríguez-Clare* (2005) hingewiesen: Nach ihren Berechnungen betrüge das Welt-BIP heute nur etwa 6% des tatsächlichen Niveaus (3 Bill. US\$ statt 50 Bill. US\$), hätte es nie externe Wissenseffekte gegeben, indem die Länder der Welt ihren Wissensstand miteinander austauschten.

- *Mankiw et al.* (1992) haben den Kapitalbegriff erweitert und *Humankapital* in einer Weise in das Solow-Modell eingeführt, die nicht zu endogenem Wachstum führt (anders als im weiter unten zu behandelnden "AK-Modell" von Rebelo). Im Gegensatz zum arbeitssteigernden technischen Fortschritt bei Solow geht Humankapital hier als separater Produktionsfaktor in die Produktionsfunktion ein. Eine der Implikationen dieses Modells ist die im Vergleich zum Solow-Modell langsame Konvergenz zum langfristigen Gleichgewicht, wodurch die transitorischen Effekte des höheren Investitionswachstums länger anhalten (vgl. auch *Mankiw*, 1995).

Im Gegensatz zu diesen Entwicklungen erklärt die *Real-business-cycle-Theorie* kurzfristige Produktionsschwankungen durch stochastisch auftretende exogene Produktivitätsschocks (z. B. *Kydland – Prescott*, 1982). Temporäre stochastische Schocks verursachen nur temporäre Abweichungen vom Potenzialoutput. Das Trendwachstum ist ebenfalls stochastisch und bleibt in diesem Modell unerklärt. Die Wirtschaftspolitik hat keinen Einfluss auf das Wirtschaftswachstum, der sich von dem anderer Marktteilnehmer unterscheiden würde.

Die Diskussion über **endogene Wachstumsmodelle** hat sich entwickelt, weil die neoklassischen Modelle die Wachstumsphänomene der Wirklichkeit nur unbefriedigend erklären und für eine aktive Wachstumspolitik des Staates nur wenige Ansatzpunkte bieten konnten. *Kaldor* (1961) hat diese in der Empirie langfristig zu beobachtenden Wachstumsphänomene zu "stylized facts" zusammengefasst, die später von *Romer* (1989) zu den folgenden langfristig und allgemein zu beobachtenden Trends kondensiert wurden:

- große Unterschiede im Produktivitätswachstum zwischen den Ländern
- keine Tendenz zur Abnahme des Produktivitätswachstum über die Zeit
- langfristig ununterbrochene Zunahme der Kapitalausstattung pro Arbeiter
- ein weitgehend konstanter Kapitalkoeffizient
- eine über die Zeit weitgehend konstante Ertragsrate des Kapitals
- über die Zeit ziemlich konstant bleibende Lohn- und Gewinnquoten

In den endogenen Wachstumsmodellen wird versucht, den technischen Fortschritt aus dem Modell heraus zu erklären und damit das langfristige Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens von Investitionsentscheidungen abhängig zu machen. Unter "Investitionen" werden dabei nicht nur materielle Investitionen verstanden, sondern auch Investitionen in Humankapital sowie F&E-Ausgaben. Die großen Vorteile dieser Modelle sind einerseits, dass sie nicht nur Niveauveränderungen, sondern auch das Wachstum der Produktivität behandeln können, und dass andererseits grundsätzlich auch die Wirtschaftspolitik den Wachstumsprozess beeinflussen kann. Dies geschieht direkt über Steuern und Ausgaben und indirekt über institutionelle Reformen. Permanente Veränderungen der ökonomischen Parameter können die Wachstumsrate permanent ändern, temporäre Schocks verursachen dagegen nur Niveauveränderungen.

Um **Wachstumspolitiken** zu analysieren, bedarf es somit eines theoretischen Rahmens, in welchem Wachstum endogen ist, also vom wirtschaftlichen Umfeld abhängt. Endogene Wachstumsmodelle müssen den langfristigen technischen Fortschritt und das Produktivitätswachstum berücksichtigen, damit nicht die abnehmende Grenzproduktivität des neoklassischen Modells das gesamte Wachstum absorbiert. Die Humankapitalakkumulation generiert externe Effekte, wodurch die Skalenerträge bei Ausweitung der Produktion nicht sinken (Romer, 1986, Lucas, 1988) – die langfristige Entwicklung wird dadurch endogen.

Als Basismodell der endogenen Wachstumstheorie ist das "AK-Modell" (Rebelo, 1991) noch durch neoklassische Züge gekennzeichnet: Es postuliert, dass das Wirtschaftswachstum von der Akkumulation von Kapital in einem weiteren Sinn (physisches Kapital und Humankapital) abhängt, wobei Humankapital akkumuliert wird, wenn technischer Fortschritt auftritt. Rebelo unterstellt weiterhin vollkommene Konkurrenz, er geht aber – im Gegensatz zu den abnehmenden Erträgen im neoklassischen Modell – von konstanten Erträgen der Kapitalakkumulation aus, d. h. Grenzprodukt und Durchschnittsprodukt sind gleich. Nicht mehr unterschieden wird zwischen Kapitalakkumulation und technischem Fortschritt. Die unmittelbare Implikation dieses Modells für die Wirtschaftspolitik ist, dass eine höhere Sparquote zu mehr Kapitalakkumulation führt und damit über den technischen Fortschritt das Wachstum fördert. Die treibenden Wachstumskräfte sind Sparen und Kapitalakkumulation – nicht neue Ideen und Innovation.

Das Rebelo-Modell behandelt den technischen Fortschritt zunächst nicht explizit, es ist daher in der Ausgangsversion nur eingeschränkt für wirtschaftspolitische Fragestellungen verwendbar. Hier setzen manche Erweiterungen an, meist unter der Annahme unvollkommener Märkte. Aghion – Howitt (2005) unterscheiden zwei Arten von *innovationsbasierten Wachstumsmodellen*:

- Im *Romer-Ansatz* (Romer, 1990) ist die aggregierte Produktivität eine Funktion der Produktdiversifikation: Produktivität durch Vielfalt statt Qualität. Innovationen führen zu neuen (nicht unbedingt auch besseren) Produktvarianten. Dieser Ansatz entwickelte sich aus der Neuen Außenhandelstheorie, die die Wirkung von technologischen Spillovers betont: Die Produktivität der für die Entwicklung eines neuen Produktes erforderlichen Ressourcen ist dort umso höher, je höher die Zahl der bereits existierenden Produktvarianten ist.
- Die *Schumpetersche Wachstumstheorie* (Aghion – Howitt, 1992, 1998, 2005) wurde aus der modernen Industrieorganisationstheorie abgeleitet und legt den Fokus auf qualitätsverbessernde Innovationen, durch welche alte Produkte obsolet werden (und bezieht sich damit auf Schumpeters "kreative Zerstörung"). Der technische Fortschritt ist Ausfluss der Marktmacht des innovativen oligopolistisch agierenden Unternehmers, Produktivitätsverbesserungen ergeben sich durch gezielte Allokation von Forschungsmitteln.

Grossman – Helpman (1991) haben ein Modell mit endogenen Innovationen formuliert, in welchem die Beziehung zwischen Kapitalstockwachstum und Wirtschaftswachstum jener im traditionellen neoklassischen Modell entspricht: Im langfristigen Gleichgewicht wachsen die beiden Aggregate gleich rasch, und Investitionssteigerungen haben nur einen temporären Effekt auf die Wachstumsrate des Pro-Kopf-Einkommens. Wichtige Ergebnisse dieses Modells sind (i) die Ressourcenallokation zugunsten von Innovation wird im Modell selbst auf Basis von gewinnmaximierendem Verhalten bestimmt; (ii) Innovationen und Wachstum hängen von der Größe des Marktes, von der Produktivität der Arbeit im Forschungssektor und von der Marktmacht der Unternehmen beim Absatz ihrer Produkte ab; (iii) der Staat kann die langfristige Wachstumsrate insbesondere durch die für Innovationen zur Verfügung gestellten Ressourcen beeinflussen.

Easterly (2005) klassifiziert die Wachstumsmodelle in solche mit starken und solche mit schwachen langfristigen Wirkungen der Wirtschaftspolitik, und zwar nicht entlang der Trennlinie zwischen neoklassischen und endogenen Modellen, sondern in Abhängigkeit vom Gewicht des Kapitals (physisches und Humankapital) in der Produktionsfunktion, der Rate der Kapitalakkumulation und des technischen Fortschritts, des Verlaufs der Grenzertragskurve und letztlich auch von der Glaubwürdigkeit der wirtschaftspolitischen Aktivitäten. Seine Analyse nährt die Skepsis gegenüber makroökonomischen Eingriffen in die Wirtschaft. Sie unterstützt aber die Auffassung, dass die institutionellen Rahmenbedingungen (wie Rechtssicherheit, Wettbewerbsregime), die nicht von heute auf morgen geändert werden können, entscheidend für das Wachstum und damit für den Unterschied im Entwicklungsniveau der Länder sind.

**Zusammenfassend** ist festzuhalten, dass die endogene Wachstumstheorie wegen der Vielfalt der Ansatzpunkte für wachstumspolitische staatliche Maßnahmen, die sie bietet, und der damit verbundenen Handlungsmöglichkeiten ein attraktives Fundament für die Wirtschaftspolitik liefert. Doch muss auch hier akzeptiert werden, dass eine permanente Anhebung des Wachstumspfad es nur unter bestimmten einschränkenden Annahmen zu erzielen ist. Man muss dabei nicht so weit gehen wie Burgstaller – Stieber (2004: 8), die die nationalen Umsetzungsmöglichkeiten der Lissabon-Strategie zu einer empirischen Frage nach der Gültigkeit der endogenen Wachstumstheorie machen. Jedenfalls gilt, dass Maßnahmenpakete, wie sie im Rahmen der Lissabon-Strategie zur permanenten Anhebung des Wachstumspfad es der EU-Wirtschaft verschrieben werden, nur in einer Wirtschaft wirken, die dem Modell der endogenen Wachstumstheorie entspricht.

Die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Lissabon enthalten zwar keine konkreten Hinweise auf das Wachstumsmodell, das die Staats- und Regierungschefs im Jahr 2000 der Formulierung ihrer Wachstumsstrategie zugrunde legten, doch spricht die Vielzahl und die Art der von der Strategie angesprochenen wirtschaftspolitischen Maßnahmenbereiche für eines der endogenen Wachstumsmodelle. Dies steht nicht im Widerspruch zum neoklassisch orientierten Ausgangsmodell für die europäische Integration (Zollunion bei weltweitem Freihandel, Binnenmarktliberalisierungen etc.), sondern manifestiert die inzwischen die mit dem Binnen-

markt verbundenen Änderungen in den Produktions- und Absatzbedingungen (z. B. vermehrte Ausnützung steigender Skalenerträge).

## 2.2 Mess- und Schätzmethoden

Die theoretischen Wachstumsmodelle können mit der Wirklichkeit nur dann fruchtbringend konfrontiert werden, wenn die **Modellvariablen gemessen** werden können und für sie ausreichendes Datenmaterial zur Verfügung steht. Wie schon aus den im vorhergehenden Abschnitt kurz skizzierten unterschiedlichen Modellkonstruktionen ersichtlich ist, bereitet die konkrete Definition der Variablen einige Schwierigkeiten. So gibt es für den **Produktionsfaktor "Kapital"** ganz unterschiedliche Abgrenzungen und daher auch unterschiedliche Messmethoden. Die am häufigsten verwendete Methode basiert auf dem "Perpetual Inventory"-Verfahren, das den Kapitalstock als die über die Zeit kumulierten Nettoinvestitionen misst. Diese Methode muss folgende Schwierigkeiten überwinden:

- Es bedarf einer Annahme über die Lebensdauer der neu angeschafften Kapitalgüter, in der Regel in Form einer konkreten Abschreibungsmethode.
- Die Art der Preisbereinigung von nominellen Werten entscheidet darüber, ob der technische Fortschritt korrekt vom realen Kapitalstock separiert werden kann.

Beim **Produktionsfaktor Humankapital** stellt sich die Frage, wie die *Dauer und Qualität der Ausbildung* gemessen werden kann. Die Zahl der Ausbildungsjahre in den einzelnen Ausbildungsstufen ist vor allem in Querschnittsanalysen über viele Länder oft ein zu einfaches Maß, um die faktischen Unterschiede im Humankapital adäquat zu erfassen. Manchmal wird daher vom *Lohnniveau* auf die Qualität geschlossen; dies setzt aber voraus, dass die Löhne auf (internationalen) Wettbewerbsmärkten gebildet werden und das Grenzprodukt der Arbeit repräsentieren. Dem steht die Erfahrung gegenüber, dass Einkommensverteilungen ebenso wie Lohnbildungsprozesse deutliche nationale Charakteristika aufweisen und daher von Land zu Land sehr verschieden sein können. Manche Autoren weichen daher der Qualitätsmessung über das Lohnniveau aus und suchen andere Näherungsgrößen wie die Zahl der Schüler je Lehrer, die Ausbildungsausgaben des Staates je Schüler oder Student oder die Drop-out-Rate von Schülern. Allen diesen Varianten ist gemeinsam, dass sie nur unter einschränkenden Annahmen und näherungsweise dem beabsichtigten Messzweck genügen.

Für die **empirische Abschätzung** der von der Theorie angebotenen Wachstumsfaktoren werden in der Literatur (vgl. *Durlauf et al., 2005*) sehr unterschiedliche Verfahren angewendet, im Vordergrund bei neoklassischen Grundannahmen steht aber das "growth accounting". Dabei wird an Hand von definitorischen Ex-post-Beziehungen versucht, den Einfluss der bekannten Faktoren herauszurechnen, um die nicht näher spezifizierbare Restkomponente zu isolieren. Hat man die Produktionsfaktoren "richtig" gemessen, entspricht diese Restgröße der "Multifaktorproduktivität" (das so genannte "Solow residual"). Dabei empfiehlt sich die Verwendung einer Cobb-Douglas-Produktionsfunktion, weil Daten über deren Parameter (die partiellen Outputelastizitäten der Produktionsfaktoren) im Allgemeinen leicht verfügbar sind (als Anteile von



Arbeit und Kapital am Volkseinkommen). Im Hintergrund steht hier wiederum die Annahme der vollständigen Konkurrenz, die in der Praxis allerdings nur selten erfüllt ist. Eine hohe Restgröße war als Ergebnis der frühen Schätzungen solcher Produktionsfunktionen die Regel und deutet darauf hin, dass nicht alle Produktionsfaktoren vollständig erfasst oder richtig gemessen wurden.

Die allmähliche Verbesserung der Datensituation hat es in den letzten Jahren vermehrt ermöglicht, länderübergreifende *Querschnittsanalysen* vorzunehmen. Üblicherweise werden langjährige Durchschnitte der Pro-Kopf-Einkommen vieler Länder als abhängige Variablen verwendet, um Einkommensdifferenzen zwischen den Ländern zu erklären. Daneben sind Einzelgleichungen mit Zeitreihen für bestimmte Länder ebenso üblich wie Paneldaten, die sowohl die Zeitdimension (oft zusammengefasst zu Fünfjahresperioden, um kurzfristige Schwankungen auszugleichen) als auch die Querschnittsdimension erfassen. Ein Hauptproblem bei Querschnittsanalysen ist die Vergleichbarkeit der Daten, ein anderes der mögliche Einfluss von Ausreißern in den Daten verbunden mit der Frage, welche Datenpunkte als Ausreißer zu qualifizieren sind.

Manche der Querschnittsanalysen versuchen, die Einkommensunterschiede zwischen den Ländern auf die *unterschiedlichen Rahmenbedingungen* in den betrachteten Ländern zurückzuführen und diese durch entsprechend formulierte erklärende Variablen zu erfassen. Beispiele sind makroökonomische Faktoren, das Rechtssystem, politische Stabilität und religiöse Einflüsse oder die weiter unter noch näher zu erörternde Größe und Effizienz des Staatssektors. Gerade bei diesen Systemeinflüssen taucht immer wieder die Frage nach der Kausalitätsrichtung (der *Endogenität der Variablen*) auf. Eine typische Frage wäre, ob sich Umfang und Qualität des Humankapitals auf das Wirtschaftswachstum auswirken oder ob Wirtschaftswachstum die Bildung von Humankapital ermöglicht. In vielen Fällen werden die Beziehungen zwischen zwei Variablen wechselseitig sein, sodass es spezieller Regressionstechniken (z. B. der Verwendung von *instrumental variables*) bedarf, um zu konsistenten Parameterschätzungen zu gelangen.

Die Endogenitätsfrage ist besonders für die Wirtschaftspolitik relevant, wie an folgendem Beispiel aus *Ahn – Hemmings* (2000: 15) erläutert werden kann: Ergebnis einer Schätzung sei, dass eine 10%ige Zunahme der durchschnittlichen Ausbildungsjahre mit einer Zunahme der Wachstumsrate um 0,5 Prozentpunkte korreliert. Wird dieses Ergebnis von der Wirtschaftspolitik als Daumenregel für den Einsatz der Ausbildungszeit zur Wachstumssteuerung verwendet, können sich enttäuschende Folgen einstellen, wenn nicht gleichzeitig auch die mögliche Endogenität geprüft wurde. So kann das Wachstum beispielsweise zusätzlich von der Kapitalakkumulation beeinflusst werden, die sich möglicherweise auch auf die Nachfrage nach Ausbildung auswirkt. Dann kann eine Politik, die nur die Ausbildungsjahre steuert, ohne die Kapitalakkumulation zu erhöhen, zu einem niedrigeren Wachstumseffekt führen, als durch die Ausgangskorrelation möglich erschien.

## 2.4 Eingeschränkte Datenbasis

Detailliertere Vergleiche zwischen den EU-Staaten stoßen teilweise an die Grenzen der **Datenverfügbarkeit** und **Datenqualität**. Um die vorhandene Information auszuschöpfen, werden verschiedene Datenquellen verwendet, weshalb sich die Abgrenzungen der Daten über alle Länder nicht immer decken – auch nicht unbedingt jene einer bestimmten Datenquelle. In der vorliegenden Studie wurde versucht, Inkonsistenzen in den Daten so weit wie möglich auszuschalten.

Für die öffentlichen Ausgaben insgesamt und eine Aufgliederung nach wirtschaftlichen Kategorien liefern Eurostat und die OECD die wichtigsten Datenquellen. **Eurostat** verfügt über Daten im Rahmen des "Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen 1995" (ESVG 1995), und zwar für Gesamtausgaben des öffentlichen Sektors<sup>3)</sup> sowie für folgende Untergliederungen:

- Funktionale Gliederung (Klassifikation der Aufgabenbereiche des Staates – Classification of Functions of Government – COFOG)
- Gliederung nach *Transaktionsarten*
- Gliederung nach *staatlichen Ebenen*

Man kann also an Hand dieser Daten nachvollziehen, wofür der Staat in welchen Bereichen und auf welcher Ebene Mittel bereitstellt. Allerdings gibt es vollständige Daten nur für wenige Jahre. Die COFOG-Daten<sup>4)</sup> sind zwar auf jährlicher Basis grundsätzlich von 1990 bis 2003 verfügbar, doch bestehen nach wie vor bedeutende Lücken<sup>5)</sup>. Für Österreich gibt es beispielsweise Daten nur ab 1995. Die neuen Mitgliedstaaten der EU beginnen erst allmählich, die Ratsverordnung zum ESGV95<sup>6)</sup> umzusetzen, derzeit besteht nur für 2003 eine umfassende Datenbasis (Pulpanova, 2005). Die Daten nach den 10 COFOG-Kategorien sind von den Mitgliedstaaten in Tabelle 1100 des Lieferprogramms für das ESGV 1995 jährlich zum Jahresende an Eurostat zu übermitteln<sup>7)</sup>. Für Österreich besteht diese Verpflichtung seit 2001 für den Zeitraum ab 1995. Derzeit sind Daten für die Periode 1995 bis [2002] verfügbar, und zwar auch in einer Untergliederung in Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherung.

---

<sup>3)</sup> Der Sektor Staat umfasst als Teilsektoren den Bund (Zentralstaat), die Länder, Gemeinden und die Sozialversicherung.

<sup>4)</sup> Die ursprüngliche COFOG-Klassifikation aus 1980 wurde von der OECD revidiert und im März 1999 von der Statistischen Kommission der Vereinten Nationen beschlossen. Die revidierte Version wurde mit Verordnung (EG) 113/2002 der Kommission vom 23. Jänner 2002 in das ESGV95 übernommen.

<sup>5)</sup> Nach Revelin (2003) waren 2003 von allen 15 EU-Staaten vollständige Daten nur für die Jahre 1999, 2000 und 2001 verfügbar.

<sup>6)</sup> Verordnung (EG) Nr. 2223/96 des Rates vom 25. Juni 1996.

<sup>7)</sup> Der konkrete Inhalt der "Tabelle 1100 – Ausgaben des Staates nach Aufgabenbereichen" wurde in der Verordnung 1500/2000 vom 10. Juli 2000 zur Durchführung der Verordnung 2223/96 festgelegt. Die Daten nach Tabelle 11 sind im Zeitpunkt t + 12 Monate zu liefern. Für die Gesamtausgaben des Staates gibt es in der Regel neuere Daten als jene nach der COFOG-Gliederung. Die neueren Daten sind nun in Tabelle 2 des ESGV 1995 enthalten. Sie sind als vorläufige Daten im Zeitpunkt t + 3 Monate und als endgültige Daten im Zeitpunkt t + 8 Monate zu liefern.

Die von Eurostat veröffentlichten Daten in der COFOG-Gliederung enthalten Informationen über die Gesamtausgaben sowie über folgende 10 Aufgabenbereiche (in Klammern die COFOG-Codes)<sup>8)</sup>:

- Allgemeine öffentliche Verwaltung (GF.01)
- Verteidigung (GF.02)
- Öffentliche Ordnung und Sicherheit (GF.03)
- Wirtschaftliche Angelegenheiten (GF.04)
- Umweltschutz (GF.05)
- Wohnungswesen und kommunale Einrichtungen (GF.06)
- Gesundheitswesen (GF.07)
- Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion (GF.08)
- Bildungswesen (GF.09)
- Soziale Sicherung (GF.10)

Jede Datenkategorie ist nach einer Reihe von *Transaktionsarten gemäß ESVG 1995* unterteilt, insbesondere:

- Vorleistungen (Code des ESVG 1995: P.2)
- Bruttoinvestitionen (P.5)
- Arbeitnehmerentgelt (D.1)
- Sonstige Produktionsabgaben (D.29)
- Subventionen (D.3)
- Vermögenseinkommen (D.4)
- Einkommens- und Vermögenssteuern (D.5)
- Monetäre Sozialleistungen (D.62)
- Soziale Sachleistungen (D.631)
- Sonstige laufende Transfers (D.7)
- Zunahme betrieblicher Versorgungsansprüche (D.8)
- Vermögenstransfers (D.9)
- Nettozugang an nicht produzierten Vermögensgütern (K.2)

Werden die Staatsausgaben in der COFOG-Gliederung in *konsolidierter Version* ausgewiesen, dann bleiben die laufenden Transfers (D.73), die sonstigen Vermögenstransfers (D.99) und die Investitionszuschüsse (D.92) innerhalb des Staatssektors unberücksichtigt.

---

<sup>8)</sup> Jeder Aufgabenbereich ist noch in Gruppen und Klassen unterteilt, die jedoch nicht zum Lieferprogramm an Eurostat gehören. Der Wirtschaftspolitische Ausschuss der EU arbeitet derzeit an einem Konzept für eine (zunächst freiwillige) Datenlieferung von Untergliederungen der COFOG-Aufgabenbereiche durch die Mitgliedstaaten.

Für die makroökonomische Analyse von Wachstumszusammenhängen eignet sich eher die COFOG-Gliederung, wogegen die ESVG-Gliederung eher mikroökonomische Analysen unterstützt.

Eurostat führt weiters *spezialisierte Datenbanken* für Ausbildung, F&E sowie soziale Sicherung (ESSPROS).

Die **OECD** sammelt Daten über öffentliche Ausgaben in verschiedenen spezialisierten Datenbanken, z. B. über Gesundheitsausgaben, Bildungsausgaben und Forschungsausgaben (MSTI-Datenbank) und weiters über soziale Sicherung (SOCX-Datenbank).

Die vorhandenen Daten lassen sich nur teilweise kombinieren, weil sie unterschiedliche Zeiträume abdecken und weil die Abdeckung nach Ländern sehr lückenhaft ist (*European Commission, 2003B*). Daher lassen sich nur eingeschränkt **quantitative Methoden** anwenden. In empirischen Studien werden überwiegend Querschnitts- oder Paneldaten verwendet und *Korrelationen* zwischen verschiedenen Ausgabenkategorien und *Entwicklungsindikatoren* (performance indicators) im Sinne von *La Porta et al. (1999)* berechnet. Damit kann man Fragen nach dem Zusammenhang zwischen der Größe des Staatssektors und seiner Effektivität untersuchen. Zusätzlich werden *Regressionsanalysen* für wichtige Ausgabenkategorien (wie Investitionen in Human- und Sachkapital, Forschung und Entwicklung und Gesundheitsdienste) vorgenommen, um deren Einfluss auf Produktivität und Wachstum der Gesamtwirtschaft zu ermitteln. Schließlich werden *nichtparametrische Schätzverfahren* (insbesondere "Data Envelopment Analysis" und "Free Disposable Hull") eingesetzt, um den Grad an Effizienz in der Produktion von öffentlichen Gütern und Diensten auszuloten und international zu vergleichen (eine rezente Anwendung auf Staatsausgaben stammt von *Afonso et al., 2005*). Zur Ergänzung wird auch auf *Fallstudien* über Reformen im öffentlichen Sektor anderer Staaten zurückgegriffen und die dortigen Erfahrungen auf ihre Anwendbarkeit in Österreich überprüft. Im Falle von nichtlinearen Zusammenhängen werden zunehmend einfache Vergleiche von Stichprobendurchschnitten vorgenommen (z. B. *Alesina – Perotti, 1995, 1997*). Jüngere Studien verwenden zunehmend auch zeitreihenanalytische Methoden (meist VAR-Modelle).

### 3. Staatsaufgaben und Staatsausgaben

Seit Beginn der 1990er Jahre hat sich die einschlägige theoretische und empirische Literatur mit dem möglichen Einfluss des öffentlichen Sektors (also insbesondere von öffentlichen Ausgaben, öffentlichen Einnahmen und des Regulierungssystems) auf den privaten Sektor und auf die gesamtwirtschaftliche Produktivität auseinandergesetzt. Dieser Einfluss – und damit der Einfluss auf das Wirtschaftswachstum – hängt von folgenden Faktoren ab:

- vom Umfang der Staatsaufgaben und damit von der Größe des Staatssektors relativ zur Gesamtwirtschaft,
- von der Struktur der öffentlichen Ausgaben,
- von der Effizienz, mit welcher der öffentliche Sektor seine Aufgaben erfüllt.
- im föderalen Staat von der Verteilung dieser Aufgaben auf die einzelnen staatlichen Ebenen,
- von der Art der Finanzierung dieser Ausgaben (Staatseinnahmen oder Kreditaufnahmen) und von der Struktur der öffentlichen Einnahmen (insbesondere der öffentlichen Abgaben).

Die **Politiken** der öffentlichen Stellen umfassen Anpassungen des traditionellen ordnungspolitischen Rahmens einschließlich der Transmissionsmechanismen für wirtschaftspolitische Maßnahmen sowie Entscheidungen über Staatsausgaben, Staatseinnahmen und administrative Belange der Staatstätigkeit. Auf der nationalen Ebene sind die wichtigsten **Entscheidungsträger** im öffentlichen Sektor die Parlamente, Regierungen und Zentralbanken sowie in föderalen Staaten die jeweiligen subnationalen öffentlichen Einrichtungen.

Um ihre verfassungsmäßigen Aufgaben zu erfüllen, bedienen sich Regierungen und Parlamente in erster Linie der Festlegung und Veränderung der **Staatsausgaben**. Dadurch werden Verhaltensweisen im privaten Sektor direkt und indirekt beeinflusst. Direkte Wirkungen öffentlicher Ausgaben auf die Entscheidungen der privaten Haushalte und Unternehmen ergeben sich über die individuellen Nutzen-, Kosten- und Produktionsfunktionen. Über die Auswirkungen öffentlicher Ausgaben auf die Produktion und Finanzierung von öffentlichen Diensten stellen sich auch indirekte Effekte auf den privaten Sektor ein.

Allfällige positive Einflüsse von Staatsausgaben auf das Wirtschaftswachstum dürfen natürlich nicht unabhängig von ihrer **Finanzierung** beurteilt werden. Erst die Gesamtschau von Staatsausgaben und -einnahmen ermöglicht eine zusammenfassende Beurteilung der Wirkungen staatlicher Tätigkeit auf den privaten Sektor.

#### 3.1 Kernaufgaben des Staates

Untersuchungen, die sich mit der Reform der Staatsausgaben befassen, können nicht an der Frage vorbeigehen, wie die **Staatsaufgaben** definiert und zwischen den einzelnen Gebiets-

körperschaften verteilt sind. Musgrave (1959) hat die Staatstätigkeit in der Marktwirtschaft mit Aufgaben in den Bereichen Allokation (effizientes Wirtschaften), Stabilisierung (Vermeidung von großen Schwankungen im Wirtschaftsablauf) und Verteilung (Vermeidung von Armut und extremer Ungleichheit) gerechtfertigt. Im Zusammenhang mit Wachstumsüberlegungen stehen die ersten beiden Aufgaben im Vordergrund, wenn auch nicht vernachlässigt werden darf, dass ausgeprägte Ungleichheiten das Wirtschaftswachstum beeinträchtigen können<sup>9)</sup>. Zu den **Kernaufgaben** des Staates im Allokationsbereich zählt die Sicherung der Bereitstellung folgender Güter:

- *öffentliche Güter*, von deren Nutzung niemand ausgeschlossen werden kann und bei welchen keine Rivalität unter den Nutzern besteht (z. B. öffentlich zugängliches Wissen);
- *meritorische Güter*, die der Staat aus gesellschaftspolitischen Gründen oder wegen sonst entstehender Folgekosten für notwendig hält, die aber von den privaten Begünstigten nur unzureichend nachgefragt bzw. produziert werden (z. B. Grundlagenforschung, Grundstufe der Ausbildung);
- *Güter mit hohen Fixkosten*, bei denen die Grenzkosten der Nutzung unter den Durchschnittskosten liegen. Bei solchen Gütern (z. B. Kommunikations- und Versorgungsnetzwerke) ist es oft am effizientesten, ihre Produktion und Wartung einem ("natürlichen") Monopolisten zu übertragen, der diese Güter am kostengünstigsten bereitstellen kann. Dieser kann der Staat selbst sein oder aber ein Privater, dessen Tätigkeit wegen des Fehlens von Wettbewerb einer staatlichen Regelung unterliegt (hinsichtlich Preisgestaltung, Zugangsberechtigungen etc.).

Über die Bereitstellung von solchen Gütern hinaus ist der Staat gefordert, **Marktunvollkommenheiten** durch ein rechtliches oder administratives Regulierungssystem bzw. durch staatliche Unterstützung oder Besteuerung auszugleichen. Der wichtigste Fall sind wohl die (positiven oder negativen) *externen Effekte*, über die ein Teilnehmer am Wirtschaftsgeschehen – quasi unabsichtlich oder als Nebenprodukt seiner Tätigkeit – auf einen anderen Teilnehmer einwirkt und damit dessen Wirtschaftsentscheidungen beeinflusst. Im Zusammenhang mit Wachstumswirkungen unterscheiden Klenow – Rodríguez-Clare (2004) einerseits positive Externalitäten aus der Akkumulation von Kenntnissen und Fertigkeiten in Unternehmen (Organisationskapital) und von Personen (Humankapital) und andererseits solche aus der Einführung neuer Produkte und Verfahren. Weitere Rechtfertigungen für Staatseingriffe sind *asymmetrische Information* der Marktteilnehmer, die zu "adverser Selektion" oder zu "moral hazard" führen, *Machtzusammenballungen* bei einzelnen Marktteilnehmern, die den Wettbewerb beschränken, u. Ä.

---

<sup>9)</sup> In der Literatur zu den Wirkungen ungleicher Verteilung gibt es Hinweise auf positive wie auf negative Wachstumseffekte. Auf der einen Seite wird argumentiert, dass schiefe Einkommensverteilungen eine Anreizwirkung für Innovationen entfalten, auf der anderen Seite werden solche Verteilungen als Konfliktpotenzial im sozialen Gefüge einer Gesellschaft betrachtet.

In **Österreich** hat sich die bereits erwähnte "Aufgabenreformkommission" zu Anfang dieses Jahrzehnts analytisch mit der Frage nach den (Kern-)Aufgaben des Staates und Notwendigkeiten bzw. Optionen für eine grundsätzliche Aufgabenrevision befasst. Sie unterscheidet drei Stufen der staatlichen Verantwortlichkeit: Regulierung, Garantie und Leistungserbringung. Der Abbau oder die Verlagerung von Verantwortungen kann daher als stufenweiser Prozess mit klar definierten Grenzen verstanden werden. Der Verfassungsgerichtshof hat zudem festgehalten, dass der Staat jedenfalls eine Reihe von zentralen Aufgaben wahrzunehmen hat, wozu etwa die Aufrechterhaltung der inneren und äußeren Sicherheit sowie die Verfolgung und Durchsetzung von Verwaltungstatbeständen gehören. Die EU-Kommission zählt zu den Kernaufgaben des Staates außerdem die Verwaltung des Steuersystems und den diplomatischen Dienst.

Wie im Falle der "natürlichen Monopole" im Infrastrukturbereich können manche dieser Aufgaben zumindest teilweise an private Unternehmen **ausgelagert** werden. Die Aufgabenreformkommission hat eine Liste von 60 Empfehlungen, gegliedert in 9 Verwaltungsbereiche<sup>10)</sup>, zusammengestellt, bei welchen eine Modernisierung überfällig erscheint. Die Empfehlungen reichen von Vereinfachungen bei der gewerbebehördlichen Anmeldung über die Auflösung der Landes- und Bezirksschulräte bis zur Aufhebung des Sparkassengesetzes. *Rossmann – Netuschill* (2003) bemängeln, dass diese Vorschläge punktuell sind und keine umfassende Neukonzeption der öffentlichen Verwaltung bedeuten.

Die Diskussion in der Aufgabenreformkommission beschränkte sich auf generelle Prinzipien wie die gestufte Verantwortung des Staates (Regulierungs-, Gewährleistungs- und Leistungsverantwortung) oder das Problem der Doppel- und Mehrfachzuständigkeiten; organisatorische Reformaspekte wurden nicht behandelt. Dies blieb dem österreichischen **Verfassungskonvent** vorbehalten, dessen Ergebnisse die Basis für eine weitreichende Anpassung der Bundesverfassung bilden sollte. Mangels Einigung auf politischer Ebene blieb es bei einer Auflistung der Probleme und einem neuen Verfassungsentwurf des Konventsvorsitzenden, der jedoch keiner weiteren (insbesondere parlamentarischen) Behandlung unterzogen wurde. Die volkswirtschaftlichen Aspekte einer möglichen Verfassungsreform werden von *Kramer* (2004) behandelt, der sich auf die spezifischen Probleme von Bundesstaaten konzentriert.

### 3.2 Staatsgröße und Wirtschaftswachstum

In der öffentlichen Diskussion, insbesondere auch von akademischer Seite, wird das Wirtschaftswachstum auch mit der Größe und der Effizienz des Staatssektors in Verbindung gebracht. Angesichts hoher und zum Teil ausufernder Budgetdefizite, die in einigen Ländern (allerdings ausschließlich in Entwicklungs-, Schwellen- und Transformationsländern) zu massiven

---

<sup>10)</sup> Es handelt sich um die folgenden 9 Verwaltungsbereiche: Reduzierung der Gewerbeverwaltung, kommunale Ver- und Entsorgung, Neuordnung der Schulverwaltung, Arbeitsmarktservice, Gesundheitsverwaltung, Kulturverwaltung, Eigenregieleistungen, Infrastruktur - Straßen sowie Immobilien und Wohnbauförderung.

Finanzkrisen geführt haben, herrscht in solchen Diskussionen seit den frühen 1990er Jahren die Empfehlung vor, *fiskalische Stabilität* (neben monetärer Stabilität) zur Basis von wachstumsorientierten Strategien zu machen. Innerhalb der EU kommt die multilaterale Überwachung gemäß Art. 104 des EG-Vertrages hinzu, von der Druck auf eine Reduzierung bestehender Budgetdefizite ausgeht; angesichts einer verbreitet als hoch empfundenen Steuerlast bedeutet dies implizit auch einen Druck zur Senkung der Staatsausgaben. Die sich verstärkenden Globalisierungstendenzen der vergangenen drei Jahrzehnte und der damit verbundene sich intensivierende Steuerwettbewerb haben ebenfalls dazu beigetragen, die Staatsausgaben tendenziell einzubremsen und damit die *Größe des Staatssektors* allmählich zu reduzieren. Dies kann grundsätzlich auf dreierlei Art und Weise geschehen,

- i. durch den ersatzlosen Abbau staatlicher Dienstleistungen,
- ii. durch Effizienzverbesserungen und damit Ausgabeneinsparungen bei der Erbringung öffentlichen Dienste, und
- iii. durch Verlagerung staatlicher Aktivitäten in den privaten Sektor.

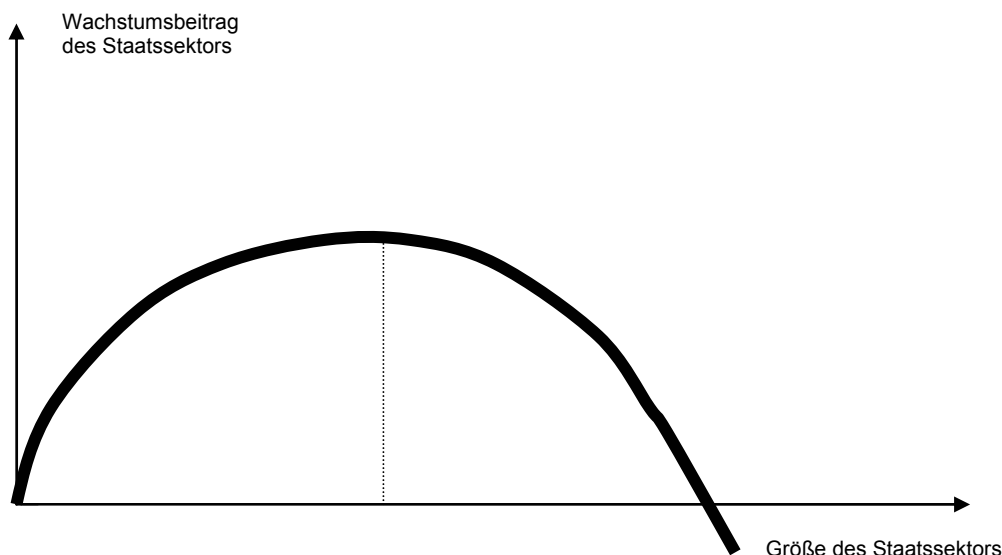
In einem Teil der Literatur wird von einer **optimalen Größe des Staatssektors** ausgegangen: Werden kleine Staatssektoren allmählich ausgeweitet, kann dies zunächst wachstumsfördernd sein, wogegen die Expansion großer Staatssektoren das Wachstumspotenzial verringern kann. Es entsteht eine **invertierte U-Beziehung zwischen Staatsgröße und Wirtschaftswachstum** im Sinne der Abbildung 1. Diese Schlussfolgerung wurde schon früh von Barro (1990) gezogen, sie ist seither vielfach empirisch getestet worden (siehe etwa Bleaney et al., 2001)<sup>11</sup>).

---

<sup>11</sup>) Eine ausführliche Darstellung der Diskussion über das Barro-Modell findet sich in Köhler-Töglhofer (2003).



Abbildung 1: Größe des Staatssektors und Wirtschaftswachstum



Q: Nach Barro (1990).

In **empirischen Studien** ist es oftmals eher schwierig, die verschiedenen (gleichzeitig auftretenden) Effekte des öffentlichen Sektors auf das Wirtschaftswachstum auseinanderzuhalten und eine optimale Größe des Staatssektors (relativ zum BIP) zu bestimmen (vgl. etwa Colombier, 2004). Setzt man die Größe des Staatssektors (z. B. gemessen an den öffentlichen Ausgaben in Prozent des BIP) in Beziehung zum Wachstum, dann zeigen empirische Untersuchungen, dass kleine und effiziente Staatssektoren positiv zum Wachstum beitragen<sup>12)</sup>. Allerdings muss man diese Aussage noch um die Wachstumseffekte der Zusammensetzung der Steuern und Staatsausgaben korrigieren. Sofern sich der Staat auf die effiziente Bereitstellung von qualitativ hochwertigen öffentlichen Gütern konzentriert und wachstumshemmende Aktivitäten vermeidet bzw. auf eine wachstumsfreundliche Ausgestaltung der gesamten Steuer- und Abgabenstruktur achtet, kann auch ein großer Staatssektor (der gleichbedeutend ist mit einer hohen gesamten Steuerlast) das Wirtschaftswachstum unterstützen.

Die frühen empirischen Studien zu diesem Thema (etwa Barro, 1991, Hansson – Henrekson, 1994; aber auch Fölster – Henrekson, 2001) kommen im Allgemeinen zum Schluss, dass Länder mit großen Staatssektoren eher langsam wachsen. Theoretische Argumente für einen derartigen **negativen Zusammenhang** können überflüssige Staatsaktivitäten sein, die die optimale Allokation der Ressourcen stören und noch dazu mit einer vergleichsweise hohen Steuerbelastung verbunden sind. Weiters können z. B. öffentliche Investitionen die Investitionstätigkeit des privaten Sektors verdrängen (Crowding out), und ganz generell könnte der Staat

---

<sup>12)</sup> Siehe z. B. Afonso – Schuknecht – Tanzi (2005).

mit den verwendeten Ressourcen nicht in gleichem Maße sparsam umgehen wie die unter dem Druck des Marktes agierende private Wirtschaft (*Dar – AmirKhalkhali, 2002*). Darüber hinaus sind große öffentliche Sektoren möglicherweise suboptimal organisiert (*Handler et al., 2005*). In diesem Fall könnte eine Reallokation von Ressourcen weg vom öffentlichen und hin zum privaten Sektor positive Wachstumseffekte realisieren.

Zu beachten ist hier, dass der Zusammenhang zwischen der Größe des Staatssektors und dem Wirtschaftswachstum möglicherweise nicht linear ist – dass also z. B. der erwähnte umgekehrt U-förmige Zusammenhang besteht – und ein negativer Zusammenhang erst dann sichtbar wird, sofern ein Staatssektor eine gewisse **optimale Größe** überschreitet. *Barro (1990)* hat darüber hinaus darauf hingewiesen, dass man bei der Beurteilung der Staatsgröße die Wirkungen der Staatsausgaben von jenen der Staatseinnahmen unterscheiden müsse: Selbst wenn eine Zunahme der Staatsausgaben die Grenzproduktivität des privaten Kapitals erhöht, wird sie durch die Finanzierung dieser Ausgaben über Steuern wieder reduziert. Nach Barro spricht die empirische Evidenz dafür, dass der positive Ausgabeneffekt bei kleinem Staatssektor dominiert und mit zunehmender Größe des Staatssektors der negative Besteuerungseffekt an Bedeutung gewinnt. Auf Grund dieser Überlegungen kommt Barro zu seinem Modell mit der invertierten U-Beziehung<sup>13</sup>).

*Heitger (2001)* argumentiert ähnlich und sieht die Hintergründe für einen abwärts gerichteten Ast der invertierten U-Kurve sowohl in der notwendigen Steuerfinanzierung als auch in den erwähnten Crowding-out-Effekten. Er untersucht die Beziehungen zwischen der Staatstätigkeit und der wirtschaftlichen Entwicklung in OECD-Ländern ab den 1960er Jahren. Um den Einfluss zyklischer Bewegungen auszuschließen, transformiert er seine Daten zu Zehnjahres-Durchschnitten. Wirtschaftliche Entwicklung wird als Wachstumsrate des BIP pro Arbeitskraft definiert. Die Regressionen fußen auf einem erweiterten neoklassischen Wachstumsmodell, in welchem das Wirtschaftswachstum eine Funktion von physischen Investitionen, der Zunahme der Arbeitskräfte, von Investitionen in Humankapital sowie vom Ausgangsniveau des relativen Pro-Kopf-Einkommens ist. Ein Ergebnis seiner Berechnungen ist, dass die Verringerung des Staatsanteiles an der gesamten wirtschaftlichen Tätigkeit um 10 Prozentpunkte mit einer Zunahme der durchschnittlichen Wachstumsrate um etwa 0,5 Prozentpunkte pro Jahr korreliert. Für Heitger dient Irland als Beispiel, dass solche Effekte tatsächlich auftreten können.

Ähnliche Ergebnisse erzielen *Gwartney – Lawson – Holcombe (1998)*. Sie stellen fest, dass der öffentliche Sektor in einer Wirtschaft solange positiv zum Wirtschaftswachstum beiträgt, wie sich seine Tätigkeit auf die **Kernaktivitäten des Staates** beschränkt. Darunter subsumieren sie die Bereitstellung der rechtlichen und physischen Infrastruktur, die erst die Funktionsfähigkeit

---

<sup>13</sup>) Überlegungen zur optimalen Größe von Staatssektoren gab es auch schon vor Barro. Ein frühes Beispiel ist der Meinungs austausch zwischen John Maynard Keynes and Colin Clark (1945), die übereinstimmend das maximale Ausgaben- und Einnahmenniveau, das der Staat in einer Wirtschaft langfristig durchhalten könne, mit etwa 25% des BIP veranschlagten.

des Marktes sicherstellt, sowie einer eng begrenzten Gruppe von öffentlichen Gütern<sup>14</sup>). Übernehmen die Staatssektoren auch noch andere Funktionen, dann nimmt die Wahrscheinlichkeit zu, dass sich negative Effekte auf das Wirtschaftswachstum einstellen, und zwar hauptsächlich aus folgenden Gründen:

- Begleitende negative Effekte aus der Steuerfinanzierung
- Abnehmende Grenzerträge aus der Staatstätigkeit, weil der Staat dann zunehmend Aufgaben erfüllt, für die er nicht die beste Eignung besitzt
- Verzerrender Eingriff in den Ablauf der (ansonsten effizienten) Marktprozesse

Für die USA können die Autoren zeigen, dass sich die Wirtschaft in der Periode von 1960 bis 1996 in Richtung auf mehr Stabilität, aber mit sich verlangsamendem Wachstum entwickelt hat. Ihre Untersuchung von 23 OECD-Ländern zeigen einen deutlichen negativen Zusammenhang zwischen der Größe des Staatssektors und dem Wirtschaftswachstum, zusätzlich aber (also unabhängig von der bestehenden Größe des Staatssektors) auch zwischen der Zunahme der Staatsausgaben und dem BIP-Wachstum: Nimmt der Anteil der Staatsausgaben am BIP um 10 Prozentpunkte zu, muss man mit einer Wachstumseinbuße von etwa 1 Prozentpunkt pro Jahr rechnen.

Es ist wohl **schwer, aus dieser Evidenz auf eine direkte Kausalität zwischen Staatsgröße und Wirtschaftswachstum zu schließen**, wie etwa das irische Wachstumswunder zeigt, das mit einer Fülle anderer Argumente erklärt worden ist (u. a. hohe Mittel aus den EU-Strukturfonds, hohe Investitionen in F&E sowie Humankapital, die starke Abhängigkeit von den USA). Daher kann nicht unmittelbar abgeleitet werden, dass die Rücknahme der Staatsausgaben ohne Rücksicht auf den Entwicklungsstand des Landes und die Struktur der Ausgabenreduktion zu einer permanenten Anhebung des Wachstumspfades führen würde. Es mag aber sein, dass der zielgerichtete Abbau von Staatsausgaben in Verbindung mit einer Umschichtung der Ausgabenstruktur hin zu den Wachstumsträgern sowie mit einer Reduktion der Steuerlast den gewünschten Erfolg unterstützen kann.

Überrascht bereits dieses Ergebnis mit seinen starken Auswirkungen, so warten die Autoren mit einem weiteren Ergebnis auf, das außerhalb der Bandbreite liegt, die man in Europa für politisch und wirtschaftlich machbar hält: *Gwartney et al.* (1998: S. 27) formulieren, dass "the level of government that maximises the performance of the economy would place government expenditures at 15 percent or less of GDP". In europäischen Volkswirtschaften machen die Staatsausgaben im Durchschnitt knapp die Hälfte des BIP aus. Da die faktisch gegebene Aufgabenverteilung zwischen Privatwirtschaft und Staat das Ergebnis der gesamten historischen Entwicklung und damit der Auseinandersetzungen zwischen den verschiedenen sozialen Gruppen ist, lässt sich ohne "Revolution" mit ihren hohen Kosten ohnehin keine rasche

---

<sup>14</sup>) Die Liste der für die gegenständlichen Berechnungen erfassten Kernaufgaben des Staates umfasst nationale Sicherheit, Sicherheitsdienste für Personen und Eigentum, Aus- und Weiterbildung, Straßenbau, Abwasserentsorgung, Umweltschutz sowie das Zentralbanksystem.

Rücknahme der Staatstätigkeit bewerkstelligen. Die optimale Größe des Staatssektors ist somit auch eine Funktion der sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen in jedem Land, auf die sich die Zuweisung von Aufgaben an den Staat durch die Bürger gründet.

*Gwartney et al.* (1998) gehen umgekehrt vor: Sie sammeln theoretische Argumente, die für eine invertierte U-Beziehung zwischen Größe des Staatssektors und Wirtschaftswachstum sprechen. Sie gehen weiters davon aus, dass öffentliche Sektoren mit dem Ziel eingerichtet wurden, die vorhin definierten Kernaufgaben zu erfüllen. Solange ein Staatssektor klein ist, befinden sich kleine Ausdehnungen in der Regel noch im Bereich der Kernaufgaben mit positiver Wirkung auf das gesamtwirtschaftliche Wachstum. Erst allmählich, wenn auch andere Funktionen wahrgenommen werden, nehmen die Grenzerträge der Staatstätigkeit ab oder werden sogar negativ. Die oben erwähnte 15%-Marke für den optimalen Punkt ergibt sich bei *Gwartney et al.* aus der sehr engen Abgrenzung für die Kernaufgaben des Staates.

Ähnlich niedrige optimale Werte errechnet auch *Scully* (1994), der für seine Berechnungen ein ökonometrisches Modell für die USA in der Periode von 1929 bis 1989 einsetzt. Seine Werte für die optimale Steuerlast liegen je nach Spezifikation der Schätzgleichungen zwischen 21,5% und 22,9% des BIP. *Chao – Grubel* (1998) wenden diesen Ansatz auf Kanada in der Periode 1929-1966 an und kommen zum Ergebnis, dass das optimale Ausgabenvolumen des Staates bei etwa 34% des BIP liegt.

*Pevcin* (2004) liefert einen Überblick über eine Reihe von einschlägigen Studien, die überwiegend die Auffassung unterstützen, dass eine Ausweitung der Staatstätigkeit das Wirtschaftswachstum beeinträchtigt. Für 12 europäische Länder<sup>15)</sup> schätzt er selbst in einer verbundenen Zeitreihen-Querschnitts-Regression den invertierten U-Zusammenhang für die Periode 1950-1996 und kommt zum Schluss, dass der optimale Anteil der Staatsausgaben bei etwa 42% des BIP liegt. Dieser Wert ist vor dem Hintergrund des tatsächlichen durchschnittlichen Anteils zu sehen, der in der fraglichen Periode bei 52% des BIP lag. Die Differenz von 10 Prozentpunkten interpretiert *Pevcin* als Potenzial für einen wachstumsfördernden Abbau von Staatsausgaben. Dabei hält er fest, dass es keinen für alle Länder gültigen Wert für das Optimum gibt, und schätzt daher für 8 der genannten 12 Länder ARIMA-Zeitreihenmodelle, aus denen sich optimale Werte zwischen 37% des BIP (für Italien) und 46% des BIP (für Schweden) errechnen lassen<sup>16)</sup>. Mit Ausnahme von Irland, das seine Ausgabenquote zur Erreichung des Optimums erhöhen müsste, liegen alle untersuchten Länder über ihrem optimalen Wert.

*Vedder – Gallaway* (1998) untersuchen für die USA sowohl die Bundesebene als auch die Ebene der Bundesstaaten und der lokalen Verwaltung. Sie rechnen mit den üblichen Zehnjahres-Durchschnitten, allerdings für sehr lange Zeitreihen von 1801 bis 1996. Aus ihren Berechnungen folgt, dass die optimale Höhe der bundesstaatlichen Ausgaben bei 13,4% des BIP

---

<sup>15)</sup> Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Irland, Italien, Niederlande, Norwegen, Österreich und Schweden.

<sup>16)</sup> Keine statistisch signifikanten Ergebnisse wurden für Großbritannien, Norwegen, Österreich und Schweden erzielt.

liegt – im Vergleich mit etwa 20% des BIP um die Mitte der 1990er Jahre. Die öffentlichen Ausgaben der Bundesstaaten und der lokalen Ebene liegen optimalerweise bei 11,4% des BIP im Vergleich zu den 15,7% des BIP im Jahr 1993. Daraus leiten sie die Empfehlung ab, dass eine Senkung des staatlichen Ausgabenwachstums unter das gesamtwirtschaftliche Wachstum dieses stärken würde. Die Autoren fanden ähnliche Ergebnisse für Kanada (in der Periode 1926-1988), Dänemark (1854-1988), Italien (1862-1988), Schweden (1881-1988) und Großbritannien (1830-1988). Für alle diese Länder gilt, dass in Regressionen der Zehnjahres-Durchschnitte des Outputwachstums auf Zehnjahres-Durchschnitte des Anteils der Staatsausgaben am BIP die optimalen Werte unter den tatsächlichen Werten am Ende der Periode liegen. Das Wirtschaftswachstum könne also in diesen Ländern – so schließen die Autoren – durch eine Restringierung der Staatsausgaben unterstützt werden. Nur für Länder mit niedrigerem Entwicklungsstand und damit noch kleinem Staatssektor gelte, dass eine Ausweitung dieses Sektors das Wirtschaftswachstum begünstige (weil dadurch dem privaten Sektor Transaktionskosten erspart bleiben, die Eigentumsrechte besser gesichert werden etc.). Eine Schwäche dieser Schlussfolgerung ist der Vergleich sehr langfristiger Durchschnitte mit den jüngsten tatsächlichen Entwicklungen, die oft unter völlig geänderten Rahmenbedingungen stattfinden.

*Tanzi – Schuknecht* (2003) untersuchen den Zusammenhang zwischen Veränderungen des BIP-Wachstums pro Kopf und Veränderungen des Anteiles der Staatsausgaben am BIP. Für OECD-Länder in der Periode von 1960 bis 2000 errechnen sie eine hohe negative Korrelation, die sich auch bei Schätzungen des Zusammenhanges zwischen Brutto-Anlageinvestitionen und Staatsausgabenquote wieder findet. Die Autoren unterstellen zwar keinen unmittelbaren Kausalzusammenhang, meinen aber, dass die Parallelentwicklung diesen Größen in die Überlegungen und Entscheidungen der Wirtschaftspolitik einfließen sollte.

Schon vorher hatten *Tanzi – Schuknecht* (2000) vergleichbare Ergebnisse ermittelt, als sie für den Zeitraum von 1960 bis 1990 wichtige Industriestaaten im Hinblick auf die Bedeutung ihrer Staatssektoren gruppierten und den Zusammenhang mit zentralen Wirtschaftsindikatoren untersuchten. Länder mit relativ kleinen Staatssektoren (mit öffentlichen Ausgaben im Jahr 1990 von weniger als 40% des BIP) unterschieden sich dabei nicht wesentlich von Ländern mit relativ großen Staatssektoren (mit öffentlichen Ausgaben im Jahr 1990 von mehr als 50% des BIP), wenn es um die Ausstattung mit wünschenswerten sozio-ökonomischen Einrichtungen geht. Doch erzielen Länder mit kleinen Staatssektoren oft bessere Ergebnisse in der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung, auf den Arbeitsmärkten sowie bezüglich der öffentlichen Verschuldung, des Regulierungssystems und der Effizienz der Staatstätigkeit. Daraus folgern die Autoren, dass Fortschritte bei der Erreichung von ökonomischen und sozialen Zielsetzungen eher nicht von einer Ausweitung der Staatsausgaben abhängen und auch die traditionelle Konjunkturpolitik nicht die gewünschte Verringerung der Wachstumsschwankungen gebracht habe. Sie wollen damit nicht einer simplen "Los vom Staat"-Politik das Wort reden, sondern darauf hinweisen, dass eine Ausweitung des Staatssektors in vielen Fällen keine angemessene Antwort auf bestehende sozio-ökonomische Probleme darstellt und dass es "intelligente Formen" des Einsparens von Staatsausgaben gäbe.

Übersicht 1 enthält eine Auswahl von Indikatoren aus der Studie von *Tanzi – Schuknecht* (2000) mit ergänzenden Werten für die Jahre 2000 und 2003. Die Ergänzungen zeigen aber auch, dass die Länderklassifikation bei *Tanzi – Schuknecht* etwas zu grob ist, weil es in den letzten beiden Bezugsjahren beim Gliederungskriterium "Gesamte öffentliche Ausgaben" eine gewisse Tendenz zur Konvergenz gab: Seit 1990 sind die großen Staatssektoren im Durchschnitt kleiner und die kleinen größer geworden. Auch unter diesen weniger markanten Größenunterschieden gelten die früheren Befunde weiter: Die Länder mit mittleren und kleineren Staatssektoren wachsen rascher, ihre Staatsverschuldung ist kleiner und sie schließen in wichtigen Staatsfunktionen (z. B. beim Ausbau der sozialen Sicherheit) allmählich zu den Ländern mit großen Staatssektoren auf.

**Zusammenfassend** kann man zu den Ergebnissen der hier angeführten empirischen Untersuchungen Folgendes sagen: In Industriestaaten mit bereits weit ausgebautem öffentlichem Sektor wirken weitere Erhöhungen des Staatsanteils eher negativ auf das Wirtschaftswachstum. Viele Studien lassen den Schluss zu, dass es eine (je nach Entwicklungsstand von Land zu Land unterschiedliche) optimale Größe des Staatssektors gibt, jenseits welcher weitere Erhöhungen der Staatsausgaben kontraproduktiv sind (wiederum in Abhängigkeit vom bereits akkumulierten öffentlichen Kapital, von der Struktur der zusätzlichen Staatsausgaben und von der Art ihrer Finanzierung).

Übersicht 1: Wirtschafts- und Sozialindikatoren: Zusammenhang mit der Größe der Staatssektoren

	Jahr	Große Staatssektoren <sup>1)</sup>	Mittlere Staatssektoren <sup>2)</sup>	Kleine Staatssektoren <sup>3)</sup>
Gesamte öffentliche Ausgaben <sup>4)</sup>	1960	31,0	29,3	23,0
	1990	55,1	44,9	34,6
	2000	48,3	43,2	35,9
	2003	50,8	43,1	38,1
Funktionelle Ausgabengliederung: Gesundheit <sup>4)</sup>	1960	2,6	3,0	2,3
	1990	6,6	5,9	5,2
	2000	6,3	6,2	5,9
	2003	7,3	6,6	6,5
Funktionelle Ausgabengliederung: Bildung <sup>4)</sup>	1960	4,5	2,9	3,4
	1990	6,4	5,6	5,0
	2000	5,7	5,3	4,8
	2003	6,1	4,8	5,2
Funktionelle Ausgabengliederung: Soziale Sicherheit <sup>4)</sup>	1960	13,5	9,6	6,2
	1990	19,5	13,9	7,9
	2000	18,3	17,4	13,0
	2003	19,6	17,1	11,8
Funktionelle Ausgabengliederung: Forschung und Entwicklung <sup>4)</sup>	1990	2,0	1,6	2,0
	2000	2,0	1,8	2,3
	2003	2,1	1,7	2,4
Funktionelle Ausgabengliederung: Umweltschutz <sup>4)</sup>	1990	0,6	0,8	0,7
	2000	0,7	0,6	1,1
	2003	0,6	0,7	1,0
Reales BIP-Wachstum, in % p. a.	1960-1968	4,1	4,0	3,7
	1986-1994	2,0	2,6	2,5
	2000	3,5	4,8	3,5
	2003	0,6	2,2	2,0
Öffentliche Verschuldung <sup>4)</sup>	1970	47,5	37,4	46,4
	1990	79,0	59,9	53,3
	2000	80,1	61,2	65,8
	2003	79,3	57,0	69,6
Arbeitslosenquote, in %	1960	2,9	4,6	2,7
	1990	5,6	8,2	4,1
	2000	5,7	7,1	4,6
	2003	6,0	7,4	5,3
Säuglingssterblichkeit, pro 1.000 Geburten	1960	23,0	29,0	22,4
	1990	6,7	7,1	6,4
	2000	4,1	4,6	5,2
	2003	4,4	4,8	4,8
Sekundärschulabschluss in %	1960	55,0	51,0	61,0
	1990	96,0	100,0	92,0
	2000	99,0	100,0	99,0
	2003	100,0	100,0	99,0
Größe der Schattenwirtschaft <sup>4)</sup>	1990	17,7	12,0	9,4
	1996/97	20,4	14,8	11,0

Q: *Tanzi – Schuknecht (2000)* und *Handler – Knabe et al. (2005)*. – <sup>1)</sup> Länder mit einem Anteil der öffentlichen Ausgaben am BIP von mehr als 50% im Jahr 1990: Belgien, Italien, Niederlande, Norwegen, Schweden. – <sup>2)</sup> Länder mit einem Anteil der öffentlichen Ausgaben am BIP von mehr als 40% und weniger als 50% im Jahr 1990: Deutschland, Frankreich, Irland, Kanada, Neuseeland, Österreich, Spanien. – <sup>3)</sup> Länder mit einem Anteil der öffentlichen Ausgaben am BIP von weniger als 40% im Jahr 1990: Australien, Großbritannien, Japan, Schweiz, USA. – <sup>4)</sup> In % des BIP.

### 3.3 Struktur der Staatsausgaben und Zusammenhang mit dem Wirtschaftswachstum

Mit dem Einfluss der Struktur der Staatsausgaben auf das Wirtschaftswachstum haben sich u. a. *Tanzi – Zee* (1997) auseinandergesetzt. Sie argumentieren, dass wegen des möglichen Zusammentreffens von positiven und negativen Effekten der Staatstätigkeit auf die private Wirtschaft nicht nur das Niveau, sondern auch die **Zusammensetzung der Staatsausgaben** (und natürlich auch der Staatseinnahmen) für das Wirtschaftswachstum relevant seien. Sie wenden sich allerdings gegen die simple Unterscheidung von (negativ etikettiertem) Staatskonsum und (positiv wirkenden) staatlichen Investitionen, weil es durchaus auch sinnlose öffentliche Ausgaben für Investitionsgüter gebe (in dem Sinn, dass der marginale Gegenwarts- wert von Investitionsprojekten aus gesamtwirtschaftlicher Sicht negativ sein kann). Umgekehrt seien viele Ausgaben im Bereich des öffentlichen Konsums durchaus Wachstumsträger (z. B. Ausgaben im Bereich von Aus- und Weiterbildung, Forschung etc.). Die Autoren bevorzugen daher eine Unterteilung der Ausgaben in "produktive" (wachstumsfördernde) und "unproduktive" (wachstumshemmende) Kategorien. Aber auch hier besteht das Problem der empirischen Zuordnung. Darüber hinaus sind die aus der Wachstumsperspektive "unproduktiven" Ausgaben nicht generell abzulehnen, denn sie könnten ja anderen als Wachstumszielen dienen.

Die Struktur der Staatsausgaben ist ein zentraler Aspekt der Qualität der öffentlichen Finanzen und damit der gesamten Lissabon-Strategie. Weitere Ausführungen zu diesem Thema finden sich daher weiter unten im Kapitel 4.

### 3.4 Vertikale Verteilung der Staatsaufgaben im föderalen Staat

#### 3.4.1 Zentralisierung oder Dezentralisierung der Staatstätigkeit?

In föderal organisierten Staaten stellt sich die Frage nach der Verteilung der Staatsaufgaben sowie der damit verbundenen Staatsausgaben und ihrer Finanzierung auf die verschiedenen Ebenen der Staatstätigkeit. Die Auffassungen über den **optimalen Dezentralisierungsgrad der Staatstätigkeit** sind je nach betrachtetem Land und analysierter Zeitperiode durchaus unterschiedlich (vgl. *Handler - Schratzenstaller, 2005*). Bis etwa Mitte der achtziger Jahre dominierte die Auffassung, nur ein starker Zentralstaat könne für makroökonomische Stabilität und nachhaltige Reformen sorgen – wobei diese Überlegungen hauptsächlich auf Entwicklungs-, Schwellen- und Transformationsländer ausgerichtet waren. Seither hat sich weltweit eine Tendenz zur Dezentralisierung in den Finanzverfassungen durchgesetzt. Den Anstoß für diese Haltungänderung lieferten Forderungen nach mehr Bürgernähe, Subsidiarität, Transparenz und Effizienz in der Bereitstellung öffentlicher Leistungen, die in einem dezentralen System eher gewährleistet erscheinen als bei zentralistischer Finanzverfassung. Im weltweiten Maßstab lässt sich eine gewisse Polarisierung in dem Sinne beobachten, dass die anhaltende "Globali-



sierung" von einer zunehmenden Tendenz zur "Lokalisierung", also dem Wunsch nach Selbstbestimmung und Verwirklichung des Subsidiaritätsprinzips, begleitet wird.

Fasst man diese Diskussion zusammen, lassen sich folgende **Vor- und Nachteile einer Dezentralisierung der Staatstätigkeit** ins Treffen führen: Als *Vorteil* gilt, dass (i) die lokalen Präferenzen der Bürger besser berücksichtigt werden können (höhere Struktureffizienz), (ii) die Transparenz der Budgetgestaltung und damit die Identifikation der Bürger mit ihren Steuern höher ist und dadurch (iii) das mögliche "Leviathan"-Verhalten der Politiker, also die Ausnützung ihrer Machtposition zulasten der Bürger, eingeschränkt wird (höhere Kosteneffizienz). Als *Nachteile* werden genannt, dass dann (i) nationale und übernationale Ziele der Staatstätigkeit in den Hintergrund gedrängt würden, (ii) die Kostendegression aus Kosten- und Verbundeffekten nicht genutzt werden könnten und (iii) auf positive externe Effekte, wie sie sich aus Spillovers zwischen benachbarten Regionen ergeben, verzichtet werden müsse. Schon Oates (1993) hat festgestellt, dass weder aus theoretischen Überlegungen noch aus empirischen Schätzungen eindeutige Antworten auf die Frage nach dem optimalen Dezentralisierungsgrad abgeleitet werden könnten und man daher nur von Fall zu Fall (von Land zu Land) zu einem optimalen System kommen könne.

Gewisse empirische Regelmäßigkeiten legen aber den Schluss nahe, dass die Fiskalverfassungen vieler Länder einen **historisch gewachsenen Zentralisierungsgrad** repräsentieren, der von mehreren Faktoren abhängt:

- Föderalistische Staaten können meist auf eine historische Entwicklung verweisen, in der Landesfürstentümer in einem "Bottom-up"-Prozess allmählich zu einer bundesstaatlichen Einheit gefunden haben (Deutschland, Österreich, Schweiz). Unitarische Staaten sind häufig "top down" entstanden oder verdanken ihre Gründung einem singulären Ereignis wie Krieg und Friedensschluss und ggf. der daraus resultierenden (Wieder-)Erlangung der nationalen Souveränität (Italien, Niederlande, Frankreich, Polen).
- Entwicklungsländer sind im Durchschnitt stärker zentralisiert als Industriestaaten, weil sie oft nicht über eine ausreichend verzweigte Behördenstruktur verfügen. Empirisch lässt sich feststellen, dass mit dem Entwicklungsniveau die Nachfrage nach öffentlichen Diensten steigt und deren Varianz größer wird, sodass die zunehmende Heterogenität der regionalen Präferenzen eine Differenzierung des Angebots an öffentlichen Diensten nach Regionen rechtfertigt und erfordert (Oates, 1993, Thießen, 2000).
- Viele große Volkswirtschaften sind eher dezentral organisiert, weil sie sich nicht effizient von einer zentralen Stelle aus regieren lassen und weil die regionalen Präferenzen differieren. Beispiele für große Bundesstaaten sind die USA, Kanada, Deutschland, Brasilien, Mexiko, Australien und Südafrika. In kleinen Ländern sind die Präferenzen der Bürger eher homogen und zentral überblickbar, sodass sie auf den für eine föderalistische Verwaltung erforderlichen Behördenapparat verzichten können bzw. eine zu weit gehende Dezentralisierung nicht kosteneffizient wäre.

In der **Europäischen Union** ist für die Mitgliedstaaten eine weitere, supranationale Ebene hinzugekommen. Sie ist hinsichtlich Funktionen und Kompetenzen zwar nicht mit den staatlichen Ebenen innerhalb der Mitgliedstaaten vergleichbar, übt aber dennoch einen nicht unerheblichen Einfluss auf deren fiskalische Autonomie aus. Die Fiskalkonstitution der EU ist ausgerichtet (i) am Vorrang nationaler vor zentraler Fiskalpolitik, (ii) am Koordinierungsbedarf zwischen den nationalen Fiskalpolitiken sowie (iii) an einem ausreichenden Spielraum für die Stabilisierungsfunktion der nationalen Fiskalpolitiken. Die mit der Fiskalpolitik verbundenen Funktionen der Allokation, Distribution und Stabilisierung werden überwiegend auf der nationalen Ebene wahrgenommen, doch verfolgt auch die EU allokativen und distributiven Ziele, insbesondere mit ihren strukturpolitischen Interventionen. Jene Mitgliedstaaten, die Transfers aus dem EU-Budget empfangen, sollen möglichst rasch Strukturanpassungen verwirklichen können, die den Zusammenhalt der Gemeinschaft stärken und regionale/nationale Entwicklungsunterschiede verringern.

Die Verteilung der öffentlichen Aufgaben in der EU orientiert sich wesentlich am *Subsidiaritätsprinzip* (Art. 5 EGV). Es besagt, dass staatliche Aufgaben vorrangig und so weit wie möglich von den unteren staatlichen Ebenen wahrzunehmen sind. Höhere Ebenen kommen erst zum Zug, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf den unteren Ebenen nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs und ihrer Wirkungen besser auf einer der oberen Ebenen verfolgt werden. Offen ist allerdings auch in der EU, welche Ebene die Entscheidung über die Aufgabenzuordnung trifft.

### 3.4.2 Zentralisierungsgrad und Wirtschaftswachstum

Der Zusammenhang zwischen Finanzverfassung und Wirtschaftswachstum kann aus zwei Perspektiven erörtert werden (Feld et al., 2004): Aus gesamtstaatlicher Sicht kann man fragen, ob eher ein unitarischer oder ein föderalistischer organisierter Staat den Strukturwandel und die wirtschaftliche Entwicklung begünstigt bzw. in welche Richtung in einem föderalen Staat die Kompetenzen verschoben werden müssten, um diese Ziele zu unterstützen. Aus Sicht der nachgeordneten Gebietskörperschaften eines föderalen Staates geht es konkret um die Frage, wie die innerstaatlichen Rechts- und Finanzbeziehungen zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen zu gestalten sind, um die wirtschaftliche Entwicklung und das Wachstum zu fördern. Wichtig kann also sein, wie der Finanzausgleich zwischen den Gebietskörperschaften gestaltet ist, auf welcher Ebene welche Investitionen getätigt und wie effizient Entscheidungen getroffen werden und die Umsetzung bewerkstelligt wird. Rodrik et al. (2002) zeigen, dass die institutionelle Ausgestaltung der staatlichen Tätigkeit (einschließlich der Regelung der innerstaatlichen Beziehungen) für die wirtschaftliche Entwicklung wichtiger sein kann als geografische oder handelsbezogene Faktoren.

Für den Zusammenhang zwischen fiskalischer Dezentralisierung und Wirtschaftswachstum gibt es **keine formalisierte Theorie**. Dennoch liefern Ansätze aus der Theorie des fiskalischen Föderalismus, aus der Public Choice-Theorie, aus der Institutionenökonomik und aus der Standort-

theorie wichtige Inputs für die Analyse des Zusammenhanges zwischen Wachstum und Dezentralisierungsgrad. Auf einen einfachen Nenner gebracht, lassen sich die vielen Argumente für Industriestaaten in zwei Hypothesen zusammenfassen (Breuss – Eller, 2004): (i) Dezentralisierung erhöht die Effizienz der Staatsausgaben und fördert damit das Wirtschaftswachstum; (ii) Dezentralisierung beeinträchtigt die makroökonomische Stabilität, wodurch das Wachstum gedämpft wird.

Eine dezentrale staatliche Tätigkeit entfaltet ihre Wirkungen nicht unbedingt (nur) in der betreffenden räumlichen Region. Das gilt besonders für kleine föderal organisierte Länder wie Österreich, weil hier die Gebietskörperschaften der unteren Ebenen vergleichsweise kleine räumliche Einheiten darstellen. Sie können nur für eine eingeschränkte Zahl von Aktivitäten beanspruchen, dass sich die Wirkungen überwiegend im eigenen Entscheidungsbereich niederschlagen werden. Letzteres ist beispielsweise bei Investitionen in ausschließlich oder überwiegend von ortsansässigen Bürgern oder Unternehmen genutzten ortsgebundenen Anlagen (Verkehrswege, Schulen, Telekommunikations-Infrastruktur) der Fall, nicht aber notwendigerweise bei Investitionen in Humankapital, in überregionale Verkehrsinfrastruktur oder bei den Arbeitsmarktwirkungen einer neuen Firmenniederlassung.

Der **optimale Grad an Dezentralisierung** lässt sich aus der Theorie nicht eindeutig bestimmen, weil es einander entgegengesetzte Wirkungsmechanismen gibt: Der Wettbewerbsmechanismus verbessert die Effizienz in der Bereitstellung von Gütern und Leistungen durch die öffentliche Hand. Ein anderer Mechanismus sieht als mögliches Ergebnis dieses Wettbewerbs die armen Regionen immer ärmer und die reichen immer reicher werden, weil man in Regionen mit vielen guten Steuerzahlern die Steuerbelastung senken kann, wogegen arme Regionen ihre grundlegenden Aufgaben nur über eine starke Belastung aller Steuerzahler erfüllen können. Steuerwettbewerb führt dann zur Verschärfung der ohnehin schon ausgeprägten Wohlstands- und Wachstumsunterschiede zwischen den Regionen.

Für das Wirtschaftswachstum spielen Wissens-Spillovers eine herausragende Rolle. Feld et al. (2004) untersuchen ihre Bedeutung und kommen zum Schluss, dass ein föderatives System für die dezentralen wissensbasierten Wachstumsprozesse, wie sie für Hocheinkommensstaaten typisch sind, größere Entfaltungsmöglichkeiten bietet als ein unitarisches System. Wegen der Effizienzreize und Lerneffekte, die der regionale Wettbewerb mit sich bringt, könnte aus der Wachstumsperspektive auch die öffentliche Förderung von Innovationsaktivitäten weitgehend regionalisiert werden (Fritsch et al., 2004).

Der Bedarf an staatlicher Intervention – sei es zur Produktion öffentlicher Güter oder weil der Staat in bestimmten Bereichen am effizientesten agiert – ist einem ständigen Wandel ausgesetzt, der von technologischen Neuerungen ebenso abhängt wie von der Organisation der Märkte. Dies hat die **Auslagerung** von staatlichen Aktivitäten in den privaten Sektor selbst in Bereichen begünstigt, die noch bis vor kurzem als Kernaufgaben des Staates betrachtet worden sind (Teile des Ausbildungssystems, Versorgungs- und Entsorgungsdienste auf kommunaler Ebene, Sicherheitsdienste, die Errichtung und Verwaltung von Gefängnissen etc.). Es sollte

daher von Zeit zu Zeit geprüft werden, ob bisher von der öffentlichen Hand zentral erbrachte Leistungen effizienter von unteren staatlichen Ebenen oder vom privaten Sektor produziert werden können. Ähnliche Überlegungen gelten wohl auch für die allfällige Verlagerung von bisher dezentral erstellten Leistungen zum privaten Sektor oder zu einer oberen staatlichen Ebene und umgekehrt.

### 3.5 Art der Finanzierung der Staatsausgaben

Die Tätigkeit der öffentlichen Hand manifestiert sich nicht nur in den Staatsausgaben, wenn diese auch am augenfälligsten die wichtigsten Aufgaben des Staates widerspiegeln. Doch müssen die Ausgaben finanziert werden, und die Lösung der Finanzierungsfrage ist daher gleichermaßen eine wichtige Staatsaufgabe. Über die reine Finanzierungsaufgabe hinaus trägt das Steuersystem zu allen Staatsfunktionen im Sinne von *Musgrave* (1959) direkt bei: zur Allokation von Ressourcen, zur Stabilisierung des Wirtschaftsablaufs und ganz besonders zur Umverteilung von Einkommen und Vermögen. Die Erläuterungen zur Integrierten Leitlinie 3 der erneuerten Lissabon-Strategie fordern daher auch "sicherzustellen, dass die Steuerstrukturen und deren Wechselwirkungen mit den Leistungssystemen mehr Beschäftigung und höhere Investitionen bewirken und damit das Wachstumspotenzial fördern" (*Europäische Kommission*, 2005). Schon in den Schlussfolgerungen von Lissabon 2000 werden Steuerreformen als wesentliches Element zur Verbesserung der Qualität der öffentlichen Finanzen genannt.

Dies ist aus wachstumstheoretischer und -politischer Sicht nicht trivial, weil die Art der Mittelaufbringung auf das Wirtschaftswachstum zurückwirken kann. Am ehestens lässt sich dies argumentieren, wenn man die **Steuerfinanzierung** mit der **Kreditfinanzierung** vergleicht: Kurzfristig wird der Wachstumseffekt von zusätzlichen Staatsausgaben durch eine Steuerfinanzierung reduziert, wenn nicht kompensiert; bei Schuldenfinanzierung ist der kompensierende Effekt auf finanzielles Crowding-out von privaten Ausgaben beschränkt. Langfristig mag in der Wachstumswirkung der beiden Finanzierungsmöglichkeiten wenig Unterschied bestehen, weil auch die Schulden nur eine zeitliche Verschiebung der endgültigen Finanzierung bedeuten: Die "intertemporale Budgetrestriktion" sorgt dafür, dass der fiskalpolitische mit dem geldpolitischen Aspekt der Staatstätigkeit verbunden wird und Staatsschulden nicht unbegrenzt angehäuft werden können; sie müssen – zumindest vom Konzept einer finanziellen Verbindlichkeit her – letztlich über neue Steuern oder eine Anhebung der Steuersätze bei bestehenden Steuern zurückgezahlt werden (*Sargent – Wallace*, 1981).

Die Europäische Kommission hat sich kurz nach dem Gipfel von Lissabon ausführlich mit Fragen der **Besteuerung als Element der Qualität der öffentlichen Finanzen** befasst und ist zu folgenden Ergebnissen gekommen (*European Commission*, 2000):

- Die Steuer- und Abgabensysteme in den Mitgliedstaaten der EU bestimmen die Qualität der öffentlichen Finanzen wesentlich mit, sofern sie die richtigen Incentives für Sparen, Arbeiten und Investieren liefern bzw. negative Anreizwirkungen vermeiden.

- Die gesamtwirtschaftlichen Steuer- und Abgabenquoten sind von Land zu Land ziemlich verschieden. Dies hängt überwiegend mit Unterschieden in der Abgabenlast, die auf dem Produktionsfaktor Arbeit liegt, zusammen.
- Die Abgabenlast in der EU ist im internationalen Vergleich hoch. Die effektive Steuerbelastung der Arbeit hat seit Anfang der 1970er Jahre bis in die späten 1990er Jahre enorm zugenommen. Erst in den Jahren seither ist als Folge von Bemühungen in den Mitgliedstaaten zu einer allmählichen Entlastung der Bürger und Unternehmen eine Umkehr eingetreten.
- Die langfristige Zunahme der Abgabenlast spiegelt sich in einer allmählichen Ausweitung des Staatsanteiles an der gesamtwirtschaftlichen Produktion. Es liegt einige Evidenz dafür vor, dass die Steuerlast "ausgabengebunden" ist, dass also ausgabenseitige Entwicklungen die Notwendigkeit der Steuerfinanzierung begründet haben.
- Simulationen mit dem QUEST-Modell der EU ergaben, dass sich Steuersenkungen sichtbar positiv auf Produktion, Investitionen und Beschäftigung auswirken. Allerdings warnt die Kommission davor, mit Steuersenkungen nicht gleichzeitig auch Ausgabenkürzungen vorzunehmen, um die langfristige Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen nicht zu gefährden. Vor allem müssten mit Senkungen der Steuern auf Arbeit gleichzeitig auch die sozialen Leistungssysteme reformiert werden.

Im Zusammenhang mit Wachstumsfragen spielt die Steuerstruktur eine wichtige Rolle, vor allem die Unterscheidung zwischen direkten und indirekten Steuern. Eine Erhöhung der direkten Steuern dämpft das Wirtschaftswachstum stärker als eine Erhöhung von indirekten Steuern, die wiederum unmittelbarer zu Preissteigerungen beiträgt. Auf diese Fragen wird hier nicht näher eingegangen, weil sich die vorliegende Arbeit in erster Linie mit den Staatsausgaben befasst.

### **3.6 Effizienz der Staatstätigkeit**

Neben der Größe und Struktur des Staatssektors ist die Effizienz der Staatstätigkeit ein wichtiges Element der Reformdiskussionen, die zur Reduktion des Steuerdrucks, zur Stärkung des Vertrauens der Bevölkerung in die Staatstätigkeit und zur Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Produktivität führen sollen. Dies hat in vielen Ländern Überlegungen ausgelöst, die Staatsaufgaben auf die Bereitstellung von öffentlichen Gütern und Leistungen zu beschränken und neue Managementkonzepte einzuführen, die die Kundenorientierung verstärken, die Verwaltung näher zum Bürger bringen und unnötige Verwaltungsaktivitäten ausmerzen sollen (*Handler – Koebel et al., 2005*).

### 3.6.1 Theoretische Ansätze zur Erklärung von Ineffizienzen im öffentlichen Sektor<sup>17)</sup>

#### 3.6.1.1 Bürokratie-Problem

In der klassischen Bürokratiethorie (etwa nach Max Weber) wird der Eigennutz der Beamten und Politiker ausgeblendet. Im Gegensatz dazu sehen jene Vertreter der "Public-Choice-Theorie", die sich mit Problemen der Bürokratie auseinandersetzen (z. B. die frühen Werke von Downs, 1967 und Niskanen, 1971), die Bürokraten als Wirtschaftssubjekte, die ihren eigenen Nutzen maximieren. Entlohnung, Macht, Vergünstigungen, Karriere­möglichkeiten, Managementanforderungen usw. beeinflussen ihren Nutzen ebenso wie das von ihnen verwaltete Budget. Für Niskanen sind die Faktoren Entlohnung, Macht und Karriere­möglichkeiten eine Funktion des von Bürokraten verwalteten Budgets. Im Unterschied zu privaten Unternehmen, in denen die Mitarbeiter finanziell für Effizienzsteigerungen belohnt werden, gibt es keine Anreize für die Bürokraten, so effizient wie möglich zu produzieren.

Die Beziehung zwischen einer gesetzgebenden Gewalt und einer Behörde wird wie eine Marktbeziehung charakterisiert: Der Gesetzgeber fragt einen Output (eine Leistung) der Behörde nach. Ist der Output teuer, wird die Nachfrage gering sein und umgekehrt. Die Bürokraten wollen ihren Nutzen maximieren und jenen Output anbieten, der ihnen das höchste Gesamtbudget beschert. Die Budgetbeziehung ist somit eine Austauschbeziehung: Der Gesetzgeber stellt das Budget zur Verfügung, die Behörde verspricht im Gegenzug einen bestimmten Output. Niskanen (1971) geht davon aus, dass die Behörde die Nachfragefunktion des Gesetzgebers nach ihren Leistungen kennt – und ihr damit auch die maximale Zahlungsbereitschaft für jedes Outputniveau bekannt ist. Außerdem nimmt Niskanen an, dass die Behörde eine Alles-Oder-Nichts-Entscheidung treffen kann. Am effizientesten wäre eine Outputmenge, die die Differenz aus Erlösen und Kosten maximiert. Die Behörde hat allerdings keine Verfügungsmacht über den so erwirtschafteten "Gewinn" und wird daher keinen Anreiz haben, die Kosten zu minimieren. Sie wird vielmehr versuchen, die Differenz zwischen Erlösen und Kosten indirekt über Budgetausweitungen zu maximieren. Niskanen geht weiters davon aus, dass viele Verwaltungseinheiten quasi eine Monopolmacht ausüben. Im Extremfall könne so die gesamte Konsumentenrente aus öffentlichen Leistungen durch die Bürokraten abgeschöpft werden.

Im Unterschied zu Märkten, auf denen einzelne Güter zu bestimmten Preisen gehandelt werden, liefern Verwaltungseinheiten ein ganzes Paket von Leistungen für die Zuteilung eines Budgets. Die Bürokraten nützen im Verhandlungsprozess ihre Vorteile aus asymmetrischer Information, die es ermöglichen, die Budgets auszuweiten oder hohe Budgets zu halten. Die Bürokraten wissen nämlich über die Präferenzen der Budgetzuteiler viel besser Bescheid als jene über die Leistungen der Bürokraten. Der Gesetzgeber kennt nicht die Kostenfunktion für die Erstellung der öffentlichen Leistungen und kann so auch nicht den Nutzen einer zusätzli-

---

<sup>17)</sup> Siehe dazu *Drumaux (2001), Heise (2005), Mueller (2003), Peters (2000) und Stiglitz (2000)*.

chen Outputeinheit mit den Kosten vergleichen, um die optimale Budgethöhe festzulegen. Niskanen kommt daher zum Schluss, dass Verwaltungseinheiten zwar durchaus zu minimalen Kosten produzieren, aber die Outputmengen höher als das Optimum sind.

Als Folge schöpfen die Beamten ihre Budgets restlos aus, weil Überschüsse üblicherweise nicht auf Folgejahre übertragen werden können. Überdies müssen sie mit geringeren Budgets in der Zukunft rechnen, weil die Budgetzuteiler die niedrigeren Ausgaben als Signal für die Verringerung künftiger Budgets nehmen.

### **3.6.1.2 Prinzipal-Agent-Modelle**

Das von Niskanen (1971) untersuchte Problem, wonach Bürokraten ihre eigenen Interessen und damit nicht notwendigerweise die Interessen des Staates, dem sie dienen sollen, verfolgen, ist ein Beispiel für eine allgemeinere Fragestellung: das "Prinzipal-Agent-Problem".

Die Agency-Theorie stellt auf die Beziehung zwischen einem auftraggebenden Prinzipal (z. B. dem Behördenleiter) und einem beauftragten Agenten (z. B. Mitarbeiter), die miteinander einen Kontrakt abschließen, ab. Der Prinzipal zieht den Agenten zur Durchführung einer bestimmten Aufgabe heran und stattet ihn dafür mit Entscheidungskompetenz und Ressourcen aus. Der Prinzipal braucht den Agenten, weil dieser dem Prinzipal Fähigkeiten, Kenntnisse oder Erfahrungen voraus hat, ohne die der Prinzipal die Aufgabe nicht effizient ausführen könnte.

Prinzipal und Agent sind beide rational denkende Nutzenmaximierer, ihre Beziehung ist durch Informationsasymmetrien und Interessenskonflikte geprägt. Der Agent hat Informationen, über die der Prinzipal nicht verfügt. Dies kann den Agenten verleiten, seine Informationen für eigene Ziele strategisch zu nützen. Diese Ziele stimmen nicht unbedingt mit jenen seines Auftraggebers überein. Bestehen Zielkonflikte, so wirken sie sich auf die gegenseitige Information, die Vertragsverhandlungen, die Verträge und die Kontrolle der Einhaltung der Verträge aus. Die Agenten streben nicht nur ein höheres Budget, sondern auch eine geringere Arbeitsleistung an. Dann ist es möglich, dass ein Agent seinem Prinzipal bestimmte Informationen vorenthält, um nicht einen neuen Aufgabenbereich übernehmen zu müssen. In den Verhandlungen zwischen Prinzipal und Agent ist es daher von Bedeutung, ob der Prinzipal dem Agenten bisher versteckte Information entlocken kann. Dazu kann der Prinzipal etwa, statt einen bestimmten Vertrag anzubieten, verschiedene Verträge mit unterschiedlichen Niveaus an Kostenübernahme und Verpflichtungen vorschlagen. In der Wahl des Kontrakts offenbart der Agent das Leistungsniveau, das er zu erfüllen bereit ist. Eine Alternative wäre der Vergleich von verschiedenen Agenturen mit ähnlichen Aufgaben. Um die bestehenden Informationsungleichheiten abzubauen, kann der Prinzipal das interne Kontrollsystem durch externes Audit ergänzen oder ersetzen. Durch Zulassung externer Konkurrenz (etwa durch Privatisierung) oder interner Konkurrenz (z. B. Benchmarking von Abteilungen) können die Agenten zur Offenlegung ihrer Kostenkurven bewogen werden. Durch Deckelung oder Degression der Budgets lassen sich Effizienzreserven bei den Beamten aufdecken.

### 3.6.2 Bewährte Konzepte bei praktischen Reformen

Der Hauptgedanke bei den während der vergangenen zwei Jahrzehnte initiierten Reformen zur Erhöhung der Effizienz der Staatstätigkeit war in den meisten Ländern die Verstärkung der Marktorientierung des öffentlichen Sektors und damit die vermehrte Übernahme von Managementmethoden, die sich in der privaten Wirtschaft bereits bewährt hatten (*Joumard et al., 2004*). Umfassende Reformen aus der Frühzeit dieser Ideen (1970er und 1980er Jahre) wurden vor allem in Großbritannien verfolgt. Die daran anschließenden Reformbewegungen in den USA und in Kontinentaleuropa waren zwar weniger umfassend, aber dafür mehr an konkreten Zielen orientiert – z. B. durch Verbesserung der Personalentwicklung, Auslagerung der Aufgabenerfüllung an Private, Formulierung von Ausgabenregeln.

Verwaltungsreformen waren bis in die 1980er Jahre hauptsächlich auf die Verbesserung der Beziehungen zum Bürger ausgerichtet. Dies ist zwar auch in der darauffolgenden Ära des "**New Public Management**" (NPM) und des "**Total Quality Management**" (TQM) erhalten geblieben, jedoch durch Ziele wie Effizienz und Effektivität ergänzt worden. Marktsignale wurden auch durch Techniken wie Benchmarking oder die öffentliche Ausschreibung von Aufträgen staatlicher Stellen (**Public Procurement**) vermittelt. Insgesamt sollte durch diese Ansätze – wie auch mit den im folgenden Abschnitt zu behandelnden Contracting Modellen in Neuseeland oder Dänemark oder mit dem Zürcher Modell – die Kosteneffizienz der Staatstätigkeit erhöht und die Erfüllung der Staatsaufgaben unter Berücksichtigung der Erfordernisse der Bürger verbessert werden. Derartige Ansätze haben letztlich immer experimentellen Charakter, weil schon ihre Basis, nämlich die Messung der von den Bürokraten zu erbringenden Leistungen, konzeptionell und technisch ein beträchtliches Problem darstellen (*Atkinson – van den Noord, 2001*).

Einen wichtigen Beitrag zur Effizienzverbesserung im öffentlichen Sektor lieferte die IT-Revolution. Sie löste die "e-Government"-Bewegung aus und führte durch die Verwendung des Internet zu Maßnahmen im Sinne des besonders in der EU forcierten "**Better Government**" (siehe etwa *Handler, 1998*). Im Zusammenhang mit der Lissabon-Strategie hat die EU 2005 einen "*eEurope Action Plan*" ins Leben gerufen, mit welchem u. a. die folgenden Ziele erreicht werden sollen: (i) alle Bürger sollen Zugang zu öffentlichen Leistungen über eine Vielfalt von Plattformen erhalten (PC, Fernsehen, mobile Terminals), (ii) die Breitbandtechnologie soll es ermöglichen, den Bürgern neue Leistungen anzubieten, insbesondere soll das öffentliche Vergabewesen elektronisch abgewickelt werden können, (iii) es sollen manche öffentlichen Dienste europaweit angeboten werden können und schließlich soll (iv) das "One-stop-shop"-Prinzip verstärkt eingesetzt werden. Vorausgegangen war diesem Aktionsplan eine Erhebung unter den EU-Mitgliedstaaten, die krasse Unterschiede in der Anwendung des e-Government zutage brachte – mit Schweden und Irland als Vorreitern und Deutschland sowie Belgien als nachhinkenden Ländern (*European Commission, 2003C*).

Als Ausfluss des NPM-Konzeptes ist wie erwähnt auch die **Auslagerung von öffentlichen Aufgaben** zu privaten Betreibern forciert worden, um Verwaltungskosten zu senken und Markt-



elemente einzubringen. Allerdings sind solche Reformen nicht immer positiv verlaufen, wie *Batley* (1999) zusammenfassend berichtet. Mit dem Outsourcing werden nämlich nicht nur die Kontrollmöglichkeiten des Staates eingeschränkt, es geht auch die Transparenz über die Budgetausgaben teilweise verloren. *Savoie* (1995) geht noch einen Schritt weiter und kritisiert das NPM-Konzept grundsätzlich: Die der öffentlichen Hand zuweilen vorgeworfenen Unzulänglichkeiten beruhen nicht auf Fehlern in der Verwaltung, sondern seien überwiegend den Politikern anzulasten und könnten daher nicht mit der Einführung des einen oder anderen Marktelementes beseitigt werden.

Die **Effektivität der öffentlichen Verwaltung**, definiert mit dem Grad der Zielerreichung der Staatstätigkeit, hängt zwar auch von der Kosteneffizienz ab, wird darüber hinaus aber von weiteren Einflüssen bestimmt, die oft nicht von der Verwaltung selbst beeinflusst werden können. Wie die wirtschaftspolitische Erfahrung zeigt, neigen die privaten Interessengruppierungen dazu, stets neue Forderungen an den Staat zu stellen. Ihnen wird von politischer Seite oft ohne Rücksicht auf die mittel- bis längerfristigen Folgen für das Budget nachgegeben. *Jourmard et al.* (2004) haben daher besonders auf die **institutionellen Rahmenbedingungen** für die Budgetgestaltung hingewiesen: Der Budgetstellungs- und -umsetzungsprozess müsse durch fiskalische Regeln (für Steuern, Staatsausgaben, Budgetsaldo und Staatsverschuldung) gelenkt, der Planungshorizont erweitert, die Budgettransparenz erhöht und die Staatstätigkeit insgesamt an ihren Ergebnissen gemessen werden. In der EU werden diese Forderungen im Rahmen der multilateralen Überwachung gemäß Art. 104 des EG-Vertrages mit den jährlich zu adaptierenden Stabilitätsprogrammen (für Mitgliedsländer der Eurozone) bzw. Konvergenzprogrammen (für Nichtmitglieder der Eurozone) mit Nachdruck verfolgt.

Die Rolle der budgetären Institutionen im Wachstumsprozess wird weiter unten (im Abschnitt 4.3.4) noch etwas näher beleuchtet.

## 4. Öffentliche Finanzen und Lissabon-Strategie

In diesem Kapitel wird die Lissabon-Strategie aus dem Blickwinkel der Rolle des öffentlichen Sektors beschrieben. Nach einer Darstellung der ursprünglichen Strategie aus dem Jahr 2000 wird auf ihre Weiterentwicklung und die Umsetzungsprobleme eingegangen, die schließlich zur Neuformulierung der Strategie im Jahr 2005 führten. Ihre vorrangigen Ziele sind nunmehr die nachhaltige Verbesserung von Wachstum und Beschäftigung. Im Hinblick auf die Fiskalpolitik wird im Paket der "Integrierten Leitlinien" gefordert, die Qualität und die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen zu verbessern. Unter "Qualität" der öffentlichen Finanzen wird die Wachstumsträchtigkeit von Budgetstrukturen unter den Nebenbedingungen der fiskalischen Stabilität und effizienter Institutionen zur Ausgabenkontrolle verstanden. Der Nachhaltigkeitsaspekt soll sicherstellen, dass auf einen langfristig beständigen Wachstumsbeitrag hingearbeitet wird.

### 4.1 Die Lissabon-Strategie und ihr "Neustart" im Jahr 2005

Geleitet von der Euphorie des Millennium-Jahres 2000 und beeindruckt von den IT-geprägten Produktivitätssteigerungen in den USA bereitete die portugiesische Präsidentschaft unter der wissenschaftlichen Koordination von Maria Rodriguez (Universität von Lissabon) für den Frühjahrsrat im März 2000 in Lissabon eine **neue wirtschaftspolitische Strategie** für die EU vor, die folgende Eckpunkte aufweist:

- Sie kombiniert die früheren Koordinierungsprozesse der EU in den Bereichen Beschäftigung (Luxemburg-Prozess), Strukturreformen (Cardiff-Prozess), Makroökonomischer Dialog (Köln-Prozess) und die jährlichen Grundzüge der Wirtschaftspolitik.
- Sie erweitert diese Prozesse um die inhaltlichen Bereiche Innovation, Kohäsion und Nachhaltigkeit.
- Sie will selbst kein neuer "Prozess" sein, mit dem zusätzliche Beratungs-, Berichterstattungs- und Evaluierungsaktivitäten verbunden sind.
- Ihre Politiken beschränken sich auf angebotsseitige Maßnahmen.
- In der Umsetzung wählt sie statt der rechtsverbindlichen "Gemeinschaftsmethode"<sup>18)</sup> die auf die Einbindung aller betroffenen Gruppierungen bedachte "Offene Methode der Koordination" (OMK), bei welcher folgende Elemente kombiniert werden: (i) Festlegung gemeinsamer Ziele und Zeitpläne für die Umsetzung, (ii) Auswahl von Indikatoren zur Beobachtung der Fortschritte in der Umsetzung, (iii) Ausarbeitung von nationalen Aktionsplänen auf der Basis vorgegebener Ziele und Implementierungsstrategien sowie (iv) wechselseitige Evaluierung der Erfolge dieser Politiken.

---

<sup>18)</sup> Die Gemeinschaftsmethode wird etwa bei der Entstehung von Richtlinien der Gemeinschaft angewendet: Vorschlag der Kommission, Beratung und Entscheidung durch EU-Parlament und Rat.

### *Die Lissabon-Strategie*

Um die Wachstumsschwäche in der EU zu überwinden und insbesondere das im Vergleich zu den USA langsame Wachstum der Arbeitsproduktivität zu steigern, beschloss der Europäische Rat von Lissabon im März 2000 ein "*neues strategisches Ziel*": Die Europäische Union sollte bis 2010 zum "wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt mit dauerhaftem Wirtschaftswachstum, mehr und besseren Arbeitsplätzen sowie einem größeren sozialen Zusammenhalt entwickelt werden".

Um dieses Ziel zu erreichen, sollte das Wirtschaftswachstum allmählich auf 3% pro Jahr angehoben werden. Voraussetzung hierfür war die Erreichung und Beibehaltung von wirtschaftlicher Stabilität, als Quellen der Wachstumsverbesserung wurden Humankapital und technologische Innovationen gesehen. Es wurde daher eine deutliche Ausweitung der Bildungs- und Forschungsanstrengungen gefordert. Im Sinne der "New Economy"-Erfolge in den USA sollte in der EU nicht nur die Produktivität gesteigert werden, sondern es sollten gleichzeitig auch mehr und bessere Arbeitsplätze geschaffen werden. Unter besseren Arbeitsplätzen wurden sowohl "produktivere" (mit höheren Einkommen) als auch solche mit höherer Qualität (höhere Zufriedenheit am Arbeitsplatz) verstanden. Mit der Verstärkung des sozialen Zusammenhalts in der EU sollte vermieden werden, dass das raschere Wachstum auf Kosten einzelner Personengruppen oder Regionen erfolgt.

#### *Schwerpunktmäßige Maßnahmenbereiche:*

- *Wirtschaftsentwicklung*: mehr Wachstum auf Basis von makroökonomischer Stabilität, Erfüllung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, Umschichtung von Staatsausgaben zu Investitionen sowie zu Forschung und Innovation
- *Beschäftigung*: Erhöhung von Mobilität und Qualität der Arbeit
- *Bildung, Forschung und Innovation*: lebenslanges Lernen, internationale Forschungsnetzwerke, e-commerce, e-government
- *Wirtschaftsreformen*: Risk Capital Action Plan, Umsetzung der Binnenmarktrichtlinien, Liberalisierung von Netzwerkdiensten, öffentliche Auftragsvergabe, Verbesserung der Qualität der öffentlichen Dienste, Erleichterung von Unternehmensgründungen, Bereinigung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften
- *Sozialer Zusammenhalt*: Erhöhung der sozialen Verantwortung im Unternehmen, Gleichstellung der Geschlechter und von Behinderten, Abbau von Armut
- *Nachhaltigkeit*: Erfüllung der Kyoto-Ziele, Schaffung umweltfreundlicher Verkehrsinfrastruktur, Forcierung von Gesundheit, Weiterentwicklung der Abfallwirtschaft

#### *Wichtige quantitative Ziele:*

- *Wachstum*: ca. 3% pro Jahr
- *Beschäftigung*:
  - Gesamtbeschäftigungsquote von 70% bis 2010 (bzw. 67% bis 2005)
  - Frauenbeschäftigungsquote von 60 (57) %
  - Beschäftigungsquote von älteren Arbeitnehmern (55-64 Jahre): 50%

- Erhöhung des durchschnittlichen effektiven Pensionsantrittsalters um 5 Jahre
- Reduktion der Zahl jener Jugendlichen (18-24 Jahre), die nur einen Pflichtschulabschluss haben, um 50%
- Kinderbetreuungseinrichtungen für 90% der Kinder über 3 Jahren und für 33% der Kinder unter 3 Jahren
- Forschung und Innovation:
  - Forschungsquote von 3% des BIP bis 2010, davon 2/3 private Forschung
  - Alle Schulen ans Internet per 2002
  - Alle Lehrer erhalten Basisausbildung in digitaler Kommunikation (2003)
- Binnenmarkt:
  - Umsetzungsgrad der Binnenmarkt-Richtlinien von 98,5% (seit dem Europäischen Rat von Stockholm, März 2001)
  - Keine mehr als 2-jährigen Rückstände bei der Implementierung von Binnenmarkt-Richtlinien
  - Einführung des Risikokapital-Aktionsplans bis 2003 sowie des Aktionsplans für Finanzdienstleistungen bis 2005
- Haushalte
- Verwirklichung des einheitlichen europäischen Luftraumes bis 2004
- Sozialer Zusammenhalt:
  - Halbierung der Zahl der Schulabbrecher
  - Reduzierung der Zahl jener Personen, die an der Armutsgrenze leben
- Nachhaltige Entwicklung und Umwelt:
  - Sichtbare Fortschritte in der Reduktion von CO<sub>2</sub>-Emissionen bis 2005
  - Indikatives Ziel von 22% für Elektrizität aus erneuerbaren Quellen
  - Aufhalten des Verlustes an biologischer Vielfalt, Erhöhung der Abfallverwertung auf 55% bis 2008

*Reform der Lissabon-Strategie im Jahr 2005:*

Die Umsetzung der Lissabon-Strategie ließ vor allem auf der Ebene der Mitgliedstaaten zu wünschen übrig und es wurde angesichts der Defizite bei der Erreichung der Zwischenziele nach wenigen Jahren klar, dass die gesetzten Ziele keineswegs bis 2010 erreicht werden würden. Auch die jährlichen Appelle bei den Frühjahrstagungen des Europäischen Rates brachten keine Änderung der Umsetzungsdefizite. Eine der Ursachen hierfür waren und sind methodische Schwächen, weil von der "Methode der offenen Koordination", die keine spürbaren Sanktionen kennt, kein Umsetzungsdruck auf die nationalen Regierungen und Parlamente ausgeht. Die von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebenen wissenschaftlichen Analysen (die im "Sapir-Bericht" und im "Kok-Bericht" ihren Niederschlag fanden) bestätigten

den Reformbedarf. Daher wurde die Halbzeitbilanz beim Frühjahrsgipfel 2005 zum Anlass genommen, einen Neustart der Lissabon-Strategie mit folgenden Merkmalen zu verkünden:

- Straffung der Ziele mit Schwergewicht auf Wachstum und Beschäftigung
- Verstärkung der Einbindung der Mitgliedstaaten in die Umsetzung durch Formulierung der Lissabonner Partnerschaft für Wachstum und Beschäftigung
- Zusammenfassung aller Prozesse zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik auf EU-Ebene (einschließlich der Grundzüge der Wirtschaftspolitik) durch die Formulierung von Integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung
- Vereinheitlichung des Berichtswesens über die auf EU-Ebene zu koordinierenden Wirtschaftspolitiken in den Nationalen Reformprogrammen, die von der Europäischen Kommission in ihrem jährlichen Fortschrittsbericht bewertet werden

Das wichtigste **operationale Zwischenziel** der Lissabon-Strategie ist ein angestrebtes jährliches BIP-Wachstum von 3%, das zu Vollbeschäftigung führen und den regionalen Zusammenhalt in der Union stärken soll. Für die Umsetzung wurde die im Vergleich zur "Gemeinschaftsmethode" eher weiche "Methode der offenen Koordination" gewählt, für die es keine Rechtsverbindlichkeit in der Umsetzung gibt. Konkret wurde der Zugang der Bürger zu kostengünstiger, aber hochwertiger Infrastruktur im Telekommunikationsbereich gefordert, um Ausschluss von Information zu vermeiden. Von der öffentlichen Verwaltung wird gefordert, alle verfügbaren neuen Technologien einzusetzen, um Information für alle Bürger gleichermaßen zugänglich zu machen. Dazu bedarf es des Ausbaus der Breitbandtechnologie und wirksamer Regeln für den elektronischen Handel.

Als zweiter Pfeiler neben der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit wird seit dem Europäischen Rat von Stockholm (März 2001) die "**Modernisierung des Europäischen Sozialmodells**" propagiert. Sie sollte in einer Verbesserung der Qualität der Arbeitsplätze, Förderung der sozialen Eingliederung, einer verstärkten Rolle der Sozialpartner bei der Gestaltung des strukturellen Wandels, einer vermehrten sozialen Verantwortung der Unternehmer sowie sicheren und nachhaltigen Sozialschutzsystemen bestehen.

Mit der Betonung von Politikeingriffen bekennt sich die EU noch einmal (nach dem Luxemburg-Prozess für die Arbeitsmärkte und dem Cardiff-Prozess für Strukturreformen) umfassend zur **staatlichen Intervention**, um den langfristigen Wachstumspfad zu erhöhen und kurzfristig das Produktionspotenzial auszulasten. Allerdings wird dabei angebotsorientierten Maßnahmen der Vorzug vor einer reinen Nachfragepolitik gegeben.

Viele der **beschlossenen Umsetzungsmaßnahmen** betrafen Richtlinienentwürfe, die auf der *europäischen Ebene* ins Stocken geraten waren. Dazu gehörten Regeln für den elektronischen Handel und elektronisches Geld, für Urheberrechte, für den Fernabsatz von Finanzdienstleistungen, die gerichtliche Zuständigkeit für die Vollstreckung von Entscheidungen und die Ausfuhrkontrollregelung für Güter mit doppeltem Verwendungszweck.

Für die *Mitgliedstaaten* blieben zunächst nur wenige unmittelbar umzusetzende Maßnahmenbereiche, darunter die Anbindung der Schulen an das Internet, die Ausbildung der Lehrer im Umgang mit dem Internet, die Einführung von eGovernment-Diensten für die Online-Anwendungen durch die Bürger. Die Schaffung eines europäischen Raums für Forschung und Innovation war als Gemeinschaftsprojekt von EU- und nationaler Ebene konzipiert, nur Teile davon sind auch umgesetzt worden (es gibt bis heute keine Gemeinschaftspatent, das bis 2001 hätte beschlossen werden sollen, u. Ä.). Für die Unternehmen sollten die Mitgliedstaaten unnötigen bürokratischen Aufwand beseitigen und die Kosten der unternehmerischen Tätigkeit – insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) – senken. Ein wesentliches Handlungsfeld für die Mitgliedstaaten ergab sich aus der Vervollständigung des Binnenmarktes und der Einführung eines fairen Wettbewerbsregimes. Schwerpunktartig gab es Handlungsbedarf bei den Dienstleistungen (die Verabschiedung der Dienstleistungsrichtlinie stößt auf erhebliche Schwierigkeiten), bei der Liberalisierung der Energie- und Postdienste, der Öffnung des Luftraumes und des öffentlichen Beschaffungswesens, der allmählichen Verringerung staatlicher Beihilfen und der Vollendung des Binnenmarktes im Finanzdienstleistungsbereich. Schließlich sollten die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung und der dazugehörige Regelungsrahmen sowie die technische Umsetzung von EU-Recht in nationales Recht vereinfacht werden.

Die **tatsächliche Umsetzung** der Lissabon-Strategie hat stark zu wünschen übrig gelassen. Mit entscheidend hierfür war die Forcierung der bereits weiter oben erwähnten, von der strengen "Gemeinschaftsmethode" abweichenden "*Offenen Methode der Koordination*". Sie verzichtet auf verbindliche Rechtssetzungsakte und verlässt sich auf die partnerschaftliche Festlegung von Grundsätzen, Leitlinien, Indikatoren und auf die gemeinsame Evaluierung der Umsetzungsberichte aus den Mitgliedstaaten. Eine Folge dieser "weichen" Koordinierungsmethode war und ist es, dass die Mitgliedstaaten (etwa im Gegensatz zur Verwirklichung des Binnenmarktes) ihre wirtschaftspolitischen Prioritäten praktisch ausschließlich nach nationalen Erfordernissen richten und dabei die gemeinsam gesetzten Ziele aus den Augen verlieren.

Der Optimismus, der noch im **Juni 2000** beim **Europäischen Rat von Santa Maria da Feira** ausgestrahlt wurde, erwies sich daher als verfrüht. In den Schlussfolgerungen der portugiesischen Präsidentschaft dazu heißt es in Paragraph 19: "Die in Lissabon festgelegte Strategie, deren Durchführung nunmehr in vollem Gange ist, dient als Grundlage für alle Maßnahmen der Gemeinschaft in den Bereichen Beschäftigungsförderung, Innovation, Wirtschaftsreformen und sozialer Zusammenhalt. In allen von der Strategie erfassten Bereichen wurden bereits nennenswerte Fortschritte erzielt." Zwar wurden in Feira viele Maßnahmen beschlossen oder bekräftigt, die auf EU-Ebene umzusetzen waren<sup>19)</sup>, doch fehlte schon damals der nötige Nachdruck auf Umsetzungsmaßnahmen der nationalen Ebene.

---

<sup>19)</sup> Beispiele sind die Schaffung eines Europäischen Forschungsraums, der neue Rahmen für die Unternehmenspolitik, der "e-Europe"-Aktionsplan 2002, Maßnahmen zur Errichtung eines einheitlichen europäischen Luftraums und die Richtlinien zur Verwirklichung eines einheitlichen europäischen Finanzmarktes.

Der erste Umsetzungsbericht der Europäischen Kommission zur Lissabon-Strategie lag dem **Frühjahrgipfel 2001 in Stockholm** vor, der sich schwerpunktmäßig mit folgenden Themen befasste:

- Es wurden die *demografischen Herausforderungen* vermerkt, die sich aus der Alterung der Bevölkerung für die Systeme der Alterssicherung, Gesundheitsvorsorge und Altenpflege ergeben. Diese Herausforderungen könnten nur bewältigt werden, indem die Erwerbsquoten gesteigert, die öffentliche Verschuldung verringert und die Sozialschutzsysteme angepasst werden.
- Weitere Schwerpunkte lagen im Bereich der *Bildung* im Hinblick auf die Förderung der Arbeitsmobilität und des lebenslangen Lernens.
- Die Beschleunigung der *Wirtschaftsreformen*, um das Binnenmarktpotenzial voll auszuschöpfen, die Wettbewerbskräfte zu stärken und unternehmerische Initiativen zu fördern.
- Modernisierung des *europäischen Sozialmodells* durch Verbesserung der Qualität der Arbeitsplätze, Förderung der sozialen Eingliederung, Stärkung der Rolle der Sozialpartner bei der Gestaltung des Wandels, Förderung der sozialen Verantwortung der Unternehmen und Sicherung der Sozialschutzsysteme.
- Nutzung *neuer Technologien* durch Ausbau der Internet-Anschlüsse und Förderung von Spitzentechnologien, insbesondere im Bereich der Biotechnologie.

Der Europäische Rat kam damals überein, eine Reihe von *quantitativen Zielen und Zwischenzielen* festzulegen:

- Die durchschnittlichen Erwerbsquoten in der Union sollten bis Januar 2005 insgesamt 67% und für Frauen 57% betragen.
- die durchschnittliche Erwerbsquote für ältere Arbeitnehmer (zwischen 55 und 64 Jahren) sollte bis 2010 auf 50% angehoben werden;
- Umsetzung aller Rechtsvorschriften für den Binnenmarkt, wobei als Zwischenziel (bis zum Frühjahrgipfel 2002) wenigstens 98,5% aller umzusetzenden Richtlinien gesetzt wurde.

In Stockholm wurden auch folgende (teilweise quantifizierbare) Ziele und Zwischenziele vereinbart, die einen unmittelbaren fiskalpolitischen Bezug haben:

- Beschleunigung der Reform der Rentensysteme und des Gesundheitswesens, um der Herausforderung der Überalterung der Bevölkerung zu begegnen.
- Umsetzung des mit den Sozialpartnern vereinbarten Aktionsrahmens für den lebenslangen Ausbau von Kenntnissen und Qualifikationen.

Beim **Europäischen Rat von Göteborg im Juni 2001** wurde die Lissabon-Agenda um eine *Strategie für nachhaltige Entwicklung* ergänzt. Nachhaltigkeit wurde dabei als "Erfüllung der Bedürfnisse der derzeitigen Generation, ohne dadurch die Erfüllung der Bedürfnisse künftiger Generationen zu beeinträchtigen" definiert. Der Lissabon-Strategie sollte damit neben der

wirtschaftlichen und sozialen Dimension eine dritte Dimension, die Umweltdimension, derart hinzugefügt werden, dass einander die drei Politikbereiche wechselseitig verstärken. Damit sollten Tendenzen umgekehrt werden, die die künftige Lebensqualität bedrohen.

**Europäischer Rat von Barcelona, März 2002:** Im Sinne einer *nachhaltigen Entwicklung* wird betont, dass die verschiedenen Politiken in der EU mit ihren langfristigen Zielen im Einklang stehen müssen, wobei wirtschaftliche, soziale und ökologische Erwägungen gleiche Beachtung finden müssen. Die Rahmenbedingungen für die *Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen* sollen weiter verbessert werden, insbesondere durch Umsetzung der Europäischen Charta für KMU, aller Rechtsvorschriften für den Binnenmarkt sowie einer qualitativen Verbesserung der öffentlichen Verwaltung. Vorrangige Maßnahmen wurden für drei umfassende Bereiche ermittelt, und zwar:

- Aktive Beschäftigungspolitik für mehr und bessere Arbeitsplätze
  - *Verstärkte Beschäftigungsstrategie:* Anpassung der Luxemburg-Strategie durch Vereinfachung (weniger Leitlinien) und Stärkung der Rolle der Sozialpartner; Verringerung der Steuerbelastung der Niedriglohneempfänger; Anpassung der Steuer- und Leistungssysteme, dass Arbeit lohnt und Arbeitssuche gefördert wird; Überprüfung der arbeitsrechtlichen Regelungen im Hinblick auf ein angemessenes Gleichgewicht zwischen Flexibilität und Sicherheit; quantitative Ziele für das Versorgungsangebot an Kinderbetreuungsplätzen bis 2010 (für 90% der Kinder zwischen 3 Jahren und dem Schulpflichtalter und für mindestens 33% der Kinder unter 3 Jahren); Reduzierung der Vorruhestandsanreize sowie Anhebung des Durchschnittsalters für den Eintritt in den Ruhestand bis 2010 um etwa 5 Jahre.
  - *Förderung der Qualifikationen und der Mobilität* durch Schaffung der rechtlichen Voraussetzungen für die Mobilität aller in Bildung, Forschung und Innovation tätigen Personen (entsprechend dem in Nizza angenommenen Aktionsplan); Reduzierung der Hürden bei der Anerkennung beruflicher Qualifikation; sowie bessere Übertragbarkeit von Sozialschutzansprüchen.
- Wirtschaftliche Verflechtung in Europa in folgenden Bereichen:
  - *Finanzmärkte:* Umsetzung der Lamfalussy-Vorschläge und des Aktionsplans für Finanzdienstleistungen.
  - *Integration der Energie-, Verkehrs- und Kommunikationsnetze:* effektive Öffnung der Erdgas- und Elektrizitätsmärkte im Sinne der Beschlüsse von Stockholm; Weiterentwicklung der Eisenbahnliberalisierung und der transeuropäischen Verkehrsnetze sowie einzelner Projekte wie das Satellitennavigationssystem Galileo; Installierung von Breitbandnetzen in der gesamten Union, Erstellung eines Aktionsplans "eEurope 2005" durch die Kommission.
  - *Öffentliche Dienste von hoher Qualität:* Zugang zu den Diensten von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse für die Bürger.



- Wettbewerbsfähige, wissensbasierte Wirtschaft
  - *Bildung*: Die Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung sollen bis 2010 zu einer weltweiten Qualitätsreferenz werden. Dazu wird die Einführung von Instrumenten zur Gewährleistung der Transparenz der Diplome und Befähigungsnachweise, die Verbesserung der Sprachenausbildung sowie die Einführung eines "europäischen Raumes für lebenslanges Lernen" gefordert bzw. begrüßt.
  - *Forschung und Spitzentechnologien*: Um den Rückstand der EU gegenüber ihren Hauptkonkurrenten aufzuholen, müssen die F&E- sowie die Innovations-Bemühungen in der Union erheblich verstärkt werden: (i) das 6. Forschungs-Rahmenprogramm (FP6) sollte endlich beschlossen werden; (ii) die Gesamtausgaben für F&E und für Innovationen sollen bis 2010 auf nahezu 3% des BIP angehoben werden – die Neuinvestitionen sollen zu zwei Drittel von der Privatwirtschaft finanziert werden; (iii) Verbesserung der Nutzung von Rechten des geistigen Eigentums und Vorantreiben des Gemeinschaftspatentes. Besonderer Nachdruck soll auf Spitzentechnologien (z. B. in den Biowissenschaften) gelegt werden.

Im "Eckwertepapier für die Grundzüge der Wirtschaftspolitik" vom 5. März 2002, das den Schlussfolgerungen des Vorsitzes über den ER Barcelona beiliegt, wird der *Qualität und dauerhaften Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen* große Bedeutung beigemessen. Dies soll insbesondere im Lichte der Herausforderungen, die sich durch die Überalterung der Bevölkerung stellen, weiterhin jährlich geprüft werden. Unter "Qualität" wird verstanden, dass eine geeignete Struktur für die Staatseinnahmen und -ausgaben zu schaffen ist, "die solide und dauerhaft tragfähige öffentliche Finanzen gewährleistet und mit der sich gleichzeitig das Wachstumspotenzial der EU-Wirtschaft steigern lässt". Reformen bei den Steuern und den Staatsausgaben müssen daher darauf gerichtet sein, beschäftigungs- und investitionsfördernde Bedingungen zu schaffen, die gleichzeitig das mittelfristige Ziel eines nahezu ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haushalts beachten. Die "dauerhafte Tragfähigkeit" erfordert eine "multidisziplinäre Strategie, mit der den Auswirkungen der Überalterung der Bevölkerung, einschließlich des Bedarfs im Bereich der Gesundheitsversorgung, begegnet und gleichzeitig die Zahlungsfähigkeit der europäischen öffentlichen Haushalte sichergestellt werden kann". Maßnahmenbereiche für diese Strategie sind die weitere Senkung der öffentlichen Verschuldung, die Erhöhung der Erwerbstätigenquoten und Reformen der Alterssicherungssysteme.

**Europäischer Rat Sevilla, Juni 2002:** Auf Basis der Mitteilung der Kommission über eine *bessere Rechtssetzung* sowie des Aktionsplans zur Vereinfachung und Verbesserung der Qualität des rechtlichen Umfelds wird der Abschluss einer interinstitutionellen Vereinbarung gefordert, um die Qualität des Gemeinschaftsrechts und die Bedingungen der Umsetzung in einzelstaatliches Recht zu verbessern. Zur *Umsetzung der Lissabon-Strategie* forcierten die Staats- und Regierungschefs u. a. folgende Punkte: (i) Durchführung des sechsten Forschungsrahmenprogramms; (ii) Öffnung des Elektrizitäts- und Erdgasmarktes im Sinne des in Barcelona vereinbar-

ten Zeitplans; (iii) Überarbeitung der gemeinschaftlichen Leitlinien für transeuropäische Verkehrsnetze; (iv) Umsetzung der Ziele des Aktionsplans "eEurope 2005"; (v) Abbau der Hindernisse gegen die umfassende Einführung der Mobilkommunikationsnetze und -dienste der dritten Generation; und (vi) ein Maßnahmenpaket zum öffentlichen Beschaffungswesen.

Beim **Europäischer Rat Brüssel vom März 2003** war bereits deutlich, dass das Tempo der Umsetzung zu gering war, um alle Lissabon-Ziele bis 2010 zu erreichen. Es wurde daher besonderer Wert auf die Möglichkeiten gelegt, verstärkt vergleichende *Strukturindikatoren* einzusetzen, um die unterschiedlichen Fortschritte in den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Lissabonner Strategie zu bewerten.

Der **Europäische Rat von Thessaloniki vom Juni 2003** behandelte schwerpunktmäßig die Stärkung der Solidität der öffentlichen Finanzen durch die Senkung der öffentlichen Verschuldung, verlangte rechtzeitige Reformen bei den Renten- und Krankenversicherungssystemen und drängte auf eine Erhöhung der Beschäftigungsquoten. Am 26. Juni 2003 nahm der Rat die *Grundzüge der Wirtschaftspolitik 2003-2005* an. Sie legten den Regierungen der Mitgliedstaaten nahe, zu den Lissabon-Zielen beizutragen, indem sie

- öffentliche Mittel so effizient wie möglich einsetzen,
- Staatsausgaben im Rahmen der gegebenen Budgetbeschränkungen zu wachstumsträchtigen und kosteneffizienten Investitionen, zu Humankapital und Wissensbereichen umschichten und
- eine bessere Hebelwirkung bei der Investitionsförderung anstreben.

Seit **Oktober 2003** finden die regulären Tagungen des Europäischen Rates nur noch in Brüssel statt, um die Vorbereitungsarbeit für das Ratssekretariat zu vereinfachen. Damals wurde von der italienischen Präsidentschaft eine *Wachstumsinitiative* auf Gemeinschaftsebene mit folgenden Komponenten ins Leben gerufen: (i) Schaffung leistungsfähiger Verkehrsinfrastrukturen (TEN-Projekte); (ii) Ausbau der Energieinfrastrukturen; (iii) Förderung leistungsfähiger Telekommunikationsnetze, insbesondere mit Breitbandtechnologie; (iv) Bündelung der europäischen Instrumente finanzieller und nichtfinanzieller Art zur Förderung von Investitionen in Humankapital. "Der Europäische Rat ersucht die Mitgliedstaaten, die Wachstumsinitiative durch nationale Programme zur Wachstumsförderung zu ergänzen." Der Rat wird aufgefordert, die europäischen und nationalen Maßnahmen zu koordinieren. Ein Schnellstartprogramm soll die rasch umsetzbaren Maßnahmen mit höchster Priorität umsetzen.

**Europäischer Rat vom Dezember 2003:** Die im Oktober 2003 beschlossene "Europäische Aktion für Wachstum" wird als "bedeutender Schritt zur Umsetzung der Lissabonner Agenda" gesehen. Die Mobilisierung von Ressourcen des Privatsektors zur Finanzierung der geplanten Projekte gilt als Eckpfeiler der Aktion. Für eine derartige Mobilisierung müssen aber die Vorhaben aus den nationalen Haushalten "insbesondere durch Optimierung der Nutzung vorhandener öffentlicher Mittel" mitfinanziert werden. Es war also schon damals klar, dass es keine zusätzlichen nationalen Mittel für die Aktion geben werde.

**Europäischer Rat vom März 2004:** Es wird erstmals festgehalten, dass trotz beträchtlicher Fortschritte bei der Umsetzung der Lissabonner Strategie die Reformen erheblich beschleunigt werden müssen, um die Ziele für 2010 noch zu erreichen. "Der Europäische Rat unterstreicht, dass der unannehmbar hohe Rückstand bei der Umsetzung von vereinbarten Maßnahmen in innerstaatliches Recht aufgeholt werden muss . . .". Inhaltliche Schwerpunkte sind nachhaltiges Wachstum sowie mehr und bessere Arbeitsplätze. Bezüglich des ersten Schwerpunktes ist es aus Sicht des ER "unbedingt erforderlich, dass die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen langfristig gesichert wird." Insbesondere soll den finanziellen Auswirkungen der Bevölkerungsalterung dadurch begegnet werden, "dass die Schulden der öffentlichen Hand verringert und die Reformen in den Bereichen Beschäftigung, Gesundheit und Alterssicherung verstärkt werden." Darüber hinaus wird die Bedeutung einer soliden makroökonomischen Politik, einer besseren Rechtssetzung, vermehrter Anreize für F&E-Investitionen der privaten Wirtschaft sowie für Ausbildung und die Mobilität von Forschern für die Anhebung des langfristigen Wachstumspfadens betont. Um mehr und bessere Arbeitsplätze zu schaffen, sollen die Mitgliedstaaten in ihren Beschäftigungsprogrammen die Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer fördern, mehr Menschen für den Arbeitsmarkt gewinnen und die Qualität der Beschäftigung sowie Investitionen in Humankapital erhöhen.

Der **Europäische Rat vom November 2004** war der Vorbereitung der Halbzeitprüfung der Lissabon-Agenda gewidmet und diskutierte in diesem Zusammenhang den *Bericht der "Kok-Gruppe"*. Es war klar, dass die Umsetzung der Lissabon-Ziele auf nationaler Ebene weit hinter den Vorgaben herhinkte. Insbesondere musste anerkannt werden, dass das implizite Ziel der Lissabon-Strategie, die USA an Dynamik und Wettbewerbsfähigkeit zu überflügeln, völlig unerreichbar war, weil die USA von Jahr zu Jahr höhere Wachstumsraten erzielten als die EU.

Am **Europäischen Rat vom März 2005** fand die Halbzeitprüfung der Lissabonner Strategie statt. Zur Neubelebung der Strategie wurde beschlossen, Vereinfachungen sowohl bei den Zielen als auch bei der Umsetzung anzustreben, indem (i) *Wachstum und Beschäftigung* als vorrangige Ziele eingestuft wurden, (ii) die Leitlinien für die verschiedenen Koordinierungsprozesse zu einem Paket von *Integrierten Leitlinien* für die Jahre 2005-2008 zusammengelegt wurden und (iii) die Berichterstattung konsolidiert wurde: Nunmehr wird in jährlichen *Nationalen Reformprogrammen (NRP)* zusammenfassend über die gesamte Breite der Lissabon-Strategie berichtet, der frühere Beschäftigungsbericht entfällt und die Grundzüge der Wirtschaftspolitik werden in die NRP integriert. In der inhaltlichen Umsetzung sollten in allen drei Dimensionen der Strategie – Wirtschaft, Soziales und Umwelt – alle Synergiepotenziale mobilisiert werden. Schwerpunkte der Neubelebung sollten die folgenden Bereiche sein:

- *Wissen und Innovation* als wichtige Triebkräfte für nachhaltiges Wachstum, wobei das allgemeine Ziel eines Investitionsniveaus von 3% des BIP aufrechterhalten wird. Für die staatliche Mitwirkung wurde empfohlen, steuerliche Anreize für Privatinvestitionen zu setzen und eine bessere Hebelwirkung der öffentlichen Investitionen sowie

eine Verwaltungsmodernisierung bei den Forschungsinstituten und Hochschulen zu erreichen.

- *Umweltpolitik* und *Effizienz des Energieeinsatzes* leisten einen wichtigen Beitrag zu Wachstum und Beschäftigung und zur Lebensqualität.
- Ergänzend zu einer aktiven Wettbewerbspolitik werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, das allgemeine Niveau der *staatlichen Beihilfen* weiter zu senken und die frei werdenden Mittel zugunsten bestimmter horizontaler Zwecke (z. B. Forschung und Innovation sowie Erschließung von Humankapital) umzulenken.
- *Verbesserung des Regelungsrahmens* und der Vorarbeiten dazu (z. B. Einführung einer gemeinsamen Methode zur Bemessung des Verwaltungsaufwandes, Ausarbeitung eines Folgenabschätzungssystems).
- Abbau staatlicher Regeln für die kleinen und mittleren Unternehmen (Verringerung des Verwaltungsaufwands, Information über alternative Finanzierungsformen).
- Anhebung des allgemeinen Bildungsniveaus und Verringerung der Zahl der Schulabbrecher.
- Berücksichtigung der Strategie von Göteborg aus 2001 zugunsten einer *nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung*.

Der **Europäische Rat vom Juni 2005** hat die für die Umsetzung der reformierten Lissabon-Strategie wichtigen Integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung (2005-2008) gebilligt (siehe Übersicht 2).

Das informelle Gipfeltreffen in **Hampton Court im Oktober 2005** wies noch einmal auf die Dramatik der Arbeitslosigkeit in Europa (mit 19 Mio. Arbeitslosen) sowie auf die hohe Kluft zwischen Arm und Reich in und zwischen den Mitgliedstaaten der EU hin. Als Hauptursachen hierfür wurden Schwächen bei Bildung, Forschung, Innovation und Produktivität sowie die hohen Eintritts- und Ausstiegsbarrieren auf den Arbeitsmärkten und für Unternehmen geortet. Wichtigstes Umsetzungsziel war die Verwirklichung der erneuerten Lissabon-Strategie.

## Übersicht 2: Integrierte Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung (2005-2008)

### Makroökonomische Leitlinien

- (1) Sicherung wirtschaftlicher Stabilität im Hinblick auf nachhaltiges Wachstum.
- (2) Gewährleistung von wirtschaftlicher und finanzieller Nachhaltigkeit als Grundlage für mehr Arbeitsplätze.
- (3) Förderung einer effizienten, auf Wachstum und Beschäftigung ausgerichteten Ressourcenallokation.
- (4) Gewährleistung eines Beitrags der Lohnentwicklung zur makroökonomischen Stabilität und zum Wachstum.
- (5) Förderung größerer Kohärenz zwischen makroökonomischer Politik, Strukturpolitik und Beschäftigungspolitik.
- (6) Verbesserung von Dynamik und Funktionieren der WWU.

### Mikroökonomische Leitlinien

- (7) Verstärkte und effizientere Investitionen in FuE, insbesondere im Privatsektor.
- (8) Förderung aller Formen der Innovation.
- (9) Förderung der Verbreitung und effizienten Nutzung der IKT und Aufbau einer Informationsgesellschaft, an der alle teilhaben.
- (10) Stärkung der Wettbewerbsvorteile der industriellen Basis Europas.
- (11) Förderung einer nachhaltigen Ressourcennutzung und Stärkung der Synergien zwischen Umweltschutz und Wachstum.
- (12) Ausbau und Vertiefung des Binnenmarktes.
- (13) Offene und wettbewerbsorientierte Gestaltung der Märkte innerhalb und außerhalb Europas und Nutzung der Vorteile der Globalisierung.
- (14) Wettbewerbsfreundlichere Gestaltung des Unternehmensumfeldes und Förderung von Privatinitiativen durch Verbesserung des Regelwerks.
- (15) Förderung der unternehmerischen Kultur und KMU-freundlichere Gestaltung des Wirtschaftsumfelds.
- (16) Ausbau, Verbesserung und Vernetzung der europäischen Infrastrukturen sowie Vollendung der prioritären grenzüberschreitenden Projekte

### Beschäftigungspolitische Leitlinien

- (17) Die Beschäftigungspolitik auf Vollbeschäftigung, Steigerung der Arbeitsplatzqualität und Arbeitsproduktivität und Stärkung des sozialen und territorialen Zusammenhalts ausrichten.
- (18) Einen lebenszyklusorientierten Ansatz in der Beschäftigungspolitik fördern.
- (19) Integrative Arbeitsmärkte schaffen, Arbeit attraktiver und für Arbeitsuchende – auch für benachteiligte Menschen – und Nichterwerbstätige lohnend machen.
- (20) Den Arbeitsmarkterfordernissen besser gerecht werden.
- (21) Unter gebührender Berücksichtigung der Rolle der Sozialpartner Flexibilität und Beschäftigungssicherheit in ein ausgewogenes Verhältnis bringen und die Segmentierung der Arbeitsmärkte verringern.
- (22) Die Entwicklung der Arbeitskosten und die Tarifverhandlungssysteme beschäftigungsfreundlicher gestalten.
- (23) Die Investitionen in Humankapital steigern und optimieren.
- (24) Die Aus- und Weiterbildungssysteme auf neue Qualifikationsanforderungen ausrichten.

Q: Europäische Kommission (2005).

Der **Europäische Rat vom Dezember 2005** erzielte Einigung (die später vor dem Europäischen Parlament nicht hielt) über den Finanzrahmen der Union für 2007-2013 und behandelte die Interinstitutionelle Vereinbarung "Bessere Rechtssetzung" vom 16. Dezember 2003, zu der er eine Verstärkung der Anstrengungen in folgenden Bereichen empfahl:

- i. Verringerung der Belastung für die Wirtschaft und die Bürger durch Vereinfachung und Durchforstung der Vorschriften ("Screening") auf der Basis des Programms der EU-Kommission zur Vereinfachung des EU-Rechts (Dok. 13976/05);
- ii. Erstellung von integrierten Folgenabschätzungen für alle wichtigen Rechtssetzungsvorschläge und Strategiepapiere auf Basis des überarbeiteten Systems der Folgenabschätzung der EU-Kommission<sup>20)</sup>; und
- iii. Anwendung der einheitlichen EU-Methode zur Bewertung der durch Rechtsvorschriften bedingten Verwaltungskosten (Dok. 13629/05 der EU-Kommission) im Rahmen der im Januar 2006 begonnen integrierten Folgenabschätzungen.

Der **Europäische Rat vom März 2006** unter österreichischem Vorsitz hatte bereits die Nationalen Reformprogramme (NRPs) der Mitgliedstaaten und den Fortschrittsbericht der Kommission – KOM(2006) 30 endg. vom 25. Jänner 2006 – vorliegen. Um die Umsetzung der Lissabon-Strategie voranzutreiben, wurden Beschlüsse für drei Bereiche gefasst:

- i. Vorrangige Maßnahmen in spezifischen Bereichen, das sind insbesondere Investitionen in Wissen und Innovation, Erschließung des Unternehmenspotenzials mit Schwerpunkt auf den KMU und die Schaffung von mehr Beschäftigungsmöglichkeiten für prioritäre Bevölkerungsgruppen (insbesondere Frauen, Jugendliche, Ältere).
- ii. Anpassungen in der Energiepolitik der EU mit den Zielen einer Erhöhung der Versorgungssicherheit, der Sicherstellung der Wettbewerbsfähigkeit der EU und Förderung der Umweltverträglichkeit.
- iii. Aufrechterhaltung der Dynamik in allen Bereichen, insbesondere durch die Gewährleistung solider und langfristig tragfähiger öffentlicher Finanzen, die Vollendung des Binnenmarktes und Förderung von Investitionen, die Förderung des sozialen Zusammenhalts sowie ein umweltverträgliches Wachstum.

Die Basis für das Erreichen solider und langfristig tragfähiger öffentlicher Finanzen müsse der Abbau der (zu diesem Zeitpunkt in 12 Mitgliedstaaten) bestehenden übermäßigen Defizite sowie der in mehreren Mitgliedstaaten über 60% des BIP liegenden Schuldenstände der öffentlichen Hand sein. Weitere umfassende Reformen müssten die dauerhafte Tragfähigkeit der Sozialsysteme – insbesondere im Zusammenhang mit dem Altern der Bevölkerung – sichern. Die Effizienz und Wirksamkeit der öffentlichen Ausgaben und Steuern müsse weiter gesteigert werden, um die Solidität der öffentlichen Finanzen zu stärken und wachstums- und beschäftigungsfördernde Tätigkeiten zu fördern. Schließlich müsse der rascheren Übertragung von asymmetrischen Schocks Rechnung getragen werden, die mit zunehmender Integration – also insbesondere für die Mitglieder der Eurozone – spürbar werden. Weitere Strukturanpassungen in den Mitgliedstaaten und eine bessere Koordination zwischen ihnen wären erforderlich, um auf abweichende Trends in der Wettbewerbsfähigkeit reagieren zu können.

---

<sup>20)</sup> Siehe [http://ec.europa.eu/governance/impact/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm).

**Zusammenfassend** stellt sich die Frage, ob sich durch den "Neustart" der Lissabon-Strategie neue Impulse für die Umsetzung auf nationaler Ebene ergeben haben. Dies wird von vielen Beobachtern bezweifelt, die nur "alten Wein in neuen Schläuchen" erkennen können. *Breuss (2005)* konstatiert, dass die Lissabon-Strategie bis 2005 durch Inkompatibilität von Zielen und Instrumenten, Konzeptlosigkeit in der Umsetzung, Kompetenzwirrwarr zwischen EU-Ebene und Mitgliedstaaten sowie einen Mangel an klaren Zuständigkeiten und Kontrollen gekennzeichnet war. "Ob dadurch, dass 'Lissabon' nun national wird . . . alles besser wird, ist offen" (S. 46).

## 4.2 Die Rolle des öffentlichen Sektors in der Lissabon-Strategie

In den Schlussfolgerungen der Ratspräsidentschaft zum **Frühjahrgipfel 2000 in Lissabon** wird zwar die Staatstätigkeit selbst nicht als explizites Ziel genannt, aber eine Reihe von *Zwischenzielen* und Instrumenten angeführt, die nur durch Staatseingriffe verwirklicht und angewendet werden können:

- Verwirklichung einer wissensbasierten Gesellschaft, vor allem mit Investitionen in Humankapital
- Durchführung von Wirtschaftsreformen
- Modernisierung der Sozialschutz- und Bildungssysteme, um das europäische Sozialmodell weiterzuentwickeln
- Abbau der strukturellen Langzeitarbeitslosigkeit, insbesondere von Frauen und Älteren, und bessere regionale Verteilung der Beschäftigung
- Ausbau der Infrastruktur, insbesondere im Dienstleistungsbereich (Telekommunikation etc.)
- Umsetzung eines angemessenen makroökonomischen Policy Mix, um die Wachstumsperspektiven zu erhalten und zu verbessern.

Dadurch wurde dem öffentlichen Sektor bei der Umsetzung der Lissabon-Strategie indirekt eine Schlüsselrolle zugeordnet. Vom Staat wird gefordert, dass er einen wachstumsfreundlichen Regulierungsrahmen zur Verfügung stellt, öffentliche Güter selbst produziert oder wenigstens finanziert, sich aber im Übrigen nicht in die Gestion der privaten Wirtschaft einmischt. Einzige direkte Aussage in Lissabon zum öffentlichen Sektor war, dass die Qualität und Leistungsfähigkeit der Verwaltungstätigkeit und der Rechtsvorschriften im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinschaft zu überprüfen wäre. Auf dieser Basis sollte ein europäisches Benchmarking- und Best-Practices-System festgelegt werden.

Betrachtet man den Reformversuch des Jahres 2005 und analysiert die **Integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung (2005-2008)** im Hinblick auf ihre Aussagen über den möglichen Beitrag der öffentlichen Hand zu den Lissabon-Zielen (*Europäische Kommission, 2005*), dann findet man hierzu folgende Hinweise:

- *Integrierte Leitlinie 1 – Sicherung wirtschaftlicher Stabilität im Hinblick auf nachhaltiges Wachstum:* Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte wird als Voraussetzung gesehen, dass das Produktionswachstum dauerhaft angehoben werden kann und die automatischen Stabilisatoren uneingeschränkt wirken können. Den Mitgliedstaaten wird empfohlen, ihre mittelfristigen haushaltspolitischen Ziele einzuhalten, dabei jedoch prozyklische Folgen zu vermeiden.
- *Integrierte Leitlinie 2 – Gewährleistung von wirtschaftlicher und finanzieller Nachhaltigkeit als Grundlage für mehr Arbeitsplätze:* Die demografische Entwicklung lässt erwarten, dass die EU-Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter bis 2050 um fast ein Fünftel zurückgehen wird. Gleichzeitig wird die Zahl der über 65-jährigen Personen um etwa 60% zunehmen. Um die Folgen der Bevölkerungsalterung zu mildern, wird von den Mitgliedstaaten ein weiterer Schuldenabbau im öffentlichen Sektor, Reformen der Renten- und Gesundheitssysteme sowie eine Erhöhung des Arbeitskräfteangebots und der Beschäftigungsquoten erwartet.
- *Integrierte Leitlinie 3 – Förderung einer effizienten, auf Wachstum und Beschäftigung ausgerichteten Ressourcenallokation:* In der Erläuterung zur dieser Leitlinie heißt es, dass das Steuer- und Ausgabensystem einen effizienten Ressourceneinsatz zulassen muss, soll der öffentliche Sektor seinen vollen Beitrag zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung ohne Gefährdung des Ziels der wirtschaftlichen Stabilität und der Nachhaltigkeit leisten. Wichtigste Maßnahme ist die Umschichtung der Mittel zugunsten wachstumsfördernder Faktoren, wie Forschung und Entwicklung, physische Infrastruktur, Humankapital und Wissen. Dagegen sollen andere Ausgabenposten kontrolliert werden, und zwar durch (i) den Erlass von Ausgabenvorschriften, (ii) Performance Budgeting mit Ergebnisorientierung und (iii) Mechanismen, die eine optimale Gestaltung von individuellen Reformmaßnahmen und -paketen gewährleisten. Schließlich soll sichergestellt sein, dass die Steuerstrukturen und ihre Wechselwirkungen mit den Produktionssystemen mehr Beschäftigung und höhere Investitionen bewirken.
- *Integrierte Leitlinie 4 – Gewährleistung eines Beitrags der Lohnentwicklung zur makroökonomischen Stabilität und zum Wachstum:* Ein beschäftigungsfreundlicher Policy-Mix setzt voraus, dass die realen Lohnentwicklungen mit dem mittelfristigen Produktivitätswachstum im Einklang stehen.
- *Integrierte Leitlinie 5 – Förderung größerer Kohärenz zwischen makroökonomischer Politik, Strukturpolitik und Beschäftigungspolitik:* Die Mitgliedstaaten sollen umfassende wirtschaftspolitische Strategien entwerfen, sodass die stabilen makroökonomischen Rahmenbedingungen eine kohärente Strukturpolitik stützen und umgekehrt. Geeignete Marktformen sollen die Flexibilität, Mobilität und Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und der Arbeitnehmer verbessern, um wirkungsvoller auf Konjunkturschwankungen, den technologischen Wandel und die Globalisierung reagieren zu können.



- *Integrierte Leitlinie 6 – Verbesserung von Dynamik und Funktionieren der WWU:* Hier wird die schon in der Integrierten Leitlinie 1 aufgestellte Forderung nach Fiskaldisziplin für die WWU wiederholt und für die schrittweise Erreichung eines konsolidierten Budgets eine Senkung der konjunkturbereinigten Haushaltsdefizite von 0,5% des BIP pro Jahr vorgegeben.
- *Integrierte Leitlinie 7 – Verstärkte und effizientere Investitionen in FuE, insbesondere im Privatsektor:* Wissensakkumulation durch Investitionen in FuE, Innovation und Bildung wird – ganz im Sinne wachstumstheoretischer Überlegungen – als Motor für langfristiges Wachstum betrachtet. Bis 2010 sollen daher die Forschungsinvestitionen im Durchschnitt der EU um etwa 1 Prozentpunkt auf 3% des BIP angehoben werden. Davon sollen zwei Drittel vom Unternehmenssektor beigesteuert werden. Der Staat soll vor allem Rahmenbedingungen, Mechanismen und Anreize schaffen, um die Unternehmen zu Forschungsinvestitionen zu veranlassen. Die Zahl und Qualifikation der in Europa Forschung treibenden Personen soll dadurch gesteigert werden, dass mehr Studenten für wissenschaftliche und technische Studien gewonnen sowie die Berufsaussichten und die Mobilität der Forscher gefördert werden.
- *Integrierte Leitlinie 8 – Förderung aller Formen der Innovation:* Da die Dynamik der europäischen Wirtschaft wesentlich von der Innovationskapazität abhängt, gilt es, die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für Innovation zu schaffen, also insbesondere, den Technologietransfer zu verbessern, Innovationsnetze zu schaffen, Universitäten und Unternehmen für gemeinsame Projekte zu gewinnen, den Zugang zu Finanzierungsmitteln zu verbessern, einen erschwinglichen Schutz von geistigen Eigentumsrechten zu gewährleisten und den Wissenstransfer durch ausländische Direktinvestitionen zu fördern.
- *Integrierte Leitlinie 9 – Förderung der Verbreitung und effizienten Nutzung der IKT und Aufbau einer Informationsgesellschaft, an der alle teilhaben:* Die EU hat bisher das Wachstumspotenzial der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) nicht voll genutzt. Ihre rasche Verbreitung wird als wichtige produktivitätssteigernde Maßnahme angesehen.
- *Integrierte Leitlinie 10 – Stärkung der Wettbewerbsvorteile der industriellen Basis Europas:* Der EU fällt es schwer, ihre Wirtschaft auf hoch produktive Wachstumssektoren auszurichten. Um das technologische Potenzial voll zu nutzen, werden die Poolen europäischer Exzellenz und die Entwicklung öffentlich-privater Partnerschaften für jene Fälle empfohlen, in denen der Nutzen für die Gesellschaft größer ist als für den privaten Sektor. Dies soll echtes Marktversagen korrigieren und dazu beitragen, regionale und lokale Cluster zu schaffen bzw. auszubauen.
- *Integrierte Leitlinie 11 – Förderung einer nachhaltigen Ressourcennutzung und Stärkung der Synergien zwischen Umweltschutz und Wachstum:* Ziele dieser Leitlinie sind die Internalisierung externer Umweltkosten, die Steigerung der Energieeffizienz, die Entwicklung und Nutzung umweltfreundlicher Technologien und die Ökologisierung des öffentlichen

Beschaffungswesens. Um diese Ziele zu erreichen, soll marktbasierter Instrumenten der Vorrang eingeräumt werden, damit die Preise das Ausmaß der Umweltschäden und der sozialen Kosten widerspiegeln können.

- *Integrierte Leitlinie 12 – Ausbau und Vertiefung des Binnenmarktes:* Im Rahmen der Verwirklichung des Binnenmarktes wird noch erheblicher Spielraum für Verbesserungen bei den Verfahren im öffentlichen Beschaffungswesen gesehen. Mehr Ausschreibungen als bisher könnten noch beträchtliche Einsparungen in den öffentlichen Haushalten bringen.
- *Integrierte Leitlinie 13 – Offene und wettbewerbsorientierte Gestaltung der Märkte innerhalb und außerhalb Europas und Nutzung der Vorteile der Globalisierung:* Die angestrebte Öffnung der europäischen Märkte für den Wettbewerb könnte durch einen generellen Abbau der staatlichen Beihilfen unterstützt werden, wobei echtes Marktversagen weiterhin vom Staat zu kompensieren sein wird. Die verbleibenden staatlichen Beihilfen sollen auf bestimmte horizontale Ziele, wie Forschung und Innovation und Optimierung des Humankapitals, umgeschichtet werden.
- *Integrierte Leitlinie 14 – Wettbewerbsfreundlichere Gestaltung des Unternehmensumfeldes und Förderung von Privatinitiativen durch Verbesserung des Regelwerks:* Die Regulierungsqualität soll durch systematische Bewertung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen unter Berücksichtigung der anfallenden Verwaltungskosten verbessert werden. Eine Verminderung der Regulierungskosten ist nicht nur aus der Sicht der Budgetausgaben relevant, sondern auch für die Unternehmen, insbesondere für KMU.
- *Integrierte Leitlinie 15 – Förderung der unternehmerischen Kultur und KMU-freundlichere Gestaltung des Wirtschaftsumfelds:* Um die Gründung und das Wachstum neuer Unternehmen zu fördern, sollten der Zugang zu Finanzmitteln verbessert und die Steuersysteme angepasst werden. Ferner sollten die Eigentumsübertragung erleichtert, das Konkursrecht überarbeitet sowie die Sanierungs- und Umstrukturierungsverfahren verbessert werden.
- *Integrierte Leitlinie 16 – Ausbau, Verbesserung und Vernetzung der europäischen Infrastrukturen sowie Vollendung der prioritären grenzüberschreitenden Projekte:* Um in der erweiterten EU die nationalen Märkte besser integrieren zu können, sollen die Mitgliedstaaten eine angemessene Verkehrs-, Energie- und IKT-Infrastruktur entwickeln. Jedenfalls bzw. zusätzlich sollen die vom Europäischen Parlament und vom Rat bereits beschlossenen 30 prioritären Verkehrsprojekte verwirklicht werden.
- *Integrierte Leitlinie 17 – Die Beschäftigungspolitik auf Vollbeschäftigung, Steigerung der Arbeitsplatzqualität und Arbeitsproduktivität und Stärkung des sozialen und territorialen Zusammenhalts ausrichten:* Diese Leitlinie enthält die EU-Vorgaben für die Beschäftigungsquoten.

- *Integrierte Leitlinie 18 – Einen lebenszyklusorientierten Ansatz in der Beschäftigungspolitik fördern:* Diese Leitlinie enthält u. a. die Forderungen nach besserer Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch die Schaffung ausreichender und erschwinglicher Kinderbetreuungseinrichtungen, positiver Arbeitsanreize und die Beseitigung von Anreizen für die vorzeitige Pensionierung.
- *Integrierte Leitlinie 19 – Integrative Arbeitsmärkte schaffen, Arbeit attraktiver und für Arbeitsuchende – auch für benachteiligte Menschen – und Nichterwerbstätige lohnend machen:* Maßnahmen dazu sind u. a. aktive und präventive Arbeitsmarktmaßnahmen sowie die Überprüfung der Steuer- und Sozialleistungssysteme.
- *Integrierte Leitlinie 20 – Den Arbeitsmarkterfordernissen besser gerecht werden:* Hier geht es um die Erhöhung der Arbeitskräftemobilität sowie um den Ausbau und die Modernisierung der Arbeitsmarktverwaltungen.
- *Integrierte Leitlinie 21 – Unter gebührender Berücksichtigung der Rolle der Sozialpartner Flexibilität und Beschäftigungssicherheit in ein ausgewogenes Verhältnis bringen und die Segmentierung der Arbeitsmärkte verringern:* Um die Anpassungsfähigkeit der Arbeitskräfte an die raschen Veränderungen der Arbeitswelt zu verbessern, soll die Flexibilität der Arbeitsmärkte erhöht werden, ohne die Beschäftigungssicherheit zu gefährden. Änderungen im Arbeitsrecht sollen innovative Formen der Arbeitsorganisation fördern und die Anreize zur Schwarzarbeit verringern.
- *Integrierte Leitlinie 22 – Die Entwicklung der Arbeitskosten und die Tarifverhandlungssysteme beschäftigungsfreundlicher gestalten:* Um insbesondere im Niedriglohnbereich mehr Arbeitsplätze zu schaffen, soll die steuerliche Belastung der Arbeit allmählich vermindert werden.
- *Integrierte Leitlinie 23 – Die Investitionen in Humankapital steigern und optimieren:* Da die wissens- und dienstleistungsbasierte Wirtschaft neue Qualifikationen erfordert, die von den herkömmlichen Qualifikationsmustern abweichen, sind die Mitgliedstaaten aufgefordert, bis 2006 umfassende Strategien für das lebenslange Lernen vorzulegen. Der Zugang zur Lehrlingsausbildung, Berufsbildung, zur Sekundarbildung und zur Hochschulbildung soll verbessert werden. Die Regierungen müssen insgesamt danach streben, das Bildungsniveau der Bevölkerung zu erhöhen und bei den Menschen schon in jungen Jahren eine Kultur des lebenslangen Lernens zu verankern.
- *Integrierte Leitlinie 24 – Die Aus- und Weiterbildungssysteme auf neue Qualifikationsanforderungen ausrichten:* Die Aus- und Weiterbildung muss flexibler und leistungsfähiger werden, will man ihre Arbeitsmarktrelevanz und ihre Effizienz steigern.

Damit gibt es nur wenige Leitlinien, in denen der öffentliche Sektor nicht direkt angesprochen wird oder in denen den Sozialpartnern eine Führungsrolle zugewiesen wird. Dies gilt für Leitlinie 4 (Beitrag der Lohnentwicklung zur makroökonomischen Stabilität), Leitlinie 19 (integrative Arbeitsmärkte schaffen), Leitlinie 21 (Flexibilität und Beschäftigungssicherheit – es geht dort vor-

nehmlich um Arbeitsrecht und Arbeitsorganisation) und Leitlinie 23 (neue Qualifikationsanforderungen – behandelt werden die Rahmenbedingungen für die Aus- und Weiterbildung).

Zur Bedeutung der Integrierten Leitlinien für die Gestion der Staatsausgaben lässt sich **zusammenfassend** sagen, dass sie zwar nur wenige direkte Anweisungen zur Budgetgestaltung enthalten, dass aber die meisten Leitlinien nicht ohne eine Veränderung von Staatsausgaben auskommen können. Aus der Wachstumsperspektive sind besonders jene Leitlinien relevant, die sich auf Staatsausgaben beziehen, die sich mit den theoretischen Überlegungen zum Wirtschaftswachstum decken: Es handelt sich dabei insbesondere um die Ausgabenkategorien Forschung, Bildung und physische Infrastruktur.

Die Empfehlungen der Lissabon-Strategie zur Fiskalpolitik enthalten einen *Stabilitätsaspekt* und einen *Struktur*aspekt: Neben der langfristigen Haushaltskonsolidierung (Stabilitätsaspekt) als Voraussetzung für fiskalische Nachhaltigkeit sollen sich fiskalpolitische Maßnahmen vor allem der Verbesserung der Qualität und Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen (Strukturaspekt) widmen. In Paragraph 23 der Schlussfolgerungen von Lissabon wurden der Rat und die Kommission aufgerufen, dem Europäischen Rat bis zum Frühjahr 2001 einen Bericht über den Beitrag der öffentlichen Finanzen zu Wachstum und Beschäftigung vorzulegen (siehe *European Commission*, 2001). Auf Basis der Strukturindikatoren waren die folgenden **drei strukturellen Mechanismen** zu beurteilen<sup>21)</sup>, und zwar

- ob die *Steuer- und Transfersysteme* beschäftigungsfreundlich umgestaltet werden;
- ob die *öffentlichen Ausgaben* zu Investitionen in Sach- und Humankapital umgeschichtet sowie Forschung, technologische Entwicklung und Innovation gefördert werden; und
- ob die *Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen* sichergestellt ist.

Auf diese Mechanismen wird in den folgenden Abschnitten noch näher eingegangen werden.

### 4.3 Qualität der öffentlichen Finanzen

Seit dem Europäischen Rat von Lissabon (März 2000) und jenem von Stockholm (Juni 2001) ist die "Qualität der öffentlichen Finanzen" zu einem neuen Schlagwort in der wirtschaftspolitischen Koordination auf europäischer Ebene geworden. Das Qualitätskonzept ist **mehrdimensional** und wird in der bisher vorliegenden Literatur überwiegend mit dem Beitrag der öffentlichen Finanzen zum Wirtschaftswachstum in Zusammenhang gebracht. Darüber hinaus können auch andere Ziele wie Verteilungsgerechtigkeit oder Nachhaltigkeit als wesentliche Elemente von "Qualität" angesehen werden. Im Zentrum steht aber das *Ziel, durch Anpassungen des Umfanges und der Struktur der Staatstätigkeit eine (permanent) höhere Wachstumsrate zu erreichen*. Qualität der öffentlichen Finanzen bedeutet also den effizienten und

---

<sup>21)</sup> Eine ausführliche Analyse dieser Mechanismen findet sich bei *Lamo – Strauch* (2002).

wachstumsfördernden Einsatz der öffentlichen Mittel unter gegebenen Budgetrestriktionen (*European Commission, 2001*). Im bereits zitierten "Eckwertepapier" für den ER Barcelona wird zur Sicherung der Qualität der öffentlichen Finanzen implizit die laufende Anpassung der Ausgabenstruktur zur Steigerung der Wachstumswirkung der Staatsausgaben verlangt. Die fiskalische Nachhaltigkeit ist zwar Element einer guten Qualität der öffentlichen Finanzen, sie wird aber im Zusammenhang mit der Lissabon-Strategie als separate Eigenschaft einer erstrebenswerten Finanzlage betont (siehe Abschnitt 4.4).

Mehr Qualität kann auch passiv als das Ergebnis nachhaltiger öffentlicher Finanzen (langfristig keine Ausweitung oder sogar Senkung der Steuerlast sowie Verringerung der Staatsausgabenquote) gesehen werden, ohne dadurch das Wirtschaftswachstum zu beeinträchtigen. Es geht also um eine wachstumsträchtige Zusammensetzung der *öffentlichen Ausgaben* und ihrer *Finanzierung* und um das damit zusammenhängende Problem, die *Staatsaufgaben* neu zu definieren und möglicherweise zu reduzieren, um sie an die Erfordernisse einer modernen Industriegesellschaft anzupassen. Die Erhöhung der Qualität der öffentlichen Finanzen ist heute eine gängige Forderung der wirtschaftspolitischen Koordination auf europäischer Ebene gegenüber den nationalen Regierungen. Der Begriff hat in die Grundzüge der Wirtschaftspolitik ebenso Eingang gefunden wie in den revidierten Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP).

Einfache **theoretische Überlegungen** lassen den Schluss zu, dass auf der *Einnahmenseite* eine Steuerstruktur wünschenswert wäre, in der der Verbrauch stärker besteuert wird als Arbeits- oder Kapitaleinkommen, sodass das Sparen der Haushalte erleichtert wird und Hemmnisse für die Arbeitsaufnahme abgebaut werden. Auf der *Ausgabenseite* sollten vor allem öffentliche Investitionen in Bildung, Forschung und in die physische Infrastruktur unterstützt werden (*Von Hagen, 2005*). In diesem Zusammenhang stehen Reformen im Altersversorgungs- und Gesundheitssystem wegen ihres hohen Anteils an den gesamten Staatsausgaben und ihrer Dynamik im Vordergrund. Zu achten ist auch darauf, dass Staatsausgaben nur in jenen Bereichen getätigt oder forciert werden, in denen es klare Vorteile der Staatstätigkeit gegenüber privaten Aktivitäten gibt und Crowding-out von privaten Investitionsausgaben vermieden wird.

Die **EU-Kommission** hat sich mehrfach mit dem Thema "Qualität der öffentlichen Finanzen" auseinandergesetzt. In ihrem Bericht "Public Finances in EMU 2002" (*European Commission, 2002*) gliedert sie in Anlehnung an *Atkinson – Van den Noord (2001)* die Staatsausgaben nach ihrer ökonomischen Bedeutung in folgende Kategorien:

- Bereitstellung von reinen *öffentlichen Gütern*, die für ein geordnetes gesellschaftliches Leben unbedingt erforderlich sind, von vielen Wirtschaftssubjekten gleichzeitig benützt werden und keinen Marktpreis haben (z. B. innere und äußere Sicherheit, Justizwesen, Regulierungssystem, Zentralbank). Von diesen Gütern wird angenommen, dass sie die Effizienz der Produktion im privaten Sektor erhöhen und daher jedenfalls positiv zum Wachstum beitragen. Die Ausgaben in dieser Kategorie sind

ziemlich stabil und bewegen sich in einer durchschnittlichen Höhe von etwa 6% des BIP.

- Bereitstellung von Gütern und Diensten zur *Korrektur von Marktversagen* (allokative Funktion), sei es wegen externer Effekte, asymmetrischer Information oder von Skalen- und Verbundeffekten. Es handelt sich dabei in erster Linie um Wachstumseffekte, die sich im Sinne der endogenen Wachstumstheorie durch Faktorakkumulation ergeben (Lucas, 1988, Romer, 1990). Zu den Ausgaben in diesem Bereich gehören Bildung, Forschung und Entwicklung, Gesundheit und wirtschaftliche Angelegenheiten (insbesondere Infrastrukturinvestitionen). Ihr Anteil am BIP ist im Laufe der Zeit etwas gestiegen und befand sich im Jahr 2000 zwischen 10% und 15%.
- Programme zur *Umverteilung* von Einkommen und Vermögen: Zu ihnen gehören die Sozialausgaben, die von Land zu Land stark streuen. Sie haben bis in die Mitte der 1990er Jahre erheblich zugenommen, seither aber wieder etwas abgenommen.
- *Zinszahlungen* für die Staatsschuld: Sie werden hier separat behandelt, weil sie keinem bestimmten Ziel der Staatstätigkeit zugeordnet werden können. Sie betragen bis zu 3% des BIP, sind bis in die frühen 1990er Jahre angestiegen, seither aber deutlich zurückgegangen.

Diese Kategorisierung erlaubt grundsätzlich eine Unterscheidung zwischen Ausgaben, die aus den allokativen Kernaufgaben des Staates resultieren (reine öffentliche Güter und Korrektur von Marktversagen), und verteilungspolitisch motivierten Ausgaben (Sozialausgaben). In der Periode zwischen 1970 und 2000 haben die Ausgaben in der allokativen Kategorie etwa 14% bis 18% des BIP betragen. Die Ausgaben sind in beiden Kategorien über die Zeit etwa gleich stark gestiegen, sodass sich daraus keine Hinweise auf eine deutliche Verschiebung zwischen ihnen ergeben. In *Österreich* ist der Anteil der allokativen Ausgaben von 14% im Jahr 1980 auf fast 20% des BIP im Jahr 2000 gestiegen, gleichzeitig haben auch die Verteilungsausgaben von 23% auf fast 28% des BIP zugenommen. Herausragend war die Ausgabenverteilung zwischen diesen beiden Gruppen und ihre Entwicklung in Irland: 1995 betragen die allokativen Ausgaben 29% und die Verteilungsausgaben 19% des BIP, im Jahr 2000 waren es 21% bzw. 15% (European Commission, 2002; vgl. auch Übersicht 3).

Übersicht 3: Allokations- und verteilungspolitische Ausgaben des Staates in % des BIP für 14 EU-Länder

1980-2000

Land	Jahr	Öffentl. Güter	Markt- versg.	Umver- teilung	Zinszahlg.	Land	Jahr	Öffentl. Güter	Markt- versg.	Umver- teilung	Zinszahlg.
BE	1980	6,8	8,8	24,2	6,6	IT	1980	5,3	8,3	18,4	6,1
	1985	6,5	11,4	27,0	11,1		1985	6,5	8,9	21,3	8,9
	1990	5,4	13,1	24,6	11,8		1990	6,5	9,6	23,9	10,5
	1995	5,8	14,0	25,1	9,2		1995	6,2	9,1	23,8	11,5
	2000	6,3	13,9	26,3	6,8		2000	k.A.	k.A.	24,4	6,5
DK	1980	5,4	13,3	28,0	3,8	NL	1980	k.A.	k.A.	27,3	3,7
	1985	5,0	12,4	27,0	9,6		1985	k.A.	k.A.	27,4	6,1
	1990	5,0	12,4	27,9	7,3		1990	k.A.	k.A.	27,9	5,9
	1995	4,4	12,0	31,3	6,4		1995	4,6	11,2	25,9	5,9
	2000	k.A.	k.A.	28,6	4,2		2000	4,8	11,3	26,4	3,9
DE	1980	6,4	11,0	20,3	2,0	AT	1980	5,0	9,1	23,3	2,4
	1985	6,6	11,4	21,0	3,2		1985	5,2	9,6	25,1	3,5
	1990	5,5	9,9	24,2	2,8		1990	4,6	9,5	25,0	4,1
	1995	6,1	11,1	26,7	3,7		1995	7,5	10,3	27,9	4,4
	2000	3,3	10,0	28,6	3,4		2000	7,0	12,6	27,7	3,5
EL	1980	9,6	3,8	11,5	1,7	PT	1980	k.A.	k.A.	11,6	2,6
	1985	11,8	4,8	17,9	4,3		1985	5,3	7,6	12,3	7,5
	1990	11,3	5,4	21,6	8,7		1990	5,8	8,5	13,8	7,9
	1995	8,4	7,5	21,5	11,0		1995	6,8	10,7	17,5	6,3
	2000	7,2	8,3	24,7	7,2		2000	6,9	13,0	19,9	3,1
ES	1980	k.A.	k.A.	15,8	0,4	FI	1980	4,4	10,1	18,5	1,0
	1985	4,9	7,0	18,0	1,9		1985	4,7	11,1	22,9	1,8
	1990	4,8	7,7	19,3	3,8		1990	4,5	11,6	24,8	1,4
	1995	5,6	9,1	20,9	5,2		1995	6,3	12,5	31,2	4,0
	2000	k.A.	k.A.	19,5	3,3		2000	6,2	11,8	26,0	2,8
FR	1980	6,4	9,7	21,1	1,4	SE	1980	6,9	14,7	29,0	3,9
	1985	6,6	9,7	26,6	2,8		1985	6,5	14,7	30,2	8,1
	1990	6,0	9,1	26,5	2,9		1990	6,6	13,6	31,0	4,8
	1995	6,6	9,8	29,0	3,8		1995	6,5	11,8	33,0	6,9
	2000	k.A.	k.A.	28,8	3,3		2000	k.A.	k.A.	32,3	4,3
IE	1980	k.A.	k.A.	16,9	6,4	UK	1980	7,6	10,8	18,2	4,9
	1985	k.A.	k.A.	22,0	9,9		1985	7,7	10,2	21,3	5,2
	1990	k.A.	k.A.	19,0	7,9		1990	7,0	10,2	21,6	3,8
	1995	6,7	22,2	18,9	5,4		1995	6,4	11,3	25,8	3,7
	2000	4,7	16,3	14,7	2,1		2000	k.A.	k.A.	25,8	2,9

Q: European Commission (2002). – Anm.: Referenzjahr ist das in der Übersicht angegebene Jahr oder das nächste verfügbare Jahr.

Im Sinne dieser Überlegungen berechnet die EU-Kommission (European Commission, 2002) einen **synthetischen Indikator**, mit welchem der Beitrag der öffentlichen Finanzen auf nationaler Ebene zur Lissabon-Strategie gemessen werden kann. Es handelt sich dabei um einen *Indikator für die Effizienzwirkungen der Staatsausgaben*, der unterstellt, dass Effizienzverbesserungen aus Politiken resultieren, die einen Beitrag zu den Lissabon-Zielen leisten. Dies ist nach allem bisher Gesagten am ehesten bei Investitionen in physisches Kapital und Humankapital sowie bei Ausgabenprogrammen der Fall, die öffentliche Güter zur Verfügung stellen bzw.

Marktversagen korrigieren. Allerdings erlaubt die obige Kategorisierung nur eine sehr grobe Zuordnung, weil es innerhalb jeder Kategorie wiederum Ausgaben mit unterschiedlichem Wachstumspotenzial gibt. Empirische Schätzungen haben ergeben, dass z. B. die Ausgaben für Infrastrukturinvestitionen am ehesten im Straßenbau Wachstumseffekte nach sich ziehen und dass Ausbildungsinvestitionen die höchsten Effekte in der Grundausbildung erzielen. Bei allen öffentlichen Ausgaben kommt es schließlich auch darauf an, ob es vergleichbare private Aktivitäten gibt, die durch Aktivitäten der öffentlichen Hand verdrängt werden können.

Umgekehrt kann bei einer Reihe von Sozialausgaben vermutet werden, dass sie das Wachstum nicht beeinträchtigen, sondern unterstützen. Dies wäre der Fall, wenn z. B. durch die Informationstätigkeit des staatlichen Arbeitsmarktservice die Vermittlung von Arbeitsplätzen beschleunigt wird. Insgesamt hängen die Wachstumseffekte von den konkreten Projekten ab, mit denen Staatsausgaben verbunden sind. Eine konkrete Zuordnung in den fraglichen Bereichen erfordert daher detaillierte Daten über die Ziele und Effekte der einzelnen Ausgabenprogramme, die in der Regel nur im Rahmen von speziellen mikroökonomischen Untersuchungen aufbereitet werden können.

Im Sinne der obigen Ausführungen zur Größe des Staatssektors ist außerdem anzunehmen, dass positive Wachstumseffekte am ehesten dann eintreten, wenn der Staatssektor noch relativ klein ist und nicht einer permanenten Expansion unterliegt. Empirische Schätzungen von Wachstumseffekten der Staatsausgaben unterliegen einer Reihe von Unzulänglichkeiten in den Daten, die sich bei internationalen Vergleichen störend auswirken können. Beispiele wären die mögliche Substitution von Staatsausgaben durch das Regulierungsregime oder die Ausgliederung von Investitionen in den privaten Sektor.

Die Staatsausgaben wurden **im Indikator** zu den folgenden **4 Kategorien** (ansteigend von eher unerwünscht bis sehr erwünscht aus Sicht der "Qualität") zusammengefasst:

- Zinszahlungen, die stets negativ auf das Wachstum wirken, weil sie alternativ einer besseren Verwendung zugeführt werden könnten;
- Altersbedingte Ausgaben sowie die Gehälter der öffentlich Bediensteten, die nur teilweise Wachstumseffekte bringen;
- Sozialausgaben einschließlich Wohnungs-, Familien und Arbeitslosenunterstützungen – sie haben zunächst ebenfalls positive Effekte, die allerdings verloren gehen können, wenn die Ausgaben permanent steigen und zu Moral-hazard-Problemen führen;
- Ausgaben für Bildung, aktive Arbeitsmarktpolitik, Gesundheit, Forschung und Entwicklung sowie Brutto-Anlageinvestitionen. Sie haben überwiegend positive Effekte, möglicherweise beschränkt durch Crowding-out-Effekte.

Die Daten zeigen, dass die Struktur der öffentlichen Ausgaben zwischen Anfang und Ende der 1990er Jahre allmählich **an Effizienzgehalt gewonnen** hat (vor allem wegen der relativen Abnahme der Zinszahlungen, teilweise auch als Folge von Änderungen in der Struktur der Pri-



märausgaben). Genauere Aussagen erfordern – wie erwähnt – eine Ergänzung durch mikro-ökonomische Informationen über die konkreten Ziele von Ausgabenprogrammen und die Querverbindungen zu anderen Politikinstrumenten.

Eine **EPC-Arbeitsgruppe** befasst sich seit 2004 mit der Qualität der öffentlichen Finanzen und definiert sie als ein Konzept für den möglichst effizienten und effektiven Einsatz der öffentlichen Ressourcen bei gegebener Budgetbeschränkung, um damit das langfristige Wachstumspotenzial der Volkswirtschaft zu steigern. Zur Stärkung der Lissabon-Ziele sind daher Reformen in der Struktur und im Management der öffentlichen Ausgaben und Einnahmen vorzusehen, die die Effizienz erhöhen und das Wachstum stärken. Die Wirkungskanäle zwischen der Zusammensetzung der öffentlichen Ausgaben und dem langfristigen Wirtschaftswachstum nützen den Einfluss der Staatsausgaben auf die Grenzproduktivität der Arbeit und des Kapitals, indem etwa der Bildungsstand der Beschäftigten oder die physische Infrastruktur verbessert werden.

Die Arbeitsgruppe hat bisher folgende **Ergebnisse** erzielt:

- Datenmangel verhindert einen sinnvollen internationalen Vergleich der Budgetstrukturen und ihrer Entwicklung; insbesondere mangelt es an Daten über öffentliche Investitionen. Daher schlägt die Arbeitsgruppe vor, die 10 COFOG-Aufgabenkategorien noch einmal zu untergliedern und dafür Daten von den Mitgliedstaaten (zunächst auf freiwilliger Basis) einzufordern.
- Obwohl die Wachstumswirkungen staatlicher Tätigkeit nicht allein an den Staatsausgaben zu messen sind, sondern auch deren Finanzierung (über Steuern oder Kredite) berücksichtigt werden muss, liegt das Augenmerk primär auf den Staatsausgaben sowie ihrer Struktur und Entwicklung. Der wichtigste Transmissionskanal wirkt dabei von der Zusammensetzung der Staatsausgaben über die Grenzproduktivität von Arbeit und Kapital auf das Wirtschaftswachstum. Dabei muss die Abgrenzung von "produktiven" Ausgaben auf der Basis der politischen Prioritäten in den einzelnen Ländern erfolgen ("bottom-up approach").

#### 4.3.1 Reform der Steuer- und Transfersysteme

Zum ersten der in Abschnitt 4.2 genannten strukturellen Mechanismen: Die Lissabon-Strategie sieht vor, dass **Steuer- und Sozialleistungssysteme** mit dem Ziel reformiert werden, den Steuerdruck auf den Produktionsfaktor Arbeit zu verringern und damit mehr Beschäftigung zu schaffen und ganz allgemein Wachstumsanreize zu geben. Bei diesen Reformen sollte darauf Rücksicht genommen werden, dass vor allem gering qualifizierte und schlecht bezahlte Arbeit entlastet sowie die Beschäftigungs- und Ausbildungssysteme verbessert werden.

Ausgangspunkt dieser Forderungen sind die bestehenden **Ungleichgewichtsphänomene** auf den europäischen Arbeitsmärkten, insbesondere die anhaltende strukturelle Arbeitslosigkeit, deren Konzentration auf einige offensichtlich benachteiligte Gruppen (jugendliche, ältere,

unqualifizierte Personen), stagnierende bzw. sinkende Beschäftigungsquoten, Gender-gaps bei Beschäftigung und Einkommen, regionale Unterschiede in diesen Größen und die schlechende Ausbreitung von Armut.

Staatliche Eingriffe können sowohl das Arbeitsangebot als auch die Nachfrage nach Arbeit beeinflussen und damit die oben skizzierten Problembereiche wenigstens teilweise steuern. Allerdings bringen staatliche Maßnahmen nicht nur Beschäftigungsanreize, sie können auch das Gegenteil bewirken. Ein gern zitiertes Beispiel ist die **Arbeitslosenunterstützung**, die nicht nur als soziales Sicherheitsnetz dient, sondern bei großzügiger Ausgestaltung hinsichtlich Ausmaß und Dauer der Unterstützung ein Substitut für (gering bezahlte) Beschäftigung sein kann. Im Extremfall gewährt nämlich die Kombination aus Arbeitslosengeld und einer Teilzeitbeschäftigung im informellen Sektor temporär ein höheres Nettoeinkommen als angemeldete Beschäftigung, deren Entlohnung auch noch Einkommensteuer sowie Sozialabgaben unterliegt. *Layard et al. (1991)* machen die nur an geringe Auflagen gebundene Auszahlung von Arbeitslosenunterstützung für einen großen Teil des Arbeitslosenphänomens in Europa verantwortlich. Seither sind die Anspruchsvoraussetzungen für Arbeitslosenzahlungen in vielen Ländern verschärft worden (siehe auch *Blanchard – Wolfers, 2000*).

Ein weiteres staatliches Betätigungsfeld mit markanten Einflüssen auf die Beschäftigung, das in der Vergangenheit auch in Österreich eine große Rolle spielte, sind **Frühpensionsregelungen**. Ein einfacher Zugang zur Frühpension verringert die Beschäftigungsquote im Bereich der älteren Arbeitnehmer und schafft Platz für Jugendliche, die in den Arbeitsmarkt drängen. Diese Effekte treten aber nur ein, wenn Arbeitslosigkeit herrscht, anderenfalls würde die Reduktion des Arbeitsangebots eher Lohnsteigerungen mit nachfolgenden Substitutionsbemühungen durch die Unternehmer, die die teurer gewordene Arbeit durch Kapital ersetzen wollen, bewirken – die Beschäftigungsquote würde langfristig tendenziell sinken. Ein weiteres Problem von Frühpensionen ist, dass damit dem Arbeitsmarkt wichtiges Know-how verloren geht, das nicht unmittelbar durch die neu beschäftigten Jugendlichen zur Verfügung steht. Schließlich – und das ist wohl der augenfälligste Effekt – belasten Frühpensionierungen die Pensionssicherungssysteme in der Zukunft. Dazu kam in manchen Ländern – darunter Österreich –, dass vom Staat erhebliche finanzielle Incentives geboten wurden, um den Übertritt in die Frühpension zu erleichtern. Dies ist vor allem jenen Unternehmen zugute gekommen, die im Zuge von Umstrukturierungen ihren Beschäftigtenstand ohnehin einschränken mussten. In Österreich hat selbst der Staat im Zuge von Verwaltungsreformbemühungen zu diesem Mittel gegriffen, um die Zahl der öffentlich Bediensteten zu verringern. Insgesamt zielt die Wirtschaftspolitik heute aber – so auch die Empfehlung der Lissabon-Strategie – auf eine Einschränkung der Frühpensionen.

Als positiv anerkannt sind alle staatlichen Maßnahmen, die die **Qualifikation der Arbeitnehmer** verbessern und ihre Anpassungsflexibilität erhöhen, weil auf diese Weise die Tendenz zu steigender Langzeitarbeitslosigkeit gedämpft und die Wiedereingliederung von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt gefördert werden kann.

Umstritten sind manche Maßnahmen, die sich positiv auf die **Nachfrage nach Arbeit** auswirken könnten. Neben der Verringerung der *Steuerbelastung* gehören dazu die Senkung der *Lohnnebenkosten* sowie der Abbau von *Mindestlohnregelungen*. Im Zuge der Globalisierung kommt es vermehrt zu Produktionsverlagerungen in Länder mit vergleichsweise niedrigen Lohnkosten und zur Fragmentierung der Wertschöpfungskette, indem die Herstellung von Zwischenprodukte in ein Niedriglohnland ausgelagert wird. Gemeinsam mit den technologischen Neuentwicklungen verstärkt dies den Druck auf wenig qualifizierte Arbeitnehmer, die häufig keine Beschäftigung zu existenzsichernden Einkommen finden und auf staatliche Unterstützung angewiesen sind. Ob hier das Modell der *Lohnsubventionen* eine Kostenteilung zwischen Staat und Privatwirtschaft bringen kann, hängt wohl von der konkreten Ausgestaltung ab. Auch das im Februar 2006 in Österreich (nach deutschem Beispiel) eingeführte Kombilohn-Modell, bei welchem der Staat selektiv für Langzeitarbeitslose eine befristete Lohnsubvention leistet (sie wird aus eingesparten Arbeitslosenunterstützungen finanziert), muss sich in der Praxis erst bewähren und wird auch keine flächendeckende Wirkung entfalten.

In **empirischen Untersuchungen** auf makroökonomischer Ebene wird der *aktiven Arbeitsmarktpolitik* die erwünschte Wirkung bestätigt: Bei *Layard et al.* (1991) reduzieren Staatsausgaben für Umschulung und Weiterbildung in einem Querschnittsvergleich über viele Länder die Arbeitslosigkeit, ähnliche Ergebnisse finden sich auch in jüngeren Berechnungen bei *Nickell – Layard* (1999). Weniger eindeutig sind länderspezifische Studien und Arbeiten auf mikroökonomischer Ebene. Einen Überblick über aktuelle arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und ihre Auswirkungen in Europa findet sich bei *Morgan – Mourougane* (2003).

Die **Wirkungen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen** hängen von der Angebots- und der Nachfrageelastizität auf dem Arbeitsmarkt ab. Einen entscheidenden Faktor für die Höhe dieser Elastizitäten bildet die Art der Finanzierung der ausgabenseitigen Maßnahmen der Fiskalpolitik. Bei Finanzierung über *Steuern auf Arbeit* steigen die Arbeitskosten und treiben einen Keil zwischen die Bruttoentlohnung (die vom Arbeitgeber entrichtet wird) und die Nettoentlohnung (die der Arbeitnehmer erhält). Die Reaktionen auf dem Arbeitsmarkt hängen davon ab, wer letztlich die Steuerlast trägt. Unter Wettbewerbsbedingungen auf dem Arbeitsmarkt werden dies in erster Linie die Arbeitnehmer sein, womit ihre Entscheidungen über das Arbeitsangebot beeinflusst werden wird. Dabei unterscheidet man einen *Einkommenseffekt* (niedrigere Löhne und Gehälter erhöhen das Arbeitsangebot, um das Einkommensniveau aufrecht zu erhalten) und einen *Substitutionseffekt* (niedrigere Löhne und Gehälter verringern das Arbeitsangebot, weil es nun relativ lohnender erscheint, Freizeit zu genießen). Der Nettoeffekt auf den Arbeitsmarkt wird durch die *Elastizität des Arbeitsangebots* hinsichtlich der Lohnentwicklung bestimmt. Das Gesamtergebnis für den Arbeitsmarkt hängt auch von der *Elastizität der Arbeitsnachfrage* in Bezug auf die realen Arbeitskosten ab, die wiederum eine Funktion von Unternehmenssteuern und Arbeitsmarktregelungen sind.

**Empirische Untersuchungen** dazu ergeben im Allgemeinen höhere Nachfrage- als Angebotselastizitäten, sodass Steuern auf Arbeit eine umso stärkere Wirkung entfalten, je mehr die Arbeitsmärkte in einem Land reglementiert sind (*Lamo – Strauch, 2002*).

Insgesamt lässt sich aus diesen Analysen **folgern**, dass niedrige Beschäftigungsquoten häufig eine Folge sowohl von vergleichsweise hoher Besteuerung der Arbeit als auch von großzügiger Regelung der Arbeitslosenunterstützung sind. Die Folgen treten am deutlichsten bei den wenig qualifizierten Personen zu Tage. Der Staat kann mit einer optimalen Gestaltung dieser Faktoren ebenso wie mit der aktiven Arbeitsmarktpolitik einen Beitrag zur Verringerung von Arbeitslosigkeit leisten und hat mit diesen Aufgaben einen wichtigen Platz in der Lissabon-Strategie.

#### 4.3.2 Umschichtung der Staatsausgaben

Zum zweiten der in Abschnitt 4.2 genannten strukturellen Mechanismen: Die **Struktur der Staatsausgaben** sollte derart verschoben werden, dass "produktive" Bereiche zu Lasten von weniger produktiven Bereichen unterstützt werden. Da nicht von vornherein eindeutig ist, welche Staatsausgaben mehr und welche weniger zum Wachstum beitragen, ist das Umschichtungspotenzial grundsätzlich sehr hoch. Eine Abgrenzung zwischen auszuweitenden und einzudämmenden Staatsausgaben wird sich an den Faktoren orientieren, die ganz allgemein am meisten zum Wirtschaftswachstum beitragen. Wie im Kapitel 2 ausführlich dargelegt wurde, sind dies aus Sicht der *modernen Wachstumstheorie* (i) Investitionen in Humankapital sowie in Forschung und Entwicklung, die das Innovationspotenzial der Zukunft bestimmen, und (ii) Investitionen in die physische Infrastruktur und in das Rechts- und Verwaltungssystem, die die Effizienz der Verwirklichung von Innovationen verbessern sollen. Zu achten ist darauf, dass staatliche Aktivitäten in diesen Bereichen komplementär zu den entsprechenden privaten Aktivitäten sein und *Crowding-out* von privaten Investitionen auslösen können. Außerdem ist Vorsicht bei verallgemeinernden Aussagen angebracht, welche Ausgaben der öffentlichen Hand "weniger produktiv" sind, weil z. B. ein Teil der oft nicht gerade als Wachstumsträger eingestuftten Ausgaben für die laufende Verwaltung die Erhaltungskosten für die "produktiven" Bereiche decken (Infrastrukturmanagement, Gehälter für Lehrer etc.).

*Gemmell – Kneller (2001)* verwenden in Anlehnung an *Kneller et al. (1999)* sowie *Bleaney et al. (2001)* eine **operationale Zuordnung der Staatsausgaben** zu den beiden großen Gruppen wie folgt:

- "Produktive" Staatsausgaben, die das Wirtschaftswachstum unterstützen, sind solche für Bildung, Gesundheit, Recht und Ordnung, allgemeine öffentliche Dienste, Wohnbau sowie Transport und Kommunikation.
- Zu den "unproduktiven" Staatsausgaben, die keinen Einfluss auf das Wirtschaftswachstum haben, zählen jene für soziale Sicherheit und Wohlfahrt, für Freizeitaktivitäten und für Wirtschaftsdienste.

Auf dieser Basis wird der *Wachstumseinfluss der produktiven Staatsausgaben* für 17 OECD-Länder in der Periode 1970-1994 untersucht. Die Schätzergebnisse aus *Bleaney et al. (2001)* mit einer Gleichung, die für Unterschiede in den Budgetsalden, von marktverzerrenden Steuern sowie sonstigen Steuern und Ausgaben kontrolliert, implizieren, dass eine Zunahme der "produktiven" Staatsausgaben um 1% des BIP die Wachstumsrate des BIP um 0,39 Prozentpunkte erhöht. Spaltet man die produktiven Staatsausgaben in Bildungs-, Gesundheits- und sonstige Ausgaben auf, ergeben sich Wachstumselastizitäten von 0,48, 0,33 und 0,33. Auf Basis eines eingeschränkten Datensets für 12 OECD-Länder<sup>22)</sup> und durchschnittlichen Budgetdaten für die Periode 1995-1997 zeigt sich eine Dominanz der unproduktiven Staatsausgaben: Sie machen im Durchschnitt über alle 12 Länder 18,0% des BIP aus, die produktiven Staatsausgaben erreichen hingegen nur 13,2% des BIP. In Österreich ist die Diskrepanz geringer, hier stehen 19,2% unproduktiven Ausgaben 17,9% produktive Ausgaben gegenüber.

Die unterschiedlichen Wachstumseffekte einzelner Ausgabenkategorien in Verbindung mit den Effekten der Steuerfinanzierung weisen darauf hin, dass Umstrukturierungsmaßnahmen eines **umfassenden strategischen Konzepts** bedürfen, das auch Anreize für private Investitionen enthält. Aus empirischen Untersuchungen schließen *Hjerppe et al. (2006)*, dass der signifikante Wachstumseinbruch der letzten beiden Jahrzehnte in vielen OECD-Ländern zum Teil mit dem schrittweisen Rückgang im Wachstum der öffentlichen Investitionen erklärt werden kann. Die Autoren verwenden dabei einen Produktionsfunktionsansatz sowie Paneldaten der OECD und der Weltbank, die über mehr als drei Jahrzehnte reichen.

Im Folgenden werden drei Bereiche ausführlicher behandelt: (1) Bildung und Humankapital, (2) Forschung, technologische Entwicklung und Innovation sowie schließlich (3) Investitionen in die physische Infrastruktur.

#### **4.3.2.1 Bildung und Humankapital**

**Investitionen in Ausbildung und Gesundheit** sind die entscheidenden Faktoren, die zur Akkumulation von Humankapital führen. Sie betreffen damit wohl den wichtigsten Investitionsbereich des öffentlichen Sektors, weil er die gesamtwirtschaftliche Produktivität nicht nur in der Gegenwart bestimmt, sondern auch als Voraussetzung für ein anschließendes hohes Forschungs- und Entwicklungspotenzial zu sehen ist, das wiederum die Innovationskapazität einer Volkswirtschaft in der Zukunft prägt.

Die *Ausbildungsphase* beginnt in der frühen Kindheit, formal in den Grundschulen, und endet aus heutiger Sicht nie. Es verschieben sich nur die Verantwortlichkeiten für die Bereitstellung von Bildungseinrichtungen. Teile des Bildungsweges – insbesondere die Ausbildung an Grund- und Sekundärschulen, aber auch jene an Universitäten – sind in einem Maße mit *positiven ex-*

---

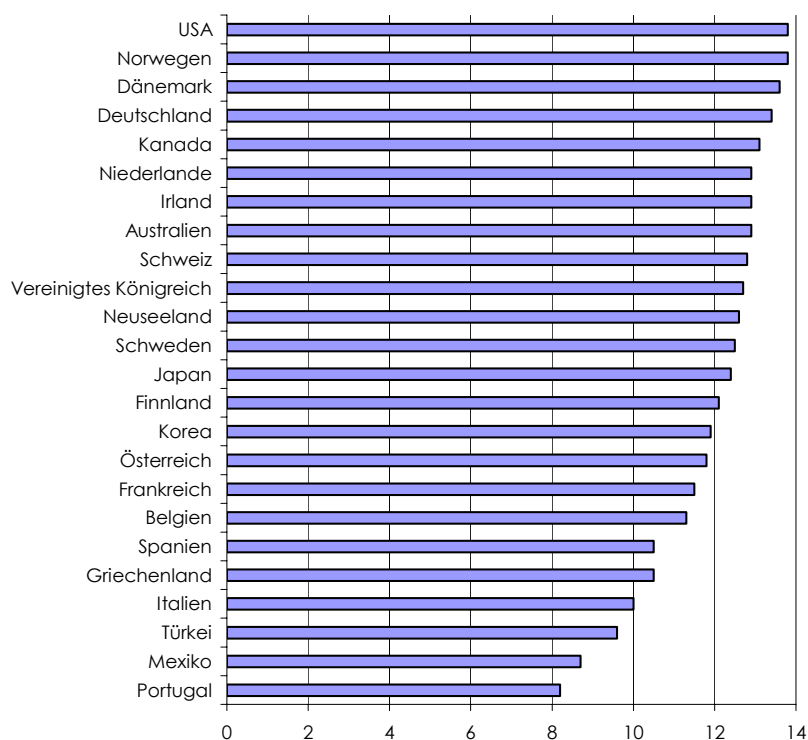
<sup>22)</sup> Es handelt sich um Österreich, Schweiz, Deutschland, Dänemark, Spanien, Frankreich, Finnland, Niederlande, Norwegen, Schweden, Großbritannien und die USA.

ternen Effekten verbunden, dass ihre Bereitstellung oder wenigstens Mitfinanzierung durch den Staat heute in den Industriestaaten weitgehend üblich ist.

Dies gilt nicht mehr für manche Bereiche der spezialisierten *Weiterbildung*, die überwiegend im Interesse der jeweils Auszubildenden oder ihrer Arbeitgeber liegen. Im Bereich der Weiterbildung dominiert das Interesse des Staates an der Verbesserung der Anpassungsfähigkeit der Arbeitskräfte oder an der Anpassung von Qualifikationen an sich verändernde Anforderungen, um Mismatch-Arbeitslosigkeit zu vermeiden bzw. Arbeitslose wieder in den Arbeitsprozess eingliedert werden können.

Dies ist auch ein Anliegen des "*Lebenslangen Lernens*", das in der Lissabon-Strategie forciert wird. Die Ausbildungsdauer allein zeichnet als rein quantitatives Maß ein nur unvollständiges Bild von der Akkumulation von Humankapital, weil es wesentlich auch auf die Qualität der Ausbildung ankommt. Dennoch vermittelt ein internationaler Vergleich der durchschnittlichen Ausbildungsjahre einen Eindruck von den derzeit bestehenden Unterschieden und dem Aufholbedarf vieler Länder (siehe Abbildung 2). Unter den Industriestaaten selbst sind die Unterschiede nicht besonders ausgeprägt. Innerhalb der EU besteht ein gewisses Nord-Süd-Gefälle, in welchem Österreich einen mittleren Platz einnimmt.

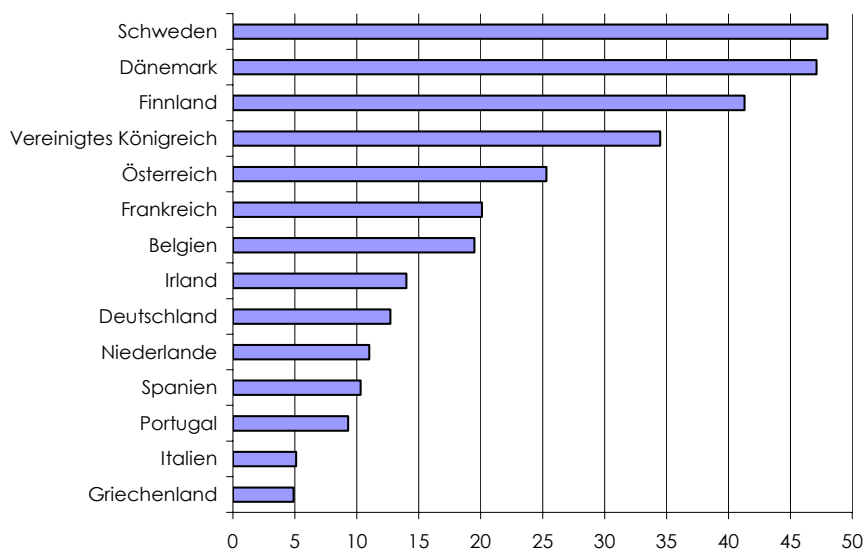
Abbildung 2: Durchschnittliche Ausbildungsjahre der Bevölkerung im Alter von 25 bis 64 Jahren, 2003



Q: OECD, Education at a glance, 2005.

Deutliche Unterschiede auch innerhalb der EU gibt es aber in der Teilnahme der 25-64-Jährigen an *Weiterbildungsmaßnahmen*. Hier liegen die skandinavischen Länder und Großbritannien viel besser als etwa Österreich, Deutschland oder die Niederlande. Auch hier ist das Nord-Süd-Gefälle deutlich ausgeprägt (Abbildung 3).

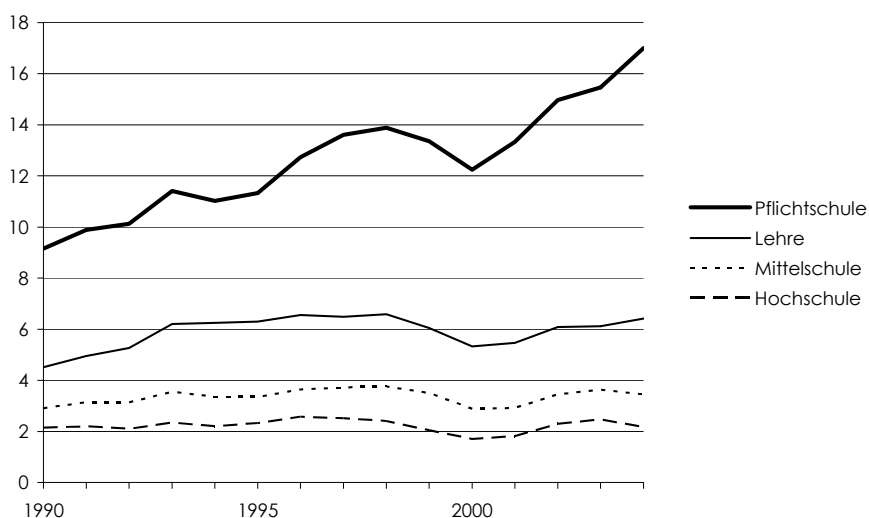
Abbildung 3: Teilnahme an Weiterbildung in % der Bevölkerung im Alter von 25-64 Jahren 2003



Q: Eurostat, NewCronos, Mai 2006.

Im Zuge der Globalisierung kommt es zu weiteren Herausforderungen an die Beschäftigungsfähigkeit in den Industriestaaten zu den gewohnten, vergleichsweise hohen Pro-Kopf-Einkommen. Die *Öffnung der Grenzen zu Niedriglohnländern* erschließt nicht nur neue Märkte, sondern bringt auch mehr Wettbewerb vor allem aus jenen Ländern, in denen das Ausbildungsniveau schon heute vergleichsweise hoch ist. Eine Konsequenz ist die vermehrte Fragmentierung der Wertschöpfungskette, indem die Herstellung oder Bearbeitung von Zwischenprodukte in Niedriglohnländer ausgelagert wird und im Stammland vor allem die wenig qualifizierten Arbeitnehmer keine Beschäftigung finden. Wie sehr dies schon heute die Beschäftigungsmöglichkeiten nach dem Ausbildungsstand differenziert, zeigt die Abbildung 4. Die öffentliche Hand ist mit der Aufgabe konfrontiert, die Beschäftigungsfähigkeit der wenig Qualifizierten zu verbessern, um nicht in weiterer Folge ein Sozialproblem lösen zu müssen.

Abbildung 4: Arbeitslosenquoten in Österreich nach Ausbildungsstand in %



Q: Mikrozensus, Hauptverband der SV-Träger, AMS.

Im "[EU Economy 2003 Review](#)" gibt es ein Kapitel "Education, training and growth" mit folgenden Ergebnissen: (i) Bildungsinvestitionen liefern einen wichtigen Beitrag zum langfristigen Wachstum. (ii) Die Qualität der Ausbildung ist genauso wichtig wie die Anzahl der Jahre, die in Ausbildung verbracht werden. (iii) Höhere Effizienz des Systems fördert das Interesse an Ausbildung. (iv) Öffentliche Mittel sollten dort eingesetzt werden, wo der soziale Ertrag im Vergleich zum privaten Ertrag am höchsten ist.

Humankapital wird in *empirischen Studien* über endogenes Wirtschaftswachstum entweder direkt als Produktionsfaktor eingesetzt oder es geht als eine der Ursachen für technischen Fortschritt in die Produktionsfunktion ein. Ungeachtet der unterschiedlichen methodischen Ansätze kommt die überwiegende Zahl der Analysen zum Schluss, dass Humankapital ein wesentlicher Faktor für das Wirtschaftswachstum ist (Canton et al., 2005). Einige Studien untersuchen den Einfluss der Ausbildung auf das Einkommensniveau, indem sie auf der Mikroebene (für Zusammenhänge innerhalb eines Landes) *Lohnfunktionen* schätzen. Dabei wird unterstellt, dass das Einkommensniveau ein Ausdruck der Produktivität ist. Ergebnis solcher Analysen ist, dass 1 Jahr mehr Ausbildung das Einkommensniveau um etwa 5% bis 15% anhebt<sup>23)</sup> (vgl. Ahn –Hemmings, 2000).

<sup>23)</sup> Geschätzt auf der Basis von Einkommensfunktionen vom Mincer-Typ (vgl. Mincer, 1974), die nur auf den individuellen Nutzen aus der Ausbildung abstellen und alle Ausbildungsjahre gleich gewichten:

$$\ln W_i = B_0 + B_1 S_i + B_2 X_i + B_3 X_i^2 + \varepsilon_i,$$

wobei W die Löhne und Gehälter, S die Ausbildungsjahre und X die Beschäftigungsjahre der Person i symbolisieren;  $\varepsilon$  ist ein zufallsverteilter Störterm.



Auf der Makroebene werden häufig *Querschnittsregressionen* für viele Länder gerechnet. Lässt man Unterschiede in den Koeffizienten für die einzelnen Länder zu, ergeben sich in einem weltweiten Vergleich beachtliche positive Einflüsse der Ausbildung auf das Wirtschaftswachstum, wogegen das Ausgangsniveau des Humankapitalstocks keinen systematischen Einfluss auszuüben scheint (*Krueger – Lindahl, 2001*). Nicht eindeutig ist jedoch die Kausalitätsrichtung; zudem ist anzunehmen, dass Länder mit Reformen im Ausbildungssystem auch in anderen Bereichen wachstumsfördernde Reformen vornehmen werden. Eine Aufspaltung und eindeutige Zuordnung positiver Wachstumseffekte zu den einzelnen Reformelementen ist jedoch kaum möglich.

Engt man die Betrachtung auf den hier relevanten Teil der *staatlichen Bereitstellung* von Ausbildungsleistungen ein, dann liefern die entsprechenden empirischen Studien ähnliche Ergebnisse wie für die gesamten Ausbildungsleistungen. Die Hauptargumente für Aktivitäten des Staates in diesem Bereich liegen wie erwähnt bei positiven externen Effekten, darüber hinaus aber auch bei positiven Skaleneffekten und Verteilungszielen (*Hanushek, 2002*). Bei höheren Ausbildungsstufen tritt noch das Problem hinzu, dass wegen unvollkommener Kapitalmärkte die Studenten in einem aus gesamtgesellschaftlicher Sicht unzureichenden Ausmaß ihr Studium finanzieren könnten. Daher muss der Staat auch die höhere Ausbildung finanzieren, deren Ergebnisse später dem Staat ohnehin in Form höherer Steuern wieder zugute kommt (*Diewert, 2001*).

Investitionen in die **Gesundheit** der Bürger sind nicht unähnlich jenen in die Bildung, indem beide zum Aufbau und Erhalt des Humankapitals beitragen. Da Gesundheit (über gestärkte Arbeitskraft, besseres Arbeitsklima, höhere Lernfähigkeit etc.) zu einer höheren Produktivität beiträgt, wirkt sie direkt und positiv auf das Wachstum. Es gibt aber auch indirekte Kanäle, etwa über eine niedrigere Abschreibungsrate des Humankapitals und über Kostenersparnisse, wenn Krankheiten vermieden werden können (*Hjerppe et al., 2006, SCP, 2004*).

**Insgesamt** kann man daher davon ausgehen, dass Investitionen sowohl in die Ausbildung als auch in die Gesundheit zu den wichtigsten Wachstumstreibern gehören und dass sie eine der wenigen Möglichkeiten der Wirtschaftspolitik darstellen, den Wachstumspfad langfristig spürbar anzuheben.

#### **4.3.2.2 Forschung und Entwicklung**

Forschung und Entwicklung und die daraus folgenden Innovationen beeinflussen das Wachstum noch unmittelbarer als Investitionen in Humankapital (siehe *Klenow – Rodriguez-Claire, 2004*, für einen Überblick). Produkt- und Prozessinnovationen ermöglichen die Herstellung neuer Güter oder die Einsparung von Kosten und tragen damit zur Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Produktivität bei. In vielen Fällen sind jedoch mit Forschungsergebnissen und Innovationen *positive externe Effekte* verbunden, wenn das Wissen über die Neuentwicklungen nicht in dem Unternehmen gehalten werden kann, in welchem diese entstanden sind. In der Folge käme es vom gesamtwirtschaftlichen Standpunkt aus gesehenen zu suboptimalen For-

schungsanstrengungen der einzelnen Unternehmen, da diese den Nutzen aus Forschungsinvestitionen nicht vollständig internalisieren können. Deshalb sollte in diesen Fällen der Staat mit **öffentlichen Forschungsanstrengungen** einspringen. Der Staat kann dies auf unterschiedliche Weise bewerkstelligen:

- er lässt selbst in staatseigenen Forschungseinrichtungen (Universitäten, staatliche Laboratorien, Forschungsinstitute) forschen,
- er vergibt Forschungsaufträge an private Forschungseinrichtungen oder
- er finanziert private Forschung über Subventionen oder Steuererleichterungen (mit).

Bei den Auswirkungen von F&E-Investitionen auf das Produktivitätswachstum kommt es auch auf die bestehende Marktstruktur und das Ausmaß an Wettbewerb zwischen den privaten Unternehmen an. Hier kann man wiederum eine invertierte U-Beziehung zwischen Wettbewerbsintensität und Innovationstätigkeit orten: Eine allmähliche Zunahme des Wettbewerbsdrucks führt zunächst zur Verstärkung der Innovationsaktivitäten, um die eigene Marktposition zu behaupten bzw. zu verbessern. Bei weiterer Intensivierung des Wettbewerbsdrucks können dann aber die Gewinnchancen schwinden und Innovationen eingestellt werden (Aghion *et al.*, 2001). Etwas im Gegensatz zu dieser marktorientierten Betrachtung stehen die Forschungsergebnisse von David – Foray (2001), die der staatlichen Forschungsinfrastruktur mit ihrer Kapazität und ihrem Bestreben zur Wissensverbreitung zumindest gleiche Bedeutung beimessen wie den direkten Incentives, die staatliche Forschungsausgaben zugunsten unternehmerischer Forschungstätigkeit erzielen können. Der Staat hat ein Interesse an einem möglichst freien Fluss von neuem Wissen, wogegen die Privaten die Erträge aus Innovationen voll internalisieren möchten. Kaum kontrovers ist das staatliche Engagement in der Grundlagenforschung sowie in allen Bereichen, die der Lösung von Zukunftsfragen der Gesellschaft dienen – für sie besteht kein Markt, aus dem private Unternehmen Umsätze und Gewinne schöpfen könnten, sodass sie sich in diesen Bereichen nur ungenügend engagieren<sup>24</sup>).

In diesem Zusammenhang tritt die Frage auf, ob staatliche Aktivitäten im Forschungsbereich komplementär zu privater Forschung sind oder substitutiv. Im Fall einer substitutiven Beziehung wäre private Forschung von **Crowding-out** durch den Staat negativ betroffen. Aus empirischen Untersuchungen lassen sich keine eindeutigen Aussagen ableiten. David *et al.* (2000) geben einen Überblick über 35 Jahre ökonometrischer Evidenz zum Thema Crowding-out: Ein Drittel der 33 ausgewerteten Studien findet Crowding-out privater Forschung, zwei Drittel hingegen nicht. Ähnliche Ergebnisse finden sich bei Czarnitzki – Hussinger (2004). Ihre eigenen Schätzungen mit Mikrodaten für Deutschland weisen nicht auf Crowding-out-Effekte hin.

Die OECD hat sich eingehend mit dem Zusammenhang zwischen staatlichen und privaten Forschungsaktivitäten befasst und dazu auch empirisches Material beigebracht (Guellac – van Pottelsberghe, 2000). Liegt Komplementarität vor, zeigen sowohl die direkte staatliche Finanzierung von Unternehmensforschung als auch Steuererleichterungen für die Forschung in

---

<sup>24</sup>) Weitere Einzelheiten siehe Handler *et al.* (2006).

Unternehmen positive Auswirkungen auf die F&E-Ausgaben der Unternehmen, wobei die direkte Finanzierung eher längerfristige Wirkungen entfaltet. Dies dürfte daran liegen, dass die Regierungen eher Projekte mit längerem Zeithorizont finanzieren, als es den Prioritäten der Unternehmen entspricht. Zu viel staatliche Finanzierung ist ebenso nachteilig für die Unternehmensforschung wie zu wenig Finanzierung. Sowohl steuerliche Anreize als auch Finanzierungsbeihilfen wirken besser, wenn sie die Produktionsbedingungen für die Unternehmen stabilisieren und die Unternehmen im Hinblick auf die zeitliche Begrenzung der Maßnahmen nicht unsicher sein müssen. Militärische Forschung in öffentlichen Laboren und Universitäten verdrängt private F&E, weil durch die gestiegene Nachfrage nach Forschern deren Preis steigt. Zivile öffentliche Forschung ist hingegen neutral für die Unternehmensforschung, Spillovers konnten zumindest in der Untersuchung der OECD (möglicherweise auf Grund des kurzen Zeithorizonts von zwei Jahrzehnten) nicht nachgewiesen werden. *Russo (2004)* analysiert die Auswirkungen verschiedener Formen von steuerlichen Anreizen und schließt daraus, dass Steuerstundungen die Forschungsanstrengungen der Unternehmen am meisten stimulieren.

Gemäß einer Untersuchung von *Knoll (2003)* schätzen die Unternehmen die staatliche Forschungsinfrastruktur als wesentlich für ihre eigenen Forschungsaktivitäten ein. Insbesondere gilt dies für die Qualität des Humankapitals der Forscher, aber die Unternehmen begrüßen auch das Vorhandensein von öffentlichen Forschungseinrichtungen (an Universitäten oder in Form von Forschungszentren). Sie ziehen Unterstützungen des Staates, die die Kosten der Forschung reduzieren (in Form von Steuerbegünstigungen, Projektbeihilfen oder Subventionen des Forschungspersonals) jenen Unterstützungen vor, durch die das Risiko der Forschung gemildert wird (etwa Darlehen, die im Falle eines Misserfolges nicht zur Gänze zurückzahlen sind, oder Bürgschaften, die der Staat für die Finanzierung der Forschungsaktivitäten übernimmt).

Daraus kann **gefolgert** werden, dass staatliche Forschungsausgaben zu den privaten eher komplementär sind, solange sich der Staat auf die Errichtung und Erhaltung einer funktionierenden Forschungsinfrastruktur und die Förderung der privaten Forschungsaktivitäten konzentriert. Die Komplementarität gilt praktisch uneingeschränkt für den Bereich der Grundlagenforschung. Der kurze Hinweis auf die Bedeutung der Wettbewerbsintensität für Innovationen zeigt, dass die Wirkungen der F&E-Politik nicht isoliert betrachtet werden dürfen, sondern im Zusammenhang mit dem makroökonomischen Umfeld sowie den Rahmenbedingungen und faktischen Gegebenheiten auf den Güter-, Finanz- und Arbeitsmärkten gesehen werden müssen. Für die privaten Forschungsaktivitäten kommt es dabei auch auf die Verfügbarkeit von Risikokapital (insbesondere in Form von Seed Finanzierung und Wagniskapital) an.

#### **4.3.2.3 Physische Infrastruktur**

Die Rolle des Staates in der Bereitstellung der physischen Infrastruktur folgt überwiegend aus deren Eigenschaft als öffentliches Gut (z. B. Landesverteidigung) oder wenigstens als natürliches Monopol (z. B. Verkehrsinfrastruktur). Beide Eigenschaften sind immer wieder auch in

Frage gestellt worden, und der private Sektor wird zunehmend zumindest als Partner des Staates ins Spiel gebracht. Beispiele sind die von Kommunen an private Unternehmen ausgelagerten Sicherheitsdienste oder Infrastrukturprojekte in Form von Public-Private-Partnership (PPP).

**Theoretische Ansätze** für die Analyse der öffentlichen Infrastrukturinvestitionen und ihrer Auswirkungen auf die private Wirtschaftstätigkeit gehen entweder von Produktionsfunktionen, Kostenfunktionen oder Gewinnfunktionen aus (vgl. Seitz, 2001). Im *Produktionsfunktionsansatz* ermöglichen es produktive Infrastrukturinvestitionen der öffentlichen Hand, bei gleichem Einsatz von Arbeit und Kapital mehr privaten Output zu erzeugen. Dieser Ansatz dominiert in empirischen Untersuchungen, er erlaubt aber als reine technische Relation keine Rückschlüsse, wie die staatlichen Infrastrukturinvestitionen das Verhalten der privaten Produzenten beeinflussen. Der *Kostenfunktionsansatz* geht vor dem Hintergrund einer gegebenen Produktionsfunktion davon aus, dass private Unternehmer ihre Produktionskosten minimieren wollen. Senkt eine öffentliche Infrastrukturinvestition die privaten Produktionskosten, kann dies als Potenzial betrachtet werden, das die Unternehmer für die Leistungen aus verbesserter Infrastruktur zu zahlen bereit sind. Seitz (1994) kam in einer empirischen Untersuchung von 31 deutschen Industriezweigen zum Ergebnis, dass öffentliche Infrastrukturinvestitionen arbeitssparend und kapitalverwendend sind. Der *Gewinnfunktionsansatz* wird von Seitz (2001) aus dem Kostenfunktionsansatz abgeleitet und endogenisiert die private Produktion.

Geht man davon aus, dass die OECD-Daten über "Government Investment" überwiegend Investitionen in die physische Infrastruktur sind, dann kann man folgende **tatsächliche Entwicklungen** feststellen (Übersicht 4): In Prozent des BIP haben die öffentlichen Investitionen in der EU 15 seit Beginn der 1980er Jahre tendenziell etwas abgenommen: Betrugten sie 1980 noch 3,3% des BIP, so haben sie sich bis 2004 auf 2,7% verringert. In der EU 25 war ihr BIP-Anteil in diesem Jahr 3,1%. Besonders markant war der Rückgang in Deutschland (von 3,5% auf 1,5%), Irland (von 6,3% auf 3,4%) und Österreich (von 4,4% auf 1,1%). Wie das österreichische Beispiel zeigt, sind aber die Daten nur bedingt aussagefähig, weil etwa Infrastrukturinvestitionen, die zu kommerziell agierenden, jedoch weiterhin im Staatseigentum befindlichen Gesellschaften ausgelagert wurden, statistisch nicht mehr dem Staatssektor zugeordnet werden und daher in Statistiken zu öffentlichen Investitionen nicht mehr aufscheinen; dennoch handelt es sich natürlich weiterhin um Investitionen der öffentlichen Hand. In einigen EU-Staaten (vor allem in den Kohäsionsländern Spanien und Griechenland) sind die staatlichen Investitionen zum Teil markant gestiegen; dies dürfte nicht unwesentlich mit den Transferzahlungen aus dem EU-Budget zusammenhängen. Praktisch gleich geblieben ist der Anteil der öffentlichen Investitionen am BIP in den USA (von 2,9% auf 3,3%), wogegen sich in Japan der Anteil von 8,9% auf 4,8% fast halbiert hat.

Übersicht 4: Öffentliche Bruttoinvestitionen in % des BIP

	1980	1985	1990	1995	2000	2004
Österreich	4,4	3,6	3,1	3,2	1,5	1,1
Belgien	4,5	2,8	1,7	1,9	2,0	1,7
Deutschland	3,5	2,6	2,5	2,1	1,8	1,5
Dänemark	2,9	1,9	1,5	1,7	1,7	1,8
Spanien	1,6	3,3	4,6	3,6	3,2	3,4
Finnland	3,6	3,5	3,5	2,9	2,6	2,9
Frankreich	2,9	2,8	3,3	3,1	3,1	3,2
Großbritannien	1,3	1,3	1,5	1,7	1,2	1,8
Griechenland	1,9	3,7	2,5	3,2	4,1	4,2
Irland	6,3	6,7	3,0	3,3	3,8	3,4
Italien	3,1	3,5	3,4	2,3	3,1	3,3
Niederlande	3,7	3,2	2,9	2,9	3,0	3,2
Portugal	3,0	2,4	2,7	3,6	3,8	3,3
Schweden	3,7	2,8	2,8	3,7	2,7	2,8
EU15 <sup>1)</sup>	3,3	3,2	2,8	2,8	2,7	2,7
Norwegen	3,0	2,4	2,9	2,8	2,8	2,9
Schweiz	2,5	2,5	2,8	2,9	2,8	2,2
Australien	2,1	2,2	2,0	2,0	2,2	2,3
Kanada	2,1	2,4	2,6	2,6	2,3	2,8
Japan	8,9	6,9	6,4	8,1	6,8	4,8
USA	2,9	3,3	3,6	3,1	3,1	3,3

Q: OECD, Economic Outlook Database, Mai 2006. – <sup>1)</sup> Ohne Luxemburg.

**Empirische Untersuchungen** über die Bedeutung der öffentlich bereitgestellten Infrastruktur liefern unterschiedliche Ergebnisse. Die in den 1980er Jahren in einer Reihe von Studien errechneten hohen positiven Elastizitäten des Wirtschaftswachstums in Bezug auf Infrastrukturinvestitionen ist mittlerweile einer realistischeren Betrachtung gewichen, die zwei Ursachen hat: Eine ergibt sich aus den methodischen Verbesserungen jüngerer Studien, die ökonometrisch ausgefeilter sind und nicht mehr mit Problemen wie "reverse causation", Zufallsregressionen etc. zu kämpfen haben. Die andere erklärt sich ökonomisch daraus, dass die Grenzproduktivität zusätzlicher Infrastruktur tendenziell abnehmen dürfte – zusätzliche Straßen können zwar den bestehenden Verkehr entflechten und neuen Verkehr aufnehmen, doch hat dies nicht mehr die Bedeutung des Aufbaus eines Straßennetzes. Daher sind auch die zunächst von *Aschauer* (1989A) errechneten Elastizitäten in einer aggregierten Produktionsfunktion für die gesamte Infrastruktur von 0,39 für die USA ein Spitzenwert geblieben. Neue Untersuchungen berichten von deutlich niedrigeren, wenn auch positiven Elastizitäten. So errechnet etwa *Seitz* (2001) für 13 OECD-Länder im Zeitraum 1975-1997 Werte zwischen 0,12 und 0,17. Allerdings sind diese Schätzungen nicht direkt mit jenen von *Aschauer* vergleichbar, weil dieser

mit einem Produktionsfunktionsansatz (mit der impliziten Annahme gegebener sonstiger Inputs) schätzt, Seitz hingegen mit einem Gewinnfunktionsansatz (mit fixen Preisen der übrigen Inputs).

Die empirischen Ergebnisse lassen sich besser eingrenzen, wenn sie nicht für die Gesamtwirtschaft, sondern für bestimmte (homogene) Investitionsarten, -sektoren oder -regionen berechnet werden. In einer umfassenden Querschnittsanalyse unterscheiden *Easterly – Rebelo* (1993) zwischen Investitionen in Ausbildung, Gesundheit, Wohnen und städtische Infrastruktur, Verkehr und Kommunikation sowie Industrie und Bergbau. Ein durchgehend positiver Zusammenhang zwischen öffentlichen Investitionen und dem Wirtschaftswachstum wurde dabei allerdings nur für den Transport- und Kommunikationssektor ermittelt, allerdings lässt sich kein Zusammenhang mit privaten Investitionen feststellen. Interessanterweise konnte kein über alle Länder konsistenter Zusammenhang für Ausbildung und für städtische Infrastruktur gefunden werden. Die klassischen regionalen Studien sind jene von *Munnell* (1990, 1992) für die US-Bundesstaaten, die eine Kontroverse mit *Aschauer* (1989A, 1989B) über die Bedeutung öffentlicher Infrastrukturinvestitionen auslöste. Glaubte man nach den Arbeiten von *Aschauer* noch, dass der markante Rückgang im Produktivitätswachstum der USA vom gleichzeitigen Absinken des Anteils der öffentlichen Investitionen am BIP stamme, betonte *Munnell*, dass es regional differenzierter, projektorientierter Untersuchungen bedürfe, um Aussagen über den Beitrag von öffentlichen Investitionen zum Wirtschaftswachstum machen zu können. In neueren Studien erscheint der Einfluss solcher Investitionen auf die regionale Produktivität zwar signifikant, aber doch ziemlich unbedeutend zu sein. *Zegeye* (2000) verwendet Daten für 1.514 US-Counties in den Jahren 1982, 1987 und 1992 und errechnet (signifikante) Outputelastizitäten in Bezug auf öffentliche Infrastrukturinvestitionen zwischen 0,02 und 0,13. *Fernald* (1999) verwendet längere Zeitreihen von 1953 bis 1989 für 29 US-Sektoren und findet, dass die Straßeninfrastruktur einen wichtigen Beitrag zur Produktivität nur in der Periode 1953-1973 lieferte, dass dieser Beitrag jedoch in den Jahren danach abnahm und schließlich unbedeutend wurde. Daraus lässt sich schließen, dass öffentliche Investitionen mit abnehmenden Grenzerträgen verbunden sind.

**Zusammenfassend** kann man wohl davon ausgehen, dass Investitionen in die physische Infrastruktur einen signifikant positiven, wenn auch begrenzten Effekt auf die Produktivitätsentwicklung haben. Am deutlichsten messbar ist der Einfluss bei der Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur. Besteht bereits eine entwickelte Infrastruktur, wird die zusätzliche Wirkung mit jeder zusätzlichen Investition abnehmen.

#### 4.3.3 Fiskalische Stabilität

Die drei weiter oben genannten Mechanismen (Steuer- und Transfersysteme beschäftigungsfreundlich machen, Staatsausgaben zu wachstumsfördernden Bereichen umschichten, öffentliche Finanzen nachhaltiger gestalten), die eine wachstumsträchtige Fiskalpolitik ausmachen, bilden ein "magisches Dreieck", bei welchem Zielkonflikte auftreten können. Dazu

kommt noch die Forderung nach kurzfristiger **makroökonomischer Stabilität**, für welche die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen notwendig, wenn auch nicht hinreichend ist. Zielkonflikte können sich vor allem mit dem ersten Mechanismus ergeben, wenn die Verringerung der Steuerlast nicht von einer ausreichenden Eindämmung der Staatsausgaben begleitet wird bzw. im Konjunkturzyklus nicht synchron verläuft. Ähnliches gilt auch für den zweiten Mechanismus, wenn es nicht gelingt, eine erwünschte Ausweitung der Staatsausgaben in "produktiven" Bereichen durch entsprechende Kürzungen in anderen Bereichen zu finanzieren. Von der makroökonomischen Politik wird daher in einer Gesamtschau mit den drei genannten Mechanismen gefordert, dass sie (i) die gesamtwirtschaftliche Stabilität auch kurzfristig wahrt, (ii) Wachstum und Beschäftigung fördert und (iii) den Übergang zu einer wissensbasierten Wirtschaft unterstützt (Paragraph 22 der Schlussfolgerungen von Lissabon).

*Lamo – Strauch* (2002) untersuchen die möglichen **Wirkungskanäle**, über welche der Staat die kurzfristige Stabilität beeinflussen kann. Sie unterscheiden dabei wiederum die beiden Grundmodelle für die Analyse von Einflüssen der Wirtschaftspolitik auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung:

- Im *keynesianischen Modell* ist der wichtigste Kanal der fiskalische Multiplikator, der misst, wie sich eine Veränderung der Staatsausgaben oder der Steuern auf eine Veränderung des Volkseinkommens auswirkt. Eine expansive Fiskalpolitik führt über zusätzliche Staatsausgaben temporär zu einer Steigerung des Wirtschaftswachstums, weil die privaten Einkommensbezieher auf die Zunahme ihres verfügbaren Einkommens mit einer Erhöhung ihrer Güternachfrage reagieren. Dabei tritt – dem Haavelmo-Theorem entsprechend – ein positiver Wachstumseffekt auch dann auf, wenn die zusätzlichen Staatsausgaben zur Gänze über Steuererhöhungen finanziert werden. Die Ergebnisse hängen insbesondere von der Höhe der Sparquote und einer allfälligen Änderung der Zinssätze ab. Steigen die Zinssätze als Folge der fiskalischen Expansion, kann es zu Crowding-out von privaten Investitionen kommen, die den ursprünglichen Wachstumsimpulse konterkarieren.
- Im *neoklassischen Modell* kommt es zentral auf die Elastizität des Arbeitsangebots an. Ist sie hoch, dann steigt nach einem positiven fiskalischen Impuls (Ausgabenerhöhung oder Steuersenkung) das Arbeitsangebot, die Reallöhne fallen und das Grenzprodukt des Kapitals nimmt zu. Wegen der höheren Kapitalrendite nimmt das Sparen der Haushalte zu, die Unternehmen investieren mehr, der Output steigt. Ist dagegen die Elastizität des Arbeitsangebots niedrig, dann gibt es keine Auswirkungen auf das Grenzprodukt des Kapitals, auf Sparen und Investieren und der Output nimmt ab. Das Ergebnis hängt aber auch davon ab, ob eine fiskalische Expansion temporär oder permanent ist und auf welche Weise sie finanziert wird.

In beiden Modellen wirken noch **weitere Faktoren**, die das Ergebnis mitbestimmen:

- In einer *offenen Wirtschaft* führt eine fiskalpolitisch induzierte Steigerung der Zinssätze zu Kapitalimporten, der reale Wechselkurs wertet auf, wodurch der Außenbeitrag

und die Produktion sinken. Die Fiskalpolitik ist also in diesem Fall nicht in der Lage, das inländische Wachstum zu beschleunigen.

- Je mehr die *Investitionen zinsreagibel* sind, umso eher kommt es nach einer fiskalpolitischen Expansion zu Crowding-out-Effekten. Demgegenüber kann ein Akzeleratoreffekt, der bei hoher Abhängigkeit der Investitionen vom laufenden Einkommen entsteht, zu Fiskalmultiplikatoren führen, die die Crowding-out-Effekte kompensieren. Bei Unterauslastung der Produktionskapazitäten ist die Chance ebenfalls hoch, durch eine expansive Fiskalpolitik positive Multiplikatoren zu generieren.
- Die Wirkung der Fiskalpolitik hängt auch von der *Geldpolitik* ab. Eine akkommodierende Geldpolitik, die Preissteigerungen durch eine bleibende Anhebung der Geldmenge begleitet, führt unter rationalen Erwartungen zu einer Anpassung der Inflationserwartungen, ohne die Produktion zu tangieren. Nur unerwartete Geldmengensteigerungen könnten auch reale Effekte zeitigen. Empirische Studien bestätigen weitgehend den negativen Zusammenhang zwischen Budgetdefiziten und Wirtschaftswachstum über den Inflationskanal (Sargent, 1999), doch weisen Easterly – Rebelo (1993) auf die Möglichkeit von "reverse causality" hin, falls es sich bei diesem Zusammenhang nur um die Korrelation mit automatischen Stabilisatoren handelt.
- Schließlich hängen die Wirkungen einer Fiskalexpansion auch von *Preisrigiditäten* ab. Je stärker diese ausgeprägt sind, umso weniger rasch erhöhen sich die Preise im Zuge einer expansiven Fiskalpolitik und umso mehr schlägt sich diese in Outputsteigerungen nieder. Teilweise in die Gegenrichtung wirkt die Zunahme der Realzinsätze, solange der Output steigt, nicht aber die Preise.
- Wird eine expansive Fiskalpolitik in einer Situation mit bereits *hoher Staatsverschuldung* betrieben, könnten die Bürger und Unternehmen (im Sinne der im Abschnitt 2.4 bereits erwähnten "Ricardianischen Äquivalenz") kurz- oder mittelfristige Steuererhöhungen zur Bedienung der durch eine kreditfinanzierte expansive Fiskalpolitik verursachten öffentlichen Schulden erwarten und das zusätzliche Einkommen nicht in reale Nachfrage umsetzen, sondern für die in Zukunft zu leistenden Steuerzahlungen sparen.

**Empirische Studien** greifen zu einer *Vielzahl von Methoden*, um die kurzfristigen Wirkungen der Fiskalpolitik zu untersuchen (meist Querschnittsanalysen, Länder-Fallstudien, Zeitreihentechniken u. a.). Die *Ergebnisse* weisen häufig darauf hin, dass es einen positiven keynesianischen Multiplikator gibt, der kurzfristig über Eins liegt und mittelfristig auf die Hälfte dieses Wertes sinkt. Im Einzelnen wurden folgende Werte für die Wirkung einer permanenten Zunahme der Staatsausgaben (ohne Beamtengehälter) um 1 Einheit auf die Veränderung des BIP geschätzt (Hemming et al., 2002):

- Bei konstantem Geldangebot und flexiblen Wechselkursen liegt der Multiplikator kurzfristig zwischen 0,6 und 1,1 und mittelfristig zwischen 0 und 0,9.



- Bei akkommodierendem Geldangebot und fixen Wechselkursen liegt der Multiplikator kurzfristig zwischen 0,6 und 1,3 und mittelfristig zwischen 0,5 und 1,5.

Ergeben sich also bei Hemming et al. unabhängig vom monetären Regime ziemlich ähnliche Wirkungen, so errechnet Eggertsson (2006) unter der Annahme eines Zinssatzes von Null (die Währungsbehörden akkommodieren die von der Fiskalpolitik verursachte Nachfragesteigerung) hohe dynamische Multiplikatoren (die ausdrücken, wie eine Änderung des Wertes der Staatsausgaben den Outputwert auf dem Weg von einem Gleichgewicht zum nächsten verändert) von mehr als 3, wogegen die Werte unter variablen Zinssätzen größer Null bei etwa 0,5 liegen.

Deutliche Unterschiede zeigen sich auch, wenn man die Gesamtnachfrage in ihre wichtigsten Komponenten zerlegt: Für den privaten Konsum wurden mit dem IWF-Modell MULTIMOD Multiplikatoren errechnet, die kurzfristig bei +1 liegen, mittelfristig aber negativ werden können. Für private Investitionen treten kurzfristig negative Multiplikatoren auf, mittelfristig tendieren sie gegen Null (Perotti, 2001).

Viele der empirischen Studien sind mit dem einen oder anderen der folgenden **Schätzprobleme** konfrontiert (Lamo – Strauch, 2002):

- Das Problem der *Endogenität* im Hinblick auf die erklärende Fiskalvariable wird durch die Verwendung von konjunkturbereinigten Datenreihen gelöst, doch besteht keine Einigkeit über die beste Methode der Konjunkturbereinigung.
- Viele der kurzfristigen Maßnahmen haben Implikationen für das *langfristige* Wachstum (z. B. Pensionsreformen) oder wirken bereits, bevor sie gesetzlich wirksam werden (z. B. Vorzieheffekte vor angekündigten Steuererhöhungen).
- Multiplikatoreffekte können von *Zustandsvariablen* abhängen (z. B. die schon bestehende Staatsverschuldung) und für Nichtlinearitäten verantwortlich sein.

**Zusammenfassend** kann über die Stabilisierungsfunktion der Fiskalpolitik gesagt werden, dass sie grundsätzlich (wenn auch abhängig von den konkreten Umständen) in der Lage ist, Schwankungen im aggregierten Output und Einkommen zu dämpfen. Dies kommt der Empfehlung in der Lissabon-Strategie entgegen, prozyklische fiskalische Maßnahmen zu vermeiden. Die Lissabon-Strategie setzt ganz allgemein voraus, dass monetäre und fiskalische Stabilität herrscht und erst auf dieser Basis die Maßnahmen der langfristigen Wachstumspolitik unverzerrt wirken können. In der EU kommt freilich erschwerend hinzu, dass die Fiskalpolitik grundsätzlich in den Aufgabenbereich der Mitgliedstaaten fällt und es keinen grenzüberschreitenden Transfermechanismus gibt, der das Auseinanderklaffen von Konjunkturentwicklungen zwischen den Mitgliedstaaten verhindert oder mildert.

#### 4.3.4 Budgetäre Institutionen zur Ausgabenkontrolle

Die Qualität der öffentlichen Finanzen hängt nicht nur von der fiskalischen Stabilität sowie der Struktur der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben ab, sondern auch von institutionellen Rahmenbedingungen. Von *Hagen* (2005) argumentiert, dass es in Politik und öffentlicher Verwaltung eine **Tendenz zu übermäßigen Ausgaben** gäbe, weil sie von der Fiktion ausgingen, dass die Ausgaben für ihre konkreten Ziele ohnehin von der Allgemeinheit der Steuerzahler mitfinanziert werden würden. Je mehr der einzelne Politiker davon ausgehen kann, dass er sich nicht für Zugriffe auf einen derartigen "Steuerpool" verantworten muss, umso weniger erscheint der Ausgabendruck an Finanzierungsgrenzen zu stoßen. *Steger* (2006) fasst die Gründe für den inhärenten Aufwärtstrend in den Staatsausgaben wie folgt zusammen:

- Die Nutzen aus den Staatsausgaben sind häufig auf eng begrenzte Personengruppen konzentriert, wogegen die Kosten stark gestreut sind.
- Die Budgetverhandlungen für das laufende Jahr bauen in der Regel auf dem Vorjahresbudget und mehr oder weniger hohen Zusatzwünschen auf (Inkrementalismus in Budgetentscheidungen).
- Gesetzlich festgeschriebene Ausgabenkategorien, die Ansprüche von öffentlich Bediensteten oder Leistungsempfängern enthalten (wie Personal- oder Sozialausgaben), können ebenfalls schwer für Einsparungen genützt werden, vielmehr steigen sie durch den Anpassungsmechanismus, der den Anteil am Produktivitätszuwachs sichern soll.

Um dieses Problem und das damit verbundene potenzielle Verschuldungsproblem einzugrenzen, bestehen in allen Ländern gesetzliche und faktische Regeln im Haushaltsplanungs-, umsetzungs- und -kontrollprozess. Effektiv werden diese Systeme allerdings nur dann, wenn volle **Budgettransparenz** herrscht und nicht neben den offiziellen Haushalten ausgelagerte Parallelhaushalte existieren, die nicht dem üblichen Gesetzesentstehungs- und -kontrollprozess unterliegen und eine konsolidierte Betrachtung erschweren oder unmöglich machen. Hierzu zählen die schon erwähnten Ausgaben, deren Dynamik außerhalb der Budgetgesetzgebung durch andere Rechtsbestimmungen geregelt wird, ebenso wie Aktivitäten, die der Staat zur Budgetkosmetik an Kapitalgesellschaften auslagert, die in seinem Besitz stehen, oder bedingte Verpflichtungen in Form von staatlichen Garantien.

Die Literatur zum Thema der fiskalischen Institutionen wurde wesentlich durch von *Hagen* (1992) beeinflusst, der für EU-Staaten auch erste empirische Korrelationen zwischen einem Index von Budgetregeln und der Budgetentwicklung schätzte. Weitere Arbeiten für die EU folgten (von *Hagen – Harden*, 1994, 1995), mittlerweile existieren auch Studien über Transformationsländer (*Gleich*, 1993) sowie Länder in außereuropäischen Kontinenten (vgl. *Kirchgässner*, 2001).

In der praktischen Wirtschaftspolitik der letzten Jahre haben vor allem **fiskalische Ausgabenregeln**, mit denen die laufenden Staatsausgaben auf ihre Kompatibilität mit den vorweg ge-

gesetzten wirtschaftspolitischen Prioritäten überprüft werden können, enorm an Bedeutung gewonnen (vgl. *Hemming – Kell, 2001, Franco, 2006*):

- Ausgabenregeln zwingen die Teilnehmer am Budgetprozess, die Budgetbeschränkungen zu internalisieren.
- Ausgaben sind im Allgemeinen leichter kontrollierbar als Einnahmen.
- Ausgabenregeln packen die Tendenz zur schleichenden Erhöhung des Budgetdefizits quasi an der Wurzel an und schränken die Tendenz für Ausgabensteigerungen im Konjunkturaufschwung ein.
- Ausgabenregeln behindern die automatischen Stabilisatoren auf der Einnahmenseite nicht.
- Ausgabenregeln sind konzeptuell einfach und auch hinsichtlich des Monitorings leicht zu handhaben. Sie sind sowohl für die Teilnehmer am Budgetprozess als auch für die Öffentlichkeit verhältnismäßig leicht verständlich.
- Ausgabenregeln können den jährlichen Budgetprozess in einen mehrjährigen Rahmen bringen. Der Zeithorizont der Budgetpolitik kann so erweitert werden; eine zu kurzfristige Budgetplanung, die langfristige Aspekte vernachlässigt, wird vermieden.

*Kritisiert werden Ausgabenregeln*, weil sie die automatischen Stabilisatoren auf der Ausgabenseite behindern oder wirkungslos machen können. Außerdem regen sie teilweise zu kreativer Buchhaltung an, bilden keinen Anker für die langfristige Fiskalpolitik und reichen oft nicht aus, um im Aufschwung genügend nominelle Budgetüberschüsse zu produzieren (*Hemming – Kell, 2001*).

Fiskalische Regeln sind auf den unteren Verwaltungsebenen durchaus üblich, insbesondere um zu verhindern, dass höhere Ebenen für die Schulden der niedrigeren haften müssen. Auf nationaler Ebene finden sich in manchen Ländern fiskalische Vorschriften, wonach überschüssige Steuereinnahmen oder nicht getätigte Staatsausgaben zur Schuldenreduktion verwendet, einer Rücklage zugeführt oder ins nächste Jahr fortgeschrieben werden müssen. Allerdings kommt von *Hagen (2006)* in seinen ökonometrischen Schätzungen zum Schluss, dass die **institutionellen Rahmenbedingungen** für die Budgeterstellung (budgeting institutions) viel wichtiger sind als fiskalische Ausgabenregeln. Letztere bedürfen jedenfalls auch starker Institutionen, um als "hard rules" ausreichend beachtet zu werden.

Wie fiskalische Regeln haben auch "**Performance budgeting schemes**" den Zweck, die laufenden Staatsausgaben auf ihre Kompatibilität mit den vorweg gesetzten wirtschaftspolitischen Prioritäten zu überprüfen.

Schätzungen von *De Roose et al. (2006)*, für die allerdings nur eine sehr eingeschränkte Datenbasis zur Verfügung stand (kurzer Zeitraum von 1998 bis 2003 und nur für 7 Länder aus der EU 15), ergaben, dass die Effektivität der fiskalischen Regeln vom institutionellen Design abhängt: Ein strenges Design der Ausgabenregeln führt wie erwünscht zu niedrigeren Ausgaben. Eine überraschend negative BIP-Entwicklung kann dann nicht als Argument dafür die-

nen, dass sich die Politik nicht an Ausgabenregeln hält, sondern sich prozyklisch verhält. Dies bestärkt allerdings die Notwendigkeit für strenge Regelungen.

In der Tradition von *Hagens* (1992) konstruiert *Gleich* (2003) für die Transformationsstaaten Osteuropas einen Index für die institutionellen Charakteristika des Budgetprozesses. Dieser Index nimmt Werte von 1 bis 10 an, wobei ein höherer Wert eine bessere Regulierungsqualität bedeutet. Gleich korreliert diesen Index mit der Schuldenquote der 10 betrachteten Länder. Ergebnis ist, dass bessere Regulierung mit einem niedrigeren Verschuldungsgrad verbunden ist.

#### 4.4 Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen

Zum dritten im Abschnitt 4.2 genannten strukturellen Mechanismus: In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Lissabon spielt neben der Qualität die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen eine große Rolle. Sie bezieht sich primär auf die **langfristige Finanzierbarkeit der Staatsausgaben**: "Nachhaltig" ist ein langfristig finanzierbares Staatsausgabenvolumen, das über die Art der Finanzierung (z. B. Steuerlast, Verschuldung) nicht andere gesamtwirtschaftliche Ziele verletzt. Angesichts des zunehmenden Steuerwiderstandes bei steigender Steuerlast und der langfristigen Kosten einer hohen Staatsschuld ist daher zu prüfen, mit welchen Maßnahmen langfristige Ausgabentrends nach oben gebremst werden können. Das erwähnte "Eckwertepapier" für den ER Barcelona fordert zur Erreichung und Sicherung der dauerhaften Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen eine multidisziplinäre Strategie, um vor allem den Auswirkungen der Überalterung der Bevölkerung begegnen zu können. Ein wichtiges Element dieser Strategie sind Reformen der Alterssicherungssysteme.

Wegen der zu erwartenden demografischen Entwicklungen befassen sich viele Untersuchungen mit dem **Altern der Bevölkerung** in den Industriestaaten. Der Alterungsprozess ist mit einem steigenden Ausgabendruck insbesondere in den Bereichen Altersversorgung, Pflegeversorgung, Gesundheitsdienste und Ausbildung verbunden und wird als Hauptfaktor für die erwartete langfristige Verschlechterung der Finanzierungsposition der öffentlichen Hand betrachtet. Entlastung für die Staatsbudgets erwartet man sich daher vor allem von Reformen des Pensionssystems und des Gesundheitswesens<sup>25)</sup>.

Der Nachhaltigkeitsaspekt ergänzt die beiden anderen Aspekte der Fiskalpolitik – einerseits das Streben nach fiskalischer Stabilität, indem die mit dem Maastricht-Prozess eingeleiteten Budgetkonsolidierungen fortgesetzt werden, und andererseits die Abdeckung der wachstumsorientierten Ausgabenerfordernisse. Alle drei Aspekte stehen jedoch in einem inneren Zusammenhang, jede fiskalpolitische Maßnahme muss auf alle drei Aspekte hin evaluiert werden.

---

<sup>25)</sup> Der Wirtschaftspolitische Ausschuss der EU hat gemeinsam mit der Europäischen Kommission eine Projektion der altersbedingten Ausgabenkategorien für alle EU-Staaten bis 2050 vorgenommen (vgl. *EPC/EC*, 2006).

In *European Commission* (2004) wird betont, dass die fiskalische Nachhaltigkeit nicht mit einem einzigen Indikator gemessen werden kann, sondern nur auf Basis mehrerer Indikatoren beurteilt werden kann. Die Kommission zieht hierfür u. a. die Staatsschuldenquote, die Bedeutung von Einmalmaßnahmen, die staatlichen Zuschüsse zum Pensionssystem und den Steuerdruck heran. In einer Beurteilung der einzelnen Mitgliedstaaten wird *Österreich* (gemeinsam mit Dänemark, Finnland, Irland, Luxemburg und Schweden) zu einer Gruppe von Ländern mit keinem oder nur beschränktem Risiko zusammengefasst. Kennzeichen dieser Länder sind ein praktisch ausgeglichenes Budget und Pensionsreformen, die den Budgetausgleich auch langfristig sicherstellen.

Mit der in Abschnitt 3.5 erwähnten intertemporalen Budgetrestriktion kann die langfristige Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen im Prinzip sichergestellt werden. Allerdings ist dieses Konzept zu langfristig angelegt, um in der laufenden Budgetpolitik eine sichtbare Rolle zu spielen. In der Europäischen Union wird mit der multilateralen Überwachung zur **Vermeidung übermäßiger Defizite** in den Budgets der Mitgliedstaaten gemäß Art. 104 EGV versucht, das Anliegen der fiskalischen Nachhaltigkeit zu operationalisieren (Von Hagen, 2005). Art. 104 verpflichtet die Mitgliedstaaten zur laufenden Berichterstattung über ihre Budgetziele und Budgetentwicklung in Form von nationalen "Stabilitätsprogrammen" (für Mitglieder der Eurozone) bzw. von "Konvergenzprogrammen" (für die übrigen EU-Mitglieder). Aufgabe dieser Programme ist es, die fiskalische Stabilität in der Gemeinschaft im Sinne des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP) mittelfristig zu sichern und somit auf niedrige Budgetdefizite oder sogar Überschüsse hinzuwirken, ohne gleichzeitig die Steuerlast erhöhen zu müssen. Eine hohe und steigende Steuerbelastung kann nämlich die wirtschaftlichen Aktivitäten im privaten Sektor verzerren bzw. dem privaten Sektor Ressourcen entziehen, die dort effizienter eingesetzt wären als beim Staat. Darüber hinaus steigt die Gefahr, dass wirtschaftliche Aktivitäten in die Schattenwirtschaft abgedrängt werden oder dass auf andere Weise Steuervermeidung betrieben wird. In einem internationalen Zusammenhang ist davon auszugehen, dass hohe Steuern die mobilen Produktionsfaktoren (Kapital, teilweise auch Arbeit) veranlassen könnten, zu Standorten mit niedrigerer Steuerlast abzuwandern. Insgesamt könnte dadurch das Wachstumspotenzial eines Landes verringert werden.

In einer häufig zitierten empirischen Untersuchung hat *Barro* (1991) eine negative Korrelation zwischen einer hohen Steuerquote (gemessen in Prozent des BIP) und dem Wirtschaftswachstum eines Landes festgestellt. Daher wird auch oft empfohlen, die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen nicht von der Finanzierungsseite her zu sichern, sondern über die Ausgaben-seite. Von Hagen et al. (2002) bringen empirische Evidenz bei, wonach in der Vorbereitungsphase auf die 3. Stufe der WWU jene Länder die besten Konsolidierungserfolge erzielten, die ihre langfristigen Ausgabentrends dämpften. Im Gegensatz dazu brachten Konsolidierungsversuche über Steuererhöhungen in der Regel nur eine temporäre Budgetentlastung.

Mehr oder weniger Nachhaltigkeit in den öffentlichen Finanzen ist nicht nur ein (technisches bzw. Management-)Effizienzproblem im Staatssektor selbst, sondern beeinflusst die Verhal-

tensweisen der privaten Wirtschaftssubjekte. Die Reaktionen sind unterschiedlich, je nachdem, ob **öffentliches und privates Sparen** zueinander in einem komplementären oder einem substitutiven Verhältnis stehen. Sind öffentliches und privates Sparen **substitutiv**, dann induziert in der geschlossenen Wirtschaft eine Zunahme des strukturellen Budgetdefizits (d. i. eine Abnahme des staatlichen Sparens) eine äquivalente Zunahme des privaten Sparens: Damit bleibt das aggregierte Sparen in der Volkswirtschaft unverändert und es entstehen aus einer Ausweitung des Budgetdefizits keine Wachstumsimpulse für die Gesamtwirtschaft. Dieser Zusammenhang der "Ricardianischen Äquivalenz" (Barro, 1974) wird mit der Erwartung der privaten Wirtschaftssubjekte erklärt, für ein gegenwärtiges Budgetdefizit in Zukunft mehr Steuern zahlen zu müssen, für die bereits heute angespart wird. Empirische Untersuchungen bestätigen diesen Zusammenhang in der Regel nicht oder nur eingeschränkt. Entsprechende Tests verwenden unterschiedliche Methoden (vgl. Seater, 1993), insbesondere aber

- direkte Verfahren, mit denen der Einfluss von Budgetdefiziten auf den privaten Konsum oder die Zinssätze geschätzt wird (z. B. Feldstein, 1982);
- Korrelationen zwischen öffentlichem und privatem Sparen, die teilweise einen signifikanten negativen Zusammenhang finden (z. B. Easterly – Rebelo, 1993), wogegen andere (z. B. Levine – Renelt, 1992) keinen stabilen Zusammenhang erkennen können;
- Zeitreihenanalysen zur Abschätzung des langfristigen Einflusses von Budgetdefiziten auf das gesamtwirtschaftliche Sparen mit dem Ergebnis (etwa bei Doménech – Taguas – Varela, 2000), dass staatliches Entsparen nur zu etwa einem Drittel durch privates Sparen kompensiert wird.

Sind öffentliches und privates Sparen zueinander **komplementär** oder sind beide nur unvollkommene Substitute, dann induziert eine Zunahme des staatlichen Sparens (z. B. als Folge einer strukturellen Eindämmung der Staatsausgaben) auch eine strukturelle Zunahme des privaten Sparens, die das Wirtschaftswachstum positiv beeinflusst. Verschiedenen Studien haben derartige Konstellationen auch empirisch untermauert (Alesina – Perotti, 1995, 1997). Es handelt sich dabei um einen langfristigen Zusammenhang, der vom kurzfristigen (keynesianischen) Zusammenhang, bei dem von einer Erhöhung des Budgetdefizits ein Wachstumsimpuls ausgeht, zu unterscheiden ist. Darauf ist weiter oben im Abschnitt über die fiskalische Stabilität bereits eingegangen worden.

**Zusammenfassend** kann aus den vorliegenden empirischen Untersuchungen abgeleitet werden, dass von der Fiskalpolitik langfristige Effekte auf das Wirtschaftswachstum ausgehen dürften, deren Ausmaß sich aber wegen mancher entgegenwirkender Kräfte in engen Grenzen hält.

## **5. Österreichs Position im europäischen Zusammenhang**

Dieses Kapitel vergleicht verschiedene Aspekte der Qualität der öffentlichen Finanzen unter den EU-Mitgliedsländern und stellt Österreichs Position in Europa fest. Die Nationalen Reformprogramme der EU-Mitgliedstaaten lassen einen EU-weiten Vergleich der Bedeutung zu, die die einzelnen Länder dem Beitrag des öffentlichen Sektors zur Lissabon-Strategie beimessen. Hier werden nur die in den Nationalen Reformprogrammen vorzufindenden Hinweise bezüglich der Staatsausgabenseite ausführlicher behandelt. Darauf baut die empirische Untersuchung der Ausgabenstrukturen in den Mitgliedsländern der EU in der COFOG-Gliederung sowie nach Transaktionen des ESVG auf. Ergänzt wird dies mit einer Darstellung der Regelungen und Institutionen für die Kontrolle der öffentlichen Ausgaben in ausgewählten Ländern der Welt. Abschließend werden die in Österreich bestehenden Ansätze zur Verbesserung der Qualität und Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen diskutiert und bewertet.

### **5.1 Öffentliche Ausgaben im Rahmen der Nationalen Reformprogramme**

Als Ausfluss des Neustarts der Lissabon-Strategie waren im Herbst 2005 auf Basis der Integrierten Leitlinien die ersten "Nationalen Reformprogramme" (NRP) auszuarbeiten und an die Europäische Kommission zu liefern. Die Kommission erstellte einen Bericht über diese Programme (*European Commission, 2005B*), der in die Vorbereitungsarbeit für den Europäischen Rat im März 2006 einfluss. Hier soll untersucht werden, wie die Mitgliedstaaten der EU die Rolle des Staates zur Verwirklichung der Lissabon-Ziele einschätzen, soweit dies in den NRP bereits sichtbar wird (vgl. hierzu auch *EPC, 2005*).

Die EU-Mitglieder haben in den NRP, die grundsätzlich auf drei Jahre ausgerichtet sind, eigene Schwerpunkte gesetzt und die NRP nicht nur entsprechend den Integrierten Leitlinien strukturiert. In den NRP ist nicht alles neu: Sie führen teilweise auch bereits geplante bzw. angekündigte Maßnahmen und in einzelnen Fällen schon seit längerem umgesetzte Maßnahmen an. Die zentralen Herausforderungen, die von den Mitgliedstaaten in ihren NRP angeführt werden, sind in Übersicht 5 enthalten. Am häufigsten wurden Verbesserungen auf dem Arbeitsmarkt sowie bei Forschung, Entwicklung und Innovation, gefolgt von Unternehmensumfeld und Bildung genannt.

Übersicht 5: Zentrale Herausforderungen in den Nationale Reformprogrammen

Zentrale Herausforderung	von folgenden Ländern genannt	Anzahl der MS
Anhebung der Beschäftigungsquoten	AT, BE, CZ, DK, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IE, LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, SE, SI, SK, UK	22
F&E und Innovationen	AT, BE, CY, CZ, DK, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, NL, PL, PT, SI, SK, UK	22
Unternehmerisches Umfeld (einschl. Vereinfachung des Regulierungssystems und Binnenmarkt)	AT, CY, CZ, DK, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, MT, PL, PT, SI, SK	20
Bildung und lebenslanges Lernen	AT, BE, CY, CZ, DK, EE, EL, ES, HU, IE, IT, LV, LT, LU, MT, PL, PT, SI, SK, UK	20
Nachhaltigkeit und Qualität der öffentlichen Finanzen	AT, BE, CY, CZ, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IE, LT, LU, LV, MT, PL, PT, UK	18
Ökologische Nachhaltigkeit	AT, BE, CY, CZ, DK, EE, ES, FI, IE, IT, LU, MT, PT, SI, UK	15
Wettbewerb	CY, DK, EL, ES, FI, HU, IT, LV, PT, SE	10
Infrastruktur	AT, CY, CZ, ES, FI, IE, IT, PL	8
Sozialer Zusammenhalt	BE, CY, IE, PT	4
Effizienzsteigerung im öffentlichen Sektor	DK, SI	2

Q: EPC (2005).

Im Folgenden werden diejenigen Herausforderungen in den NRP analysiert, für die öffentliche Ausgaben von besonderer Bedeutung sind.

Entsprechend seiner Bedeutung in der Lissabon-Strategie haben die Mitgliedstaaten den **Forschungs- und Innovationsbereich** als wichtigen Pfeiler ihrer nationalen Anstrengungen genannt. Im Einklang mit dem unionsweiten Ziel, bis 2010 eine F&E-Quote von 3% des BIP zu erreichen, haben alle Mitgliedstaaten ein nationales Ziel für 2010 gesetzt, zum Teil zwar noch nicht im NRP, aber dann später im Vorfeld des Europäischen Rates vom März 2006 (siehe Übersicht 6). Diese nationalen Ziele reichen von 0,75% des BIP in Malta bis zu 4% in Schweden und Finnland. Dies entspricht einem Anstieg um mehr als das Doppelte des Ausgangswertes in Litauen, aber nicht einmal um 7% in Schweden, das den höchsten Ausgangswert und den niedrigsten Zuwachs aufweist. Eine Reihe von Ländern hat auch Ziele für die *öffentlichen Ausgaben* für Forschung und Entwicklung gesetzt. 2003 lagen diese Ausgaben zwischen 11,2% der gesamten F&E-Ausgaben in Luxemburg und 64,6% in Litauen. Mehrere Länder geben einen Zielwert für die öffentlichen F&E-Ausgaben von 1% des BIP an, das Vereinigte Königreich sogar von 2,5% des BIP. Einige Länder setzen sich auch Ziele in Hinblick auf die Zuwächse der öffentlichen Ausgaben für Forschung und Entwicklung. Allerdings merkt etwa das EPC (2005) an, dass insbesondere die privaten F&E erhöht werden sollten. Österreich schneidet im F&E-Bereich vergleichsweise gut ab: Die gesamte Forschungsquote liegt nach einem raschen Aufholprozess über dem EU-Durchschnitt, der Anteil der öffentlichen F&E-Ausgaben entspricht dem Zielwert der EU für das Jahr 2010 von einem Drittel (siehe hierzu auch Abschnitt 5.2)<sup>26)</sup>.

<sup>26)</sup> Die österreichischen Werte in Übersicht 6 sind nicht identisch mit jenen im Abschnitt 5.2, weil hier die Datenaktualität zugunsten des internationalen Vergleichs im Hintergrund blieb.



Übersicht 6: F&E-Ausgaben in % des BIP: Stand 2004 und Ziele 2010

Mitgliedsland	Gesamte F&E 2004	Anteil der öffentlichen F&E 2003	Ziel für gesamte F&E 2010	Ziel für öffentliche F&E 2010 in % des BIP	Ziel für private F&E
Belgien	1,93	21,7	3,00		
Tschechische Republik	1,28	41,8	2,06	1,00%	
Dänemark	2,61	26,5	3,00	1,00%	
Deutschland	2,49	31,2	3,00		
Estland	0,91	48,6	1,90 (2010) 3,00% (2014)	1,05% (2010) 1,20% (2014)	
Griechenland	0,58	47,4	1,50		
Spanien	1,07	40,1	2,00		Anteil auf 55% erhöhen
Irland	1,20	39,0	2,50 des BNP im Jahr 2013		1,7% des BNP
Frankreich	2,16	29,3	3,00	Erhöhung um 5 Mrd. € bis 2010	
Italien	1,14	50,8	2,50		
Zypern	0,37	59,9	1,00		
Lettland	0,42	46,4	1,50	Erhöhung um 0,15% des BIP p.a.	
Litauen	0,76	64,6	2,00	1,00%	1,00%
Luxemburg	1,75	11,2	3,00		
Ungarn	0,89	58,0	1,80		höhere Teilnahme des privaten Sektors
Malta	0,273	59,8	0,75		
Niederlande	1,77	36,2	3,00		
Österreich	2,26	34,7	3,00		
Polen	0,58	62,7	1,65 im Jahr 2008		
Portugal	0,78	60,1	1,80	1,00%	Verdreifachung der privaten F&E.
Slowenien	1,61	35,3	3,00	1,00%	
Slowakei	0,53	50,8	1,80		
Finnland	3,51	25,7	4,00	Erhöhung um 5-7% p.a.	
Schweden	3,74	23,5	4,00	1,00%	unveränderte private F&E
Vereinigtes Königreich	1,79	31,3	2,50 im Jahr 2014	2,50	
EU 25	1,92	34,9	3,00	1,00	

Q: Europäischer Rat vom März 2006, Schlussfolgerungen; und NRPs. – Die Werte der gesamten F&E-Ausgaben für Italien und Portugal beziehen sich auf 2003, die Werte der öffentlichen Ausgaben für Malta auf 2002, für Italien auf 1996.

Wofür werden diese Mittel eingesetzt? Die Mitgliedstaaten stimmen darin überein, dass die Mittel wenigstens teilweise für den Auf- und Ausbau der *Forschungsinfrastruktur* verwendet werden sollen. Es werden mit den öffentlichen Mitteln (oft auch in Verbindung mit privaten Engagements, teilweise in Form von PPP-Projekten) Technologieparks, Technologiezentren, Exzellenzzentren etc. errichtet bzw. ausgebaut. Die Bildung und Weiterentwicklung von Clustern werden ebenso gefördert wie der wissenschaftlichen Nachwuchs und die Existenz-

gründung durch Wissenschaftler. Teilweise werden auch *konkrete Forschungsbereiche* forciert. So will etwa Slowenien mehr in Technik und weniger in Naturwissenschaften investieren, wogegen Schweden Medizin, Technologie und nachhaltige Entwicklung als besonders zukunftsträchtig ansieht. Italien und Belgien führen eine ganze Reihe von Bereichen an. Belgien verweist auf Lebenswissenschaften, Mechanik, Transport-Logistik, Aeronautik, IKT und Umwelt. Italien plant etwa Forschungsprogramme in den Bereichen Gesundheit, Pharmazie und Biomedizin, Auto-, Schiff- und Flugzeugbau, Keramik, Telekommunikation, Lebensmittel und Landwirtschaft, Transport und fortgeschrittene Logistik, IKT und elektronische Komponenten, Energie und Mikrogeneration, nennt aber auch das nationale Raumfahrtsprogramm.

Drei Länder, nämlich Österreich, Portugal und das Vereinigte Königreich, werden auch das **öffentliche Vergabewesen** stärker in Richtung Forschung und Innovation ausrichten. Einige Länder wollen das Vergabewesen stärker an ökologischen Zielen orientieren, andere streben nur eine Vereinfachung des Vergabeprozesses mit Hilfe der neuen technologischen Möglichkeiten durch e-procurement an.

Generell eröffnen sich durch e-government in den meisten Mitgliedstaaten neue Ansätze des Zugangs der Bürger und Unternehmen zu **öffentlichen Diensten**. Die Nutzung der IKT im Bereich des e-government beginnt bei der Möglichkeit, Anträge elektronisch herunterzuladen, geht aber auch bis zu öffentlichen Online-Diensten und der Möglichkeit der Registrierung über Internet. Nicht nur die IKT, sondern auch Umorganisationen und die Einführung von Praktiken, wie sie in marktwirtschaftlich geführten Unternehmen verwendet werden, bieten Potential für die Steigerung der Produktivität im öffentlichen Sektor. Mehrere Länder verstärken das Controlling im öffentlichen Dienst bzw. die Evaluierung der öffentlichen Politiken mit dem Ziel der stärkeren Kundenorientierung, aber auch zum Abbau von Doppelgleisigkeiten oder unnötigen Aufgaben und zur Verringerung von Ineffizienzen. Letzterem dienen auch Reformen im Bereich der Zuordnung von Aufgaben und Einnahmen auf die staatlichen Ebenen. Mehrere Länder streben eine stärkere Zusammenführung von Ausgaben und Aufgaben und eine Reform der Aufgabenverteilung zwischen den staatlichen Einheiten an. Auch sollen in einigen Ländern PPP-Modelle stärker genützt werden, wozu nun die rechtliche und organisatorische Basis geschaffen wird. Die öffentlichen Beihilfen sind ebenfalls Gegenstand von Reformen, insbesondere soll eine Neuausrichtung in den neuen Mitgliedstaaten erfolgen, wobei es vor allem um die Verschiebung von vertikalen zu horizontalen Beihilfen geht.

Im Maßnahmenkatalog vieler Mitgliedstaaten findet sich auch die Veränderung von Regeln für die **Budgeterstellung**. Mehrere Länder führen eine mittelfristige Budgetplanung ein, teilweise werden dabei auch Ausgabengrenzen für bestimmte Ausgabenkategorien vorgegeben, die Transparenz des Budgetprozesses soll durch verstärkte Publikationen erhöht werden. Auch die Umschichtung der Staatsausgaben hin zu wachstumsfördernden Ausgaben (z. B. für Bildung, F&E, Infrastruktur) ist in mehreren Mitgliedstaaten geplant.

Gesunde und nachhaltige öffentliche Finanzen werden von allen Mitgliedstaaten als wesentlich angesehen. Dazu stehen in den meisten Ländern **Pensions- und Gesundheitsreformen** auf

dem Programm, da das Altern der Bevölkerung insbesondere die entsprechenden beiden Ausgabenkategorien stark beeinflusst. In *Pensionsreformen* werden überwiegend Anreize für einen längeren Verbleib im Erwerbsleben gesetzt. Dazu dienen Abschläge bei frühzeitigem Pensionsantritt oder Prämien bei längerer Arbeit. In manchen Ländern wird aber auch einfach das Pensionsalter hinaufgesetzt oder die Möglichkeiten zur Frühpensionierung eingeschränkt. Auch die Förderung der zweiten und dritten Säule des Pensionssystems wird in mehreren Mitgliedstaaten ausgebaut. Um die *Gesundheitsausgaben* zu senken, setzen mehrere Mitgliedstaaten auf verstärkte Prävention. Besonderes Einsparungspotential wird außerdem bei den Medikamentenkosten gesehen. Kostensenkungen verspricht man sich teilweise auch durch die Stärkung des niedergelassenen Sektors. Mehrere Mitgliedstaaten planen Maßnahmen zur Erhöhung der Qualität und der Produktivität im Gesundheitswesen. Einige Mitgliedstaaten versuchen auch, das Versicherungsprinzip und die Eigenversorgung zu stärken.

Auch der Ausbau der **Infrastruktur** wird in den Nationalen Reformprogrammen angesprochen. Mehrere Mitgliedstaaten wollen die öffentlichen Ausgaben für Infrastruktur erhöhen, zum Teil den Ausbau der Infrastruktur aber auch über PPP-Projekte finanzieren. Neben dem Energienetz und in geringerem Umfang den Telekommunikationsnetzen wird insbesondere die Verkehrsinfrastruktur als wichtiger Ansatzpunkt gesehen. Dies trifft, mit unterschiedlicher nationaler Schwerpunktsetzung, sowohl auf Straße und Schiene als auch auf den Flugverkehr (in Ländern mit Meereszugang den Seeverkehr) zu, wobei bei letzteren der Ausbau von Flughäfen (bzw. Häfen) relevant ist. Beim Ausbau des Straßen- und Schienennetzes werden die öffentlichen Mittel der Mitgliedsstaaten und der EU insbesondere für den Ausbau der "Trans-europäischen Netze" (TEN), d. h. der grenzüberschreitenden Verbindungen, verwendet. In den neuen Mitgliedstaaten wird daneben die lokale und regionale Verkehrsinfrastruktur als verbesserungswürdig angesehen. Für einige Mitgliedstaaten gilt dies auch in Hinblick auf den öffentlichen Verkehr. In den neuen Mitgliedstaaten (und im Vereinigten Königreich) wird die Verbesserung der Wohnungssituation in den Ausbau der Infrastruktur einbezogen.

Das **Bildungswesen** wird in allen seinen Teilbereichen mit öffentlichen Ausgaben betrieben oder finanziell gestützt. In mehreren Ländern wird schon die vorschulische Bildung ausgebaut. Bei der Primär- und Sekundärausbildung liegt der Schwerpunkt auf der Verringerung der Zahl der Schulabbrecher und auf Reformen der Lehrpläne, wobei insbesondere Fremdsprachen und neue Technologien stärker verankert werden sollen. Generell werden auch die Infrastruktur und der Zugang zu IKT in den Schulen verbessert. Die Durchlässigkeit des Bildungssystems soll in Hinkunft erhöht und die Berufsausbildung verbilligt werden, indem einerseits Gebühren verringert oder abgeschafft werden und andererseits Unterstützung gewährt wird. Der tertiären Bildung kommt insbesondere im Zusammenhang mit den Zielsetzungen im Forschungs- und Entwicklungsbereich hohe Bedeutung zu.

Zur Stärkung der *Erwachsenenbildung* werden neben öffentlichen auch private Mittel eingesetzt. Finanziell unterstützt werden in ihren Bildungsbestrebungen die Unternehmen, insbeson-

dere KMU, aber auch Privatpersonen. Bei letzteren gibt es in einigen Ländern einen Schwerpunkt beim Ausmerzen von Analphabetismus und bei der Reduktion der "digital divide". Dazu gibt es Programme zur Unterstützungen für Haushalte und für die Einrichtung von öffentlichen "internet access points".

Im Bereich der **Beschäftigung** finden sich drei Schwerpunkte, wie (mehr) öffentliche Mittel (effizienter) eingesetzt werden könnten: (i) Mehr als der Hälfte der Mitgliedstaaten strebt Reformen der Arbeitsmarktverwaltung an. Ziel ist eine Zunahme der Kundenorientierung sowie die Steigerung der Ressourcen der Arbeitsmarktverwaltung. Dazu dienen auch organisatorische Verbesserungen und die verstärkte Nutzung des Internet für die Jobsuche und -vermittlung. (ii) Ein weiterer Schwerpunkt liegt auf der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die von Weiterbildung bzw. Umschulung der Arbeitslosen über Unterstützung bei der Existenzgründung bis zur Subvention von Jobs für Arbeitslose reicht. Hier findet – mit unterschiedlichen länderspezifischen Akzenten – die gesamte Palette der aktiven Arbeitsmarktpolitik Anwendung. (iii) In rund der Hälfte der Mitgliedstaaten wird schließlich die Verbesserung der Kinderbetreuung als Schwerpunkt behandelt. Vergleichsweise wenige Länder führen Reformen in den Transfersystemen (Arbeitslosenunterstützung, Frühpensionen) als Ansatz zur Beschäftigungssteigerung an; wo dies der Fall ist, wird am ehesten eine Verschärfung der Anspruchskriterien angestrebt.

Übersicht 7 bietet eine Übersicht über die Ziele der Mitgliedstaaten für die Beschäftigungsquoten (insgesamt, für Frauen und für ältere Personen) im Jahr 2010. Einige Länder (Schweden, Großbritannien) wollen eine gesamte Beschäftigungsquote<sup>27)</sup> von 80% erreichen, also deutlich mehr als das EU-Ziel von 70%. Österreich hat keine von den EU-Werten abweichenden Ziele gesetzt.

---

<sup>27)</sup> Zahl der erwerbstätigen Personen im Alter zwischen 15 und 64 Jahren gemessen an der Gesamtbevölkerung derselben Altersgruppe.

Übersicht 7: Beschäftigungsquotenziele der Mitgliedstaaten für 2010

Land	Ziel-Jahr	Beschäftigungsquoten		
		Insgesamt	Frauen	Ältere Menschen
EU	2010	70%	Mindestens 60%	50%
BE	So bald wie möglich	70%	60%	50%; Erwerbsquote steigt 1½-mal schneller als in der EU 15
CY	2010	71%	63%	53%
CZ	2008	66,4%	57,6%	47,5%
DK	2010	50.000 bis 60.000 neue Arbeitsplätze	–	–
DE	2010	–	–	–
EE	2008 2010 <sup>1)</sup>	65,8% 67,2%	63,3% 65%	54,8% –
EL	2010 <sup>1)</sup>	64,1%	51%	–
ES	2010	66%	57%	–
FI	2007 2011	70% 75%	– –	– –
FR	2010	–	–	–
HU	2010	63%	57%	37%
IE	–	–	–	–
IT	–	–	–	–
LT	2010	68,8%	61%	50%
LU	–	–	–	–
LV	2008 2010	65% 67%	– 62%	– 50%
MT	2010	57%	41%	35%
NL	2007	–	65% arbeiten ≥ 12 Std./Wo.	40% arbeiten ≥ 12 Std./Wo.
AT	2010	–	Anpassung an allgemeine Beschäftigungsquote	–
PL	–	–	–	–
PT	2008 2010	69% 70%	63% –	– 50%
SE	2010	80% (Alter: 20 bis 64 Jahre)	–	–
SI	2008	67%	Mindestens 2 Prozentpunkte über dem EU-15-Durchschnitt	35%
SK	2010	Jährlicher Anstieg von 1 bis 2 Prozentpunkten	–	–
UK	Kein Datum	80% (nationale Definition)	–	–

Q: Europäische Kommission, Jährlicher Fortschrittsbericht vom 25. 1. 2006, "Jetzt aufs Tempo drücken", Annex, KOM (2006) 30 endg. (eine vollständige Aufstellung der Ziele im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie ist in der Entscheidung des Rates vom 12. Juli 2005 über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten (2005/600/EG) zu finden. – <sup>1)</sup> Prognose.

In Übersicht 8 werden die EU-Länder nach ihren bisherigen Erfolgen in der Anhebung ihrer Beschäftigungsquoten gegliedert. Österreich wies 2005 eine gesamte Beschäftigungsquote von 68,6% auf, in der Dynamik seit 1997 gehört Österreich zu den nur langsam aufholenden Ländern. Die österreichische Beschäftigungsquote für Frauen lag 2005 bei % 62,0%, jene für ältere Personen (Frauen und Männer) bei 31,8%.

Übersicht 8: Beschäftigungsquoten insgesamt, 2004

Beschäftigungsquoten	Fortschrittstempo <sup>1)</sup> seit 1997		
	Langsam	Annähernd durchschnittlich	Schnell
Über 70%		DK, SE, UK, NL	
65% bis 70%	AT	CY, DE, PT, FI, SI	IE
Unter 65%	CZ, EE, LT, MT, PL, SK	BE, EL, HU, FR, LU, LV	ES, IT

Q: Europäische Kommission, Jährlicher Fortschrittsbericht vom 25. 1. 2006, "Jetzt aufs Tempo drücken", Annex, KOM (2006) 30 endg. – <sup>1)</sup> Das Fortschrittstempo wird anhand der Veränderung der Beschäftigungsquote in Prozentpunkten zwischen 1997 und 2004 ermittelt:

- a) Langsamer Fortschritt: Der Anstieg der Beschäftigungsquote lag abzüglich der Hälfte der (ungewichteten) Standardabweichung unter dem Durchschnitt der EU 25.
- b) Annähernd durchschnittlicher Fortschritt: Die Beschäftigungsquote stieg innerhalb der Marge einer Standardabweichung gemessen am EU-25-Durchschnitt.
- c) Schneller Fortschritt: Der Anstieg der Beschäftigungsquote lag abzüglich der Hälfte der (ungewichteten) Standardabweichung über dem Durchschnitt der EU 25.

Zur Verbesserung des **Unternehmensumfeldes** konzentrieren sich die Mitgliedstaaten auf folgende Maßnahmen: Mehrere Mitgliedstaaten wollen Impact Assessments einführen, um die administrative Belastung der staatlichen Regulierung auf die Unternehmen zu messen. Einige Mitgliedstaaten legen konkrete quantitative Ziele zur Senkung der administrativen Belastung fest. Insbesondere um die Unternehmensgründung mit weniger administrativem Aufwand zu belegen, werden in vielen Mitgliedstaaten "one-stop-shops" eingeführt. Darüber hinaus wird mit öffentlichen Mitteln geholfen, jungen Unternehmen den Zugang zu Finanzierungsmitteln (z. B. in Form von Venture Capital) zu erleichtern.

Die **Europäische Kommission** hat in ihrem Vorbereitungsdokument zum Europäischen Rat auch die einzelnen **Nationalen Reformprogramme analysiert** und sowohl die Stärken als auch die Punkte, die weitere Aufmerksamkeit erfordern, angeführt. Letztere haben nicht explizit den Charakter von Empfehlungen, wie sie in früheren Jahren im Rahmen der Grundzüge der Wirtschaftspolitik bzw. des Luxemburger Prozesses für Beschäftigung ausgesprochen wurden. Dennoch ist mit diesen Punkten klar festgelegt, wo die Europäische Kommission die Schwächen der einzelnen Mitgliedstaaten sieht. Sie sind für die einzelnen Länder in Übersicht 9 zusammengefasst.

Übersicht 9: Stärken und Schwächen der EU-Mitglieder: Einschätzung der Europäischen Kommission auf Grund der NRPs

	<b>Stärken des nationalen NRPs</b>	<b>Punkte, die weitere Aufmerksamkeit erfordern</b>
AT	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stärkung von Innovation und Umwelttechnologie</li> <li>• Erhöhung der Beschäftigung inkl. aktiver AMP und Reduktion der Nicht-Lohn-Kosten</li> <li>• Modernisierung und Förderung der Lehre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wettbewerb in den Dienstleistungen</li> <li>• ältere Arbeitnehmer und Investitionen in Weiterbildung von Erwachsenen</li> </ul>
BE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Infrastruktur, Zugang zu IKT und Energieeffizienz</li> <li>• aktive Ageing-Strategie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reduktion der Steuerbelastung</li> <li>• Regionale Beschäftigungsdisparitäten</li> </ul>
CY	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entwicklung eines Forschungs- und Innovationssystems</li> <li>• aktive AMP</li> <li>• Erhöhung der Frauenbeschäftigung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• langfristige Stabilität der öffentlichen Finanzen, inkl. Reform des Sozialversicherungssystems</li> <li>• Anzahl der frühzeitigen Schulabgänger reduzieren</li> </ul>
CZ	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verbesserung der Regulierung und des Unternehmensumfeldes</li> <li>• Maßnahmen in Hinblick auf Engpässe am Arbeitsmarkt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• langfristige Stabilität der öffentlichen Finanzen, insbes. Reform des Pensions- und Gesundheitssystems</li> <li>• Verbesserung des Humankapitals durch lebenslanges Lernen (LLL)</li> <li>• Verbesserung von F&amp;E und Innovation</li> </ul>
DK	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Einbeziehen von Umweltaspekten in verschiedene Politikfelder</li> <li>• Maßnahmen im Bereich Energie, Bildung, Verbesserung der Effizienz des öffentlichen Sektors und Förderung von F&amp;E und Innovation</li> <li>• Steuerbefreiung für Unternehmer als Anreiz für Unternehmenswachstum</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erhöhung des Arbeitsangebots</li> <li>• Förderung des Wettbewerbs</li> </ul>
EE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Synergien zwischen Umwelt Nachhaltigkeit und Wachstum</li> <li>• IKT im öffentlichen Sektor</li> <li>• Verbesserung der Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes, Reduktion der Schwarzarbeit, Modernisierung der Arbeitsbeziehungen, Verbesserung der Arbeitsumwelt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• stärkerer Schwerpunkt auf F&amp;E-Investitionen und ausländischen Direktinvestitionen</li> <li>• umfassende aktive AMP und Verbesserung der Fähigkeiten</li> </ul>
FI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen</li> <li>• Förderung des Unternehmertums und Verbesserung des Unternehmensklimas</li> <li>• ehrgeiziges F&amp;E-Ziel von 4% und stärkere Spezialisierung der Forschung und weitere Anwendung der Innovation, insbes. im Dienstleistungssektor</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wettbewerb in den Dienstleistungsmärkten</li> <li>• Ältere länger am Arbeitsmarkt halten</li> </ul>
FR	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beschäftigung für Jugendliche</li> <li>• proaktive Innovationspolitik, insbes. durch Entwicklung von Exzellenzclustern</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• dauerhafte Reduktion der öffentlichen Verschuldung</li> <li>• Verbesserung der Regulierung und Förderung der Öffnung der Märkte, insbes. in den Netzwerkindustrien</li> <li>• integrierte Beschäftigungsstrategien, z. B. Segmentierung der Arbeitsmärkte, Arbeitnehmer- und Unternehmensflexibilität, Beschäftigung Älterer</li> </ul>
DE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verbesserung des Unternehmensumfeldes, wie regelmäßige Bewertung der Regulierung auf regionaler und Bundesebene, Förderung von Start-ups, verbesserter Zugang zur Finanzierung für KMUs</li> <li>• Ansatz zur Förderung der "ökologischen Innovation", z. B. im Bereich Energieeffizienz und Umwelt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wettbewerb, insbes. Vergabewesen, professionelle Dienste und Bereitstellung von Breitbandnetzen</li> <li>• Integration von Niedrigqualifizierten, inkl. Immigranten</li> <li>• Verbesserung der Kinderbetreuung</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>technologien</li> <li>Jugendarbeitslosigkeit</li> </ul>	
GR	<ul style="list-style-type: none"> <li>Starke Verknüpfung des NRP mit derzeitigen und künftigen EU-Mitteln</li> <li>Integration der IKT-Dimension in sektorale Politiken</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>fiskalische Konsolidierung durch Nutzung stärker permanenter Maßnahmen</li> <li>F&amp;E und Innovation: finanzielle und organisatorische Aspekte, als Teil einer konsistenten Strategie mit öffentlichen und privaten Partnern</li> <li>Modernisierung der öffentlichen Verwaltung</li> <li>Stärkung der aktiven AMP und Bildungs- und Weiterbildungsreform</li> </ul>
HU	<ul style="list-style-type: none"> <li>Effektivität der öffentlichen Arbeitsämter und Entwicklung eines integrierten Systems der Beschäftigungs- und Sozialdienstleistungen</li> <li>Maßnahmen um Schwarzarbeit in reguläre Arbeit zu bringen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen</li> <li>Stärkung von Wettbewerb in den Netzwerkindustrien</li> <li>Verbesserung des Unternehmensumfeldes, inkl. Zugang der KMU zur Finanzierung</li> <li>Anpassung des Bildungs- und Weiterbildungssystems auf Arbeitsmarkterfordernisse und Erhöhung der Skill-Levels, insbes. von Niedrig-Qualifizierten</li> </ul>
IR	<ul style="list-style-type: none"> <li>Makroökonomische Stabilität</li> <li>Förderung der Qualität der Industrieentwicklung</li> <li>Integration von inaktiven Personen in den Arbeitsmärkten, Erhöhung der Frauenbeschäftigung und Entwicklung der Fähigkeiten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sicherstellen, dass F&amp;E-Politiken und Innovationsinvestitionen genügend robust sind</li> <li>spezifischere Maßnahmen in Hinblick auf Deckung der Pensionskosten</li> </ul>
IT	<ul style="list-style-type: none"> <li>Verbesserung des Regulierungsumfeldes für Unternehmen, insbes. Reduktion der administrativen Kosten und Reform der Insolvenzregelungen</li> <li>Verbesserung der Bildungsperformance, insbes. in der höheren Bildung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>fiskalische Nachhaltigkeit</li> <li>Stärkung des Wettbewerbs, insbes. in Netzwerkindustrien und Dienstleistungen</li> <li>Erhöhung des Arbeitsangebotes und Erhöhung der Beschäftigungsquoten, inkl. Behandlung regionaler Disparitäten</li> </ul>
LT	<ul style="list-style-type: none"> <li>Schwerpunkt und Reformen im Bereich F&amp;E und IKT</li> <li>Verbesserung der Transportinfrastruktur</li> <li>inklusive Arbeitsmärkte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Makroökonomische Stabilität inkl. fiskalische Konsolidierung</li> <li>Partnerschaften zwischen Forschungs- und Bildungsinstituten und Unternehmen</li> <li>Aus- und Weiterbildung in Hinblick auf Arbeitsmarktbedürfnisse und LLL-Strategie</li> </ul>
LI	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ausbau der Transport- und Energieinfrastruktur</li> <li>Erhöhung der Jugendbeschäftigung</li> <li>Verbesserung der Skills</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Stärkung der Wissenschafts- und Technologiebasis, inkl. Erhöhung der öffentlichen F&amp;E-Ausgaben</li> <li>Stärkung des Innovationssystems</li> <li>Stärkung der aktiven AMP und Förderung der Arbeitsmobilität</li> </ul>
LU	<ul style="list-style-type: none"> <li>spezialisierte Technologiecluster</li> <li>Komplementarität von Umwelt und Wettbewerbsfähigkeit, insbes. hinsichtlich Energieeffizienz</li> <li>vorausschauendes Management von Beschäftigung, aktiver AMP für Jobsuchende und Zertifizierung der Fähigkeiten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Umsetzung der ehrgeizigen Forschungs- und Innovationsziele</li> <li>Ältere und Behinderte am Arbeitsmarkt</li> </ul>
MT	<ul style="list-style-type: none"> <li>Verbesserung des Humankapitals durch Erhöhung des Bildungsniveaus und Teilnahme an Weiterbildung und LLL</li> <li>Umweltaspekt der Nachhaltigkeit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Stärkung von Wettbewerb und Verbesserung der Qualität der Regulierung</li> <li>Verringerung der Steuerbelastung auf Arbeit und Arbeit durch Reform des Steuer-Transfer-Systems attraktiver machen</li> </ul>
NL	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reduktion der Belastung der Unternehmen durch Regulierung</li> <li>finanzielle Anreize für Transfer-Empfänger</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Erhöhung der geleisteten Arbeitszeit von Teilzeitbeschäftigten</li> <li>Erleichterung der Integration von ethnischen Minderheiten in den Arbeitsmarkt</li> </ul>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erhöhung des effektiven Austrittsalters am Arbeitsmarkt</li> </ul>	
PL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verbesserung des Unternehmensumfeldes durch Reduktion der administrativen Belastung und Verbesserung des Zugangs der KMU zur Finanzierung</li> <li>• Schwerpunkt auf Verbesserung von Bildung, Weiterbildung und LLL</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wettbewerb, öffentliche F&amp;E und Innovation</li> <li>• Infrastrukturinvestitionen und Umweltschutz</li> <li>• Erhöhung der Beschäftigung und Behandlung regionaler Disparitäten</li> </ul>
PT	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wissenschaft und Technologie</li> <li>• Schwerpunkt auf Investitionen in Humankapital</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen</li> <li>• effektiver Wettbewerb in den Netzwerkindustrien, insbes. Telekommunikation und Energie</li> <li>• Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer, insbes. der Niedrig-Qualifizierten, und der Unternehmen durch Modernisierung der Arbeitsorganisation sowie der Segmentierung des Arbeitsmarktes</li> </ul>
SK	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verbesserung des Unternehmensumfeldes inkl. System des Impact Assessments</li> <li>• Entwicklung der Nutzung von IKT, auch in der Bildung</li> <li>• umfassende Maßnahmen für Beschäftigungswachstum</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Förderung von F&amp;E und Innovation</li> <li>• regionale Disparitäten und strukturelle Arbeitslosigkeit</li> <li>• Integration von benachteiligten Gruppen, wie Behinderte und Roma</li> </ul>
SI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verbesserung der Regulierung, inkl. die Vereinfachung der Gesetze und Verringerung der administrativen Belastung der Unternehmen</li> <li>• Anstrengung zur Entwicklung und Internationalisierung der KMUs, inkl. ihrem Zugang zur Finanzierung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• langfristige Nachhaltigkeit des Pensionssystems und aktives Altern</li> <li>• kohärentere Strategie für F&amp;E und Innovation, insbes. private F&amp;E</li> </ul>
ES	<ul style="list-style-type: none"> <li>• budgetäre Stabilität über den Konjunkturzyklus</li> <li>• umfassender F&amp;E- und Innovationsplan</li> <li>• Ziele für Straßen- und Schienennetz</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wettbewerb, insbes. im Einzelhandel und Energiesektor, z. B. Verbesserung der Verbindung zu Nachbarländern</li> <li>• Segmentierung des Arbeitsmarktes, Erhöhung der Frauenbeschäftigung</li> </ul>
SW	<ul style="list-style-type: none"> <li>• F&amp;E, Innovation und IKT</li> <li>• Integration von Umwelt- und Energieaspekten in den Produktionsprozess</li> <li>• Reduktion der Arbeitslosigkeit, inkl. aktive AMP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wettbewerb im Dienstleistungssektor</li> <li>• Erhöhung des Arbeitsangebotes, inkl. Anreize im Steuer-Transfer-System</li> </ul>
UK	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Better regulation Initiativen</li> <li>• Pathways to work – Initiative für Wiedereinstieg von Empfängern von Transfers wegen Unfähigkeit (in-capacity benefit)</li> <li>• Politik hinsichtl. Wettbewerb und Unternehmertum</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Budgetkonsolidierung, bei Notwendigkeit zur Verbesserung der Transportinfrastruktur und Sicherung eines adäquaten Pensionssystems</li> <li>• F&amp;E und Verbesserung der Transportinfrastruktur</li> <li>• Skills verbessern und Beschäftigungsaussichten für die Benachteiligten erhöhen</li> </ul>

Zu den Stärken in den Nationalen Reformprogrammen zählt die Kommission vor allem die angepeilte Verbesserung des Unternehmertums mit Schwerpunkten in der Vereinfachung des Regulierungssystems und der Verringerung der administrativen Belastung der Unternehmen. Als weitere Pluspunkte werden der verbesserte Zugang zur Finanzierung für KMU sowie die Integration von Umweltaspekten und die Erhöhung der Energieeffizienz genannt. Sehr häufig positiv hervorgehoben wird auch das Bemühen um eine Stärkung des IKT-Einsatzes. Gleichermaßen lobend wie als stärker beachtenswert wird die Stärkung von F&E und Innovationen erwähnt. Mehrere Mitgliedstaaten werden gedrängt, Verbesserungen bei der Nachhaltigkeit

der öffentlichen Finanzen und der Intensivierung des Wettbewerbs (insbesondere im Dienstleistungsbereich und bei Netzwerkdienstleistungen) vorzunehmen. Im Beschäftigungsbereich können einige Mitgliedstaaten auf Stärken bei der Aus- und Weiterbildung bzw. beim Lebenslangen Lernen vorweisen, bei einigen Mitgliedstaaten wird aber auch darauf hingewiesen, dass in diesem Bereich noch mehr zu tun sei. Gleiches gilt ganz allgemein für Maßnahmen zur Erhöhung der Beschäftigung (auf Angebots- und Nachfrageseite). Die Segmentierung der Arbeitsmärkte wird häufig als Punkt erwähnt, der weitere Aufmerksamkeit erfordert.

Für Österreich werden Stärken im Bildungs- und Innovationsbereich sowie in der Arbeitsmarktpolitik (AMP) festgestellt, gleichzeitig aber auch eine Verstärkung des Wettbewerbs im Dienstleistungssektor, weitere Fortschritte in der Erwachsenenbildung und eine sichtbare Anhebung der Beschäftigungsquote von älteren Personen eingefordert.

Unabhängig von den Nationalen Reformprogrammen hat die Arbeitsgruppe "Qualität der öffentlichen Finanzen" des Wirtschaftspolitischen Ausschusses der EU eine Umfrage unter den EU-Mitgliedstaaten über ihre **Ausgabeprioritäten** und Methoden der Umsetzung durchgeführt, deren Ergebnisse vom deutschen *Bundesministerium der Finanzen* (2005) veröffentlicht wurden (siehe Übersicht 10). Ergebnis ist, dass zwar große Übereinstimmung über das allgemeine Ziel einer wachstumsorientierten Umstrukturierung der Staatsausgaben besteht, die Prioritäten und Umsetzungswege sich aber von Land zu Land merklich unterscheiden können.

Vergleicht man **zusammenfassend** die Strategien einzelner Länder in der längerfristigen Fiskalpolitik seit Beginn dieses Jahrzehnts, dann sind (im Gegensatz zur Entwicklung in den 1990er Jahren) Prioritätensetzungen hin zu einer wachstumssteigernden Umstrukturierung der Staatsausgaben mit entsprechenden Umsetzungserfolgen nur spärlich vorhanden und meist nur vage definiert. Im Gegenteil, der Trend langfristig steigender Staatsausgaben im Sozialbereich setzt sich fort, wogegen die öffentlichen Investitionen tendenziell zurückgehen. Es bestehen auch dort kaum Ansätze zur Umstrukturierung, wo es auf Grund vorgegebener Entwicklung durchaus möglich wäre. So sind etwa die starken Rückgänge der Zinszahlungen (bedingt einerseits durch Budgetkonsolidierungen und andererseits durch Senkungen des nominellen Zinsniveaus) überwiegend für eine Ausweitung des öffentlichen Konsums und von sozialen Transfers verwendet worden, weniger hingegen für physische Investitionen, für Bildung oder für F&E. Nur in wenigen Staaten gibt es Budgetregeln, die sich an den Wachstumswirkungen der Staatsausgaben orientieren, obwohl effektive Budgetinstitutionen als Schlüssel für die systematische Qualitätsverbesserung der öffentlichen Haushalte gelten.

Übersicht 10: Ausgabenprioritäten in ausgewählten EU-Mitgliedsländern

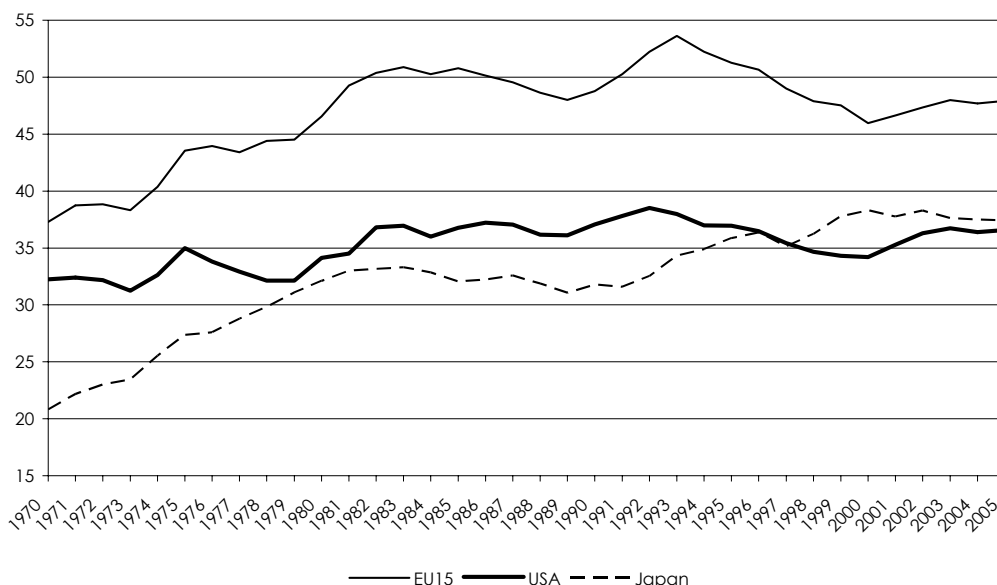
Land	Ausgabenprioritäten	Umsetzung bzw. Finanzierung
CZ	F&E, Bildung, Transportinfrastruktur, kofinanzierte EU-Programme	Ausgabenreformen: Gesundheitswesen, Alterssicherung, staatl. soziale Unterstützung, Personal
DK	Bildung, Humankapital und Wissen	Rückgang der Ausgaben im Bereich wirtschaftliche Angelegenheiten
DE	Bildung und Ausbildung, Forschung und Innovation, Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf	Arbeitsmarktreformen, Reformen der Gesetzlichen Renten- und Krankenversicherung, Subventionsabbau
EL	Konsolidierung ohne Prioritäten	Reduktion von Verwaltungs- und Konsumausgaben
ES	Technologische Investitionen, Entwicklung und Innovation, Infrastruktur Bildung, F&E	Staatliche Verpflichtung zu fiskalischer Disziplin
CY	Infrastruktur, Humankapital und Wissen	Einsparungen bei Verteidigung, Agrarsubventionen, Zuweisungen an teilstaatliche Organisationen
LT	Wissensgesellschaft, öffentl. Sicherheit, wettbewerbsfähige Wirtschaft	Renten- und Steuerreformen, Verbesserung der öffentlichen Verwaltung
HU	EU-Projekte, Infrastruktur	Einsparungen bei Ausgaben ohne besondere Priorität, fallende Zinszahlungen
AT	Ausweitung zukunftsorientierter Ausgaben (Infrastruktur, F&E, Bildung)	Eindämmung vergangenheitsbezogener Ausgaben (meist verteilungsbezogen), Rentenreform, Verwaltungsreform
PL	Öffentl. Investitionen, Entwicklung einer technologischen Infrastruktur	Ausgabenanpassung statischer Art (Beseitigung unproduktiver Sozialausgaben) und dynamischer Art (Beseitigung von Indexierungsmechanismen)
SI	Investitionen in Wissen und technologische Entwicklung, Bildung und Ausbildung	Erhöhung der Kosteneffizienz in der öffentl. Verwaltung, zurückhaltende Lohnentwicklung, Veränderung der Anpassungsmechanismen bei den Sozialtransfers
UK	Gesundheit, Bildung, Transport, F&E	Verbesserung der öffentl. Leistungserbringung (Verschärfung der Effizienzziele), Nutzung des Rückgangs der Wohlfahrtsausgaben (wegen sinkender Arbeitslosigkeit und steigender Beschäftigung)

Q: Bundesministerium der Finanzen (2005).

## 5.2 Überblick über empirische Zusammenhänge in Europa

Der **Anteil der öffentlichen Ausgaben am BIP** unterlag in der EU 15 in den 1970er und 1980er Jahren einem markant steigenden Trend, der nicht zuletzt mit den Turbulenzen zusammenhängt, die von der ersten und der zweiten Ölkrise ausgingen. Die Staatsausgabenquote erreichte 1993 mit 53,6% im Durchschnitt der EU 15 ihren Höhepunkt und ist seither tendenziell zurückgegangen. Erst nach 2000 hat die Quote wieder etwas zugenommen (Abbildung 5). In der EU ist die Drehung der Entwicklung nach 1993 auf die verstärkten Bemühungen zur Budgetkonsolidierung in den Mitgliedstaaten zurückzuführen, die im Zuge des Maastricht-Vertrages in der Vorbereitungsphase auf die 3. Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion getätigt wurden.

Abbildung 5: Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in EU 15, USA und Japan in % des BIP



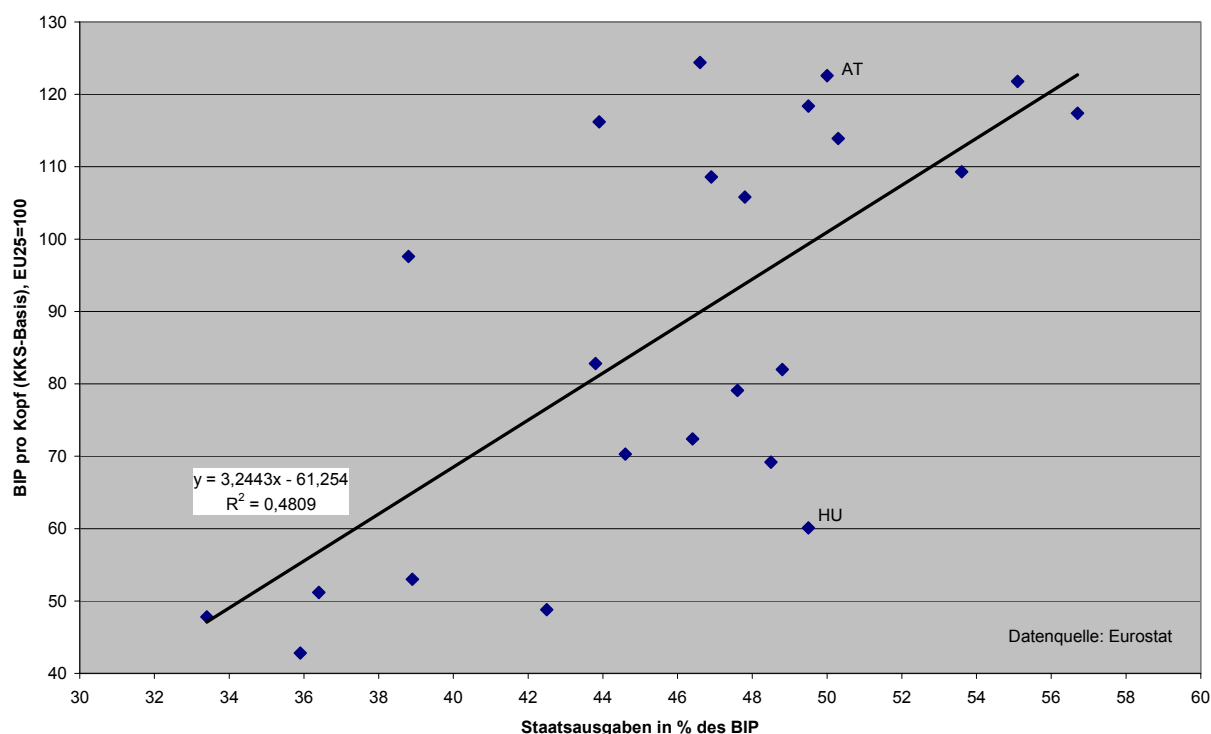
Q: OECD, Eurostat AMECO.

Der **langfristig steigende Trend** bei den Staatsausgaben hängt ganz allgemein mit folgenden Faktoren zusammen: Zunächst dürfte auch in Industrieländern das "Wagnersche Gesetz" wirken, wonach mit steigendem Entwicklungsniveau der Anteil der Staatsausgaben am BIP zu einer Zunahme tendiert. Ursachen hierfür sind die Dominanz von Ausgabenkategorien mit hoher Einkommenselastizität der Nachfrage, die allmähliche Ausweitung der Staatsaufgaben in "neuen" Bereichen (Sozialpolitik, Ökologie), die durch den raschen technologischen Wandel erforderlichen Bildungs- und Forschungsinvestitionen sowie – in vielen Fällen – auch der steigende Aufwand für die Bedienung der Staatsschuld. Eine weitere Erklärung ist eine Art "Sperrklinkeneffekt": Es ist politisch viel einfacher, eine Ausgabenausweitung vorzunehmen, als gegen den Widerstand der Betroffenen eine Ausgabenreduzierung durchzusetzen.

Abbildung 6 zeigt einen positiven Zusammenhang zwischen BIP pro Kopf und der Staatsausgabenquote für 23 EU-Mitgliedstaaten im Jahr 2004. Als Ausreißer behandelt und aus der Betrachtung ausgeklammert wurden Luxemburg und Irland, weil sich in diesen beiden Ländern die Produktionswerte in einem viel höheren Ausmaß als in den anderen EU-Ländern nicht im Einkommen von Inländern niederschlagen. Das BIP, das bei internationalen Vergleichen üblicherweise als Bezugsgröße Anwendung findet, ist für diese beiden Länder nur mit Einschränkungen aussagefähig. Österreich liegt in Abbildung 6 oberhalb der Trendgeraden, d. h. bezogen auf den europäischen Durchschnitt war 2004 in Österreich die Staatsausgabenquote von 50,0% des BIP niedriger, als es dem Einkommensniveau entsprochen hätte. Österreich gehört im Spektrum der EU-23-Mitglieder zu jener Gruppe von Ländern, die eines der höchsten Pro-Kopf-Einkommen (2004 lag es auf KKS-Basis bei 27.800 € oder 122,8% des EU-25-Durchschnitts) mit einer hohen Staatsausgabenquote verbinden. Am weitesten von der Trendgera-

den entfernt ist Ungarn, dessen Staatsausgabenquote 2004 bei 49,5% lag, seinem Einkommensniveau entsprechend aber nur etwa 35% bis 40% des BIP hätte betragen sollen. Diese Feststellungen dürfen allerdings nicht als Empfehlung für eine Änderung der Staatsausgabenquote in die eine oder andere Richtung interpretiert werden, weil einerseits keine Kausalität zwischen den beiden Größen unterstellt wird und andererseits Zusammenhänge mit weiteren Größen außer Acht bleiben<sup>28)</sup>.

Abbildung 6: Staatsausgaben und BIP pro Kopf in der EU 23, 2004



Das Wagnersche Gesetz impliziert eine Wirkungsrichtung von der Einkommensentwicklung auf die Größe des Staatssektors. Die vorgenommene Korrelationsanalyse erlaubt diesen Schluss nicht, ebenso kann nicht gesagt werden, dass eine Ausweitung der Staatsausgabenquote tendenziell auch das BIP pro Kopf erhöhen würde und umgekehrt. Das relativ hohe Bestimmtheitsmaß von 0,48 hängt mit der gewählten Ländergruppe zusammen, die sowohl die meisten "alten" EU-Staaten als auch die zehn "neuen" Mitglieder umfasst. Dadurch kommt es in Abbildung 6 zu einer Art "Polarisierung" zwischen reichen alten Mitgliedern (in denen bereits

<sup>28)</sup> Eine weitere Einschränkung der Aussagekraft entsteht durch die Verwendung des letztverfügbaren Jahres 2004, weil die Daten hier von Zufälligkeiten abhängen können. Andererseits lassen die kurzen Zeitreihen für die EU 23 noch keine Glättung der Daten über längere Zeiträume zu.

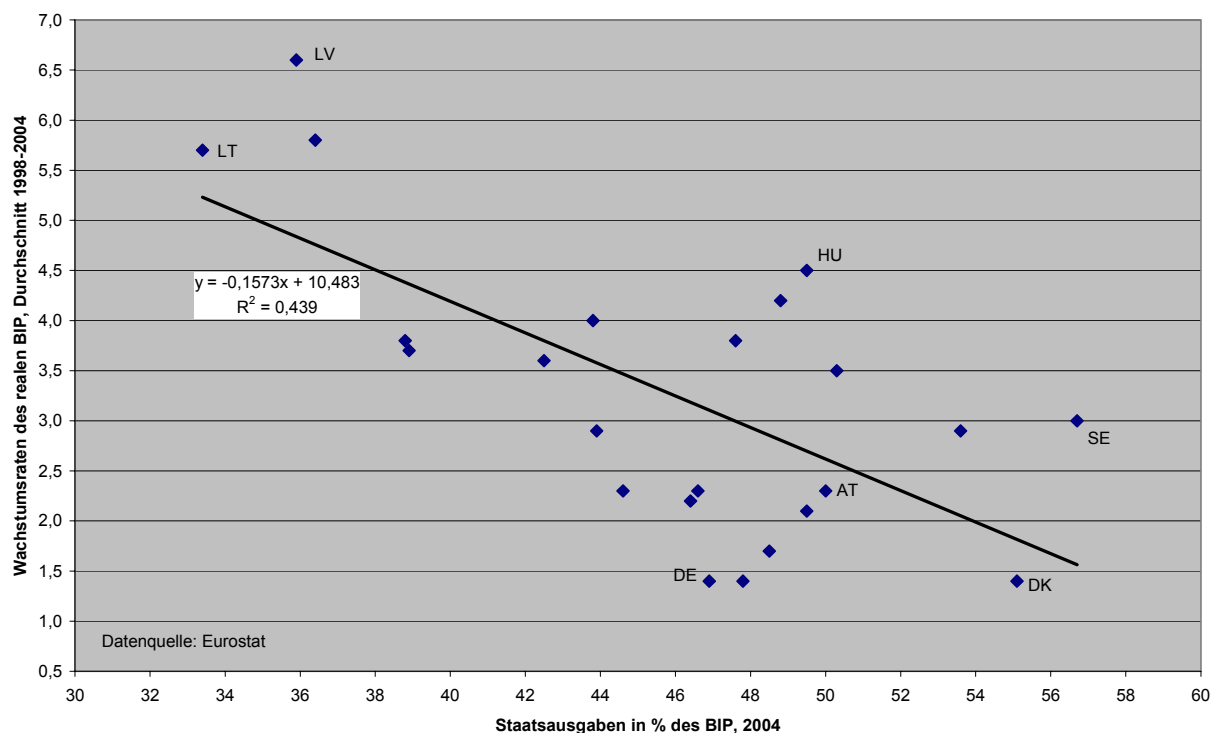
alle Faktoren nach dem Wagnerschen Gesetz wirksam geworden sind) und aufholenden neuen Mitgliedstaaten, die im Zuge ihrer forcierten Marktorientierung über Ausgliederungen und Privatisierungen die Staatsquote drastisch gesenkt haben.

Interessant ist, dass sich das Korrelationsmuster umdreht, wenn man die Staatsausgabenquote für 2004 nicht dem BIP pro Kopf, sondern dem durchschnittlichen **BIP-Wachstum** in der Periode 1998-2004 gegenüberstellt (Abbildung 7). Der Haupteffekt stammt wiederum von der spezifischen Länderzusammensetzung in der erweiterten EU: Viele der neuen Mitgliedstaaten mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen unterliegen einem Aufholprozess, während dessen sie vergleichsweise hohe Wachstumsraten erreichen. Damit ist die Abbildung bis zu einem gewissen Grad ein Spiegelbild der Abbildung 6. Ein Teil des Zusammenhanges kann auch aus einem "Sättigungseffekt" beim Wagnerschen Gesetz stammen, wonach sich bei zunehmend hohen Einkommensniveaus (und vergleichsweise niedrigen Wachstumsraten) die Staatsquote kaum noch weiter erhöht. Ob daraus geschlossen werden kann, dass mit einer Zurücknahme der Staatsausgabenquote das Wirtschaftswachstum beflügelt werden kann, muss dahin gestellt bleiben, weil hier keine Kausalitätsanalyse angestrebt wird<sup>29)</sup>.

---

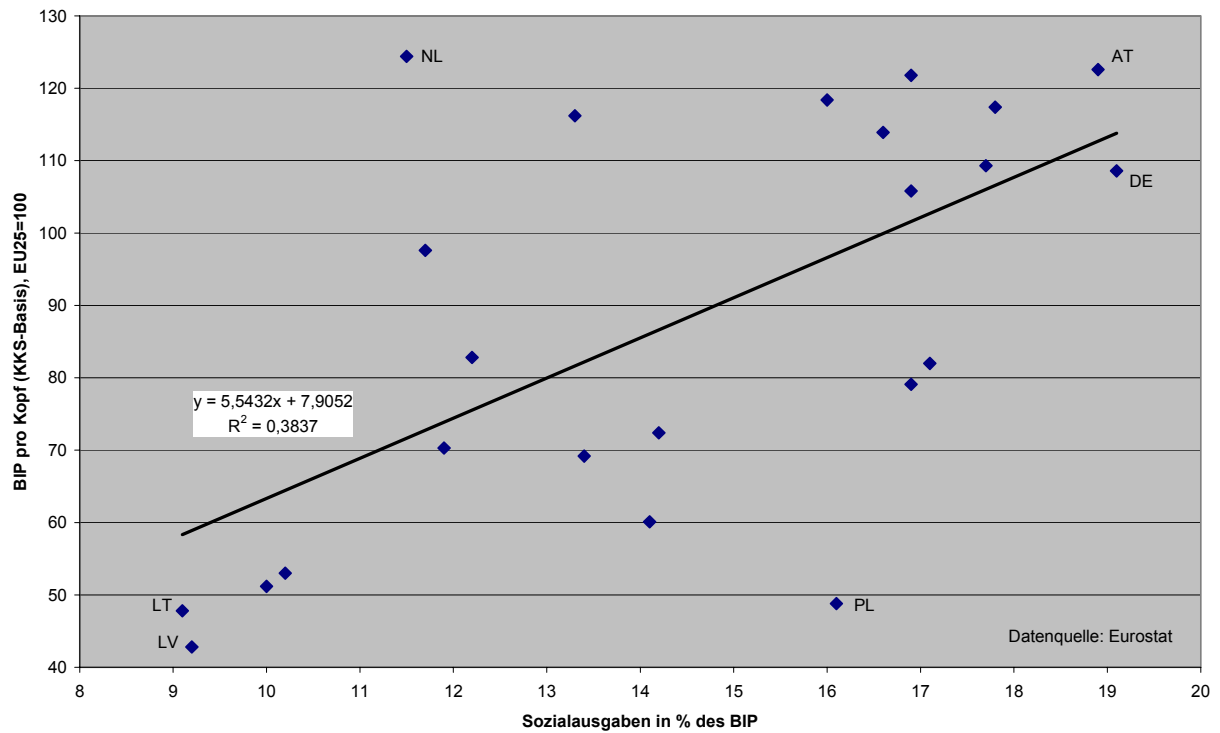
<sup>29)</sup> Burgstaller – Stieber (2004) setzen die Veränderung der BIP-Wachstumsraten über die beiden Periodendurchschnitte 1989-1995 und 1996-2002 in Beziehung zur Veränderung der öffentlichen Ausgaben in Prozent des BIP über dieselben Periodendurchschnitte. Die untersuchten 23 OECD-Länder weisen bei sinkenden Ausgabenquoten überwiegend steigende Wachstumsraten auf. Österreich und Deutschland weichen von diesem Muster ab, beide Länder mussten bei sinkenden Ausgabenquoten auch sinkende Wachstumsraten hinnehmen.

Abbildung 7: Staatsausgabenquote und Wirtschaftswachstum in der EU 23



Ähnlich wie mit der gesamten Staatsausgabenquote verhält es sich auch mit der **Sozialausgabenquote** (Sozialausgaben in % des BIP). Abbildung 8 stellt sie dem BIP pro Kopf der EU-23-Länder gegenüber, und es zeigt sich auch hier eine deutliche positive Korrelation. Österreich hat in der EU 23 mit 18,9% (2004) nach Deutschland die höchste Sozialausgabenquote. Am weitesten von der Trendgeraden entfernt liegen die Niederlande, die gemessen an ihrem Einkommensniveau mit einer niedrigen Sozialausgabenquote auskommen. Es folgt Polen, bei dem die Sozialausgabenquote weit über jenem Niveau liegt, das dem Pro-Kopf-Einkommen seiner Bewohner entspricht.

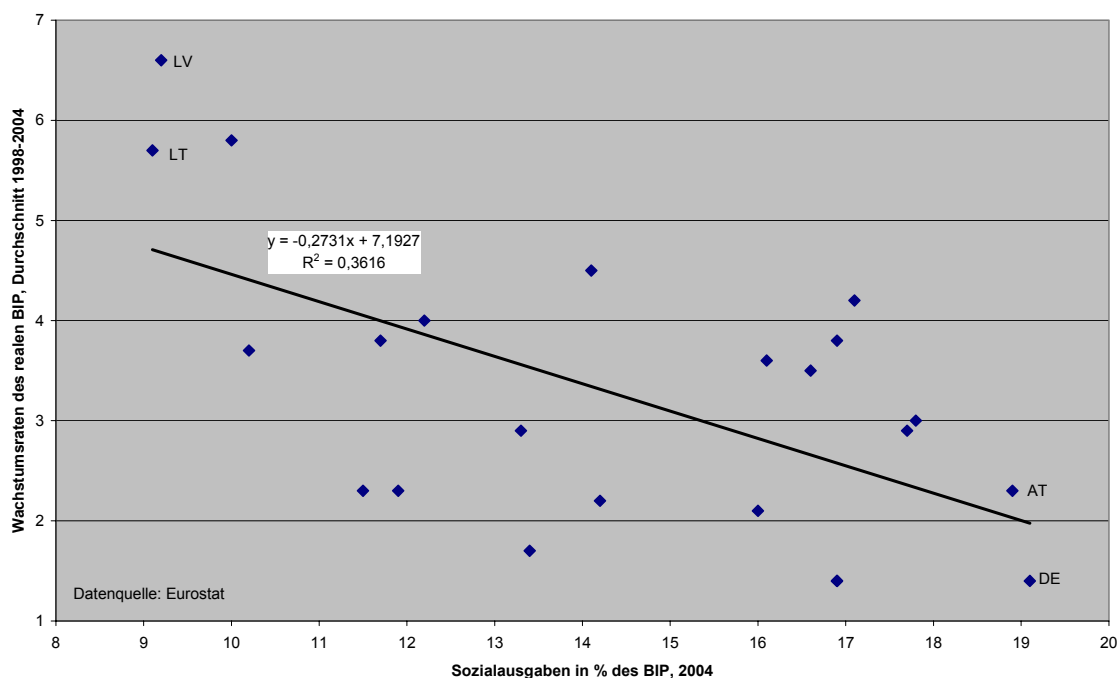
Abbildung 8: Sozialausgabenquote und BIP pro Kopf in der EU 23 (2004)



Wiederum ändert sich das Vorzeichen der Korrelation, wenn man die Sozialausgabenquote mit den BIP-Wachstumsraten in der Periode 1998-2004 in Beziehung setzt (Abbildung 9). Es gilt hier die gleiche Argumentation wie für die Staatsausgaben insgesamt.



Abbildung 9: Sozialausgabenquote und Wirtschaftswachstum in der EU 23



Gegen einen systematischen Kausalzusammenhang dieser Art sprechen wohl auch die folgenden vier Abbildungen, in denen **"produktive" Staatsausgaben** von **"unproduktiven"** unterschieden werden. Als "unproduktiv" wird hier die Summe aus Sozialausgaben und der Ausgaben für den öffentlichen Konsum verstanden. Wie schon weiter oben ausgeführt, ist eine derartige Punzierung problematisch, weil wenigstens ein Teil dieser Ausgabenkategorien für das Wirtschaftswachstum äußerst relevant ist. Dies bezieht sich auf die soziale Sicherheit ebenso wie auf den laufenden Aufwand zur Erhaltung der materiellen und immateriellen Infrastruktur. Für den internationalen Vergleich ist jedoch keine feinere Zuordnung verfügbar.

Die beiden folgenden Abbildungen stellen den Anteil der "produktiven" Staatsausgaben an den gesamten Staatsausgaben im Jahr 2004 einmal dem BIP pro Kopf in diesem Jahr (Abbildung 10) und einmal dem BIP-Wachstum im Durchschnitt der Periode 1998-2004 (Abbildung 11) gegenüber. Ergänzend werden in den Abbildungen 12 und 13 die vergleichbaren Korrelationen für die "unproduktiven" Staatsausgaben präsentiert.

Abbildung 10: "Produktive Staatsausgabenquote" und BIP pro Kopf in der EU 23 (2004)

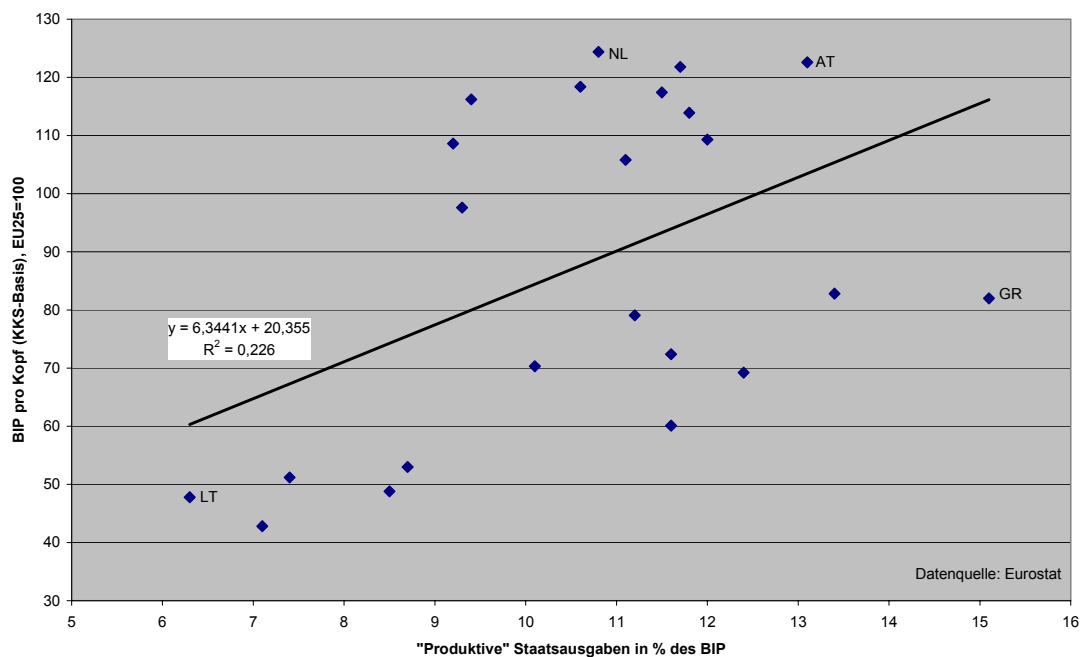
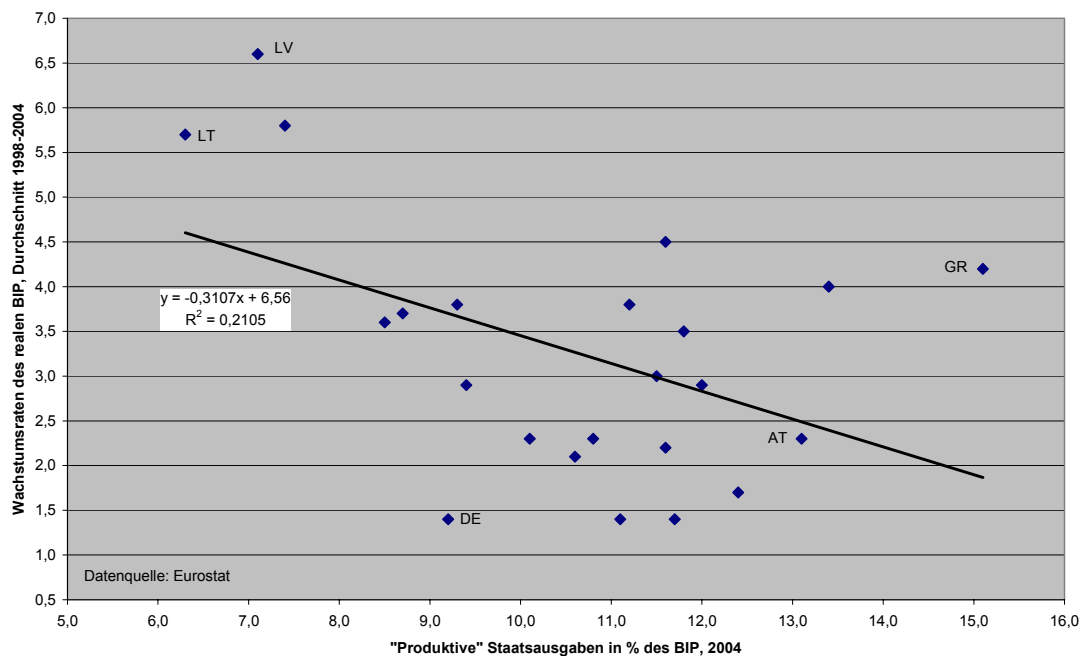


Abbildung 11: "Produktive Staatsausgabenquote" und Wirtschaftswachstum in der EU 23



Die Korrelationsbeziehungen entsprechen jenen für die gesamten Staatsausgaben. Es findet sich kein wesentlicher Unterschied zwischen "produktiven" und "unproduktiven" Ausgaben – vermutlich auch, weil die hier getroffene Untergliederung nicht ausreichend scharf ist.

Abbildung 12: "Unproduktive Staatsausgabenquote" und BIP pro Kopf in der EU 23 (2004)

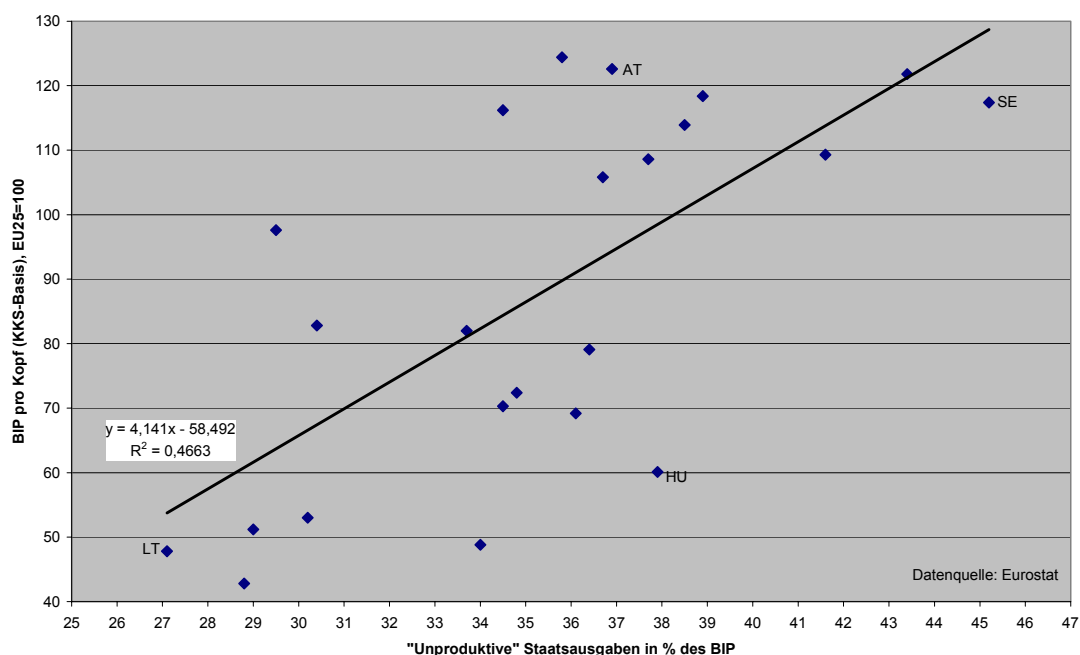
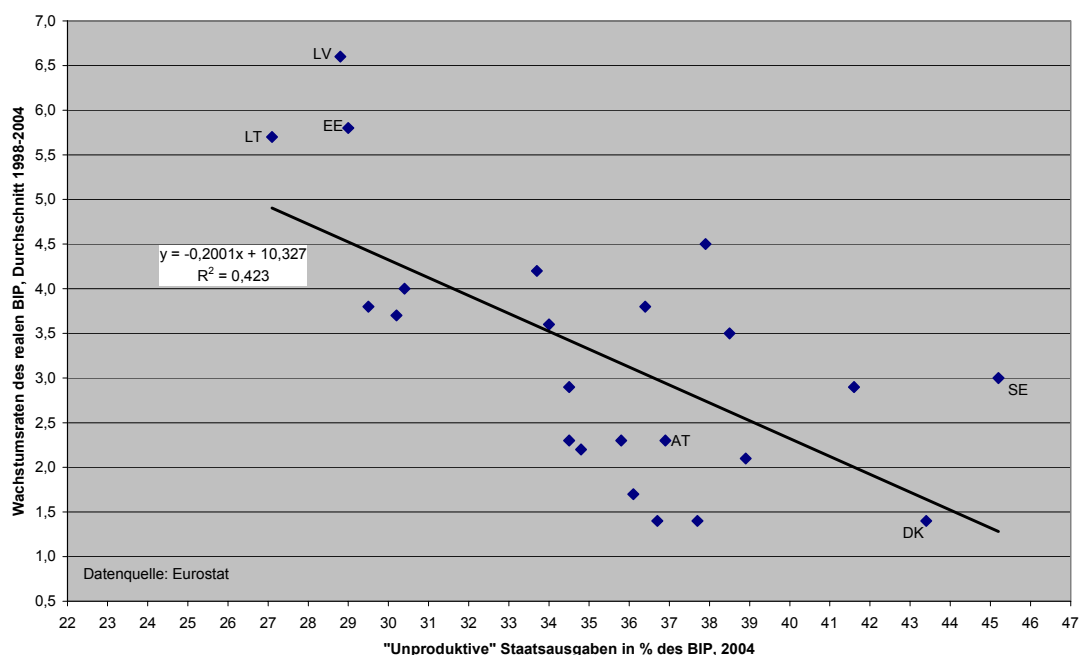
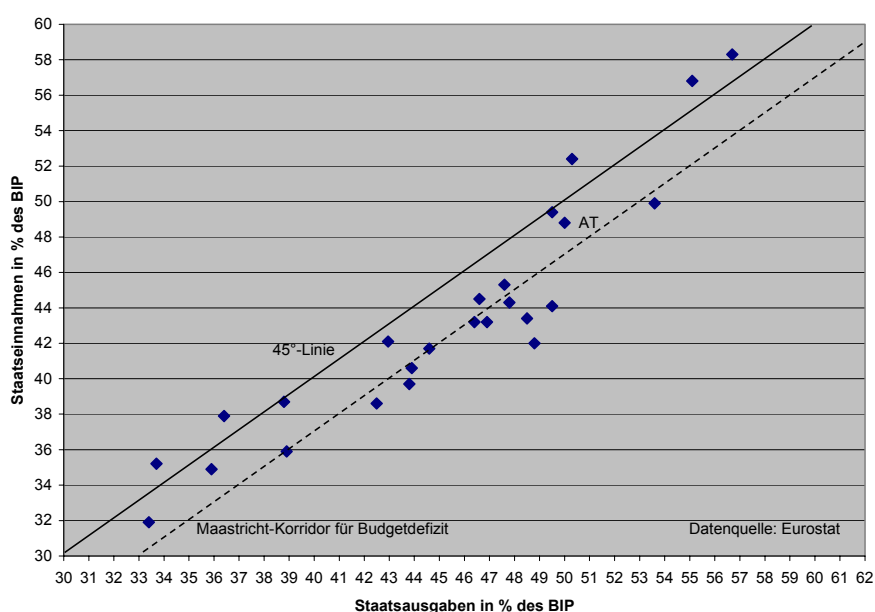


Abbildung 13: "Unproduktive Staatsausgabenquote" und Wirtschaftswachstum in der EU 23



Abschließend zu diesem allgemeinen Teil soll in Abbildung 14 noch auf die Relation zwischen **Staatsausgaben** und **Staatseinnahmen** hingewiesen werden. Gäbe es keine Defizite und Überschüsse im Staatshaushalt, lägen alle Punkte auf der 45°-Linie. Länder mit Haushaltsüberschüssen befinden sich in der Abbildung oberhalb der 45°-Linie, solche mit Defiziten darunter. Die Maastricht-Grenze für laufende Budgetdefizite von höchstens 3% des BIP ist als gestrichelte Linie eingezeichnet. Österreichs Staatshaushalt wies 2004 zwar ein Defizit auf, das allerdings innerhalb des Maastricht-Korridors lag.

Abbildung 14: Staatsausgaben und Staatseinnahmen in der EU 25, 2004



**Zusammenfassend** kann man aus diesen allgemeinen Überlegungen noch keine wirtschaftspolitischen Implikationen ableiten. Für die von starken Unterschieden im Pro-Kopf-Einkommen geprägte EU 25 bestehen gewisse Hinweise auf das Wagnersche Gesetz, wonach im Zuge des Aufholprozesses eine allmähliche Ausweitung der Staatstätigkeit zu beobachten ist. Ergänzt wird dies durch eine negative Beziehung mit dem Wirtschaftswachstum, die aber ebenfalls dem Aufholprozess in den neuen Mitgliedstaaten zuzuschreiben ist. Ein ähnliches Beziehungsmuster findet sich auch im Bereich der Sozialausgaben, die für die EU 25 insgesamt im Jahr 2004 ein Drittel der gesamten Staatsausgaben ausmachten. Auf dieser Analysestufe gibt es keine Hinweise auf eine systematische Beziehung zwischen "produktiven" Staatsausgaben und Wirtschaftswachstum, die sich von jener mit "unproduktiven" Staatsausgaben unterscheiden würde.

### 5.3 COFOG-Ausgabenstruktur im europäischen Vergleich

Vergleicht man die Struktur der öffentlichen Ausgaben in ihrer zeitlichen Entwicklung, dann erkennt man relativ stabile Anteile in jenen Bereichen, die mit den *Allokationsfunktionen* des Staates verbunden sind (Bildung, Forschung, Gesundheit, Verteidigung, Justiz, Wirtschaftsdienste), wogegen die großen Steigerungen im Bereich der *verteilungspolitischen Aktivitäten* zu finden sind. Auch der Niveauunterschied in der Staatsausgabenquote zu den USA von etwa 15 Prozentpunkten ist überwiegend der höheren Sozialausgabenquote in der EU zuzuschreiben (*European Commission*, 2002). Nach dem Konzept der Lissabon-Agenda ist die höhere europäische Präferenz für Verteilungsfragen gegenüber Wachstumsfragen mit ein Grund für das Nachhinken Europas im Wirtschaftswachstum.

Die Ausgabenstruktur im öffentlichen Sektor ist aber auf **Ebene der Mitgliedstaaten** ziemlich heterogen, wenn sich auch gewisse Gemeinsamkeiten zeigen und die Strukturunterschiede allmählich kleiner werden. Für eine ökonomische Analyse und die Behandlung von Fragen zur Qualität der öffentlichen Finanzen in den EU-Staaten eignet sich die schon weiter oben besprochene *COFOG-Gliederung*. Mit ihr können wenigstens ansatzweise die Unterschiede in den wirtschaftlichen und sozialen Aktivitäten der nationalen Staatssektoren herausgearbeitet werden. Die Art und Weise der Datenerfassung und Datenaufbereitung ermöglicht solche Vergleiche ohne Rücksicht auf die unterschiedliche Organisation der öffentlichen Sektoren in diesen Ländern. Allerdings sind wegen der kurzen Zeitreihen noch keine aussagekräftigen Vergleiche über die Zeit möglich, aus denen Rückschlüsse auf die Verschiebung von wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Prioritäten, soweit sie sich überhaupt in den Staatsausgaben niederschlagen, möglich wären. Darüber hinaus gibt es zur Zeit Bestrebungen, die 10 COFOG-Kategorien weiter zu untergliedern, gerade auch, um Fragen nach der Qualität der öffentlichen Finanzen besser beantworten zu können.

Im zuletzt verfügbaren Jahr 2003 betrug im Durchschnitt der EU die **gesamte Ausgabenquote des Staates** 47,8% des BIP der EU 25 (Übersicht 11). Allerdings streut dieser Wert für die einzelnen Mitgliedstaaten zwischen 33,1% des BIP für Litauen und 58,2% für Schweden. Im Jahr 2003 lag *Österreich* mit einer Ausgabenquote von 50,6% des BIP über dem Durchschnitt der EU 25. Noch höher war die Ausgabenquote außer in Schweden noch in Dänemark (55,2%), Frankreich (53,6%), der Tschechischen Republik (53,5%), Belgien (51,1%) und Finnland (50,8%). Die meisten EU-Staaten verzeichneten einen Höhepunkt der Ausgabenquote in der ersten Hälfte der 1990er Jahre, als sich der Konjunkturzyklus in einem Wellental befand.

Übersicht 11: Öffentliche Ausgaben nach Aufgabenbereichen in % des BIP, 2003

	gf01	gf02	gf03	gf04	gf05	gf06	gf07	gf08	gf09	gf10	Gesamt
EU25	6,7	1,7	1,7	4,0	0,7	1,0	6,4	1,0	5,4	19,1	47,8
NMS10	7,1	1,4	1,7	5,5	0,8	1,2	4,4	1,2	5,8	17,1	46,2
BE	9,5	1,2	1,8	5,3	0,7	0,3	7,0	1,3	6,2	17,9	51,1
CZ	4,9	1,9	2,2	15,0	1,1	1,0	6,6	1,2	5,0	14,6	53,5
DK	7,8	1,6	1,0	3,5	0,6	0,7	7,0	1,6	8,3	23,1	55,2
DE	6,3	1,2	1,6	3,9	0,5	1,1	6,5	0,7	4,2	22,5	48,4
EE	3,4	1,6	2,6	3,7	0,8	0,6	4,2	2,1	7,2	10,6	36,7
GR	8,8	3,6	1,3	6,4	0,6	0,4	5,0	0,4	3,5	19,8	49,9
ES	5,1	1,1	1,8	4,3	0,9	1,1	5,2	1,4	4,4	13,0	38,3
FR	7,2	2,2	1,1	3,1	0,8	1,9	7,3	1,4	6,4	22,1	53,6
IE	3,5	0,5	1,4	5,1	–	2,0	7,1	0,5	4,3	9,0	33,5
IT	9,1	1,5	2,0	4,2	0,8	0,8	6,5	0,9	5,2	18,4	49,4
CY	9,0	3,1	2,0	6,2	0,0	4,0	3,2	0,8	5,6	11,2	45,2
LV	4,9	1,2	2,3	3,6	0,4	0,9	3,2	1,4	6,1	10,7	34,6
LT	3,7	1,6	2,0	4,1	0,5	0,7	3,4	0,9	6,2	10,0	33,1
LU	4,9	0,3	1,1	5,0	1,2	0,9	5,2	2,2	5,3	19,0	45,1
HU	8,1	1,3	2,0	5,6	0,8	1,1	5,6	2,2	6,0	16,8	49,6
MT	6,7	0,9	1,8	10,5	0,9	1,6	6,5	0,6	6,5	14,3	50,3
NL	8,4	1,5	1,7	4,9	0,9	1,1	4,4	1,5	5,2	17,5	47,1
AT	7,4	0,9	1,4	5,1	0,4	0,7	6,7	1,0	5,8	21,3	50,6
PL	5,9	1,2	1,7	3,3	0,6	1,5	4,3	0,9	6,1	19,0	44,5
PT	6,3	1,4	1,9	5,0	0,6	0,9	6,5	1,3	7,2	14,7	45,8
SI	7,7	1,3	1,9	3,9	0,5	0,4	6,6	0,9	5,8	18,9	47,9
SK	5,7	1,8	2,0	5,3	0,7	1,2	2,3	1,1	4,4	15,2	39,7
FI	6,7	1,6	1,4	4,7	0,3	0,4	6,6	1,2	6,0	21,9	50,8
SE	8,2	2,1	1,4	4,9	0,3	0,9	7,2	1,1	7,3	24,7	58,2
UK	4,7	2,7	2,5	2,9	0,7	0,6	6,7	0,6	5,7	16,1	43,2

Q: Eurostat, NewCronos, Mai 2006.

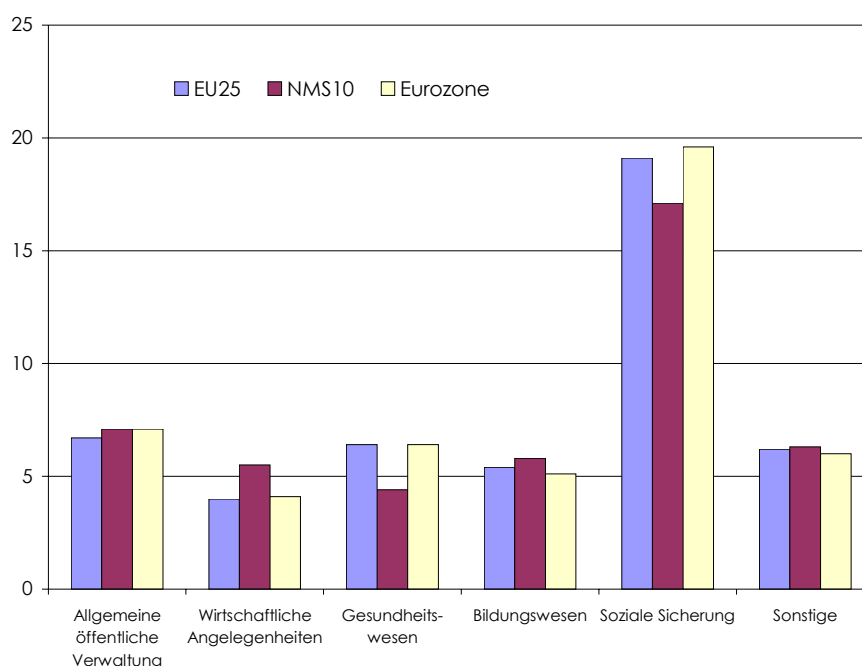
#### COFOG

- gf01 Allgemeine öffentliche Verwaltung
- gf02 Verteidigung
- gf03 Öffentliche Ordnung und Sicherheit
- gf04 Wirtschaftliche Angelegenheiten
- gf05 Umweltschutz
- gf06 Wohnungswesen und kommunale Einrichtungen
- gf07 Gesundheitswesen
- gf08 Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion
- gf09 Bildungswesen
- gf10 Soziale Sicherung

Eine Analyse nach Hauptausgabenbereichen (Abbildung 15) zeigt, dass die **Soziale Sicherung** mit 40,1% der gesamten Staatsausgaben oder 19,1% des BIP der EU 25 der bei weitem wichtigste Bereich war. Sie umfasst vor allem staatliche Aufwendungen für Leistungen in Be-

zug auf Krankheit und Erwerbsunfähigkeit, Alter, Hinterbliebene, Familien und Kinder, Arbeitslosigkeit und Wohnraum. Auch hier streuen die Werte für die einzelnen Mitgliedstaaten stark, und zwar zwischen 9,0% des BIP in Irland und 24,7% des BIP in Dänemark. Österreich verzeichnete mit 21,3% des BIP den fünftgrößten Wert unter allen 25 EU-Ländern – hinter Schweden, Dänemark, Deutschland und Finnland – und lag damit nahe dem oberen Ende dieses Spektrums. Zu den Staaten, die offensichtlich nicht mit dem Problem überbordender Sozialausgaben zu kämpfen haben, zählen neben Irland auch alle drei baltischen Staaten und Zypern.

Abbildung 15: Öffentliche Ausgaben nach Aufgabenbereichen in % des BIP, 2003



Q: Eurostat, NewCronos, Mai 2006.

Die übrigen Hauptaufgabenbereiche nach COFOG waren 2003 etwa gleich bedeutend und lagen jeweils um 5% des BIP. Am wichtigsten davon waren die Ausgaben für die **Allgemeine öffentliche Verwaltung** mit 14,1% der gesamten Staatsausgaben oder 6,7% des BIP, wobei die Werte zwischen 3,4% für Estland und 9,5% für Belgien variierten. Österreich lag mit 7,4% des BIP an zehnter Stelle von oben. Diese Kategorie umfasst Ausgaben im Zusammenhang mit Exekutiv- und Legislativorganen, Finanz- und Steuerwesen, auswärtigen Angelegenheiten, Wirtschaftshilfe für das Ausland, allgemeinen Diensten (z. B. Gebäudeverwaltung, Fuhrpark), *Forschung und Entwicklung* sowie *Zinszahlungen* und andere mit der Staatsverschuldung zusammenhängende Ausgaben. Nicht enthalten sind jedoch Aufwendungen, die sich spezifisch auf einen der anderen Aufgabenbereiche beziehen. So fällt etwa F&E im Verteidigungsbereich in die Kategorie "Verteidigung".

In der Beutung folgt das **Gesundheitswesen** mit durchschnittlich 6,4% des BIP und einer Streuung der Werte zwischen 2,3% (Slowakei) und 7,3% (Frankreich). Österreich lag mit 6,7% etwa über dem EU 25-Durchschnitt.

Für das **Bildungswesen** werden in der EU 25 durchschnittlich 5,4% des BIP ausgegeben, in Griechenland sind es nur 3,5%, in Dänemark dagegen 8,3%. Österreich nimmt mit 5,8% einen Wert etwas über dem EU-15-Durchschnitt ein.

Weiters zu erwähnen ist die Kategorie **Wirtschaftliche Angelegenheiten** mit durchschnittlichen Ausgaben von 4,0% des BIP. Zur letzten Kategorie gehören beispielsweise die Unterstützungsprogramme und *Subventionen* für den Bergbau, das Gewerbe, die Landwirtschaft, die Energiewirtschaft und den Dienstleistungssektor. Außerdem enthält sie die staatlichen Aufwendungen für die *Infrastruktur* im Verkehrswesen und in der Nachrichtenübermittlung. Hier sind die Ausgaben in Prozent des BIP in der Tschechischen Republik am höchsten (15,0%) und in Frankreich am niedrigsten (3,1%). Österreich liegt mit 5,1% im oberen Drittel.

In den **restlichen Kategorien** (Verteidigung, öffentliche Ordnung und Sicherheit, Umweltschutz, Wohnungswesen und kommunale Einrichtungen, Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion) wurde zusammen 6,1% des BIP ausgegeben. Interessant sind aber auch hier die großen Unterschiede bezüglich einzelner Ausgabenkategorien zwischen den einzelnen Ländern: So erreichen die Verteidigungsausgaben in Luxemburg nur 0,3% des BIP, in Griechenland hingegen 3,6%. Ebenso deutlich sind die Unterschiede bei den Ausgaben für das Wohnungswesen, die aber mit durchschnittlich 1,0% des BIP schon vergleichsweise unbedeutend sind. Hier liegt Zypern mit 4,0% an vorderster Stelle, am anderen Ende der Skala liegt Belgien mit 0,3%.

Interessant ist, dass sich die Werte für die **neuen Mitgliedstaaten** (NMS10) im Durchschnitt nur unwesentlich vom Durchschnitt der EU 15 unterscheiden. Die NMS10 geben etwas mehr für Wirtschaftliche Angelegenheiten, Bildung, Umweltschutz, Wohnungswesen, Freizeit und Verwaltung aus und bleiben beim Gesundheitswesen sowie bei Sozialer Sicherheit und Verteidigung hinter der EU 15.

Das hier präsentierte Bild lässt sich noch durch eine Darstellung der **COFOG-Ausgabenkategorien in Prozent der Gesamtausgaben des Staates** ergänzen (Übersicht 12). Das Gesamtbild wird dadurch zwar nicht verändert, doch rutschen nunmehr teilweise andere Länder in die Extrempositionen. Für **Österreich** gilt, dass es mit seinen Gesamtausgaben zu den ausgabenintensiven Ländern gehört, aber in keiner Kategorie – weder in Prozent der Gesamtausgaben des Staates noch in Prozent des BIP – einen extrem hohen Wert erreicht.



Übersicht 12: Öffentliche Ausgaben nach Aufgabenbereichen in % der Gesamtausgaben, 2003

	gf01	gf02	gf03	gf04	gf05	gf06	gf07	gf08	gf09	gf10	Gesamt
EU25	14,1	3,6	3,6	8,4	1,4	2,2	13,4	2,1	11,3	40,0	100,0
NMS10	15,4	3,0	3,8	11,9	1,7	2,6	9,5	2,6	12,6	36,9	100,0
BE	18,6	2,3	3,4	10,4	1,4	0,6	13,6	2,5	12,1	35,0	100,0
CZ	9,1	3,5	4,2	28,1	2,0	1,8	12,3	2,2	9,4	27,4	100,0
DK	14,1	2,9	1,8	6,4	1,0	1,3	12,7	2,9	15,0	41,8	100,0
DE	12,9	2,4	3,4	8,0	1,1	2,3	13,4	1,4	8,7	46,4	100,0
EE	9,2	4,3	7,1	10,1	2,3	1,6	11,3	5,8	19,6	28,8	100,0
GR	17,7	7,1	2,5	12,9	1,2	0,9	10,0	0,7	7,1	39,7	100,0
ES	13,3	2,8	4,8	11,2	2,4	2,8	13,7	3,7	11,4	33,9	100,0
FR	13,5	4,2	2,0	5,8	1,5	3,5	13,6	2,6	12,0	41,3	100,0
IE	10,3	1,6	4,1	15,3	-	6,1	21,1	1,5	12,8	27,0	100,0
IT	18,4	3,0	4,1	8,5	1,6	1,5	13,1	1,9	10,6	37,3	100,0
CY	20,0	6,9	4,3	13,7	0,1	8,9	7,0	1,9	12,5	24,8	100,0
LV	14,2	3,5	6,6	10,3	1,1	2,7	9,2	3,9	17,6	30,8	100,0
LT	11,2	4,7	6,0	12,4	1,6	2,2	10,1	2,7	18,9	30,2	100,0
LU	10,9	0,7	2,5	11,1	2,7	2,0	11,4	4,8	11,8	42,2	100,0
HU	16,3	2,6	4,1	11,4	1,6	2,2	11,3	4,4	12,1	33,9	100,0
MT	13,4	1,8	3,7	20,9	1,9	3,1	12,8	1,2	12,9	28,4	100,0
NL	17,8	3,2	3,7	10,5	1,8	2,4	9,3	3,1	11,0	37,2	100,0
AT	14,6	1,8	2,8	10,1	0,8	1,3	13,2	1,9	11,4	42,1	100,0
PL	13,3	2,6	3,8	7,5	1,3	3,3	9,8	2,0	13,8	42,6	100,0
PT	13,7	3,1	4,2	11,0	1,4	2,0	14,1	2,7	15,7	32,0	100,0
SI	16,0	2,6	4,0	8,2	1,1	0,8	13,8	2,0	12,0	39,5	100,0
SK	14,5	4,5	5,0	13,3	1,8	3,1	5,9	2,7	11,1	38,1	100,0
FI	13,2	3,1	2,8	9,3	0,6	0,7	12,9	2,4	11,8	43,1	100,0
SE	14,1	3,6	2,5	8,5	0,6	1,5	12,4	1,9	12,6	42,4	100,0
UK	10,9	6,2	5,8	6,7	1,7	1,4	15,5	1,4	13,3	37,2	100,0

Q: Eurostat, NewCronos, Mai 2006.

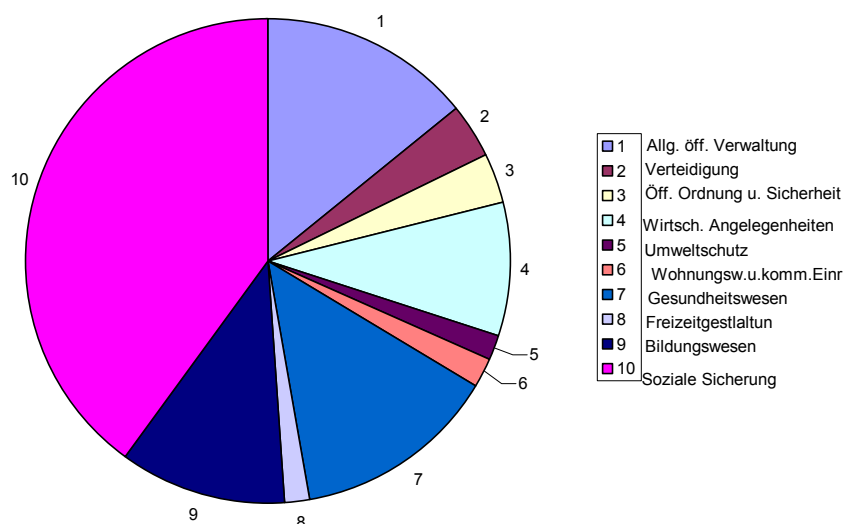
#### COFOG

- gf01 Allgemeine öffentliche Verwaltung
- gf02 Verteidigung
- gf03 Öffentliche Ordnung und Sicherheit
- gf04 Wirtschaftliche Angelegenheiten
- gf05 Umweltschutz
- gf06 Wohnungswesen und kommunale Einrichtungen
- gf07 Gesundheitswesen
- gf08 Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion
- gf09 Bildungswesen
- gf10 Soziale Sicherung

Zu beachten ist freilich, dass die **Qualität der an Eurostat übermittelten Daten** durchaus nicht immer zufriedenstellend ist und die Länderunterschiede in den weniger wichtigen Kategorien daher mit Vorsicht zu interpretieren sind (Revelin, 2003). Schließlich ist die COFOG-Gliederung

zu grob, um eine eindeutige Zuordnung zu "produktiven" und "unproduktiven" Staatsausgaben zuzulassen. Insbesondere die Behandlung von *Forschungs- und Entwicklungsausgaben* ist unbefriedigend, weil sie in der Kategorie "Allgemeine öffentliche Verwaltung" nur als Restgröße (sofern nicht schon in anderen Kategorien erfasst) und dann noch mit anderen Positionen gemeinsam (z. B. mit Zinszahlungen für die Staatsschuld) ausgewiesen werden. Ebenso sind die *Infrastrukturausgaben* in der Kategorie "Wirtschaftliche Angelegenheiten" enthalten, die z. B. auch die Subventionen umfasst. Nur die *Bildungsausgaben* bilden eine eigene COFOG-Kategorie. Will man also diese drei Ausgabengruppen im Sinne der Lissabon-Vorgaben als "produktive" Ausgaben gemeinsam betrachten, müssen unterschiedliche Datenquellen herangezogen werden. Dies wiederum ist wegen der damit möglicherweise verbundenen unterschiedlichen Datenabgrenzungen nicht unproblematisch. Abbildung 16 zeigt die Struktur der Staatsausgaben der EU 25 im Jahre 2003 in der COFOG-Gliederung.

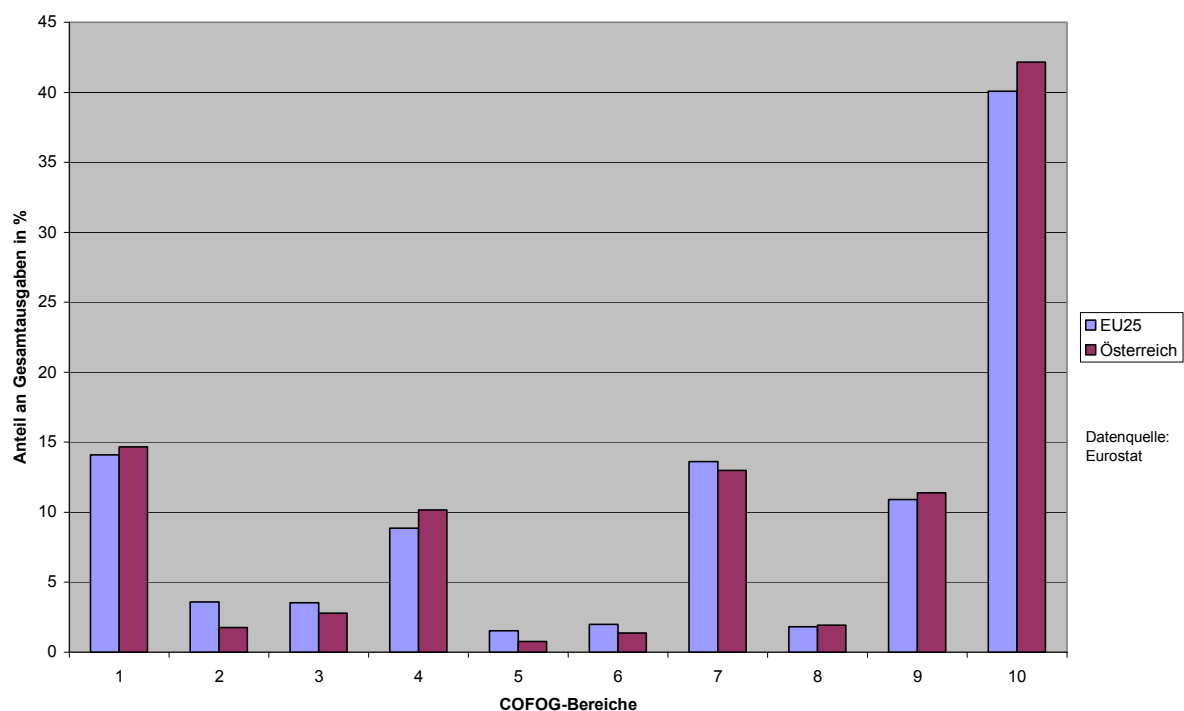
Abbildung 16: Struktur der Staatsausgaben der EU 25 in COFOG-Gliederung (2003)



Datenquelle: Eurostat

Vergleicht man die COFOG-Struktur in der EU 25 mit jener in Österreich (Abbildung 17), dann sind die Unterschiede in dieser groben Gliederung minimal: In Österreich haben die Ausgaben für die Soziale Sicherheit (42,1% der Gesamtausgaben) ein sichtbar höheres Gewicht als im Durchschnitt der EU 25 (40,0%). Höher als in der EU 25 sind in Österreich auch die Anteile der Ausgaben für Wirtschaftliche Angelegenheiten (10,1% zu 8,4%) und für die Allgemeine öffentliche Verwaltung (14,6% zu 14,1%). Unter dem EU-25-Durchschnitt liegen in Österreich die Ausgaben für Verteidigung (1,8% zu 3,6% in der EU 25), Öffentliche Ordnung und Sicherheit (2,8% zu 3,6%), Umweltschutz (0,8% zu 1,4%) und das Wohnungswesen (1,3% zu 2,2%).

Abbildung 17: Struktur der Staatsausgaben der EU 25 in COFOG-Gliederung (2003)



#### 5.4 Transaktionen nach ESVG 1995

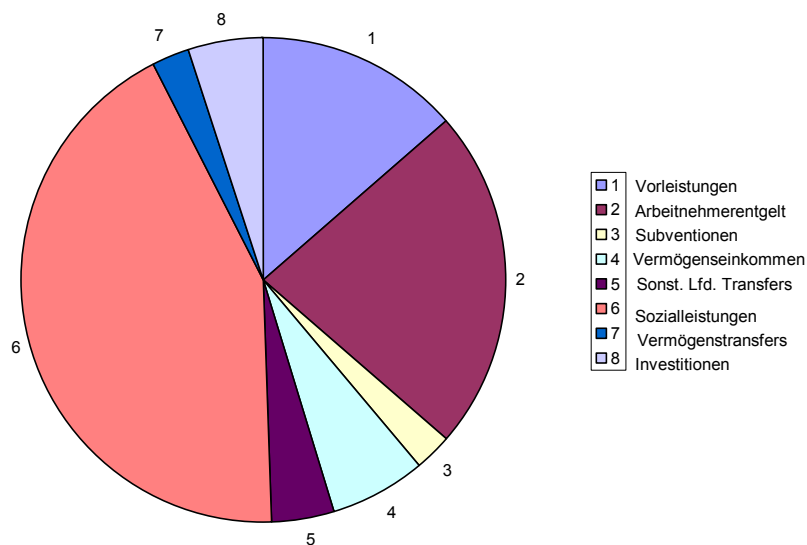
Eine Möglichkeit, aus den COFOG-Daten zusätzliche Informationen zu gewinnen, ist deren Kreuzklassifikation mit den **Transaktionen des ESVG 1995**. Die entsprechenden Daten für das Jahr 2003 sind in Übersicht 13 enthaltenen, wobei die Spalten folgende Bedeutung haben:

- Vorleistungen etc. (P.2 + D.29 + D.5 + D.8)
- Arbeitnehmerentgelt (D.1)
- Subventionen (D.3)
- Vermögenseinkommen (D.400)
- Sonstige laufende Transfers (D.700)
- Sozialleistungen (D.62 + D.6311 + D.63121 + D.63131)
- Vermögenstransfers (D.900)
- Investitionen (P.5 + K.2)
- Summe über alle Transaktionen (TE)

Für die Gesamtheit aller COFOG-Kategorien findet sich in Abbildung 18 eine Aufgliederung der Staatsausgaben der EU 25 nach ESVG-Transaktionen für das Jahr 2003. Die größte Bedeu-

tung haben die Sozialleistungen mit 43% aller Transaktionen, gefolgt von den Arbeitnehmerentgelten (23%) und den Vorleistungen (14%). Für Investitionen werden nach dieser Gliederung im Durchschnitt der EU-25-Länder 5% aller Transaktionen verwendet.

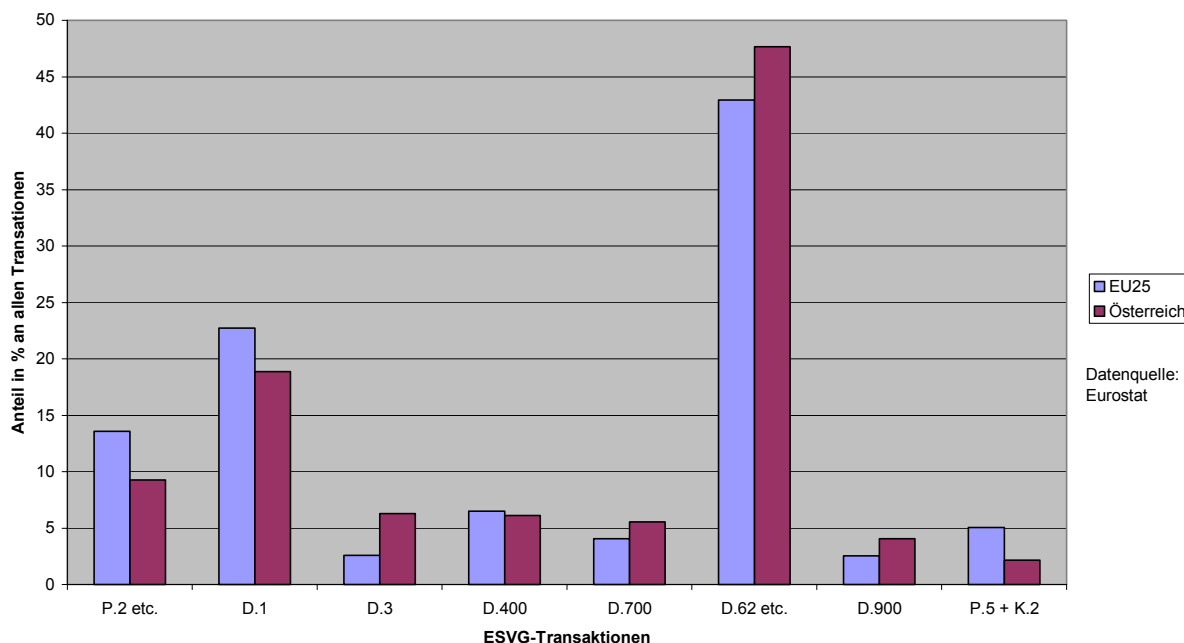
Abbildung 18: Struktur der Staatsausgaben der EU 25 nach Transaktionen des ESVG (2003)



Datenquelle: Eurostat

Der Vergleich der Transaktionsstruktur zwischen EU 25 und Österreich zeigt neuerlich keine wesentlichen Unterschiede (Abbildung 19). Österreich gibt relativ mehr für Sozialleistungen, Subventionen, Sonstige laufende Transfers und Vermögenstransfers aus als die EU 25 im Durchschnitt. Unter den EU-25-Werten bleibt Österreich bei Vorleistungen, Arbeitnehmerentgelten und Investitionen.

Abbildung 19: Struktur der Staatsausgaben nach ESGV-Transaktionen: EU 25 und Österreich (2003)



Die **nach Ländern aufgeschlüsselten Daten** (vgl. Pulpanova, 2005) zeigen, dass in fast allen Ländern die *Sozialleistungen* die wichtigste Transaktionsart sind (ausgenommen sind nur Lettland, Litauen und Malta, dort ist das Arbeitnehmerentgelt am wichtigsten). An zweiter Stelle liegt im Allgemeinen das *Arbeitnehmerentgelt* (ausgenommen ist außer den bereits genannten Ländern noch das Vereinigte Königreich, in welchem die Vorleistungen größer sind). Ein Schwerpunkt beim Arbeitnehmerentgelt liegt im Aufgabenbereich Bildungswesen. Die *Vorleistungen* sind insgesamt die drittwichtigste Ausgabenart, sie fallen schwerpunktmäßig im Gesundheitswesen an. Erwähnenswert sind hier noch die *Vermögenseinkommen*, die überwiegend aus Zinszahlungen bestehen und zum Großteil der Kategorie Allgemeine öffentliche Verwaltung zugeordnet werden. In den meisten Ländern sind die Transaktionsarten *Subventionen*, *Vermögenstransfers* und *Bruttoinvestitionen* im Aufgabenbereich Wirtschaftliche Angelegenheiten am höchsten. Schließlich sind die *Sonstigen laufenden Transfers* (sie enthalten z. B. die Beiträge zum Haushalt der EU im Rahmen der "vierten Einnahme") meist im Aufgabenbereich Allgemeine öffentliche Verwaltung konzentriert.

Übersicht 13 enthält für das Jahr 2003 die Staatsausgabenstruktur der EU 25 insgesamt in einer Kreuzklassifikation nach **COFOG-Aufgabenbereichen und ESGV-Transaktionen**. Die wichtigste einzelne Position sind die im Sozialbereich finanzierten Sozialleistungen (35,5% aller Staatsausgaben), mit weitem Abstand gefolgt von Vermögenseinkommen in der Allgemeinen öffentli-

chen Verwaltung (5,8%) und Arbeitnehmerentgelten in den Bereichen Gesundheitswesen (3,7%) und Allgemeine öffentliche Verwaltung (3,4%). Die öffentlichen Investitionen haben nur im Bereich Wirtschaftliche Angelegenheiten sichtbare Bedeutung (1,6%).

Übersicht 13: Struktur der öffentlichen Ausgaben in der EU 25 nach COFOG-Aufgabenbereichen und ESG-Transaktionen (2003)

COFOG	Vor-leistg.	Arbeitn.-Entgelt	Subven-tionen	Verm.-eink.	Sonst.lfd. Transfers	Sozial-leistg.	Verm.-transf.	Investi-tionen	Summe
Gesamt	13,57	22,72	2,57	6,51	4,05	42,95	2,55	5,07	100,00
GF.01	2,18	3,38	0,08	5,78	1,83	0,03	0,32	0,50	14,10
GF.02	1,49	1,79	0,01	0,01	0,02	0,01	0,00	0,26	3,59
GF.03	0,79	2,45	0,00	0,00	0,02	0,00	0,01	0,23	3,52
GF.04	1,47	1,09	1,78	0,65	0,55	0,33	1,36	1,63	8,85
GF.05	0,72	0,23	0,05	0,00	0,01	0,00	0,05	0,47	1,53
GF.06	0,50	0,34	0,14	0,02	0,03	0,01	0,55	0,41	1,99
GF.07	2,63	3,68	0,07	0,02	0,07	6,71	0,05	0,37	13,61
GF.08	0,59	0,51	0,11	0,01	0,21	0,01	0,07	0,33	1,83
GF.09	1,70	7,07	0,18	0,01	0,82	0,37	0,04	0,71	10,92
GF.10	1,50	2,19	0,14	0,02	0,48	35,48	0,10	0,15	40,06

Q: Eurostat.

Betrachtet man einerseits die COFOG-Aufgabenstruktur und andererseits die ESG-Transaktionsstruktur, zeigt sich für **Österreich** – ergänzend zu den Abbildungen 17 und 19 – das folgende erweiterte Bild (Übersicht 14): Im Bereich *Wirtschaftliche Angelegenheiten* stehen einander überdurchschnittlich hohe Ausgaben bei Subventionen (2,7% der Gesamtausgaben in Österreich zu 1,8% in der EU 25) und Vermögenstransfers (2,6% zu 1,4%) sowie relativ niedrige Ausgaben für öffentliche Investitionen (1,0% zu 1,6%) gegenüber. In allen COFOG-Bereichen zusammen bleiben die öffentlichen Investitionen in Österreich (2,2% der Gesamtausgaben) merklich hinter dem EU-25-Durchschnitt (5,1%) zurück. Allerdings lassen sich für Österreich nur schwer Aussagen über die Investitionstätigkeit des Staates treffen, weil durch die Ausgliederungen der letzten Jahre die offiziellen Daten stark nach unten verzerrt sind (siehe hiezu *Fleischmann, 2003*).

Im Vergleich zum EU-25-Durchschnitt hat Österreich viel mehr *Subventionen* vergeben: 6,3% der Gesamtausgaben in Österreich standen 2,6% in der EU 25 gegenüber. Dagegen blieb es bei den Gehältern für öffentlich Bedienstete mit 18,9% etwas unter dem EU-Durchschnitt (22,7%).

Übersicht 14: Struktur der österreichischen Staatsausgaben nach COFOG und ESVG, 2003\*)

COFOG	Vorleistg.	Arbeitn.- Entgelt	Subven- tionen	Verm.-eink.	Sonst.lfd. Transfers	Sozial leistg.	Verm. transf.	Investi- tionen	Summe
Gesamt	9,26	18,88	6,30	6,12	5,53	47,66	4,07	2,16	100,00
GF.01	2,26	3,62	0,63	6,12	1,61	0,09	0,26	0,07	14,68
GF.02	0,49	1,12	–	–	0,01	–	0,00	0,13	1,75
GF.03	0,54	2,06	0,00	–	0,04	0,00	0,01	0,13	2,80
GF.04	1,64	1,50	2,71	–	0,52	0,25	2,57	0,98	10,16
GF.05	0,38	0,13	0,02	–	0,04	0,00	0,15	0,04	0,76
GF.06	0,17	0,03	0,14	–	0,27	0,22	0,50	0,04	1,37
GF.07	0,68	1,18	1,65	–	0,24	9,06	0,12	0,05	12,98
GF.08	0,49	0,47	0,17	–	0,40	0,00	0,18	0,22	1,95
GF.09	1,66	7,96	0,27	–	0,54	0,38	0,15	0,43	11,40
GF.10	0,96	0,80	0,71	–	1,86	37,65	0,11	0,07	42,16

Q: Eurostat. – \*) Geringfügige Datenunterschiede zur Übersicht 12 beruhen auf unterschiedlichen Erhebungszeitpunkten.

Im **Zeitverlauf** steigen die Staatsausgaben absolut zwar ständig an, doch ergibt sich für **Österreich** eine Tendenz zur Verringerung der (hohen) Staatsausgabenquote in Prozent des BIP (Übersicht 15). Betrug sie 1995 noch 56,0% des BIP, so ist sie bis 2004 auf 49,9% zurückgegangen. Weitere Rückgänge sind zu erwarten, wenn das gegenwärtige Regierungsprogramm weiter umgesetzt wird.

Übersicht 15: Öffentliche Ausgaben in Österreich nach COFOG-Aufgabenbereichen in % des BIP

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Allgemeine öffentliche Verwaltung	9,1	9,4	8,4	9,1	8,7	8,4	8,4	7,7	7,4	7,0
Verteidigung	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
Öffentliche Ordnung und Sicherheit	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
Wirtschaftliche Angelegenheiten	5,0	4,7	4,5	4,7	4,6	3,9	5,1	5,0	5,1	5,1
Umweltschutz	1,4	1,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,4	0,4
Wohnungswesen und kommunale Einrichtungen	1,0	1,1	1,0	1,0	0,9	0,9	1,0	0,7	0,7	0,6
Gesundheitswesen	7,7	7,5	7,7	7,7	7,7	7,7	6,1	6,6	6,7	6,7
Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1	1,0	1,1	1,0	1,0	1,0
Bildungswesen	6,3	6,0	6,0	5,9	5,9	5,8	5,7	5,8	5,8	5,7
Soziale Sicherung	21,9	21,7	21,5	21,2	21,4	20,9	20,7	21,1	21,3	21,2
<b>Gesamt</b>	<b>56,0</b>	<b>55,4</b>	<b>53,1</b>	<b>53,4</b>	<b>53,2</b>	<b>51,4</b>	<b>50,8</b>	<b>50,7</b>	<b>50,6</b>	<b>49,9</b>

Q: Eurostat, NewCronos, Mai 2006.

Die **Strukturumschichtungen** innerhalb der Staatsausgaben erkennt man noch besser an Hand der Übersicht 16, in der die COFOG-Ausgabenkategorien an den Gesamtausgaben gemessen werden. Von Bedeutung sind die Rückgänge im Zeitraum 1995 bis 2004 in den Ausgabenanteilen bei der Allgemeinen öffentlichen Verwaltung (um 2,1 Prozentpunkte) und im Wohnungswesen (0,7 Prozentpunkte). Der Rückgang beim Umweltschutz (1,8 Prozentpunkte) ist durch Auslagerungen ab 1997 von Betrieben der Müll- und Abwasserbeseitigung in den Marktbereich zu erklären. Im Gesundheitsbereich ergaben sich 2001 und 2002 gegenläufige

Sprünge, die darauf zurückzuführen sind, dass ab 2001 die Krankenanstalten im Sinne des ESVG95 ausgegliedert, aber 2002 stark subventioniert wurden. Markante Anteilssteigerungen ergaben sich in der Sozialen Sicherung (um 3,5 Prozentpunkte) und im Bereich der Wirtschaftlichen Angelegenheiten (1,3 Prozentpunkte).

Übersicht 16: Öffentliche Ausgaben in Österreich nach COFOG-Aufgabenbereichen in % der Gesamtausgaben (1995-2004)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Allg. öffentliche Verwaltung	16,2	17,0	15,7	17,0	16,3	16,4	16,5	15,3	14,6	14,1
Verteidigung	1,8	1,8	1,9	1,8	1,8	1,8	1,7	1,7	1,8	1,7
Öffentl. Ordnung und Sicherheit	2,7	2,7	2,8	2,8	2,8	2,8	2,7	2,8	2,8	2,8
Wirtschaftl. Angelegenheiten	8,9	8,5	8,5	8,7	8,7	7,6	10,0	9,9	10,1	10,2
Umweltschutz	2,5	2,5	0,8	0,7	0,8	0,8	0,8	0,6	0,8	0,7
Wohnungswesen und kommunale Einrichtungen	1,9	1,9	1,8	1,9	1,7	1,7	1,9	1,5	1,3	1,2
Gesundheitswesen	13,7	13,6	14,5	14,5	14,6	14,9	12,0	13,1	13,2	13,4
Freizeit, Sport, Kultur, Religion	2,1	2,1	2,1	2,0	2,1	2,0	2,1	2,0	1,9	2,0
Bildungswesen	11,2	10,9	11,2	11,0	11,1	11,4	11,3	11,4	11,4	11,4
Soziale Sicherung	39,1	39,2	40,6	39,7	40,2	40,7	40,8	41,7	42,1	42,6

Q: Eurostat, NewCronos, Mai 2006.

Dürnecker – Zagler (2003) haben für Österreich im Zeitraum 1976 bis 1999 die **Wachstumsbeiträge einzelner Staatsausgabenkategorien** ökonomisch analysiert. Als abhängige Variable dient die Wachstumsrate des realen BIP pro Kopf, erklärende Größen sind die Wachstumsraten der staatlichen Infrastrukturausgaben, des Humankapitalstocks und der Innovationen. Letztere werden wiederum durch Investitionssubventionen an private Unternehmen und durch Forschungsförderungsausgaben bestimmt. Eindeutig positive Einflüsse auf das reale Wirtschaftswachstum ergeben sich nur für Infrastrukturinvestitionen und für Bildungsausgaben, die das Humankapital verändern: Eine permanente Erhöhung der Wachstumsrate der Infrastrukturinvestitionen um 1 Prozentpunkt hebt die Wachstumsrate des realen BIP pro Kopf bereits im ersten Jahr um 0,32 Prozentpunkte an, und dieser Effekt bleibt über die Zeit konstant. Für die Bildungsausgaben ergab sich der folgende geschätzte Einfluss: Steigt das Niveau der Bildungsausgaben um 1%, erhöht sich die Wachstumsrate der Wirtschaft im ersten Jahr um 0,025% und in 10 Jahren kumuliert um 0,25%. Schließlich löst eine Verdoppelung der öffentlichen Forschungsausgaben eine kumulierte Wachstumssteigerung in 10 Jahren um 0,58% aus. Der Einfluss von Infrastrukturinvestitionen auf das Wirtschaftswachstum ist praktisch vernachlässigbar. Diese Schätzergebnisse sind insofern mit Vorsicht zu interpretieren, als die Datenbasis teilweise mangelhaft war, die fiskalischen Kosten für die Ausweitung der verschiedenen Ausgabenkategorien unterschiedlich sind und keine Finanzierungskosten berücksichtigt wurden.



## 5.5 Internationale Erfahrungen mit fiskalischen Institutionen

Manche OECD-Länder kennen einen **mittelfristigen Budgetzyklus**, der sich in der Regel auf drei bis fünf Jahre erstreckt. Dieser mittelfristige Ansatz entstammt der Überlegung, dass jährliche Budgets die ohnehin überwiegend kurzfristig agierende Politik noch betonen und die mittel- bis langfristigen Nutzen und Kosten politischer Entscheidungen vernachlässigen. Mehrjährige Budgets zwingen hingegen einerseits dazu, die Folgekosten von politischen Entscheidungen über einen längeren Zeitraum zu analysieren und Ineffizienzen, die aus einer jährlichen Finanzierung von mehrjährigen Investitionen entstehen, zu vermeiden. Andererseits wirken sie der tendenziellen Bevorzugung kurzfristig wirkender Maßnahmen vor solchen, deren positive Effekte sich erst längerfristig einstellen (wie dies insbesondere bei wachstumsfördernden Maßnahmen der Fall ist), entgegen. Flankierend bedarf es bei der mehrjährigen Budgetplanung einer regelmäßigen Evaluierung der Ausgabenentwicklung, um die Ausgabenkontrolle zu erleichtern und die Fiskaldisziplin zu verbessern.

In mehreren Ländern (Großbritannien, Neuseeland, Australien, in den Niederlanden und den nordischen Ländern der OECD) ist es den ausführenden Stellen im Budgetvollzug erlaubt, diskretionäre Entscheidungen im Rahmen von **vereinbarten Obergrenzen** zu treffen und so die Mittel zwischen Ausgabenkategorien und teilweise auch zwischen Fiskaljahren zu verschieben. Üblicherweise unterliegt die Verschiebung in andere Finanzjahre aber gewissen Grenzen, in manchen Ländern werden kalkulatorische Zinsen für Vorziehungen oder Verlagerungen von Ausgaben ins nächste Jahr verbucht. Diese flexiblen Regelungen wirken dem sonst unvermeidlichen Ausgabenanstieg zum Jahresende entgegen, die nach sparsamer unterjähriger Gestion getätigt werden, um das Budget auszuschöpfen. Wesentlich ist dabei auch, dass Einsparungen in einem Jahr nicht mit Budgetkürzungen im nächsten Jahr "bestraft" werden (Atkinson – Van den Noord, 2001).

In **einzelnen OECD-Ländern** sind folgende fiskalische Regeln anzutreffen:

- In *Schweden* setzt das Parlament nominelle Ausgaben Grenzen für 27 Ausgabenkategorien in einem dreijährigen Zyklus. Unter diesen Ausgabenkategorien sind etwa auch die Sozialausgaben, nicht jedoch die Zinsausgaben zu finden (Kennedy et al., 2001, Hemming – Kell, 2001).
- In *Kanada* sind Ausgabenüberziehungen in einem Jahr erlaubt, wenn sie in den nächsten zwei Jahren wieder ausgeglichen werden. Außerdem dürfen höhere Ausgaben getätigt werden, wenn sie durch höhere Einnahmen finanziert werden (Kennedy et al., 2001).
- Ein umfassender Rahmen für die gesamte Budgetentwicklung existiert in den *Niederlanden*: Einer seiner Eckpunkte sind Zielvorgaben für die Realtausgaben, die auf der Basis konservativer Wachstumsannahmen pro Jahr nur um 1,5% wachsen dürfen. Sollte dieser Wert überschritten werden, ist noch im gleichen Jahr gegenzusteuern. Ein weiterer Eckpunkt besteht in der klaren Trennung von Ausgaben- und Einnahmenentwicklung. Wer-

den mehr Einnahmen erzielt als geplant, darf der Überschuss nicht für die Finanzierung von zusätzlichen Ausgaben verwendet werden, sondern wird dem Schuldenabbau gewidmet (Fischer, 2001).

- In Neuseeland wurden die operativen Ausgaben mit 35% des BIP begrenzt (Hemming – Kell, 2001).
- In Finnland bestehen Ausgaben Grenzen, die auch den Schuldendienst und die Arbeitslosenunterstützung einschließen. Motivation hinter diesen Grenzen war, die Staatsausgaben real auf dem Niveau von 1999 einzufrieren. Darüber hinaus sollte ein struktureller Überschuss erzielt und die Schuldenquote in Prozent des BIP bis 2003 unter 50% gedrückt werden. Die Ausgaben Grenzen sind nur für das jeweils nächste Jahr bindend, werden aber auf drei Jahre im Voraus festgelegt (Hemming – Kell, 2001).
- In der Schweiz wurde per Referendum eine "Schuldenbremse" als flexibles Instrument zur Begrenzung der öffentlichen Verschuldung eingeführt und in der Verfassung niedergeschrieben. Erstmals 2003 angewendet, legt eine Ausgabenregelung fest, dass die Ausgaben maximal dem Produkt aus den Staatseinnahmen und dem Output-Gap entsprechen dürfen. Letzterer wird gemessen als reales Trend-BIP im Verhältnis zum tatsächlichen realen BIP. In einer Rezession mit Unterauslastung der Produktionskapazitäten ist der Output-Gap tendenziell größer als 1 und die Staatsausgaben dürfen über den Einnahmen liegen. Umgekehrt müssen die Ausgaben in einer Hochkonjunkturphase unter den Einnahmen bleiben. Dieser Mechanismus unterscheidet nicht zwischen Primärausgaben und Zinszahlungen für die Staatsschuld, die maximalen Gesamtausgaben beinhalten vielmehr beide Komponenten. Allerdings kann außergewöhnlichen Umständen, etwa einer unerwartet tiefen Rezession oder einer Naturkatastrophe, Rechnung getragen werden: Stimmen beide Kammern des Parlaments zu, sind ausnahmsweise höhere Ausgaben möglich. Mit Hilfe eines Stabilisierungskontos werden Abweichungen zwischen geschätzter und tatsächlicher Budgetentwicklung verfolgt und die Verbindung zwischen mehreren Budgetjahren hergestellt. Außergewöhnliche Einnahmen müssen zur Rückzahlung von Schulden verwendet werden und dürfen nicht neue laufende Ausgaben finanzieren (Brandner et al., 2005).

Einige Länder haben Schritte gesetzt, um die **Marktmechanismen** innerhalb des öffentlichen Sektors zu stärken, etwa durch Privatisierung, Contracting-out und Wettbewerb des öffentlichen mit dem privaten Sektor. Besonders hervorstechend sind die Beispiele aus folgenden Ländern:

- In Neuseeland ist man am weitesten gegangen, indem hier zwischen den obersten Beamten der Ministerien und Politikern hinsichtlich der Leistungen der Ministerien Verträge ähnlich den Verträgen in privatwirtschaftlichen Beziehungen abgeschlossen wurden. Die zentrale Herausforderung bei der Formulierung dieser Verträge war die Definition und Messung der Leistungen, die die Ministerien zu erbringen haben. Ein Problem bei der Vertragsgestaltung war der mangelnde Anreiz im öffentlichen Sektor, Effizienzerhö-

hungen in niedrigere Preise umzusetzen. Wird nämlich die Dividende aus der Effizienzerhöhung den Managern bzw. Behörden weggenommen, entsteht kein Anreiz, die Effizienz zu steigern. Wird andererseits die Dividende den Behörden und Managern überlassen, entsteht ein Anreiz für zusätzliche Leistungen, die zunächst nicht im Vertrag vereinbart waren (Atkinson – van den Noord, 2001).

- Das Kontraktmanagement in *Dänemark* ist jenem in *Neuseeland* ähnlich: In Verträgen im Rahmen der öffentlichen Verwaltung werden bestimmte Effizienzsteigerungen vorgegeben und bei Erfüllung im Gegenzug Handlungsspielräume in der Aufgabendurchführung und Budgetgarantien für mehrere Jahre eingeräumt. Die Kontrakte beinhalten Aufgaben sowie Rechte und Pflichten der jeweiligen Behörde, zusätzlich Verfahrensindikatoren und Indikatoren für die Servicequalität. Darüber hinaus werden gewisse Berichtspflichten festgelegt. Die Verträge waren nicht rechtlich bindend, konnten von den Ministern jederzeit widerrufen werden und enthielten auch keine Sanktionen bei Nicht-Einhalten des Vertrages. Die Formulierung der Kontrakte war ein sehr ressourcenaufwendiger Prozess. Wie auch in *Neuseeland* lag das größte Problem darin, operationale, am Ergebnis orientierte Anforderungen an die Behörden bzw. Agenturen zu formulieren, die alle Aufgaben der jeweiligen Einheit abbildeten. Dennoch waren laut einem Bericht des dänischen Finanzministeriums die Ergebnisse durchwegs positiv – sowohl hinsichtlich der Zielerreichung (höhere Effizienz und Kundenorientierung) als auch im Hinblick auf die Entwicklung von Managementinstrumenten für den öffentlichen Sektor (Wieser, 1998).

Gezielte Reformen gab es in mehreren Ländern auch im Bereich der **Personalausgaben**. Sie betrafen die Anpassung der Lohnstruktur, der Beschäftigungsbedingungen und der Karriere-möglichkeiten an diejenigen im privaten Sektor. Privatrechtliche Verträge werden zulasten des Beamtentums forciert, Bezahlung und Arbeitsplatzeinstufungen werden anreizkompatibler gestaltet, die Bezahlung stärker mit Leistungsindikatoren verknüpft. In manchen Ländern (z. B. *Schweden* und *Neuseeland*) haben die einzelnen Ministerien die Möglichkeit, mit ihren Arbeitnehmern über Bezahlung und Arbeitsbedingungen zu verhandeln, manche Leiter von Organisationseinheiten erhalten Entscheidungspouvoir bei der Einstellung von Beschäftigten.

In der *Schweiz* werden in der öffentlichen Verwaltung **Bonuszahlungen** in Verbindung mit Globalbudgets verwendet, um Kosten zu minimieren. Von den Ämtern können Differenzen zwischen Planausgaben und Jahresabschluss, soweit sie auf endogene Faktoren zurückzuführen sind, entweder für bestimmte Einmalleistungen (besondere Anschaffungen, Kurse o. Ä.) verwendet werden, oder es können Rückstellungen über ein oder zwei Jahre gebildet werden. Haben die Verwaltungseinheiten belegt, dass Mehrerlöse nicht exogene Ursachen haben und Einsparungen endogen verursacht sind, legt die Zentralbehörde die Höhe der Rückstellung fest. Nach einem oder zwei Jahren kann ein bestimmter Prozentsatz an die Mitarbeiter als Bonus ausgezahlt werden. In *Zürich* wurde dieses Bonussystem erstmals 1997 eingeführt (Wieser, 1998). Allerdings gibt es nach knapp zehn Jahren Erfahrung mit diesem Pilotprojekt auch Anpassungserfordernisse. So sieht man nun davon ab, Globalbudgets flächen-

deckend einzuführen. Insbesondere in der Anfangsphase der Globalbudgets scheint es zu Problemen gekommen zu sein, weil das Parlament diese nicht als Kontroll- und Führungsinstrument betrachtet hat, sondern als Möglichkeit der Einflussnahme auf den Zürcher Stadtrat. Als Erfolge der Verwaltungsreform sieht der Stadtrat in Zürich das höhere Kostenbewusstsein, die Zunahme des unternehmerischen Denkens in der Verwaltung sowie die höhere Kundenorientierung (Hosp, 2005).

In Kanada besteht ein **Incentive Award Plan**, der öffentlich Bedienstete und Bürger ermuntert, Vorschläge zur Verbesserung der Verwaltungsarbeit zu machen. Für die Beschäftigten können sich diese Vorschläge in formellen Auszeichnungen und monetären Belohnungen niederschlagen, die zwischen 50 CD\$ und 15.000 CD\$ liegen können. Im Fiskaljahr 1992/93 wurden 745 Personen mit insgesamt 392.611 CD\$ belohnt (Wieser, 1998).

**Zusammenfassend** kann festgehalten werden, dass sich in den einzelnen Ländern ganz unterschiedliche Instrumente entwickelt haben, die die budgetäre Kontrolle über mehrere Jahre hinweg unterstützen. Die Erfahrungen damit sind durchaus nicht einheitlich, aber dort überwiegend positiv, wo etwa Regeln für die Ausgabenkontrolle mit festen (verfassungsmäßig abgesicherten) institutionellen Rahmenbedingungen flankiert werden. Angesichts der unterschiedlichen nationalen Voraussetzungen erscheint es nicht sinnvoll, positive Erfahrungen in einem Land direkt auf andere Länder zu übertragen, wohl aber, in einem Benchmarking-Prozess die Vor- und Nachteile einzelner Modelle gegeneinander abzuwägen. Mit der geplanten Haushaltsrechtsreform übernimmt Österreich viele Erfahrungen und Elemente aus der internationalen Diskussion (siehe dazu Abschnitt 5.1)

## **5.6 Österreichische Ansätze zur Verbesserung der Qualität der öffentlichen Finanzen**

### *5.6.1 Charakteristika der österreichischen Finanzverfassung*

Ein Gutteil der Regelungen zur Verteilung der Aufgaben im Staat zwischen den Gebietskörperschaften und die Finanzierung dieser Aufgaben findet sich in der österreichischen Finanzverfassung, und zwar insbesondere in Art. 13 des Bundes-Verfassungsgesetzes (B-VG) sowie im Finanzverfassungsgesetz 1948. Letzteres enthält grundlegende Bestimmungen über die Kostentragung, wonach jede Gebietskörperschaft jenen Aufwand trägt, der sich aus der Besorgung ihrer Aufgaben ergibt (Konnexitätsprinzip). Die konkrete Verteilung der Besteuerungsrechte und der Einnahmen erfolgt durch das Finanzausgleichsgesetz (FAG), das die Aufteilung jeweils für mehrere Jahre festsetzt. Gemäß Zweckzuschussgesetz 2001 (zuletzt geändert mit BGBl I 156/2004) gewährt der Bund den Ländern für die Finanzierung der Förderung des Wohnbaus und der Wohnhaussanierung sowie von Infrastrukturinvestitionen und Maßnahmen zur Verminderung des Ausstoßes von Treibhausgasen jährlich zweckgebundene Zuschüsse. In einem eigenen Bundesverfassungsgesetz aus 1998 (BGBl I 1998/61) werden die Gebietskörperschaften ermächtigt, Vereinbarungen über einen Konsultationsmechanismus und einen

Stabilitätspakt zu schließen. Auf dieser Basis wurden zwischen Bund, Ländern und Gemeinden zwei Vereinbarungen abgeschlossen:

- i. die "Vereinbarung über einen Konsultationsmechanismus" (BGBl I 35/1999), die Regelungen über die Kostentragung der Gebietskörperschaften mit entsprechenden Informations- und Konsultationspflichten enthält;
- ii. der "Österreichische Stabilitätspakt 2001" (BGBl I 39/2002) – mit einer Verlängerung 2005, die Ende 2008 ausläuft – der die innerstaatliche Haushaltskoordinierung, die mittelfristige Orientierung der öffentlichen Haushalte sowie die Aufteilung von Defizitquoten und europäischen Sanktionslasten zwischen den Gebietskörperschaften regelt und bei Abweichungen mit Strafzahlungen belegt.

Mit diesen innerösterreichischen Vereinbarungen wurde den europarechtlichen Verpflichtungen entsprochen, eine nachhaltige Entwicklung der öffentlichen Haushalte zu gewährleisten.

Im österreichischen **Verfassungskonvent** widmete sich ein eigener Ausschuss 10 der "Finanzverfassung", um Kritikpunkten an der gegenwärtigen österreichischen Finanzverfassung zu begegnen und einen konsensualen Ausgleich zwischen den wichtigsten Interessengruppen herbeizuführen. Im Hinblick auf die *Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften* sind insbesondere folgende Punkte zu erwähnen (vgl. *Handler – Schratzenstaller, 2005*):

- *Kramer (2004)* bemängelt, dass die österreichische Finanzverfassung in keinem konsistenten Zusammenhang zur Aufgabenzuordnung des Kompetenzkatalogs steht: Der Bund verfüge über eine hohe Koordinationskompetenz, wodurch die Möglichkeiten der Länder und Gemeinden eingeschränkt würden, regionale und lokale Ausgabenpräferenzen mit den Finanzierungsquellen abzustimmen. Dies verletze den Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz. Im Österreich-Konvent wurde daher vorgeschlagen, auf den einzelnen staatlichen Ebenen die Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung zusammenzuführen. Der Bundesgesetzgeber wäre dann auf die Regelung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern (einschließlich der Gemeinden des jeweiligen Landes) beschränkt, dem Landesgesetzgeber würde eine umfassende Kompetenz für die Finanzbeziehungen zwischen Land und Gemeinden eingeräumt.
- Der Selbstfinanzierungsanteil vor allem der Länder aus eigenen Einnahmen (vor allem Steuern) ist im internationalen Vergleich unüblich gering, dagegen sind ihre Transfereinnahmen von überragender Bedeutung. *Thöni (2002)* spricht von einem "Transferchaos", weil die fiskalischen Verflechtungen zwischen den föderalen Ebenen zu wenig transparent seien.
- Der in der Bundesverfassung verankerte Gleichbehandlungsgrundsatz setzt den Möglichkeiten des Wettbewerbs zwischen den Regionen enge Grenzen.
- Dem Finanzausgleich fehlen Anreize zur effizienten Aufgabenerfüllung, zu Kostenvergleichen und zum Benchmarking, weshalb ihm maßgebliche Steuerungsimpulse abzusprechen sind.

Für die *öffentlichen Haushalte insgesamt* wurde in Anlehnung an die Erfahrungen in der Schweiz (siehe Abschnitt 5.5) eine "Schuldenbremse" diskutiert, die eine Begrenzung der Staatsverschuldung unterstützen und prozyklisches Verhalten der Budgetpolitik verhindern soll. Die Steuerung erfolgt über die Ausgabenseite, doch folgen diese nicht einem isolierten, ex ante festgelegten Pfad, sondern werden zur Einnahmenseite und zu einem Konjunkturfaktor in Beziehung gesetzt. Jährlich wird ein höchstzulässiger Ausgabenplafond festgelegt, der den geschätzten (konjunkturbereinigten) Einnahmen entspricht. Dies erzeugt im Konjunkturmehrpunkt Budgetüberschüsse und im Tiefpunkt Defizite, die über ein Ausgleichskonto abgerechnet werden. Die Implementierung dieser Regel würde die nominelle Staatsschuld über den Konjunkturzyklus stabilisieren, eine prozyklische Haushaltspolitik verhindern und die Schuldenquote senken (vgl. auch *Brandner et al., 2005*).

Die Diskussionen im Österreich-Konvent haben bisher zu keinem abschließenden Ergebnis geführt.

### 5.6.2 Ein neues österreichisches Haushaltsrecht

Im österreichischen Parlament wird derzeit eine Verfassungsnovelle zur **Haushaltsrechtsreform** diskutiert, die einen verbindlichen, aber flexiblen mehrjährigen Finanzrahmen für die budgetierenden Organisationseinheiten vorsieht. Der Finanzrahmen ist verbindlich im Sinne eines technischen Planungsinstruments, das die politischen Prioritäten darlegt und die dazugehörigen Ausgaben festschreibt. Überschreitungen sind nur in Krisensituationen (im Verteidigungsfall und bei Gefahr im Verzug) möglich. Allerdings können die Obergrenzen für Ausgaben, die stark von der konjunkturellen Situation beeinflusst sind, abhängig von der Konjunktur variabel angepasst werden. Welche Ausgabenkategorien als stark konjunkturabhängig gelten, wird per Verordnung festgelegt; es sind dies auf jeden Fall die gesetzliche Pensionsversicherung, die gesetzliche Arbeitslosenversicherung und der Finanzausgleich. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass die Ausgabenseite nicht prozyklisch wirkt.

Das Bundesfinanzrahmengesetz wird das bisherige Budgetprogramm ersetzen. Es ist insofern flexibel, als Abänderungen per Gesetz möglich sein werden. Der Finanzrahmen selbst ist auf vier Jahre ausgelegt und wird in jedem neuen Jahr um ein Jahr vorgeschoben. Die Aufteilung der Mittel innerhalb der 6 Rubriken (Recht und Sicherheit; Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie; Bildung, Forschung, Kunst und Kultur; Wirtschaft, Infrastruktur und Umwelt; Kassa und Zinsen) ist nur für das Folgejahr verbindlich, für die weiteren Jahre gilt die Aufteilung indikativ und nur die Gesamtbeträge sind verbindlich. Nicht ausgeschöpfte Ausgaben werden mit wenigen Ausnahmen einer Rücklage zugeführt, die nicht weiter zweckgebunden ist. Rücklagen werden ab der Zuführung nicht mehr finanziert, wodurch Finanzierungskosten gespart werden. Die Möglichkeit der Rücklagenbildung wird als zentrales Anreizelement für Effizienzsteigerungen angesehen: Mit Zustimmung des Finanzministers dürfen Einsparungen der tatsächlichen gegenüber den geplanten Ausgaben in späteren Finanzjahren verbraucht werden.

Schon in der **bisherigen Gesetzeslage** ist eine Entwicklung zu mehr Flexibilisierung im Budgetvollzug zu erkennen, wie die folgenden beiden Beispiele zeigen:

- *Ausgliederungen*: Darunter versteht man die Übertragung von Aufgaben und Personal auf einen neu geschaffenen Rechtsträger. Die finanziellen Beziehungen scheinen im Bundeshaushalt nur mehr als Gesamtsummen oder netto als Abgangsdeckung bzw. Gewinnabfuhr auf (Pasterniak, 2006). Die positive Komponente dieser Maßnahme (die erwartete Effizienzsteigerung) wird dadurch getrübt, dass Ausgliederungen oftmals vordergründig sind und bloß der Budgetkosmetik dienen: Dies hilft in der politischen Diskussion einerseits, die Entwicklung des Bundesbudgets moderater darzustellen und damit einer Erwartung aus der multilateralen Überwachung der EU besser nachzukommen, und andererseits, die Anzahl der in den Ministerien beschäftigten Beamten zu verringern und damit der innenpolitischen Vorgabe nach Konsolidierung der Beschäftigung im öffentlichen Sektor zu entsprechen.
- *Flexibilisierungsklausel*: Die gegenseitige Deckungsfähigkeit der Ausgabenansätze wird im Rahmen der Flexibilisierungsklausel für Aufgabenbereiche, die per Verordnung festgelegt werden, erhöht. Die zuständigen Organisationseinheiten (z. B. Ministerien) erhalten ein Globalbudget zur Verfügung, das sie selbst verwalten. Ziel ist die Erhöhung des Spielraums und der Verantwortung bei der Ressourcenverwaltung. Die Flexibilisierung ist out-putorientiert, d. h. sie wird von mehrjährigen Leistungsvereinbarungen über Ziele und Ressourcen der betreffenden Organisationseinheit begleitet. Im Unterschied zu Ausgliederungen gibt es hier keine selbständige Gesellschaft mit eigener Buchhaltung, die Flexibilisierung ist rein intern (Pasterniak, 2006).

### 5.6.3 Budgetäre Konzepte zur Ausgabenkontrolle

Folgt man der Darstellung von Mandl (2004), dann wendet die österreichische Wirtschaftspolitik eine **Drei-Säulen-Strategie** zur Verbesserung der Qualität der öffentlichen Finanzen an: (i) Budgetausgleich über den Konjunkturzyklus, (ii) Reduzierung der Abgabenquote (Steuern und Sozialabgaben) von 44,6% des BIP im Jahr 2001 auf 40% bis 2010 und (iii) Anhebung des gesamtwirtschaftlichen Wachstumspfad durch angebotsseitige Maßnahmen. Alle drei Punkte liegen auf der Linie der Lissabon-Strategie, sie sind aber nicht ohne weiteres gleichzeitig umsetzbar. Budgetausgleich und Senkung der Abgabenquote bedeuten, dass auch die Staatsausgabenquote gesenkt werden muss. Um den Wachstumspfad anzuheben, bedarf es daher entweder einer Ausgabenumschichtung innerhalb des Budgets oder nichtfinanzieller Maßnahmen.

Als Hintergrund zu möglichen Ausgabenumschichtungen wird in Österreich ein **dynamischer Ansatz** verfolgt, der auf folgender Dreiteilung der Staatsausgaben beruht:

- *Vergangenheitsbezogene Ausgaben*: Sie leiten sich aus Ereignissen in der Vergangenheit ab, wie etwa die Zinszahlungen für die Staatsschuld oder die Pensionszah-

lungen an die öffentlich Bediensteten, und gehören weitgehend zu den Umverteilungsinstrumenten.

- *Gegenwartsbezogene Ausgaben*: Diese Ausgaben dienen überwiegend der Systemerhaltung in Bereichen wie allgemeine Verwaltung, innere und äußere Sicherheit, Justizwesen, Gesundheitswesen und soziale Transfers. Sie sind zumindest teilweise auch für die Bewahrung des gegebenen Wachstumspotenzials erforderlich.
- *Zukunftsorientierte Ausgaben*: In diese Kategorie fallen Ausgaben, von denen das künftige Wachstumspotenzial direkt abhängt, also insbesondere Ausgaben für Bildung, Forschung und Entwicklung sowie Infrastrukturinvestitionen.

Aus dieser Kategorisierung ergeben sich im Lichte der Lissabon-Strategie die folgenden **wirtschaftspolitischen Empfehlungen**: (i) vergangenheitsbezogene Ausgaben sollen so weit wie möglich vermieden werden, (ii) gegenwartsbezogene Ausgaben sollen einer permanenten Überprüfung auf Effizienz unterliegen, und (iii) zukunftsorientierte Ausgaben sollen im Rahmen der gesamtwirtschaftlichen Budgetbeschränkung ausgeweitet werden. Für diese Gliederung liegen allerdings keine international vergleichbaren Daten vor, auch in Österreich wird sie nur dem Grunde nach angewendet.

Das österreichische Parlament hat seit dem Beschluss über die Lissabon-Strategie mehrere **Maßnahmenpakete** verabschiedet, die zwar weitgehend auf die kurzfristige Wirtschaftsbelebung ausgerichtet waren, die aber auch für die Lissabon-Ziele relevant sind. Die wichtigsten Maßnahmenbereiche waren:

- Verwaltungsreform
- Pensionsreform
- Liberalisierung der Energiemärkte
- Steuerreform in zwei Etappen
- Konjunkturbelebungs Pakete I und II
- Wachstums- und Standortpaket
- Gründung der Nationalstiftung für Forschung, Technologie und Entwicklung und Errichtung der Österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft
- Arbeitsmarktreformpaket

Die verschiedenen Maßnahmenbereiche werden von Mandl (2004) den drei Ausgabenkategorien beispielsweise wie folgt zugeordnet: Das wichtigste Maßnahmenpaket zur Eindämmung der **vergangenheitsbezogenen Ausgaben** war wohl die *Pensionsreform* des Jahres 2003. Sie brachte eine schrittweise Anhebung des gesetzlichen Pensionsalters, die allmähliche Abschaffung von Frühpensionen sowie Incentives zugunsten eines späteren Pensionsantritts. Zusätzlich wurden die Anreize gesetzt, damit die zweite und dritte Säule der Altersversorgung stärker ausgebaut wird.

Bei den **gegenwartsbezogenen Ausgaben** wurde durch die *Verwaltungsreform* versucht, die Ausgabendynamik zu brechen. Zu diesem Zweck wurde auf der Bundesebene die Einführung



moderner Managementsysteme forciert, der Personalstand reduziert und die Verwaltungsstrukturen vereinfacht. Weniger erfolgreich waren bisher jene Reformbereiche, in denen auch die nachgelagerten Gebietskörperschaften mitwirken, also insbesondere beim Gesundheitswesen und ganz allgemein bei der Aufgabenverteilung im Zusammenhang mit den Finanzausgleich.

Zur Verstärkung der **zukunftsorientierten Ausgaben** trug ein breites Spektrum von Maßnahmen bei. Es umfasst im *Infrastrukturbereich* den Ausbau des Schienenverkehrs und den Lückenschluss im übergeordneten Straßenverkehr. Im *Bildungsbereich* kam es zur Reorganisation der Universitäten, die seit Anfang 2004 im Rahmen von Budgetvorgaben durch den Bund autonom sind. Für den *Forschungsbereich* wurden erhebliche zusätzliche Mittel reserviert und die Organisation der Forschungsförderung erneuert: In die seit Anfang 2004 tätige Nationalstiftung für Forschung, Technologie und Entwicklung wurden Mittel aus Zinserträgen des ERP-Fonds und aus der Oesterreichischen Nationalbank eingebracht. Die Errichtung der Österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft soll die bisherigen Aktivitäten wirtschaftsnaher Forschungsförderungs-Organisationen mit dem Ziel zusammenführen, in der Forschungsförderung ein One-Stop-Shop-System einzuführen. Mit diesen Maßnahmen soll die österreichische Forschungsquote ganz im Sinne der Lissabon-Strategie bis 2010 auf 3% des BIP angehoben werden.

Übersicht 17 zeigt die kontinuierliche Aufwärtsentwicklung der Forschungsquote in den letzten Jahren. Für 2006 erwartet Statistik Austria einen Wert von 2,43% des BIP, d. i. etwas unter dem Zielwert von 2,5% des BIP. Der Anteil des öffentlichen Sektors liegt knapp über einem Drittel der gesamten Forschungsausgaben. Der Zielwert der Lissabon-Strategie von einem Drittel wurde nur 2002 erreicht, seither nimmt der Staatsanteil ohne Unterbrechung wieder leicht zu. Darin spiegelt sich das Bestreben, die Forschungsquote insgesamt zu erhöhen – dies gelingt Österreich offenbar besser, als mit den staatlichen Forschungsmitteln Anreize für die unternehmerische Forschung zu setzen.

Übersicht 17: Entwicklung der österreichischen Forschungsausgaben in % des BIP

Jahr	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006*)
Forschungsausgaben in % des BIP	1,88	1,91	2,04	2,12	2,20	2,27	2,35	2,43
Anteil des öffentlichen Sektors in %	37,5	36,7	37,1	32,7	33,8	35,0	35,9	36,9

Q: BMBWK/BMVIT/BMWA, Österreichischer Forschungs- und Technologiebericht 2005. \*) Schätzung der Statistik Austria, Forschung und experimentelle Entwicklung: Globalschätzung 2006 vom 20.4.2006.

Die allmähliche Verringerung der Ausgabenquote (siehe Übersicht 15) hat eine Reihe weiterer Maßnahmen ermöglicht, die letztlich zu den Lissabon-Zielen beitragen werden. So konnte die **Steuerreform 2004/2005** finanziert werden, die in zwei Etappen umgesetzt wurde. Die erste Etappe umfasste eine Steuerfreistellung bis zu einem Bruttojahreseinkommen von 14.500 €, die Senkung der Lohnnebenkosten für ältere Arbeitnehmer, Begünstigungen bei der Besteuerung nicht entnommener Gewinne bis 100.000 € für einkommensteuerpflichtige Unterneh-

mer/Unternehmen, die Abschaffung der 13. Umsatzsteuervorauszahlung sowie die Absetzbarkeit von Studiengebühren und Internetzugängen. In der zweiten Etappe folgten die Senkung des nominellen Körperschaftsteuersatzes ab 1. Jänner 2005 von 34% auf 25%, die Einführung einer (auch die Verwertbarkeit ausländischer Verluste zulassenden) Gruppenbesteuerung, die Vereinfachung des Tarifsystems, die Abschaffung von Bagatellsteuern sowie eine günstigere Besteuerung von Agrardiesel.

Das WIFO (*Breuss et al.*, 2004) hat in einer Bewertung der Steuerreform 2004/05 folgende Einschätzung der mittelfristigen quantitativen Wirkungen abgegeben (kumulierte Abweichungen von der Basislösung ohne Steuerreform):

Wirkung auf ...	Dimension	Im 2. Jahr (2005)	Im 5. Jahr (2008)
Bruttoinlandsprodukt	in %	0,27	0,43
Unselbständig Beschäftigte	in %	0,12	0,14
	in 1.000	3,89	4,36
Arbeitslosenquote	in Prozentpunkten	-0,08	-0,09
Arbeitslose	in 1.000	-2,69	-3,04
Finanzierungssaldo des Staates	in Prozentpunkten	-0,73	-0,95

Schon vor der Steuerreform waren konjunkturbelebende Maßnahmen beschlossen worden, die aber teilweise auch auf den Abbau von Strukturmängeln und damit auf die langfristige Verbesserung der Standortqualität ausgerichtet waren. Im Rahmen der **Konjunkturbelebungsapakete I und II** sowie des **Wachstums- und Standortpakets 2003** wurden Steuerbegünstigungen für Betriebsneugründungen und -übertragungen, ein Forschungsfreibetrag bzw. eine Forschungsprämie erhöht bzw. eingeführt, eine zeitlich befristete Investitionszuwachsprämie gewährt und in der Gewerbeordnung der Berufszugang und Nebenrechte umfassend liberalisiert. Weitere Maßnahmen betrafen die Energiemarktliberalisierung und die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes über eine Neuregelung der Zumutbarkeitsbestimmungen, die Verkürzung der Vermittlungsdauer und eine Lohnnebenkostensenkung für ältere Arbeitnehmer.

Die **OECD** (2005) hat sich in ihrem letzten Österreich-Bericht ausführlich mit der Entwicklung der Fiskalpolitik in diesem Land befasst und grundsätzlich eine positive Einschätzung dazu abgegeben. Kritik wurde u. a. an der unzureichend ausgeprägten Wachstumsorientierung bei den öffentlichen Ausgaben geäußert, deren Wirkungen außerdem nur unzulänglich evaluiert würden. Obwohl die Organisation der Forschungsförderung durch die Gründung der Forschungsförderungsgesellschaft verbessert worden sei, bestünde weiterer Koordinierungsbedarf, insbesondere mit den einschlägigen Aktivitäten der Bundesländer.

Die vom **WIFO** in einer Kurzstudie (*Aiginger*, 2005) vorgeschlagenen Maßnahmen sind konform oder sogar abgeleitet aus der Lissabon-Agenda. Zu den in der Studie vertretenen Grundsätzen gehören die Nachhaltigkeit der Budgetkonsolidierung, die Weiterentwicklung der sozialen

und regionalen Kohärenz sowie die Finanzierung wachstumsfördernder Maßnahmen aus Umschichtungen bei den bisherigen Ausgaben. Die empfohlenen Einzelmaßnahmen beziehen sich auf die Bereiche Innovation und Forschung, Aus- und Weiterbildung, Infrastruktur, Arbeitsmarktförderung und Anreizstrukturen, Betriebsgründungen und Umwelttechnologie.

So sehr Einzelmaßnahmen für die Verwirklichung von Zielsetzungen erforderlich sind, bedarf es für eine bleibende Anhebung des Wachstumspfadades einer darüber gelagerten, umfassenden Strategie, die die Konsistenz der Maßnahmen sicherstellt. "Nur eine langfristig konzipierte und konsequent verfolgte Strategie kann das Wachstum dauerhaft verändern. Nur eine Strategie, die kurzfristig Nachfrage schafft und langfristig das Produktionspotential und die Wettbewerbskraft der Volkswirtschaft insgesamt steigert, erhöht das Wachstum dauerhaft" (Aiginger, 2005: 2).

## 6. Zusammenfassende Bemerkungen

In der vorliegenden Studie wurde versucht, die in Österreich stattfindende Diskussion über die Reform der öffentlichen Finanzen von der Ausgabenseite her mit den *Erfordernissen der Lissabon-Strategie* zusammenzuführen und die Rahmenbedingungen aufzuzeigen, unter denen solche Reformen zur Steigerung des Wachstumspfad der österreichischen Wirtschaft – und damit indirekt auch der europäischen Wirtschaft – beitragen können. Die Lissabon-Strategie enthält eine Fülle von Hinweisen, wie die nationalen Regierungen und Parlamente über die Gestaltung ihrer öffentlichen Finanzen zur Anhebung des langfristigen Wachstumspfad in der gesamten EU beitragen können. Im Zentrum steht dabei das Konzept von der "Qualität der öffentlichen Finanzen". Bezogen auf die Staatsausgaben muss in der Umsetzung dieses Konzeptes versucht werden, "produktive" und "unproduktive" Ausgaben der öffentlichen Hand auseinanderzuhalten.

Die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Lissabon im März 2000 enthalten keine konkreten Hinweise auf das *theoretische Wachstumsmodell*, das die Staats- und Regierungschefs im Jahr 2000 bei der Formulierung ihres "neuen strategischen Ziels" im Kopf hatten, doch spricht die Vielzahl und die Art der dort angesprochenen wirtschaftspolitischen Maßnahmenbereiche für eines der endogenen Wachstumsmodelle. Dies steht nur scheinbar im Widerspruch mit dem neoklassisch orientierten Ausgangsmodell für die europäische Integration (Zollunion bei weltweitem Freihandel, Binnenmarktliberalisierungen etc.), weil schon vom Beginn an auch Verteilungsfragen (z. B. mit der Agrarpolitik) zu behandeln waren und mit zunehmender Breite und Tiefe des Integrationsprojektes auch öffentliche Güter (z. B. makroökonomische Stabilität) bereitzustellen und Fälle von Marktversagen (z. B. mit der Wettbewerbspolitik) zu lösen waren.

Die *endogene Wachstumstheorie* liefert viele Ansatzpunkte für wachstumspolitische staatliche Maßnahmen, doch muss auch akzeptiert werden, dass eine permanente Anhebung des Wachstumspfad nur unter bestimmten einschränkenden Annahmen zu erzielen ist. Das Wirtschaftswachstum hängt zwar einerseits von den Marktbedingungen und der Marktmacht der Unternehmen beim Absatz ihrer Produkte ab, wird aber andererseits auch von den Produktionsbedingungen mit bestimmt, die dem staatlichen Einfluss unterliegen: Bildung, Forschung, Innovationen und die physische Infrastruktur beeinflussen sowohl das Spektrum der Produktionsmöglichkeiten als auch die Kosten der Produktion selbst.

Die Schlussfolgerungen von Lissabon enthalten eine Vielzahl von Zielen, Zwischenzielen und Instrumenten, die nur durch Staatseingriffe verwirklicht bzw. angewendet werden können. Dadurch wurde dem *öffentlichen Sektor indirekt eine Schlüsselrolle* in der Umsetzung der Lissabon-Strategie zugeordnet. Mit der Betonung von Politikeingriffen in den Wirtschaftsprozess bekennt sich die EU – wie schon beim Luxemburg-Prozess für die Beschäftigung und dem Cardiff-Prozess für Strukturreformen – umfassend zu staatlichen Interventionen, um den lang-

fristigen Wachstumspfad zu erhöhen und kurzfristig das Produktionspotenzial auszulasten. Dabei wird angebotsorientierten Maßnahmen ein deutlicher Vorzug vor reiner Nachfragepolitik gegeben. Vom Staat wird insbesondere gefordert, dass er einen wachstumsfreundlichen Regulierungsrahmen zur Verfügung stellt, öffentliche Güter selbst produziert oder wenigstens finanziert, sich aber im Übrigen nicht in die Gestion der privaten Wirtschaft einmischt. Einzige direkte Aussage in Lissabon zum Staatssektor war, dass die Qualität und Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung sowie der Rechtsvorschriften im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinschaft zu überprüfen wäre. Auf dieser Basis sollte ein europäisches Benchmarking- und Best-Practices-System festgelegt werden.

Der *Bedarf an staatlicher Intervention* – sei es zur Produktion öffentlicher Güter oder weil der Staat in bestimmten Bereichen am effizientesten agiert – ist einem ständigen Wandel ausgesetzt, der von technologischen Neuerungen ebenso abhängt wie von der Organisation der Märkte. Dies hat die Auslagerung von staatlichen Aktivitäten in den privaten Sektor selbst in Bereichen begünstigt, die noch bis vor kurzem als Kernaufgabe des Staates betrachtet worden sind (Teile des Ausbildungssystems, Versorgungs- und Entsorgungsdienste auf kommunaler Ebene, Sicherheitsdienste, die Errichtung und Verwaltung von Gefängnissen etc.). Es sollte daher von Zeit zu Zeit geprüft werden, ob bisher von der öffentlichen Hand zentral erbrachte Leistungen effizienter von unteren staatlichen Ebenen oder vom privaten Sektor produziert werden können. Ähnliche Überlegungen gelten wohl auch für die allfällige Verlagerung von bisher dezentral erstellten Leistungen zum privaten Sektor oder zu einer oberen staatlichen Ebene.

Die Zuordnung von Aktivitäten zum öffentlichen oder zum privaten Sektor bestimmt die *Größe von Staatssektoren*, die zum Teil für die Wachstumswirkungen verantwortlich ist: In Industriestaaten mit bereits weit ausgebautem öffentlichem Sektor wirken weitere Erhöhungen des Staatsanteils eher negativ auf das Wirtschaftswachstum. Viele Studien lassen den Schluss zu, dass es eine (je nach Entwicklungsstand von Land zu Land unterschiedliche) "optimale" Größe des Staatssektors gibt, jenseits welcher weitere Erhöhungen der Staatsausgaben – in Abhängigkeit vom bereits akkumulierten öffentlichen Kapital – kontraproduktiv sind.

Ein Charakteristikum der Lissabon-Strategie ist ihr Versuch, Wachstumspolitik als eine *integrierte Strategie* zu verstehen, zu formulieren und umzusetzen. Möglichst viele Instrumente, die auf den Wachstumspfad der Wirtschaft Einfluss nehmen können, sollen parallel und in Abstimmung miteinander eingesetzt werden. Dies ist eine besondere Herausforderung für die öffentliche Hand, weil sie in der Regel auch Ziele außerhalb der Wachstumspolitik verfolgt. Aber selbst im Rahmen einer integrierten Wachstumsstrategie müssen viele Zwischenziele gleichzeitig angepeilt werden, also neben dem langfristigen Wachstumspfad z. B. auch die laufende fiskalische Stabilität. Die Lissabon-Strategie sieht daher auch vor, dass nationale Wachstumspolitik auf der Grundlage makroökonomischer Stabilität erfolgen soll: Wo immer notwendig, sollten die Bemühungen zur Budgetkonsolidierung fortgesetzt werden, jedoch unter Ausnützung aller Möglichkeiten zur Effizienzverbesserung, insbesondere auch durch die

Überprüfung der Notwendigkeit von Staatsausgaben anstelle von Steuererhöhungen. Gleichzeitig soll der *Wachstumseffekt* der Staatsausgaben gesteigert werden, indem über Struktur-reformen die Ausgaben zu Humankapital, Forschung und Entwicklung sowie zu Investitionen in Innovation und Informationstechnologien verlagert werden.

Das zentrale Instrument der 2005 erneuerten Lissabon-Strategie sind die *Integrierten Leitlinien* für Wachstum und Beschäftigung 2005-2008. Für die Gestion der Staatsausgaben enthalten sie nur wenige direkte Anweisungen, doch können die meisten Leitlinien nicht ohne den Einsatz oder die Veränderung von Staatsausgaben umgesetzt werden. Die Empfehlungen der Lissabon-Strategie zur Fiskalpolitik enthalten einen *Stabilitätsaspekt* und einen *Struktur-aspekt*: Neben der langfristigen Haushaltskonsolidierung (Stabilitätsaspekt) als Voraussetzung für fiskalische Nachhaltigkeit sollen sich fiskalpolitische Maßnahmen vor allem der Verbesserung der Qualität und Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen (Struktur-aspekt) widmen. Im strukturellen Teil geht es insbesondere um die beschäftigungsfreundliche Gestaltung der Steuer- und Transfersysteme, die Umschichtung der öffentlichen Ausgaben zu Investitionen in Sach- und Humankapital sowie zu Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation und um die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen angesichts der abzusehenden demografischen Entwicklungen. Schließlich soll sichergestellt sein, dass die Steuerstrukturen und deren Wechselwirkungen mit den Leistungssystemen mehr Beschäftigung und höhere Investitionen bewirken.

Die Qualität der öffentlichen Finanzen hängt nicht nur von der fiskalischen Stabilität sowie der Struktur der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben ab, sondern auch von *institutionellen Rahmenbedingungen*. Um den Aufwärtstrend in den Staatsausgaben zu bremsen und das damit verbundene Verschuldungsproblem einzugrenzen, bestehen in allen Ländern gesetzliche und faktische Regeln, die den Entstehungs- und Umsetzungsprozess bei den staatlichen Haushalten lenken. Die Erfahrungen damit sind durchaus nicht einheitlich, aber dort überwiegend positiv, wo Regeln für die Ausgabenkontrolle mit festen (verfassungsmäßig abgesicherten) institutionellen Rahmenbedingungen ausgestattet sind. Angesichts der unterschiedlichen nationalen Voraussetzungen erscheint es nicht sinnvoll, positive Erfahrungen in einem Land direkt auf andere Länder zu übertragen, wohl aber, in einem Benchmarking-Prozess die Vor- und Nachteile einzelner Modelle gegeneinander abzuwägen. In den Nationalen Reformprogrammen vieler EU-Mitgliedstaaten findet sich auch die Veränderung von Regeln für die Budgeterstellung. Mehrere Länder führen eine mittelfristige Budgetplanung ein, teilweise werden dabei auch Ausgabengrenzen für bestimmte Ausgabenkategorien vorgegeben. Die Transparenz des Budgetprozesses soll durch verstärkte Kommunikation mit der Öffentlichkeit erhöht werden. Mit der geplanten Haushaltsrechtsreform übernimmt Österreich viele Erfahrungen und Elemente aus der internationalen Diskussion.

Dem Abbau von Doppelgleisigkeiten oder unnötigen Aufgaben und zur Verringerung von Ineffizienzen dienen auch Reformen im Bereich des *fiskalischen Föderalismus*. Mehrere Länder streben in den NRPs eine stärkere Zusammenführung von Ausgaben und Aufgaben und eine

Reform der Aufgabenverteilung zwischen den staatlichen Einheiten an. Auch sollen Public-Private-Partnerships in einigen Ländern stärker genützt werden, wozu nun die rechtliche und organisatorische Basis geschaffen wird. Die öffentlichen Beihilfen sind ebenfalls Gegenstand von Reformen.

Für wachstumsorientierte Strukturänderungen bei den Staatsausgaben bedarf es theoretisch einer Bewertung, ob solche Ausgaben "produktiv" (wachstumsträchtig) oder "unproduktiv" (wachstumsschädlich oder -neutral) sind. Für Zwecke der Wirtschaftspolitik ist eine solche Bewertung auf einer makroökonomischen Ebene nur sehr unbefriedigend zu erreichen, weil die Makrodaten nicht nach diesen Kriterien gesammelt werden. Das für die Entscheidung über konkrete Maßnahmen erforderliche Datenmaterial müsste aus mikroökonomischen Beobachtungen erstellt werden. Man müsste jede einzelne Ausgabe daraufhin überprüfen, ob sie wachstumsträchtig ist oder nicht. Als Beispiel könnten die oft als unproduktiv eingestuftten Verwaltungsausgaben herhalten, die aber in jenen Bereichen wachstumsrelevant sind, in denen sie der Erhaltung der öffentlichen Infrastruktur dienen.

Das vorliegende Projekt bleibt auf der Makroebene und nimmt damit die Unschärfen in Kauf, die mit einer nur sehr groben Zuordnung zu den *einzelnen Ausgabenkategorien* verbunden sind. In Verbindung mit endogenen Wachstumsmodellen empfiehlt sich eine Gliederung, die unter "produktiv" die Staatsausgaben für den Bildungsbereich, für Forschung und Innovation sowie für die physische Infrastruktur reiht. Wenig kontroversiell sind die Staatsaufgaben im *Bildungsbereich*, solange es sich um die mit hohen externen Effekten verbundene Grundausbildung handelt, die bis in den Universitätsbereich reichen kann. Investitionen in die Ausbildung gehören zu den wichtigsten Wachstumstreibern und stellen eine der wenigen Möglichkeiten der Wirtschaftspolitik dar, den Wachstumspfad langfristig spürbar anzuheben. Die meisten staatlichen *Forschungsausgaben* sind zu den privaten komplementär, sofern sich der Staat auf die Errichtung und Erhaltung einer funktionierenden Forschungsinfrastruktur und die Förderung der privaten Forschungsaktivitäten konzentriert. Diese Komplementarität gilt praktisch uneingeschränkt für den Bereich der Grundlagenforschung. Investitionen in die *physische Infrastruktur* haben meist einen positiven, wenn auch nicht sehr bedeutenden Effekt auf die gesamtwirtschaftliche Produktivitätsentwicklung. Am deutlichsten messbar ist der Einfluss bei der Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur. Besteht bereits eine entwickelte Infrastruktur, wird die Wirkung mit jeder zusätzlichen Investition abnehmen. Fraglich kann in allen diesen Bereichen sein, ob und inwieweit der Staat selbst als Anbieter der Dienstleistungen fungiert oder nur Incentives bzw. Finanzierungsmittel beisteuert.

Für die Wirtschaftspolitik bedeutet die hier getroffene Kategorisierung jedenfalls, dass von *Umrichtungen der Staatsausgaben* in Richtung dieser Ausgabenkategorien positive Beiträge zum langfristigen Wirtschaftswachstum erwartet werden können. Vergleicht man damit die Entwicklung der Ausgabenstrukturen in den einzelnen EU-Ländern seit Beginn des laufenden Jahrzehnts, dann sind (im Gegensatz zur Entwicklung in den 1990er Jahren) *kaum Prioritätensetzungen* in Richtung einer wachstumssteigernden Umstrukturierung der Staatsausgaben zu

erkennen. Im Gegensatz dazu setzt sich der Trend langfristig steigender Staatsausgaben im Sozialbereich fort, wogegen der Anteil der öffentlichen Investitionen an den Staatsausgaben tendenziell zurückgeht. Selbst in jenen Ländern, in denen etwa die Rückgänge der Zinszahlungen für die Staatsschuld (bedingt durch Budgetkonsolidierungen und das niedrige nominelle Zinsniveau) einen Spielraum für wachstumsorientierte Umschichtungen geschaffen hätten, wurde dieser überwiegend durch Ausweitungen des öffentlichen Konsums und von sozialen Transfers ausgeschöpft. Nur in wenigen Ländern existieren Budgetregeln, die sich an den Wachstumswirkungen der Staatsausgaben orientieren.

Für die Analyse der öffentlichen Ausgaben und ihres Zusammenhangs mit dem Wirtschaftswachstum stehen Daten in der Aufgabengliederung des COFOG und in der Gliederung nach Transaktionsarten laut ESVG 1995 zur Verfügung. Grundsätzlich unterstützt die COFOG-Gliederung eher makroökonomische und die ESVG-Gliederung eher mikroökonomische Fragestellungen und Analysen. Die COFOG-Gliederung mit ihren zehn Aufgabenbereichen ist sehr grob und lässt eine nur unscharfe Zuordnung zu "produktiven" und "unproduktiven" Staatsausgaben zu. Insbesondere die Behandlung von *Forschungs- und Entwicklungsausgaben* ist unbefriedigend, weil sie in der Kategorie "Allgemeine öffentliche Verwaltung" nur als Restgröße (sofern nicht schon in anderen Kategorien erfasst) und dann noch mit andern Positionen gemeinsam (z. B. mit Zinszahlungen für die Staatsschuld) ausgewiesen werden. Ebenso sind die *Infrastrukturausgaben* in der Kategorie "Wirtschaftliche Angelegenheiten" enthalten, die z. B. auch die Subventionen umfasst. Nur die *Bildungsausgaben* bilden eine eigene COFOG-Kategorie. Will man also diese drei Ausgabengruppen im Sinne der Lissabon-Vorgaben als "produktive" Ausgaben gemeinsam betrachten, müssen unterschiedliche Datenquellen herangezogen werden. Dies wiederum ist wegen der unterschiedlichen Datenabgrenzungen ebenfalls nicht unproblematisch.

Betrachtet man die *Gesamtausgaben des Staates*, dann bestehen für die von starken Unterschieden im Pro-Kopf-Einkommen geprägte EU 25 gewisse Hinweise auf das *Wagnersche Gesetz*, wonach im Zuge des Aufholprozesses eine allmähliche Ausweitung der Staatstätigkeit zu beobachten ist. Der positive Zusammenhang zwischen Staatsausgabenquote und Einkommensniveau wird ergänzt durch eine negative Beziehung der Staatsausgaben mit dem Wirtschaftswachstum: Die im Aufholprozess befindlichen neuen EU-Mitglieder haben eine noch vergleichsweise niedrige Staatsausgabenquote, wachsen aber rasch. Ein ähnliches Beziehungsmuster findet sich auch im Bereich der Sozialausgaben, die für die EU 25 insgesamt im Jahr 2004 ein Drittel der gesamten Staatsausgaben ausmachten. Die Korrelationen zwischen den genannten Größen können nicht kausal interpretiert werden, sie sind nur aus der dritten Kraft des "catching up" zu verstehen. Auf dieser Analysestufe gibt es auch keine Hinweise auf eine systematische Beziehung zwischen "produktiven" Staatsausgaben und Wirtschaftswachstum, die sich von jener mit "unproduktiven" Staatsausgaben unterscheiden würde.

Bei der Beurteilung der *Nationalen Reformprogramme* hält die Europäische Kommission auf der positiven Seite die angepeilte Verbesserung des Unternehmertums mit Schwerpunkten in



der Vereinfachung des Regulierungssystems, der Verringerung der administrativen Belastung der Unternehmen fest. Der verbesserte Zugang zur Finanzierung für KMUs sowie der Integration von Umweltaspekten und der Erhöhung der Energieeffizienz werden ebenso positiv hervorgehoben wie auch das Bemühen um eine Stärkung des IKT-Einsatzes. Andererseits wird bei der Intensivierung von F&E und Innovationen ein gewisser Nachholbedarf geortet. Ebenso werden mehrere Mitgliedsstaaten gedrängt, Verbesserungen bei der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen und der Intensivierung des Wettbewerbs vorzunehmen. Im Beschäftigungsbereich wird die Segmentierung der Arbeitsmärkte kritisiert.

Für *Österreich* stellt die Kommission Stärken im Bildungs- und Innovationsbereich sowie in der Arbeitsmarktpolitik (AMP) fest, gleichzeitig aber auch eine Zunahme des Wettbewerbs im Dienstleistungssektor, weitere Fortschritte in der Erwachsenenweiterbildung und eine sichtbare Anhebung der Beschäftigungsquote von älteren Personen eingefordert. Im F&E-Bereich schneidet *Österreich* vergleichsweise gut ab: Die gesamte Forschungsquote liegt nach einem raschen Aufholprozess über dem EU-Durchschnitt, der Anteil der öffentlichen F&E-Ausgaben entspricht dem Zielwert der EU für das Jahr 2010 von einem Drittel. Mit Portugal und dem Vereinigten Königreich zählt *Österreich* zu jenen Ländern, die das öffentliche Vergabewesen stärker in Richtung Forschung und Innovation ausrichten wollen.

*Österreich* gehört mit seinen relativ hohen Gesamtausgaben zu den ausgabenintensiven Ländern, erreicht aber in keiner COFOG-Kategorie einen extrem hohen Wert. Im Hinblick auf die Regelung der Ausgabenentwicklung favorisiert *Österreich* eine Kategorisierung, die eine zeitliche Dimension enthält: Es werden vergangenheitsbezogene Ausgaben von gegenwartsbezogenen und zukunftsorientierte Ausgaben unterschieden. Implikationen für die Wirtschaftspolitik sind, dass vergangenheitsbezogene Ausgaben so weit wie möglich vermieden und gegenwartsbezogene Ausgaben einer permanenten Überprüfung auf Effizienz unterzogen werden sollen. Dagegen sollen zukunftsorientierte Ausgaben im Rahmen der gesamtwirtschaftlichen Budgetbeschränkung forciert werden. Leider gibt es für diese Gliederung keine Daten für einen internationalen Vergleich.

Insgesamt liegt *Österreich* mit seinen Staatsausgaben mehr oder weniger *auf dem Kurs der Lissabon-Strategie*:

- Die dort geforderten Rahmenbedingungen (insbesondere die fiskalische Stabilität) werden eingehalten.
- Die Vorgabe einer Senkung der Abgabenquote bei faktisch ausgeglichenem Budget hat schon in den letzten Jahren auch zu einer Verringerung der Ausgabenquote beigetragen.
- Weitere Strukturanpassungen im Bereich der Ausgabenkontrolle könnten sich ergeben, sofern und sobald die Reform des Haushaltsrechts beschlossen und wirksam geworden ist.
- In einigen der wachstumsträchtigen Bereiche hat sich *Österreich* schon in den letzten Jahren voll auf Lissabon-Linie begeben (Beispiel Forschungsquote).

In einigen weiteren Bereichen hat Österreich einen *Nachholbedarf*, dessen Abbau zur Verbesserung der Wachstumschancen beitragen könnte:

- Der Wettbewerb im Dienstleistungssektor ist nur schwach entwickelt.
- Im Bildungsbereich können Verbesserungen auf allen Ebenen, insbesondere aber beim System der Erwachsenenweiterbildung, angebracht werden.
- Die Erfolge in der Anhebung der Forschungsquote können nicht darüber hinwegtäuschen, dass weder die von der österreichischen Politik selbst gesetzten Zielwerte erreicht werden, noch ausreichende Anreize für eine Verstärkung der unternehmerischen Forschung gesetzt werden konnten.
- Ein europaweiter Vergleich der Struktur der Staatsausgaben zeigt, dass in Österreich die Anteile der Sozialausgaben und der Subventionen relativ hoch sind.
- In der Gliederung der Staatsausgaben nach Transaktionen des ESGV gibt Österreich viel mehr an Subventionen aus als die EU-25-Länder im Durchschnitt, dagegen bleibt Österreich bei den Investitionsausgaben – nicht nur statistisch als Folge von Ausgliederungen – deutlich hinter dem EU-Durchschnitt zurück.
- Die Pensions- und Arbeitsmarktreformen der vergangenen Jahre haben die Beschäftigungsquote der Älteren noch nicht zufriedenstellend angehoben. Eine raschere Integration aller Personengruppen in den Arbeitsprozess könnte das Wachstumspotenzial weiter erhöhen.
- Eine Reform der vertikalen Verteilung der Staatsaufgaben und ihrer Finanzierung ist zwar im österreichischen Verfassungskonvent und anlässlich des jüngsten Finanzausgleichs diskutiert worden, aber mangels Konsens zwischen den verfassungsmäßig zuständigen Gruppierungen nicht zur Beschlussreife gelangt. Eine suboptimale Verteilung der Staatsaufgaben auf die einzelnen Ebenen der Staatstätigkeit senkt aber die Wachstumswirkungen der Staatsausgaben.

Dieser Nachholbedarf müsste in jeder wachstumsorientierten Strategie der österreichischen Wirtschaftspolitik vordringlich gedeckt und durch weitere offensive Aktivitäten in den übrigen für die Lissabon-Ziele relevanten Bereichen ergänzt werden.

## Literaturhinweise

- Afonso, António, Werner Ebert, Ludger Schuknecht, Michael Thöne (2005), "Quality of public finances and growth", European Central Bank, Working Paper Series, No. 438, February.
- Aghion, Philippe (2005), "Growth and institutions", *Empirica* 32(1): 3-18.
- Aghion, Philippe, C. Harris, Peter Howitt, John Vickers (2001), "Competition, imitation and growth with step-by-step innovation", *Review of Economic Studies*, 68 (3): 467-492.
- Aghion, Philippe, Peter Howitt (1992), "A model of growth through creative destruction", *Econometrica* 60: 323-351.
- Aghion, Philippe, Peter Howitt (1998), "Endogenous growth theory", MIT Press.
- Aghion, Philippe, Peter Howitt (2005), "Appropriate growth policy: A unifying framework", The 2005 Schumpeter Lecture, delivered to the 20th Annual Congress of the European Economic Association, Amsterdam, 25 August (forthcoming in *The Journal of the European Economic Association*). [[http://www.econ.upf.edu/~marimon/courses/aghion\[schumpeternov15\].pdf](http://www.econ.upf.edu/~marimon/courses/aghion[schumpeternov15].pdf)].
- Ahn, Sanghoon, Philip Hemmings (2000), "Policy influences on economic growth in OECD countries: An evaluation of the evidence", OECD, Economics Department Working Paper 246, June.
- Aiginger, Karl (2005), "Strategien zur Erhöhung von Wachstum und Beschäftigung in Österreich", Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO), Mai.
- Alesina, Alberto, Roberto Perotti (1995), "Fiscal expansions and adjustments in OECD countries", OECD, Economic Policy 21, October: 205-248.
- Alesina, Alberto, Roberto Perotti (1997), "Fiscal adjustments in OECD countries: Composition and macroeconomic effects", *IMF Staff Papers* 44(2): 210-248.
- Arrow, Kenneth J. (1962), "The economic implications of learning by doing", *Review of Economic Studies* 29, June: 155-173.
- Aschauer, David A. (1989A), "Is public expenditure productive?", *Journal of Monetary Economics* 23, March: 177-200.
- Aschauer, David A. (1989B), "Does public capital crowd out private capital?", *Journal of Monetary Economics* 24, September: 171-188.
- Atkinson, Paul, Paul van den Noord (2001), "Managing public expenditure: Some emerging policy issues and a framework for analysis", in: Banca d'Italia, Fiscal rules, Research Department, Public Finance Workshop papers, Perugia, February 2001: 85-153.
- Barro, Robert J. (1974), "Are government bonds net wealth?", *Journal of Political Economy* 82(6): 1095-1117.
- Barro, Robert J. (1990), "Government spending in a simple model of endogenous growth", *Journal of Political Economy* 98(5): 103-125.
- Barro, Robert J. (1991), "Economic growth in a cross-section of countries", *Quarterly Journal of Economics* 106: 407-443.
- Batley, Richard A. (1999), "The role of government in adjusting economies: An overview of findings", International Development Department, University of Birmingham, Birmingham, Alabama.
- Blanchard, Olivier J., Justin Wolfers (2000), "The role of shocks and institutions in the rise of European unemployment: The aggregate evidence", *Economic Journal* 110(462): C1-C33.
- Bleaney, Michael F., Norman Gemmell, Richard Kneller (2001), "Testing the endogenous growth model: Public expenditure, taxation and growth over the long run", *Canadian Journal of Economics* 34: 36-57.
- Brandner, Peter, Helmut Frisch, Bernhard Grossmann, Eva Hauth (2005), "Eine Schuldenbremse für Österreich", Studie im Auftrag des Staatsschuldenausschusses, Bundesministerium für Finanzen, Working Paper, Nr. 1, Wien, Februar.
- Breuss, Fritz (2005), "Die Zukunft der Lissabon-Strategie", WIFO, Working Paper 244, Februar.

- Breuss, Fritz, M Eller (2004), "The Optimal Decentralisation of Government Activity: Normative Recommendations for the European Constitution", *Constitutional Political Economy* 15(1): 27-76.
- Breuss, Fritz, Serguei Kaniovski, Margit Schratzenstaller (2004), "Steuerreform 2004/05 - Maßnahmen und makroökonomische Effekte", *WIFO-Monatsberichte* 77(8), August: 627-643.
- Bundesministerium der Finanzen (2005), "Die Arbeitsgruppe des Wirtschaftspolitischen Ausschusses der Europäischen Union zur 'Qualität der öffentlichen Finanzen'", *Monatsbericht des BMF*, Oktober: 71-75.
- Burgstaller, Markus, Harald Stieber (2004), "Ausgabenquoten im internationalen Vergleich: Behindern hohe Quoten die Wettbewerbsfähigkeit eines Staates?", Bundesministerium für Finanzen, Working Papers 2/2004, Vienna.
- Chao, Johnny C.P., and Herbert Grubel (1998), "Optimal levels of spending and taxation in Canada", in: Grubel, H. (ed.), *How to use the fiscal surplus: What is the optimal size of government?*, The Fraser Institute, Vancouver, September: 53-68.
- Colombier, Carsten (2004), "Government and growth", Eidgenössische Finanzverwaltung, EFV-Ökonometeam, Working Paper Nr. 4, Oktober, [[http://www.efv.admin.ch/d/wirtschaft/studien/pdf/oekt\\_publ04\\_internet.pdf](http://www.efv.admin.ch/d/wirtschaft/studien/pdf/oekt_publ04_internet.pdf)].
- Czarnitzki, Dirk, Katrin Hussinger (2004), "The link between R&D subsidies, R&D spending and technological performance", *ZEW, Discussion Paper* 04-56.
- Dar, Atul A., Sal AmirKhalkhali (2002), "Government size, factor accumulation, and economic growth: Evidence from OECD countries", *Journal of Policy Modeling* 24(7-8): 679-692.
- David, Paul A., B.H. Hall, A.A. Toole (2000), "Is public R&D a complement or substitute for private R&D? A review of the econometric evidence", *Research Policy* 29(4-5), April: 497-529.
- David, Paul A., Dominique Foray (2001), "The economic fundamentals of knowledge society", Stanford Institute for Economic Policy Research (SIEPR), Working Paper 01-14, Stanford University, December (revised February 2002).
- De Roose, Servaas, Laurent Moulin, Peter Wierfs, (2006), "National expenditure rules and expenditure outcomes: Evidence for EU Member States", *Wirtschaftspolitische Blätter* 53(1): 27-41.
- Dellmour, Ingrid (2004), "Staatsausgaben nach Aufgabenbereichen (COFOG) mit einem internationalen Vergleich der EU-Länder", *Statistik Austria, Statistische Nachrichten*, Heft1: 68-74.
- Diewert, Erwin W. (2001), "Productivity growth and the role of government", University of British Columbia, Department of Economics, Discussion Paper 01-13, April.
- Domar, Evsey D. (1946), "Capital expansion, rate of growth, and employment", *Econometrica* 14, April: 137-147.
- Doménech, Rafael, David Taguas, Juan Varela (2000), "The effects of budget deficit on national saving in the OECD", *Economics Letters* 69(3), December: 377-383.
- Downs, Anthony (1967), "Inside bureaucracy", New York (Harper Collins).
- Drumaux, Anne (2001), Commentary to Pedersen et al., The Contract Management Project in Denmark [<http://www.oecd.org/dataoecd/12/11/1902922.pdf>].
- Durlauf, Steven N., Paul A. Johnson, Jonathan R.W. Temple (2005), "Growth econometrics", in: Philippe Aghion, Steven Durlauf (eds.), *Handbook of Economic Growth*, Elsevier, ch. 08.
- Dürnecker, Georg, Martin Zagler (2003), "Long-run growth implications of government expenditures in Austria", *Wirtschaftspolitische Blätter* 50(2): 233-221.
- Easterly, William (2005), "National policies and economic growth: A reappraisal", in: Philippe Aghion, Steven Durlauf (eds.), *Handbook of Economic Growth*, Elsevier, ch. 15.
- Easterly, William, Sérgio Rebelo (1993), "Fiscal policy and economic growth: An empirical investigation", *Journal of Monetary Economics* 32(3): 417-458.
- Eggertsson, Gauti B. (2006), "Fiscal multipliers and policy coordination", Federal Reserve Bank of New York, Staff Report No. 241, March.

- EPC (2005), "Report on the Lisbon National Reform Programmes 2005", Economic Policy Committee, ECFIUN/EPC(2005)Rep/55392.
- EPC/EC (2006), "The impact of ageing on public expenditure: Projections for the EU25 Member States on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004-2050)", Economic Policy Committee and European Commission, European Economy, Special Report, No. 1.
- Europäische Kommission (2005), "Integrierte Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung (2005-2008)", [http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/integrated\\_guidelines\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/integrated_guidelines_de.pdf).
- Europäische Kommission (2006), "Jetzt aufs Tempo drücken: Die neue Partnerschaft für Wachstum und Beschäftigung", Mitteilung KOM(2006) 30 endgültig vom 25. Jänner 2006, [[http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/2006\\_annual\\_report\\_full\\_de](http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/2006_annual_report_full_de)].
- European Commission (2000), "Public finances in EMU – 2000", European Economy, 3/2000.
- European Commission (2001), "The contribution of public finances to growth and employment: Improving quality and sustainability", Report from the Commission and the (ECOFIN) Council to the European Council, Stockholm, 23-24 March.
- European Commission (2002), "Public finances in EMU – 2002", European Economy, 3/2002.
- European Commission (2003A), "Public finances in EMU – 2003", European Economy, 3/2003.
- European Commission (2003B), "Data availability to assess the composition of government expenditures", ECFIN/477/03, Brussels.
- European Commission (2003C), "The role of eGovernment for Europe's future", COM(2003) 567 vom 29. September 2003, Brüssel.
- European Commission (2004), "Public finances in EMU – 2004", European Economy, 3/2004.
- European Commission (2005), "Public finances in EMU – 2005", European Economy, 3/2005.
- Feld, Lars P., H. Zimmermann, T. Döring (2004), "Fiskalföderalismus und gesamtwirtschaftliches Wachstum", Philipps-Universität Marburg, Public Finance Group, Discussion Paper Series Fiscal Federalism and Economic Growth.
- Feldstein, Martin (1982), "Government deficits and aggregate demand", *Journal of Monetary Economics* 9(1): 1-20.
- Fischer, Jonas (2001), "National and EU budgetary rules and procedures: An evolving interaction", in: Banca d'Italia, Fiscal rules, Research Department, Public Finance Workshop papers, Perugia, February: 401-432.
- Fleischmann, Eduard (2003), "Budgetkonsolidierung und öffentliche Investitionen", *Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich* 44(2-3): 112-122.
- Fölster, Stefan, Magnus Henrekson (2001), "Growth effects of government expenditure and taxation in rich countries", *European Economic Review* 45(8): 1501-1520.
- Franco, Daniele (2006), Comments on "The Design of National Fiscal Rules: Are Spending Rules Effective?", *Wirtschaftspolitische Blätter* 53(1): 19-26.
- Franz, Wolfgang (2000), "Finanzpolitik im internationalen Standortwettbewerb", Papier für den Workshop des Staatsschuldenausschusses, Wien, 19. Mai.
- Frisch, Helmut, Peter Brandner, Bernhard Grossmann, Eva Hauth (2006), "The Swiss debt brake: An implementation proposal for Austria", *Wirtschaftspolitische Blätter* 53(1): 49-63.
- Fuhrmann, Wilfried (2000), "Beschäftigungs- und wachstumsorientierte Fiskalpolitik – Problemfelder und Entwicklungen in Deutschland", Papier für den Workshop des Staatsschuldenausschusses, Wien, 19. Mai.
- Galor, Oded (2005), "From stagnation to growth: Unified growth theory", in: Philippe Aghion, Steven Durlauf (eds.), *Handbook of Economic Growth*, Elsevier, ch. 04.
- Gelauff, George M.M., Arjan M. Lejour (2006), "The new Lisbon Strategy: An estimation of the economic impact of reaching five Lisbon Targets", *Industrial Policy and Economic Reforms Papers*, No. 1, Enterprise and Industry Directorate-General, European Commission, January.

- Gemmell, Norman, Richard Kneller (2001), "The impact of fiscal policy on long-run growth", European Commission, European Economy, No. 1: 97-129.
- Gleich, Holger (2003), "Budget institutions and fiscal performance in Central and Eastern European countries", European Central Bank, Working Paper 215, February.
- Grossman, Gene M., Elhanan Helpman, "Innovation and growth in the global economy", Cambridge, MA (MIT Press), 1991.
- Guellec, Dominique, Bruno van Pottelsberghe (2000), "The impact of public R&E expenditure on business R&D", OECD, DSTI/DOC (2000)4, Paris.
- Gwartney, James D., Robert A. Lawson, Randall G. Holcombe (1998), "The size and functions of government and economic growth", study prepared for the Joint Economic Committee of the US Congress, Washington, DC, April.
- Handler, Heinz, Andreas Knabe, Bertrand Koebel, Margit Schratzenstaller, Sven Wehke (2005), "The impact of public budgets on overall productivity growth", Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO), Working Paper 255, August.
- Handler, Heinz, Bertrand Koebel, Philipp Reiss, Margit Schratzenstaller (2005), "The size and performance of public sector activities in Europe", Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO), Working Paper 246, February.
- Handler, Heinz, ed. (1998), "Better regulation serves employment", Austrian Federal Ministry of Economic Affairs, Vienna, October.
- Handler, Heinz, Margit Schratzenstaller (2005), "Aspekte einer wachstumsorientierten Ausgestaltung des österreichischen Finanzausgleichs und des österreichischen Stabilitätspakts", Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO), Gutachten im Auftrag des Österreichischen Städtebundes, Februar.
- Hansson, Pär, Magnus Henrekson (1994), "A new framework for testing the effect of government spending on growth and productivity", Public Choice 81: 381-401.
- Hanushek, Eric A. (2002), "Publicly Provided Education", in A. J. Auerbach and M. Feldstein (ed.), Handbook of Public Economics, Volume 4, North-Holland.
- Harrod, Roy (1939), "An essay in dynamic theory", Economic Journal 49, March: 14-33.
- Heise, Arne (2005), Einführung in die Wirtschaftspolitik – Grundlagen, Institutionen, Paradigmen, UTB, Wien.
- Heitger, B. (2001), "The scope of government and its impact on economic growth in OECD countries", Kiel Institute of World Economics, Working Paper 1034, April.
- Hemming, Richard, Michael Kell (2001), "Promoting fiscal responsibility: Transparency, rules and independent fiscal authorities", in: Banca d'Italia Fiscal rules, Research Department, Public Finance Workshop papers, Perugia, February: 433-459.
- 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 02/208, December.
- Hjerpe, Reino, Jaakko Kiander, Matti Virén (2006), "Are government expenditures productive? Measuring the effect on private sector production", Government Institute for Economic Research (VATT), VATT Discussion Papers, No. 381, Helsinki, February.
- Hosp, Janine, "Schiffbruch für New Public Management", Tages-Anzeiger, 23.4.2005.
- Journard, Isabelle, Per Mathis Kongsrud, Young-Sook Nam, Robert Price (2004), "Enhancing the effectiveness of public spending: Experience in OECD countries", OECD, Economics Department Working Papers, No. 380, Paris.
- Kaldor, Nicholas (1961), "Capital accumulation and economic growth", in: F.A. Lutz, D.C. Hagur (eds.), The theory of capital, New York (St. Martin's Press): 177-222.
- Kennedy, Suzanne, Janine Robbins, Francois Delorme (2001), "The role of fiscal rules in determining fiscal performance", in: Banca d'Italia, Fiscal rules, Research Department, Public Finance Workshop papers, Perugia, February 2001: 237-266.

- Kirchgässner, Gebhard (2001), "The effects of fiscal institutions on public finance: A survey of the empirical evidence", CESifo Working Paper 617, Munich [[http://www.cesifo-group.de/pls/guestci/download/CESifo%20Working%20Papers%202001/CESifo%20Working%20Papers%20December%202001/cesifo\\_wp617.pdf](http://www.cesifo-group.de/pls/guestci/download/CESifo%20Working%20Papers%202001/CESifo%20Working%20Papers%20December%202001/cesifo_wp617.pdf)].
- Klenow, Peter J., Andrés Rodríguez-Clare (2004), "Externalities and growth", NBER Working Paper 11009, December.
- Kneller, Richard, Michael F. Bleaney, Norman Gemmell (1999), "Fiscal policy and growth: Evidence from OECD countries", *Journal of Public Economics* 74: 171-190.
- Knoll, Norbert (2003), "Business R&D and the role of public policies for innovation support: A qualitative approach", tip, June 2003.
- Köhler-Töglhofer, Walpurga (2003), "The impact of fiscal policy on long-run growth – a few considerations", *Wirtschaftspolitische Blätter* 50(2): 230-235.
- Kramer, Helmut (2004), "Ökonomische Aspekte der Bundesstaatsreform", Studie im Auftrag des Instituts für Föderalismus, Vienna.
- Krueger, Alan B., Mikael Lindahl (2001), "Education for growth: Why and for whom?", *Journal of Economic Literature* 39(4), December: 1101-1136.
- La Porta, Rafael, Florencio López-de-Silanes, Andrei Shleifer, Robert Vishny (1999), "The quality of government", *Journal of Law, Economics, and Organization* 15(1), Spring.
- Lamo, Ana, Rolf Strauch (2002), "The contribution of public finances to the European growth strategy", in: Banca d'Italia, The impact of fiscal policy, Research Department, Public Finance Workshop papers, Perugia, March: 479-519.
- Layard, Richard, Stephen J. Nickell, Richard Jackman (1991), "Unemployment, macroeconomic performance and the labour market", Oxford (Oxford University Press).
- Levine, Ross, D. Renelt (1992), "A sensitivity analysis of cross-country growth regressions", *AER* 82(4), September: 942-963.
- Lucas, Robert E., jr. (1988), "On the mechanics of economic development", *Journal of Monetary Economics* 22(1): 3-42.
- Mandl, Ulrike (2004), "Austrian approach towards 'quality' of public expenditures – Case study", Austrian Ministry of Finance, paper prepared for the Economic Policy Committee in Brussels, 12 October.
- Mankiw, Gregory N. (1995), "The growth of nations", *Brookings Papers on Economic Activity*, 1: 275-326.
- Mincer, Jacob (1974), "Schooling, experience, and earnings", New York (Columbia University Press).
- Morgan, Julian, Annabelle Mourougane (2003), "The impact of active labour market measures in Europe", in: G. Fagan, F.P. Mongelli, J. Morgan (eds.), *Institutions and wage formation in the New Europe*, Edward Elgar.
- Munnell, Alicia H. (1990), "How does public infrastructure affect regional economic performance?", in: Munnell, Alicia H. (ed.), *Is there a shortfall in public capital investment?* Federal Reserve Bank of Boston, Conference Series No. 34: 69-103.
- Munnell, Alicia H. (1992), "Infrastructure investment and economic growth", *Journal of Economic Perspectives* 6(4): 189-198.
- Musgrave, Richard A. (1959), "The theory of public finance", New York (McGraw-Hill).
- Nickell, Stephen J., Richard Layard (1999), "Labour market institutions and economic performance", in: O. Ashenfelter, D. Card (eds.), *Handbook of Labour Economics*, Vol. III.
- Niskanen, William A. (1971), "Bureaucracy and representative government", Chicago (Aldine Atherton).
- Oates, Wallace E. (1993), "Fiscal decentralization and economic development", *National Tax Journal*, 46(2), pp. 237-243.
- OECD (2005), "Economic Surveys: Austria", Paris.

- Pasterniak, Angelika (2006), "Die Bedeutung von Budgetregeln für das Haushaltswesen des Bundes in Österreich", *Wirtschaftspolitische Blätter* 53(1): 83-94.
- Pedersen, Peter Kjaersgaard, Hanne Dorthe Sørensen, Jakob Buhl Vestergaard (2001), "The Contract Management Project in Denmark", [<http://www.oecd.org/dataoecd/12/11/1902922.pdf>].
- Perotti, Roberto (2001), "What do we know about the effects of fiscal policy", in: M. Bordignon, D. da Emploi (eds.), *Politica fiscale: flessibilità dei mercati e crescita*, Milano (Franco Angeli).
- Peters, Hans-Rudolf (2000), "Wirtschaftspolitik", München – Wien (Oldenbourg Verlag).
- Pevcin, Primož (2004), "Does optimal size of government spending exist?", paper presented to the EGPA (European Group of Public Administration) 2004 Annual Conference, Ljubljana, September.
- Pulpanova, Lenka (2005), "General government expenditure by function in the EU in 2003", Eurostat, *Statistics in focus, Economy and Finance*, 28/2005.
- Raschauer, Bernhard, et al. (2001), "Bericht der Aufgabenreformkommission", Vienna.
- Rebelo, Sérgio (1991), "Long-run policy analysis and long-run growth", *Journal of Political Economy* 99: 500-521.
- Revelin, Gilles (2003), "Ausgaben des Staates nach Hauptausgabenbereichen: Ein Vergleich der EU-Staaten", Eurostat, *Statistik kurz gefasst, Wirtschaft und Finanzen, Thema 2 – 54/2003*.
- Rodrik, Dani, A. Subramanian, F. Trebbi (2002), "Institutions rule: The primacy of institutions over geography and integration in economic development", NBER Working Paper 9305.
- Romer, Paul M. (1986), "Increasing returns and long-run growth", *Journal of Political Economy* 94(5), October: 1002-1037.
- Romer, Paul M. (1989), "Capital accumulation in the theory of long-run growth", in: Robert J. Barro (ed.), *Modern business cycle theory*, Oxford (Basil Blackwell): 51-127.
- Romer, Paul M. (1990), "Endogenous technological change", *Journal of Political Economy* 98(5, Part 2): S71-S102.
- Rossmann, Bruno, Pia Netuschil (2003), "Die Reform der öffentlichen Verwaltung in den Jahren 2000 bis 2002 – Versuch einer Evaluierung", Arbeiterkammer Wien, *Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft* 83, Wien.
- Russo, Benjamin (2004), "A cost-benefit analysis of R&D tax incentives", *Canadian Journal of Economics* 3(82), May: 313-335.
- Sargent, Thomas (1999), "A primer on monetary and fiscal policy", *Journal of Banking and Finance* 23(.): 1463-1482.
- Sargent, Thomas J., Neil Wallace (1981), "Some unpleasant monetarist arithmetic", *Federal Reserve Bank of Minneapolis, Quarterly Review* 5(3), Fall: 1-17.
- SCP (2004), "Public sector performance: An international comparison of education, health care, law and order and public administration", Social and Cultural Planning Office of the Netherlands, The Hague, September.
- Scully, Gerald W. (1994), "What is the optimal size of government in the United States?", National Center for Policy Analysis (NCPA), Policy Report No. 188, November.
- Seater, John J. (1993), "Ricardian Equivalence", *Journal of Economic Literature* 31(1), March: 142-190.
- Seitz, Helmut (1994), "Public capital and the demand for private inputs", *Journal of Public Economics* 54(2): 287-307.
- Seitz, Helmut (2001), "Infrastructure investment and economic activity: Theoretical issues and international evidence", in: Deutsche Bundesbank (ed.), *Investing today for the world of tomorrow: Studies on the investment process in Europe*, Berlin-Heidelberg (Springer): 85-124.
- Solow, Robert M. (1956), "A contribution to the theory of economic growth", *Quarterly Journal of Economics* 70: 65-94.
- Statistik Austria (2001), "Konsumausgaben des Staates nach Aufgabebereichen – Erst vorläufige Ergebnisse gemäß revidierter Klassifikation COFOG", *Statistische Nachrichten*, Heft 3: 234ff.
- Steger, Gerhard (2006), "Do we need fiscal spending rules in Austria?", *Wirtschaftspolitische Blätter* 53(1): 69-73.



- Stiglitz, Joseph E. (2000), "Economics of the public sector", New York-London (Norton), 3. Aufl.
- Swan, Trevor W. (1956), "Economic growth and capital accumulation", *Economic Record* 32(2): 334-361.
- Tanzi, Vito, Howell H. Zee (1997), "Fiscal policy and long-run growth", *International Monetary Fund, Staff Papers* 44(2), June: 179-209.
- Tanzi, Vito, Ludger Schuknecht (2003), "Public finances and economic growth in European countries", *Oesterreichische Nationalbank, conference volume of the 31<sup>st</sup> Economics Conference 2003, Vienna*: 178-196.
- Tanzi, Vito, Ludger Schuknecht (2000), "Public spending in the 20th century: A global perspective", *Cambridge* (Cambridge University Press).
- Thießen, Ulrich (2000), "Fiscal Federalism in Western European and Selected Other Countries: Centralization or Decentralization? What is Better for Economic Growth?", *DIW Discussion Paper* 224.
- Thöni, Erich (2002), "Der Stellenwert des Finanzausgleichs: Reformdruck, Problemdarstellung und internationale Perspektiven", in: Rossmann, B. (Hrsg.), *Finanzausgleich – Herausforderungen und Reformperspektiven*, *Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Reihe Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen, Band 6*, Wien: 9-20.
- Vedder, Richard K., Lowell E. Galloway (1998), "Government size and economic growth", paper prepared for the *Joint Economic Committee of the US Congress, Washington, DC, December*, [<http://www.house.gov/jec/growth/govtsize/govtsize.pdf>].
- Von Hagen, Jürgen (1992), "Budgeting procedures and fiscal performance in the European Communities", *European Economy – Economic Paper* 96, *European Commission*.
- Von Hagen, Jürgen (2005), "Fiscal policy challenges for EU acceding countries", in: Fritz Breuss, Eduard Hochreiter (eds.), *Challenges for central banks in an enlarged EMU*, *Wien – New York (Springer)*: 259-285.
- Von Hagen, Jürgen (2006), "Are fiscal spending rules effective?", *Wirtschaftspolitische Blätter* 53(1): 7-18.
- Von Hagen, Jürgen, Andrew Hughes Hallett, Rolf Strauch (2002), "Budgetary consolidations in Europe", *Journal of Japanese and International Economics* 16: 512-535.
- Von Hagen, Jürgen, Ian J. Harden (1994), "National budget processes and fiscal performance", in: *Towards greater fiscal discipline*, *European Economy, Reports and Studies, No. 3*, *European Commission, Brussels*.
- Von Hagen, Jürgen, Ian J. Harden (1995), "Budget processes and commitment to fiscal discipline", *European Economic Review* 39, April: 771-779.
- Wieser, Robert (1998), "Anreize zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren und zur Aufdeckung freier Kapazitäten im öffentlichen Sektor", *Studie im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Angelegenheiten*, September.

© 2006, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

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

Verkaufspreis: 60,00 € • Download 48,00 €:

[http://publikationen.wifo.ac.at/pls/wifosite/wifosite.wifo\\_search\\_get\\_abstract\\_type?p\\_language=1&pubid=26583,](http://publikationen.wifo.ac.at/pls/wifosite/wifosite.wifo_search_get_abstract_type?p_language=1&pubid=26583)