

Konsolidierung der öffentlichen Haushalte – Notwendigkeit und Optionen für Österreich

Karl Aiginger/Hans Pitlik/Margit Schratzenstaller-Altzinger

Prof. Mag. Dr. Karl Aiginger, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO)

apl. Prof. Dr. Hans Pitlik, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO)

Dr. Margit Schratzenstaller-Altzinger, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO)

Auch in Österreich werden die öffentlichen Haushalte durch die Krisenkosten stark belastet. Zahlreiche ökonomische Probleme einer hohen Staatsverschuldung begründen dabei die Notwendigkeit einer Budgetkonsolidierung. Die empirische Forschung zeigt, dass der Erfolg von Konsolidierungsmaßnahmen wesentlich von der verfolgten Strategie abhängig ist. So sind vor allem ausgabenseitige Programme nachhaltiger als einnahmenseitige Programme. Ausgabenseitige Kürzungspotentiale ergeben sich in Österreich vor allem in der allgemeinen öffentlichen Verwaltung, bei Förderungen und im Gesundheitswesen. Einnahmenseitige Optionen umfassen Steuererhöhungen sowie Privatisierungen, wobei letztere dem Schuldenabbau dienen und die Zinsverpflichtungen reduzieren helfen können. Steuererhöhungen können in Erwägung gezogen werden, wenn die Ausgabensenkungspotenziale nicht ausgeschöpft werden können bzw. wenn sich die Politik aufgrund von Fairnesserwägungen für die einnahmenseitige Ergänzung der Sparmaßnahmen entscheidet.

1. Einleitung

Die Verschuldung der öffentlichen Hand wird seit jeher in der theoretischen und empirischen Literatur kontrovers diskutiert. Insbesondere Rechtfertigungsgründe sowie ökonomische Probleme und Grenzen der Staatsverschuldung sind in der Literatur ausführlich behandelt worden (zB *Zimmermann*, 1999). In der Europäischen Union (EU) gehört vor dem Hintergrund der zunehmenden Integration der europäischen Volkswirtschaften im Allgemeinen und der Etablierung einer Währungsunion mit inzwischen 16 Mitgliedsländern im Besonderen die Begrenzung der Verschuldung der öffentlichen Hand zu jenen Politikbereichen, denen sehr intensive Koordinationsbemühungen gelten: Der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt, der Obergrenzen für Neuverschuldung und Schuldenstand (die sog. Maastricht-Kriterien) vorgibt, und das darauf basierende Verfahren bei einem übermä-

Bigen Defizit stellen wohl das wichtigste finanzpolitische Regelwerk der EU dar. Über das Monitoring und die Korrektur kurzfristiger Verfehlungen der vorgegebenen Schuldenobergrenzen hinaus richtet die Europäische Kommission den Blick auch auf langfristige Trends der Verschuldungssituation der Mitgliedstaaten: So werden in regelmäßigen Nachhaltigkeitsberichten Prognosen zur Entwicklung des Schuldenstands über die nächsten 50 Jahre hinweg angestellt. Diese sollen ein rechtzeitiges Gegensteuern bei identifizierten unerwünschten Entwicklungen der impliziten Belastung der öffentlichen Haushalte, insb aufgrund der zu erwartenden demografischen Entwicklung, ermöglichen.

Dass eine übermäßige Staatsverschuldung aus verschiedenen Gründen zu vermeiden ist, ist inzwischen weitgehender theoretischer und politischer Konsens. Fragen der Prävention eines Ausufers der öffentlichen Verschuldung bzw der Rückführung eines unerwünscht hohen Schuldenstands sind dagegen vergleichsweise neu und theoretisch wie empirisch wesentlich weniger intensiv aufgearbeitet. Die EU-Kommission beschränkt sich bislang in ihren Konsolidierungsvorgaben und -empfehlungen im Rahmen der Bewertung der nationalen Stabilitäts- bzw Konvergenzprogramme sowie des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit weitestgehend auf quantitative Empfehlungen, die durch kursorische Hinweise darauf ergänzt werden, wo ausgaben- oder einnahmenseitige Konsolidierungspotenziale vermutet werden. Die ökonomische Profession widmet sich der Frage nach der optimalen Struktur von Konsolidierungsmaßnahmen erst seit etwa eineinhalb Jahrzehnten. Die bisher vorliegenden empirischen Ergebnisse zur Nachhaltigkeit und Struktur von Budgetkonsolidierungen sowie zu den Interdependenzen zwischen diesen beiden Aspekten beruhen im Wesentlichen auf Analysen der zum Teil umfangreichen Konsolidierungsmaßnahmen, mit denen in den (von geringen nominalen Wachstumsraten einerseits und hohen Preis- und Zinsniveaus andererseits geprägten) siebziger und frühen achtziger Jahren der Verschlechterung der Budgetsituation in vielen europäischen Ländern begegnet wurde, sowie einer weiteren breiten Budgetsanierungswelle in den neunziger Jahren zur Einhaltung der Maastricht-Kriterien durch die EU-Länder.

Angesichts der nicht nur für Österreich, sondern für die meisten von der Finanz- und Wirtschaftskrise betroffenen Länder in den nächsten Jahren zu erwartenden beträchtlichen Zunahme der öffentlichen Verschuldung widmet sich dieser Beitrag drei Aspekten. Erstens werden die bedeutendsten ökonomischen Argumente für die Notwendigkeit einer Konsolidierung der öffentlichen Haushalte zusammengefasst. Zweitens wird ein Überblick über die wichtigsten Ergebnisse empirischer Studien zu den Erfolgsfaktoren von Konsolidierungsbemühungen sowie ihren gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen gegeben. Abschließend werden drittens vor diesem Hintergrund Optionen für Österreich skizziert.

2. Ökonomische Probleme und Grenzen der Staatsverschuldung und Notwendigkeit der Konsolidierung

Die theoretische und empirische Literatur diskutiert eine Reihe ökonomischer Probleme der Staatsverschuldung, die ihrerseits die Notwendigkeit von Konsolidierungsmaßnahmen zum Abbau einer übermäßigen Verschuldung begrün-

den können. Die wichtigsten Argumente werden hier überblicksartig knapp dargestellt.¹

2.1 Staatsverschuldung und Wirtschaftswachstum

Häufig wird die Befürchtung geäußert, dass eine hohe Staatsverschuldung das langfristige Wirtschaftswachstum dämpfen könnte (zB *Elmendorf/Mankiw*, 1999; *Bräuninger*, 2003; *Reinhart/Rogoff*, 2010). Das gilt insb dann, wenn die zunehmende Inanspruchnahme des Kapitalmarkts die Zinsen steigen lässt und daher produktive private Investitionen verdrängt werden, wenn die aufgenommenen Kredite konsumtiv verwendet bzw im Fall einer investiven Verwendung vom Staat ineffizient eingesetzt werden, oder wenn Steuererhöhungen bzw Ausgabenkürzungen zur Bedienung bzw Eindämmung der Verschuldung das Wachstum verringern.

In einer empirischen Analyse für 20 Industrieländer (sämtlich OECD-Mitgliedsländer) über den Zeitraum 1790-2009 zeigen *Reinhart/Rogoff* (2010), dass erst ab Schuldenquoten von über 90% des BIP spürbar negative Wachstumswirkungen zu erwarten sind. Diesem Niveau nähern sich die EU-Mitgliedstaaten insgesamt allmählich an: Gemäß Frühjahrsprognose 2010 der Europäischen Kommission wird 2011 die Schuldenquote im Durchschnitt der EU-27 83,8% des BIP und der EU-15 86,5% des BIP betragen. Dabei ist die Bandbreite zwischen den Ländern beachtlich: Sie reicht von 12,4% des BIP in Estland bis hin zu 133% in Griechenland; für Österreich wird mit 72,9% des BIP gerechnet.

2.2 Staatsverschuldung und Inflation

Diskutiert wird auch ein möglicher inflationstreibender Effekt einer hohen Staatsverschuldung, der über verschiedene Kanäle und Mechanismen wirken kann (siehe dazu auch den Beitrag von *Pitlik* in diesem Heft). Erfolgt die zusätzliche Verschuldung bei ausgelasteten Kapazitäten, so übt die zusätzliche kreditfinanzierte Staatsnachfrage Druck auf Preise und Löhne aus. Dieser Effekt spielt allerdings in einer Situation massiver Unterauslastung der Kapazitäten, wie sie derzeit auch nach Überwindung des Tiefpunkts der globalen Rezession immer noch gegeben ist, kaum eine Rolle.

Auch könnten die Regierungen versuchen, die Schulden durch das Zulassen oder durch das aktive Forcieren einer expansiven Geldpolitik real zu entwerten. Dies funktioniert jedoch nur bei Staatsschuldtiteln mit langer Laufzeit und fixer Nominalverzinsung; bei Staatsanleihen mit kürzeren Laufzeiten wird sich der Nominalzins entsprechend anpassen. Empirische Studien belegen freilich, dass Länder mit unabhängigen Notenbanken tendenziell geringere Inflationsraten haben als Länder, in denen die Notenbanken formal oder de facto den Weisungen der Regierung unterstehen. Zumindest für den Euroraum mit seiner nicht nur formal, sondern auch faktisch sehr unabhängig agierenden, primär auf Preisstabilität bedachten Europäischen Zentralbank dürfte die Gefahr gering sein, dass die stark steigende Staatsverschuldung die Inflationsraten deutlich erhöht. Das Inflationsrisiko

¹ Für eine ausführlichere Darstellung vgl *Schratzestaller* (2010).

durch eine hohe Staatsverschuldung ist somit für die Eurozone zwar nicht völlig von der Hand zu weisen, dürfte sich allerdings in engen Grenzen halten.

2.3 Einschränkung des wirtschaftspolitischen und budgetären Handlungsspielraums

Eines der größten Probleme einer steigenden Staatsverschuldung ist die Einschränkung des Handlungsspielraums des Staates. Die steigende Zinsbelastung engt den ausgabenseitigen Spielraum ein, da *ceteris paribus* ein zunehmender Anteil der öffentlichen Einnahmen für den Zinsendienst verwendet werden muss und somit nicht mehr für andere, volkswirtschaftlich produktive Ausgaben zur Verfügung steht. Indirekt können somit über diesen Kanal wachstumsdämpfende Wirkungen entstehen, deren Ausmaß von den möglichen Verwendungsalternativen abhängt. Jedenfalls negativ wirkt sich in diesem Zusammenhang aus, wenn notwendige Investitionen zur Bewältigung der großen langfristigen künftigen Herausforderungen (demografische Veränderungen, Klimawandel etc) nicht oder nur unzureichend getätigt werden können und so die öffentliche Hand ihre Gestaltungsmöglichkeiten verliert. Zudem schränkt ein bereits in der Ausgangssituation bestehender hoher Schuldenstand die Möglichkeiten der Wirtschaftspolitik ein, rezessiven Entwicklungen gegenzusteuern.

Verschlechtern sich darüber hinaus aufgrund einer stark steigenden Kreditaufnahme eines Landes dessen individuelle Finanzierungsbedingungen bzw erhöht sich im Falle eines hohen zusätzlichen Finanzierungsbedarfs mehrerer Länder das allgemeine Zinsniveau für Staatspapiere, so verteuert sich der Schuldendienst insgesamt. Denn es sind nicht nur für die neu aufgenommenen, sondern auch für die abreifenden und zu refinanzierenden bestehenden Staatsschulden höhere Zinsen zu entrichten. Es besteht dann die Gefahr einer Schuldenspirale, wenn die wachsenden Zinsausgaben die Verschuldung und in Folge die Zinsforderungen der Gläubiger weiter erhöhen. Ein entscheidendes Motiv für eine Rückführung der öffentlichen Verschuldung ist somit die Rückgewinnung des budget- und wirtschaftspolitischen Spielraums.

2.4 Verteilungswirkungen der Staatsverschuldung

Zu thematisieren sind schließlich mögliche unerwünschte Verteilungswirkungen der Staatsverschuldung, eine in der Literatur theoretisch nach wie vor umstrittene Frage², die bislang kaum empirisch bearbeitet worden ist. Theoretisch sind in Hinblick auf Schuldenaufnahme und -tilgung zunächst mögliche unterschiedliche Wirkungen einer „Schuldenvermeidungssteuer“ (als mögliche Alternative zur Schuldenfinanzierung) und einer „Schuldentilgungssteuer“ verteilungsrelevant; diese sind mangels anderer Informationen annahmegemäß verteilungsneutral.³ Bezüglich der Bedienung der Zinslast sind die Verteilungswirkungen der empfangenen Zinszahlungen mit jenen der „Zinszahlungssteuer“ zu vergleichen.

2 Für einen Überblick über die theoretischen Ansätze zu den personellen Wirkungen der Staatsverschuldung vgl Bohnet (1999).

3 Vgl hierzu und zum Folgenden Pitlik (2009).

Für die empirische Ermittlung der personalen Verteilungseffekte der Staatsverschuldung ist die Datenlage kaum geeignet. Etwa 80% der österreichischen Staatspapiere befinden sich in den Händen von Gläubigern aus dem Ausland. Von den verbleibenden Schulden können nur etwa 1% der Papiere privaten Haushalten oder Unternehmen direkt zugerechnet werden, der Rest entfällt auf institutionelle Anleger im Finanzsektor. Statistische Informationen zur Verteilung von Staatsschuldpapieren und den daraus den privaten Haushalten zufließenden Zinseinkünften liegen für Österreich nicht vor. Zwar handelt es sich bei Staatsschuldtiteln um eher konservative Anlageformen, die eine relativ niedrige Rendite mit einem geringen Anlagerisiko kombinieren und somit eher für die mittleren denn für die sehr hohen Einkommen attraktiv sind. Dennoch liegt die Vermutung nahe, dass sich die Staatsschuldpapieren auf die vermögendere Haushalte konzentrieren. Gerade in Österreich ist das Finanzvermögen insgesamt sehr ungleich verteilt: Nach Schätzungen der Oesterreichischen Nationalbank besitzen die unteren 50% der Haushalte 8% des gesamten Geldvermögens (Spareinlagen, Anleihen, Beteiligungswerte), während das reichste Prozent der Haushalte über 27% des gesamten Geldvermögens verfügt (Mooslechner/Schürz, 2009). Gleichzeitig ist, berücksichtigt man das Zusammenspiel von direkten und indirekten Steuern sowie Sozialversicherungsbeiträgen, das österreichische Abgabensystem insgesamt nur wenig progressiv (Guger et al, 2009). Vor diesem Hintergrund dürfte der für die nächsten Jahre zu erwartende Anstieg der Zinsverpflichtungen der öffentlichen Hand tendenziell mit unerwünschten Verteilungswirkungen verbunden sein.

3. Erfolgsdeterminanten von nachhaltigen Budgetkonsolidierungen

Wie erwähnt, sind mögliche Erfolgsfaktoren für nachhaltige Konsolidierungen⁴ erst seit Mitte der neunziger Jahre Gegenstand von empirischen Studien. *Übersicht 1* stellt die Ergebnisse der wichtigsten einschlägigen Studien im Überblick dar, aus denen sich einige zentrale Erkenntnisse ableiten lassen (Gruber/Pitlik/Walterskirchen, 2010).

So sind ausgabenseitige Konsolidierungen nachhaltiger als einnahmenseitige, und vor allem Kürzungen der Personalausgaben für öffentlich Bedienstete und bei den Sozialausgaben verbessern die Erfolgchancen von Konsolidierungen. Große Konsolidierungspakete sind erfolgsversprechender als kleine, und eine schwierige Ausgangslage ist ein wichtiger Erfolgsfaktor für eine Konsolidierung. Außerdem können Fiskalregeln bzw Obergrenzen für Ausgaben oder Defizite einen Beitrag zum Erfolg von Konsolidierungen leisten. Die Erfolgsaussichten sind schließlich bei einer Ein-Parteien-Regierung höher als bei Koalitionsregierungen, und sie können durch eine expansive Geldpolitik zu Beginn der Konsolidierung verbessert werden.

4 Die Nachhaltigkeit einer Konsolidierung wird in der Regel an der längerfristigen Reduktion der Schuldenquote gemessen

Übersicht 1: Determinanten für den Erfolg von Budgetkonsolidierungen

	Studien	Sample	Ergebnis
Ausgabenkürzungen vs. Einnahmenerhöhungen	Alesina – Perotti (1995) McDermott – Wescott (1996) Alesina – Perotti (1997) Alesina – Ardagna (1998) Heylen – Everaert (1998) Zaghini (1999) Von Hagen – Strauch (2001) Von Hagen et al. (2002) Briotti (2004) Guichard et al. (2007) Gruber (2009)	OECD, 1960 – 1992 OECD, 1970 – 1995 OECD, 1960 – 1994 OECD, 1960 – 1994 OECD, 1975 – 1995 EU, 1970 – 1998 OECD, 1960 – 1998 EU, 1992 – 1998 EU, 1991 – 2002 OECD, 1978 – 2004 OECD, 1991 – 2007 EU, 1991 – 2007	Ausgabenkürzungen erfolgversprechender als Einnahmenerhöhungen
Ausgabenkomponenten: Personalausgaben des öffentlichen Sektors – Sozialausgaben	McDermott – Wescott (1996) Alesina – Perotti (1997) Alesina – Ardagna (1998) Von Hagen – Strauch (2001) Wagschal – Wenzelburger (2008) Gruber (2009)	OECD, 1970 – 1995 OECD, 1960 – 1994 OECD, 1960 – 1994 OECD, 1960 – 1998 OECD, 1982 – 2005 OECD, 1991 – 2007 EU, 1991 – 2007	Vor allem Kürzungen im Bereich der Personalausgaben (öffentlicher Sektor) und Sozialausgaben tragen zum Erfolg von Konsolidierungen bei
Maßnahmenausmaß bzw. –umfang	Alesina – Ardagna (1998) Heylen – Everaert (1998) Zaghini (1999) Von Hagen – Strauch (2001) Von Hagen et al. (2002) Ardagna (2004) Briotti (2004)	OECD, 1960 – 1994 OECD, 1975 – 1995 EU, 1970 – 1998 OECD, 1960 – 1998 EU, 1992 – 1998 OECD, 1975 – 2002 EU, 1991 – 2002	Umfangreichere Maßnahmen sind erfolgversprechender als kleinere Konsolidierungspakete
Ökonomische – fiskalische Ausgangsbedingungen	Alesina – Ardagna (1998) Zaghini (1999) Von Hagen – Strauch (2001) Von Hagen et al. (2002) Ardagna (2004) Briotti (2004) Guichard et al. (2007)	OECD, 1960 – 1994 EU, 1970 – 1998 OECD, 1960 – 1998 EU, 1992 – 1998 OECD, 1975 – 2002 EU, 1991 – 2002 OECD, 1978 – 2004	Je schwieriger die Ausgangsbedingungen, desto erfolgversprechender die Konsolidierung
Institutionelle Rahmenbedingungen	Von Hagen et al. (2002) Briotti (2004) Guichard et al. (2007) Europäische Kommission (2007) Wagschal – Wenzelburger (2008)	EU, 1992 – 1998 EU, 1991 – 2002 OECD, 1978 – 2004 EU, 1970 – 2006 OECD, 1982 – 2005	„fiscal rules“, Deckelung von Ausgaben, Defizit-Limits tragen zum Erfolg von Konsolidierungen bei
Politische Rahmenbedingungen	Alesina – Perotti (1995) Alesina – Ardagna (1998) Illera – Mulas-Granados (2007)	OECD, 1960 – 1992 OECD, 1960 – 1994 EU, 1960 – 2004	Ein-Parteien-Regierungen sind erfolgreicher bei Konsolidierungen als Koalitions-Regierungen
Monetäre Faktoren bzw. Geldpolitik	Ahrend et al. (2006)	OECD, 1980 – 2005	Expansive Geldpolitik zu Beginn einer Konsolidierung trägt zum Erfolg von Konsolidierungen bei

Quelle: Gruber / Pitlik/Walterskirchen (2010)

4. Optionen zur Konsolidierung für Österreich

Auch in Österreich werden die öffentlichen Haushalte durch die Krisenkosten (Bankenrettungs-, Arbeitsmarkt- und Konjunkturpakete, krisenbedingte automatische Mehrausgaben und Mindereinnahmen) stark belastet. Ohne Gegensteuerung ist ein Anstieg der Schuldenquote von 62,5% des BIP 2008 auf 78,5% des BIP 2013 und entsprechend eine Zunahme der Zinsbelastung von 2,6% des BIP auf 3,6% des BIP zu erwarten. Das WIFO stellte im Februar 2010 als Entscheidungsgrundlage für die Politik eine Studie zu den möglichen Optionen für eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in Österreich vor (Aiginger et al, 2010). Danach sollte die Konso-

lidierung vor dem Hintergrund der dargestellten Erfolgsdeterminanten nachhaltiger Konsolidierungen primär ausgabenseitig erfolgen. Steuererhöhungen wären, auch vor dem Hintergrund einer ohnehin hohen Abgabenquote in Österreich und wegen der Gefahr, dass sie die ausgabenseitigen Konsolidierungsbemühungen dämpfen, als ergänzende Option einzusetzen. Nach bewältigter Budgetsanierung sollten Steuer Mehreinnahmen zur Senkung der hohen und steigenden Abgaben auf den Faktor Arbeit und damit zu einer Verbesserung der Struktur des österreichischen Abgabensystems verwendet werden.

4.1 Ausgabenseitige Konsolidierungsoptionen

Übersicht 2 enthält kurz- und langfristige mögliche Einsparungspotenziale im öffentlichen Sektor in Österreich.⁵ Kurzfristig sind ausgabenseitige Konsolidierungsmöglichkeiten begrenzt; im Grunde sind nur Maßnahmen ohne politisch-strategische Priorisierung und ohne grundsätzliche Strukturereformen, die erst langfristige Wirksamkeit entfalten, möglich.

Diese umfassen zunächst den völligen oder teilweisen Verzicht auf die Nachbesetzung der natürlichen Fluktuation in der Verwaltung sowie die Reduktion von Sachausgaben durch besseren Einkauf und stärkere Kooperation unter anderem auf der Gemeindeebene. Je nachdem, ob und welche Teilbereiche der Verwaltung ausgeklammert werden, sind so kurzfristige Einsparungen zwischen € 0,2 Mrd und € 1,1 Mrd erzielbar. Langfristig können die möglichen Einsparungen zwischen € 0,7 Mrd und € 2,5 Mrd erreichen, gemessen an der Best Practice in den drei sparsamsten OECD-Ländern und unter Berücksichtigung struktureller Einflussfaktoren (etwa Bevölkerungsgröße oder Pro-Kopf-Einkommen). Die Hebung dieser langfristigen Potenziale setzt jedoch tiefgreifende institutionelle Veränderungen (Föderalismus- und Finanzausgleichsreform, neue Steuerungselemente, etc) voraus.

Übersicht 2: Kurz und langfristige Konsolidierungspotenziale auf der Ausgabenseite

Bereiche	Kurzfristig	Langfristig
	In Mrd. €	
Verwaltung	0,2 bis 1,1	
Allgemeine öffentliche Verwaltung	0,2	0,7 bis 2,5
Kernverwaltung	0,6	
Gesamtverwaltung (ohne Bildungswesen)	0,8	
Gesamtverwaltung	1,1	
Unternehmensförderungen	0,9	3,5 bis 5,0
Gesundheitswesen	0,3	2,0 bis 2,8
Krankenversicherung (Mitversicherung)	0,1 bis 0,2	0,1 bis 0,2
Arbeitslosenversicherung (Altersteilzeit, Übergangsgeld)	0,1	0,1
Pensionssystem (Langzeitversicherte, ÖBB-Pauschale)	0,3	0,1
Gesamt	1,9 bis 2,9	6,5 bis 10,7

Quelle: Budimir/Pitlik (2010)

⁵ Vgl zu einer ausführlicheren Darstellung der Ermittlung der geschätzten Einsparpotenziale Budimir/Gruber/Pitlik (2010).

Ein weiterer Bereich, in dem beträchtliche Effizienzreserven vermutet werden können, sind die selbst unter Berücksichtigung struktureller Determinanten im internationalen Vergleich deutlich überdurchschnittlichen Unternehmensförderungen in Österreich. Sie umfassen 2008 ca 5,5% des BIP. Mehr als die Hälfte davon entfallen allerdings auf öffentliche Einrichtungen wie die ÖBB, die Verkehrsbetriebe, Spitäler und die Siedlungswasserwirtschaft. Die zu beobachtende Subventionsdynamik ist somit ein zentraler Aspekt der allgemeinen Effizienzprobleme in staatsnahen Unternehmen (Fleischmann, 2009). Kurzfristig könnten unter der Annahme einer pauschalen Effizienzreserve von 10% knapp € 0,9 Mrd eingespart werden. Langfristig beträgt – gemessen am EU-Durchschnitt und unter Ausschluss der Förderungen im Gesundheitswesen sowie unter Berücksichtigung struktureller Determinanten der Subventionsleistungen (vor allem der umfangreichen Ausgliederungen) – das theoretische Einsparungspotenzial € 3,5 Mrd bis € 5 Mrd. Grundlage für dessen Realisierung ist jedoch eine umfassende Evaluierung der Förderungen, um vorhandene Effizienzreserven und Mitnahmeeffekte zu identifizieren und entsprechend effizienzverbessernde Kürzungen vornehmen zu können.

Im Gesundheitsbereich beträgt laut den vorliegenden Untersuchungen das langfristige Konsolidierungspotenzial bis zu € 2,8 Mrd, davon dürften kurzfristig € 0,3 Mrd realisierbar sein. Im Sozialbereich sollten angesichts der mittelfristig angespannten Beschäftigungssituation sowie des zu erwartenden Anstiegs der Armutsquote generelle Einschnitte vermieden werden. Konsolidierungsmöglichkeiten bieten allerdings bestimmte Sonderregelungen, deren Beseitigung aus strukturellen Gründen ohnehin empfehlenswert wäre. Dies betrifft die Einschränkung der beitragsfreien Mitversicherung auf Personen mit Betreuungspflichten für Kinder und Pflegebedürftige (€ 0,1 Mrd bis € 0,2 Mrd), die Rücknahme der jüngsten Ausweitung der Altersteilzeit- und Übergangsgeldregelung (€ 0,1 Mrd) und die Abschaffung bzw Einschränkung einer Reihe von Sonderbestimmungen im Pensionssystem (sog „Hacklerregelung“ für Langzeitversicherte, Pensionssysteme für Landesbedienstete und Sonderpensionsrechte für die pragmatisierten Bediensteten von ÖBB, OeNB und ORF) (€ 0,3 Mrd). Insgesamt kann das kurzfristige Konsolidierungspotenzial in den genannten Bereichen Verwaltung, Unternehmensförderungen, Gesundheitswesen, Kranken- und Arbeitslosenversicherung sowie Pensionssystem € 1,9 Mrd bis € 2,9 Mrd pa erreichen, während langfristig ein Einsparungsvolumen von € 6,5 Mrd bis € 10,7 Mrd pa erzielt werden kann.

4.2 Einnahmenseitige Konsolidierungsoptionen

Einnahmenseitige Konsolidierungsoptionen umfassen Steuererhöhungen sowie Privatisierungen, wobei letztere nicht dem Defizit-, sondern dem Schuldenabbau dienen und somit die Zinsverpflichtungen reduzieren helfen können.

Steuererhöhungen

Ein Konsolidierungsbeitrag durch eine Erhöhung der Steuern wird nötig sein, wenn die Ausgabensenkungspotenziale nicht ausgeschöpft werden können bzw wenn sich die Politik aufgrund von Erwägungen der Fairness und der sozialen Akzeptanz für die Ergänzung von Sparmaßnahmen durch ein einnahmenseitiges Element entscheidet. Steuererhöhungen sollten weder den privaten Konsum belasten

noch Wachstum und Beschäftigung dämpfen, und sie sollten nicht zu einer weiteren Spreizung der Einkommensverteilung beitragen. Damit stellen sich eine Erhöhung des regulären Umsatzsteuersatzes, der Sozialversicherungsbeitragsätze oder der Lohnsteuer nicht als empfehlenswerte Ansatzpunkte dar.

Zu präferieren sind die Reduktion steuerlicher Ausnahmen, Steuern mit Doppeldividenden, die Einführung einer Finanztransaktionssteuer im europäischen Verbund sowie Steuern auf Vermögenszuwachs, Grund- und Immobilienvermögen und Erbschaften (vgl. *Übersicht 3*).⁶ € 0,5 Mrd an Mehreinnahmen könnten durch die Abschaffung von Sonderausgaben im Bereich der Einkommensteuer, des Alleinverdienerabsetzbetrags für Kinderlose, der Steuerfreiheit von Überstunden und von Ausnahmen bei der Umsatzsteuer sowie durch die Reduktion der Sparförderung für die höheren Einkommen realisiert werden. Die Besteuerung fossiler Energieträger erbrächte mindestens ebenfalls € 0,5 Mrd, höhere Steuern auf Zigaretten, Alkohol und Glücksspiel weitere € 0,4 Mrd. Die Annäherung der Grundsteuer-Bemessungsgrundlage an die Verkehrswerte könnte mindestens € 0,5 Mrd erzielen, die Ausweitung der Vermögenszuwachssteuer wäre mit einem Mehraufkommen von € 0,2 Mrd verbunden und Erbschafts- und Schenkungssteuer sowie Börsenumsatzsteuer (für den Fall, dass keine europaweite Finanztransaktionssteuer eingeführt wird) würden für insgesamt € 0,3 Mrd sorgen.

Übersicht 3: Überblick über mögliche Optionen zur Konsolidierung über Steuern und Abgaben

Primäre Optionen		Alternative Optionen	
Maßnahme(n)	Volumen in Mio. € p. a.	Maßnahme(n)	Volumen in Mio. € p. a.
Abbau steuerliche Ausnahmen	500	Erhöhung des regulären Umsatzsteuersatzes um 1 ½ Prozentpunkte	1.200
Topfsonderausgaben	170		
6.-10. Überstunde	100		
AVAB Kinderlose	60		
Ausnahmen Mehrwertsteuer	170		
Erhöhung Steuern auf „public bads“ Mineralölsteuer, CO ₂ -Steuer, Elektrizitätsabgabe sonstige (Tabaksteuer, Weinsteuer, Biersteuer, Automatenabgabe)	900	Erhöhung des Sozialversicherungsbeitragsatzes um 0,26 Prozentpunkte	1.200
	500		
	400		
Erhöhung Steuern auf Vermögen	1.000	Erhöhung Lohnsteuer	k.A.
Grundsteuer	500		
Vermögenszuwachssteuer	200		
Erbschafts- und Schenkungssteuer	150		
Börsenumsatzsteuer	150		
Summe	2.400	Summe	2.400

Quelle: Böheim/Handler/Schratzenstaller (2010)

Privatisierungen

Privatisierungen sollten nicht rein aus Konsolidierungserwägungen vorgenommen werden. Sie sollten auf strategischen Überlegungen beruhen und Rück-

⁶ Vgl. Böheim/Handler/Schratzenstaller (2010) für eine detaillierte Darstellung der steuerlichen Konsolidierungsoptionen.

sicht auf die Erfüllung öffentlicher Interessen nehmen (*Böheim/Handler/Schratzenstaller*, 2010). *Übersicht 4* enthält daher nur Potenziale, bei denen 25% bzw 50% öffentliches Eigentum verbleiben. Insgesamt ließen sich mindestens knapp € 8 Mrd an Privatisierungserlösen erzielen, wenn die öffentliche Hand sich bei OMV, Telekom Austria und Post auf die aktienrechtliche Sperrminorität von 25% zurückzieht und an den Energieversorgungsunternehmen einen Anteil von 50%, an BIG und Bundesforsten von 75% behält (Minimalvariante). Zöge sich der Staat bei allen Unternehmen auf die Sperrminorität zurück, so wären Privatisierungserlöse von gut € 25 Mrd erzielbar.⁷ Unter der Annahme einer Reduktion der Staatsschulden mit Hilfe der Privatisierungserlöse ergäbe sich bei einem Zinssatz von 4% für das ermittelte Privatisierungspotenzial eine Zinssparnis von € 0,3 Mrd bis gut € 1 Mrd. Dem eingesparten Zinsaufwand sind entgangene Einnahmen aus Dividendenzahlungen entgegen zu rechnen, die jedoch selbst wieder durch höhere Steuereinnahmen teilweise kompensiert werden können.

Übersicht 4: Privatisierungspotential in Österreich

Unternehmen	Privatisierungspotential	
	Minimalvariante ¹⁾	Maximalvariante ²⁾
In Mio. €		
OMV	516,0	516,0
Telekom Austria	178,7	178,7
Post AG	364,9	364,9
EVU	3.232,8	14.442,4
BIG	1.165,5	3.496,6
ÖBf	2.136,8	6.410,3
Gesamt	7.594,7	25.408,9

¹⁾ Öffentliche Hand behält 25% an OMV, Telekom Austria und Post, 50% an den EVU und 75% an BIG und ÖBf.

²⁾ Öffentliche Hand zieht sich bei allen Unternehmen auf die Sperrminorität (25%) zurück.

Quelle: AMADEUS, WIFO-Berechnungen; *Böheim/Handler/Schratzenstaller* (2010)

4.3 Notwendigkeit der makroökonomischen Einbettung und Absicherung

Die potentiellen makroökonomischen Effekte von Konsolidierungsmaßnahmen werden je nach ökonomischer Schule unterschiedlich eingeschätzt.⁸ Die keynesianische Perspektive erwartet zumindest kurzfristig eine Dämpfung von Nachfrage und Beschäftigung, da sowohl einnahmen- als auch ausgabenseitige Sanierungsmaßnahmen wesentliche Nachfrageaggregate betreffen: Die Kürzung von Staatsausgaben verringert öffentliche Investitionen oder Konsum, Steuererhöhungen schränken die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte bzw die Un-

⁷ Dies würde jedoch im Bereich der E-Wirtschaft, wo das öffentliche Mehrheitseigentum (mindestens 51%) an den EVU per Verfassungsgesetz abgesichert ist, entsprechende rechtliche Änderungen erfordern.

⁸ Vgl *Marterbauer/Walterskirchen* (1999); für eine differenziertere Darstellung der unterschiedlichen theoretischen Erkenntnisse zu Effekten von Budgetkonsolidierungen vgl *Prammer* (2004).

ternehmensgewinne ein und somit den privaten Konsum bzw die privaten Investitionen. Die Reduktion von Transfers trifft ebenfalls die verfügbaren Einkommen und damit den privaten Konsum. Auch sind aus keynesianischer Sicht die dämpfenden Effekte von Ausgabenenkungen höher als jene von Steuererhöhungen, da letztere nach Maßgabe der Sparquote nicht voll auf die Nachfrage durchschlagen. Schließlich sind Konsolidierungsmaßnahmen umso nachfragewirksamer, je stärker sie die unteren Einkommen mit ihren überdurchschnittlichen Konsumquoten treffen. Aus neoklassischer Perspektive können dagegen sog nicht-keynesianische Effekte einer Budgetkonsolidierung zum Tragen kommen, die sich auch kurzfristig positiv auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und damit die Konjunktur auswirken. So können Erwartungseffekte den Konsum der privaten Haushalte (die ansonsten angesichts der hohen Staatsverschuldung künftige Steuererhöhungen erwartet und entsprechend ihre Ersparnis erhöht hätten) oder die Investitionen der Unternehmen erhöhen. Ein weiterer expansiver Kanal ist der Rückgang des Zinssatzes, der durch den konsolidierungsbedingt sinkenden staatlichen Finanzbedarf bewirkt wird.

Prammer (2004) hält nach einem ausführlichen Literaturüberblick fest, dass die empirische Evidenz zur Existenz nicht-keynesianischer, expansiver Wirkungen von Budgetkonsolidierungen allerdings eher schwach ist, und streicht die große Bedeutung der Glaubwürdigkeit der Konsolidierungsbemühungen heraus. Einfache saldenmechanische Überlegungen sprechen ebenso wie die dämpfenden Effekte, die durch die voraussichtlich 2011 in den meisten EU-Ländern parallel beginnenden Konsolidierungsanstrengungen zu erwarten sind, für eine makroökonomische Einbettung und Absicherung der Konsolidierung (*Aiginger/Pitlik/Schratzenstaller*, 2010). Hierzu gehören erstens Maßnahmen zur Unterstützung des privaten Konsums (etwa der Abbau der Sparförderung für die oberen Einkommen, der Verzicht auf die Erhöhung der Umsatzsteuer sowie Kompensationsmaßnahmen für die unteren Einkommen bei der Erhöhung spezieller Verbrauchssteuern) und der privaten Investitionen (etwa die Förderung energiesparender Investitionen). Zweitens sollte die Konsolidierung durch eine Aktivkomponente begleitet werden: Das erzielte Konsolidierungsvolumen sollte höher sein als das zur Erreichung der budgetären Ziele erforderlich, um mit den auf diese Weise freiwerdenden Mitteln wachstums- und beschäftigungsfördernde Ausgaben (Bildung, Forschung, Infrastruktur) tätigen zu können. Drittens erscheint es - auch angesichts der derzeit immer noch bestehenden Abwärtsrisiken für den allmählichen Aufschwung - angezeigt, die Ausgangslage für die Konsolidierung durch ein (möglichst europaweit koordiniertes) Impulspaket 2010 zu verbessern, das durch Ausgaben beispielsweise für thermische Sanierung, Kinderbetreuungs- und Pflegeplätze oder Qualifizierung den prognostizierten Anstieg der Arbeitslosigkeit vermeiden hilft.

Literaturverzeichnis

Aiginger, K./Böheim, M./Budimir, K./Gruber, N./Pitlik, H./Schratzenstaller, M./Walterskirchen, E., Optionen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in Österreich (2010)

Aiginger, K./Pitlik, H./Schratzenstaller, M., Optionen zur Konsolidierung in Österreich. Ausgangslage und Erfolgsbedingungen, WIFO-Monatsberichte (2010) 83(3) iF 219-232

Böheim, M./Handler, H./Schratzenstaller, M., Optionen einer einkommenbasierten Budgetkonsolidierung“, WIFO-Monatsberichte (2010) 83(3) 269-283

Bohnet, A., Finanzwissenschaft: Grundlagen staatlicher Verteilungspolitik, München/Wien, 1999.

Elmendorf, D. W./Mankiw, N. G., Government Debt, in *Taylor, J. B./Woodford, M.* (Hrsg), Handbook of Macroeconomics Vol. 1 (1999) 1615-1699

Fleischmann, E., Staatliche Förderungen und Budgetkonsolidierung, Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich (2009) 50(3-4) 88-102

Guger, A./Agwi, M./Buxbaum, A./Festl, E./Knittler, K./Halsmayer, V./Pitlik, H./Sturm, S./Wüger, M., Umverteilung durch den Staat in Österreich (2009)

Marterbauer, M./Walterskirchen, E., Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der Budgetkonsolidierungspolitik in der EU, WIFO-Monatsberichte (1999) 72(4) 305-314

Mooslechner, P./Schürz, M., Verteilung der Geldvermögen, in *Bundesministerium für Soziales und Konsumentenschutz* (Hrsg), Sozialbericht 2007-2008 (2009) 275-288

Nowotny, E./Zagler, M., Der öffentliche Sektor, Einführung in die Finanzwissenschaft⁵ (2009)

Pitlik, H., Umverteilungswirkungen der Staatsverschuldung, in *Guger, A./Agwi, M./Buxbaum, A./Festl, E./Knittler, K./Halsmayer, V./Pitlik, H./Sturm, S./Wüger, M.*, Umverteilung durch den Staat in Österreich (2009)

Pitlik, H./Budimir, K./Gruber, N. Optionen einer ausgabenseitigen Budgetkonsolidierung, WIFO-Monatsberichte (2010) 83(3), 247-267

Pitlik, H./Gruber, N./Walterskirchen, E., Erfolgsfaktoren von Budgetkonsolidierungsstrategien im internationalen Vergleich, WIFO-Monatsberichte (2010) 83(3) 233-245

Prammer, D., Wirken Budgetkonsolidierungen expansiv? Kritische Würdigung der Literatur zu nicht-keynesianischen Effekten der Fiskalpolitik mit einer Fallstudie für Österreich, Geldpolitik & Wirtschaft (2004) 03-04, 36-56

Reinhart, C./Rogoff, K., Growth in a Time of Debt, CEPR Discussion Paper, Nr 7661 (2010)

Schratzenstaller, M., Budgetkonsolidierungen - allgemeine Überlegungen und Perspektiven für Österreich, in *Steger, G.* (Hrsg), Öffentliche Haushalte in Österreich³ (2010)

Zimmermann, H., Ökonomische Rechtfertigung einer kontinuierlichen Staatsverschuldung? in *Henke, K.-D.* (Hrsg), *Zur Zukunft der Staatsfinanzierung* (1999) 157-171

Abstract

JEL-No: H2, H5, O5

Consolidation of public budgets – necessity and options for Austria

The costs of the current crisis place a significant burden on public budgets in Austria, too. Manifold economic problems of high public debt establish good reasons for a consolidation of public budgets. Empirical studies yet show that the success of consolidation programs depends on the chosen strategy. Expenditure-based measures are more sustainable than tax-based programs. Among the different budgetary items in Austria public administration, government subsidies and health services offer the most extensive opportunities for expenditure cuts. Revenue-based options include both receipts from taxes and from privatization. The latter can be used to reduce the public debt and, hence, government interest payments. Tax increases might be taken into account if the potential from expenditure cuts cannot be exhausted or if politicians due to reasons of fairness decide to complement spending cuts, respectively.