

# AKTUELLE

UNTERLAGEN



## Ergänzungen zur Aktuellen Unterlage Öffentliche Finanzen in Österreich

Wie wirtschaftet der Staat?

*Dr. Ralf Kronberger*

<i>1 Der Stabilitäts- und Wachstumspakt</i>	<i>2</i>
<i>2 Wieviel Staat?</i>	<i>5</i>
<i>3 Literatur</i>	<i>14</i>
<i>4 Kopiervorlage</i>	<i>15</i>

## 1 DER STABILITÄTS- UND WACHSTUMSPAKT (SWP)

Der SWP wurde mit dem Maastricht-Vertrag 1993 in Artikel 104 in groben Zügen geregelt. Wesentliches Element sind die so genannten **Maastricht- oder Konvergenzkriterien**, die von jedem Mitgliedstaat erfüllt werden müssen (mussten), um in die dritte Phase der Einführung des Euro in die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion einzutreten. Die zwei für die Tragfähigkeit der öffentlichen Verschulung relevanten Kriterien sind jenes der **Neuverschuldung (maximal 3 % des BIP)** – eine Stromgröße – und jenes der **Gesamtverschuldung (maximal 60 % des BIP)** – eine Bestandsgröße. Seine **endgültige Form** nahm der SWP erst **1997** mit einem Beschluss des Europäischen Rates, in dem die **politische Verpflichtung zu den Stabilitätskriterien** festgelegt wurde (**1. Säule**), sowie mit zwei Verordnungen an. Die Verordnung zur **multilateralen Überwachung und dem „Frühwarn-system“** bildet die **2. Säule**, die Verordnung über das **Verfahren bei übermäßigen Haushaltsdefiziten** die **3. Säule**. Im zuvor genannten Ratsbeschluss wird im Wesentlichen festgehalten, dass sich die Mitgliedstaaten dazu verpflichten, **mittelfristig einen ausgeglichenen Haushalt** bzw. einen Haushaltsüberschuss anzustreben. Darüber hinaus verpflichten sie sich dazu, **auch in schwierigen Zeiten die Obergrenze für das Haushaltsdefizit von 3 % des BIP nicht zu überschreiten**,

mit Ausnahme des Vorliegens einer außergewöhnlichen Rezession – realer Rückgang des BIP um mehr als 2 % – bzw. dem Eintreten eines außergewöhnlichen Ereignisses, das nicht unter der Kontrolle des betroffenen Mitgliedstaates steht und die öffentlichen Finanzen erheblich beeinträchtigt.

Je nach dem, ob ein Mitgliedstaat bereits der Währungsunion beigetreten ist, oder dies erst anstrebt, muss er jährlich ein **Stabilitäts- bzw. ein Konvergenzprogramm** vorlegen, in dem er die kurz- bis mittelfristige Finanzpolitik darlegt. Die Eckpunkte dieser Dokumente stellen die Darstellung des Anpassungspfades zur Erreichung des ausgeglichenen Haushalts, der voraussichtlichen Entwicklung der Schuldenquote sowie der Hauptannahmen zur voraussichtlichen wirtschaftlichen Entwicklung dar. Wenn die Stabilitätsprogramme und die Frühjahrs- und die Herbstmeldung zu Schuldenstand und Neuverschuldung eine signifikante Abweichung von der Programmplanung erwarten lassen, gibt die Kommission eine Frühwarnung, den so genannten **blauen Brief** aus. Verfehlt ein Mitgliedstaat die Konvergenzkriterien kommen die Regeln des **Verfahrens bei übermäßigem Haushaltsdefizit** zur Anwendung, das in letzter Konsequenz zu einer Bestrafung des säumigen Mitgliedstaates führt: in Form einer Pönalzahlung 0,25 bis 0,5 % des BIP bzw. in Form der Verpflichtung,

eine bestimmte Summe bis zur Korrektur des übermäßigen Defizits zu hinterlegen. Defizitverfahren wurden bislang gegen **Portugal, Deutschland, Frankreich, Niederlande und Griechenland** eingeleitet. Bei Deutschland und Frankreich wurde das Defizitverfahren trotz der Überschreitung der 3 %-Schwelle wieder ausgesetzt. Italien erhielt keinen blauen Brief, obwohl für 2004 und 2005 eine deutliche Überschreitung der 3 %-Marke prognostiziert war. Diese „Sonderbehandlungen“ rüttelten an der **Glaubwürdigkeit des SWP**. Die öffentliche Diskussion über den SWP wurde intensiviert und **Reformvorschläge** bereits von der EU-Kommission ausgearbeitet. Beim Europäischen Rat im März wird eine endgültige Entscheidung zur Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts erwartet.

Argumente gegen die derzeitige Form des SWP sind:

- Die **Ursache** für Defizitüberschreitung muss nicht unbedingt auf einer laxen Haushaltspolitik basieren. Ebenso können **hohe Zinsen** oder **hohe Lohnforderungen** die Staatshaushalte belasten.
- Von vielen Ökonomen wurde bereits berechtigt der Vorwurf geäußert, dass die **Defizit-** und die **Schuldengrenze** ohne ökonomische Grundlage **beliebig** formuliert worden seien.
- Die **Defizitgrenze** gilt für **alle**

**Staaten gleich, unabhängig** davon, dass die **Einnahmestruktur** und der Einfluss von **Konjunkturschwankungen** auf das Budget in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich sind.

- Der SWP verliert seine **disziplinierende Wirkung**, wenn große Mitgliedstaaten ungestraft davon abweichen.
- Die Defizitregel ist **asymmetrisch**. Es gibt eine Obergrenze für das Defizit von 3 % des BIP, aber keine Verpflichtung während Konjunkturaufschwüngen zu sparen, wenn Haushaltsüberschüsse zu erwarten wären. Mittels einer symmetrischen Regel könnten die Haushalte über den Konjunkturzyklus hinweg ausgeglichen sein. Im Konjunkturoch werden Reserven angespart, die im Konjunkturtief zur Abdeckung der Defizite verwendet werden können.
- In Österreich wie in weiteren Mitgliedstaaten hätte der SWP zur **Unterinvestition** in öffentliche Infrastruktur und Bildung beigetragen. Es ist relativ schwierig, diese These zu belegen oder zu verwerfen, da nicht klar ist, ob diese Tendenz nicht ohne SWP auch bestanden hätte. In Österreich begann die Investitionsquote bereits in den 80er-Jahren zu sinken.
- Der SWP würde **tief greifende**

Reformen verunmöglichen, da sie anfänglich hohe Kosten verursachen, die den Druck auf die Staatshaushalte vergrößern. Erst im Laufe der Zeit würden die Reformen in den Haushalten Kosten sparend wirken, wie beispielsweise Pensionsreformen.

Die am 3. September 2004 von der EU-Kommission unterbreiteten Reformvorschläge greifen schon einige dieser Kritikpunkte auf. Wesentliche Punkte daraus sind:

- Die Grundzüge der Wirtschaftspolitik sollten aktiver genutzt werden. In den Grundzügen werden die unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Bereiche aufeinander abgestimmt.
- Die Peer Pressure soll erhöht werden, in dem die Öffentlichkeit und die anderen Mitgliedstaaten auf die Verfehlungen eines Mitgliedstaates in höherem Maße aufmerksam gemacht werden sollen.
- Frühwarnungen sollen aktiver eingesetzt werden.
- Die langfristige Tragfähigkeit des **Schuldenstands** sollte **wichtiger** und das Defizitkriterium als solches weniger wichtig werden.
- **Länderspezifischer Gegebenheiten** sollen bei mittelfristig ausgeglichenem Haushalt oder Haushaltsüberschüssen **stärkere Berücksichtigung** finden. Insbesondere sollen aus der Überalterung resultierende Kosten, strukturelle Reformen, das potenzielle Wachstum und öffentliche Investitionen bei der Bewertung der Haushaltssposition miteinbezogen werden.
- Auch bei der Umsetzung des **Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit** sollten die **wirtschaftlichen Rahmenbedingungen** und Entwicklungen eines Mitgliedstaates stärker in Betracht gezogen werden. Wenn ein Staat die Defizitschwelle überschreitet und dann noch mit zusätzlichen Strafzahlungen belastet wird, kann dies den Druck auf den Staatshaushalt über Gebühr erhöhen.

## 2 WIEVIEL STAAT?

Die Diskussion, ob und in welche Art der Staat in das Wirtschaftsleben eingreifen soll, geht schon über Jahrhunderte. Die Ökonomen liberaler Prägungen sprachen sich für einen Minimalstaat – den oft zitierten Nachwächterstaat – aus, der nur Funktionen für die Sicherheit im Staat selbst übernimmt. Die Ökonomen keynesianischer und sozialistischer Prägung sprachen sich für einen hohen Staatsanteil aus.

### 2.1 Entwicklung und Messung des Staatsanteils

Zur Messung des Staatsanteils werden einige ausgewählte volkswirtschaftliche Größen herangezogen, wie die Staatsausgaben- und -einnahmenquote, die Abgabenquote sowie die Bundesabgabenquote.

#### Staatseinnahmenquote

Wenn die gesamten öffentlichen Einnahmen dem Bruttoinlandsprodukt gegenüber gestellt werden, so ist von der Staatseinnahmenquote die Rede. Sie betrug im Jahr 2003 49,7 %. Dies entspricht einem nominellen Einnahmenbetrag von 111,5 Mrd. EUR.

#### Abgabenquote

Die Abgabenquote setzt die Summe aus Steuereinnahmen und tatsächlich gezahlten Sozialversicherungsbeiträgen mit dem Bruttoinlandsprodukt in Relation. Die Abgabenquote stellt somit nur einen Teil der Staatseinnahmenquote dar. Einnahmen aus Konzessionsentgelten sind zB in der Abgabenquote nicht enthalten.

#### Bundesabgabenquote

Diese Größe entspricht der Abgabenquote mit der Einschränkung, dass nur die Einnahmen des Bundes ohne Berücksichtigung der Einnahmen anderer Körperschaften wie beispielsweise der Länder oder Gemeinden betrachtet werden.

#### Staatsausgabenquote

Analog zur Staatseinnahmen- wird die Staatsausgabenquote definiert, indem die gesamten Staatsausgaben dem Bruttoinlandsprodukt gegenüber gestellt werden. Die Staatsausgabenquote belief sich im Jahr 2003 auf 51,2 % des BIP. Dies entspricht einem nominellen Ausgabenbetrag von 114,7 Mrd. EUR.

#### Aussagekraft von Quoten

Bei der Verwendung von Quoten ist einiges zu beachten:

1. Quoten bilden nur ein Verhältnis ab. Greift man nun die Abgabenquote auf und stellt man zB fest, dass diese über den Beobachtungsraum stabil ist, dann hieße das nur, dass sich das Verhältnis von Abgaben und Wirtschaftsleistung nicht verändert hat. Das BIP könnte im gleichen Zeitraum nominelle 5 % oder 0 % gewachsen sein, wenn die Abgaben dasselbe Wachstum verzeichnen. Bei 5 % Wachstum hat der Staat selbst nominell um 5 % mehr Einnahmen, obwohl die Abgabenquote als solche unverändert bleibt. Bei einem Null-Wachstum verändert sich der Ausgabenpielraum des Staates hingegen nicht, obwohl auch in diesem Fall die Abgabenquote gleich geblieben wäre.
2. Die Vergleichbarkeit von Abgabenquoten verschiedener Länder ist nur bedingt gegeben, da manche Länder beispielsweise Pensionen erst bei deren Auszahlung besteuern und andere Länder schon bei der Einzahlung der Pensionsbeiträge besteuern. So kommt beispielsweise in Österreich der Effekt zu Tage, dass einerseits die Einzahlung in die gesetzliche Pensionsversicherung die Abgabenquote hebt und andererseits, wenn die Pensionen ausgezahlt werden, die Lohnsteuer auf die Pension die Abgabenquote ein zweites Mal anhebt. Die Konsequenz ist, dass Österreich zwar eine vergleichsweise höhere Abgabenquote aufweist, die de-facto-Belastung aber durchaus mit anderen Ländern vergleichbar ist, die eine niedrigere Abgabenquote ausweisen, wie dies auch eine von der Wirtschaftskammer Österreich in Auftrag gegebene Studie belegt (Felderer et al., 2002).
3. Bei der Verwendung von Quoten besteht die Gefahr einer gewissen Beliebigkeit. Der Staatsschuldenausschuss berücksichtigt bei der Abgabenquote auch die EU-Beiträge, während beispielsweise das Bundesministerium für Finanzen die Abgabenquote ohne EU-Beiträge führt. Der BMF-Indikator ist niedriger und demnach für die Annäherung an das gesetzte Ziel der 40 %igen Abgabenquote günstiger.

Ungeachtet dessen, welcher der beiden zuvor genannten Strömung nun der Vorzug zu geben ist, stieg der Staatsanteil während der letzten Jahrzehnte kontinuierlich an. Dies belegt die nachfolgende Grafik sehr deutlich, die den Verlauf der Bundesausgabenquote darstellt. Während im Jahr 1870 die Bundesausgaben knapp über 10 % des Bruttoinlandsproduktes ausmachten, verdreifachten sich die Bundesausgaben auf rund 35 % des BIP bis zum Jahr 1998. Ein weiter ungebremstes Wachstum des Staatsanteils bringt mit großer Wahrscheinlichkeit Produktivitätsverlust und Verlangsamung des Wirtschaftswachstums mit sich. Vor diesem Hintergrund ist auch das Ziel des Finanzministers zu sehen, die Abgabenquote bis zum Jahr 2010 auf 40 % senken,

das einen der drei Säulen der heimischen Budgetpolitik darstellt. Der Finanzminister begründet dies, wie folgt:

*„Bei den Steuern und Abgaben lag Österreich 2002 mit 43,7 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) deutlich über dem EU-Durchschnitt von 41 % und erst recht über dem OECD-Durchschnitt von rund 35 %. Die Bundesregierung hat sich zum Ziel gesetzt, die Steuer- und Abgabenquote bis 2006 auf unter 43 % des BIP zu senken. Bis 2010 soll die Steuer- und Abgabenquote auf 40 % sinken, ohne das Defizitziel zu gefährden. Mit der Steuerreform 2004/2005 wird bereits 2005 ein Wert von 41,8 % erzielt. 2006 wird sie voraussichtlich weiter auf 40,6 % sinken.“* (BMF, 2004).

## Entwicklung: Bundesausgaben/BIP Ö 1870-1998

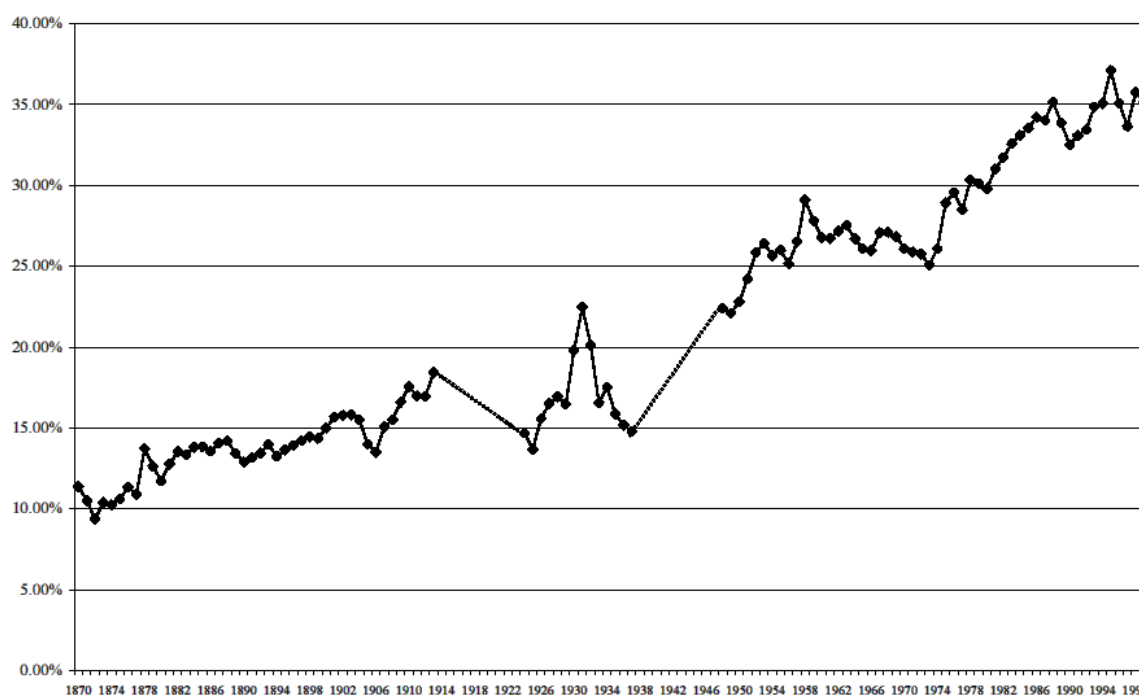


Abbildung 1: Anteil der Bundesausgaben am Bruttoinlandsprodukt, Quelle: Neck(2003)

## 2.2 Erklärungen für einen steigenden Staatsanteil

Der beinahe lineare Anstieg der Bundesausgaben – deutlich über dem Wirtschaftswachstum – gibt Grund zur Frage, womit dieser Trend zu erklären ist. Seit mehr als 100 Jahren wird nach Erklärungen zu diesem Phänomen gesucht.

### Wagner'sches Gesetz

Adolph Wagner (1835-1915) entwickelte dieses Gesetz, demzufolge in ökonomisch und kulturell entwickelten Ländern mit zunehmender Industrialisierung und wachsender Verstädterung die öffentlichen Aufgaben und die hierfür erforderlichen Ausgaben zunehmen. Es findet ein Funktionswandel des Staates vom „Rechtsstaat zum Kultur- und Wohlfahrtsstaat“ statt. Der steigende Trend der Staatsquote wird als notwendige Begleiterscheinung des kapitalistischen Fortschrittes und der „vermehrten Reibung“ im privaten Sektor begrüßt.

Wenn es um die Diskussion um den steigenden Staatsanteil in der Wirtschaft geht, wird das Wagner'sche Gesetz häufig genannt. Unter einem „Rechtsstaat“ verstand Wagner wohl, dass der Staat lediglich die Funktionen für die Sicherheit übernimmt, die als klassisches öffentliches Gut verstanden wird. Das Anwachsen der Staatsaufgaben im Laufe der

Zeit begründet Wagner damit, dass durch das kapitalistische System weitere soziale Spannungsfelder geschaffen werden, die der Staat durch weitere Intervention beseitigen könne. Als Beispiele seien hier der Ausbau des Sozialversicherungssystems nach dem zweiten Weltkrieg („Wohlfahrtsstaat“) sowie die Kulturförderung und die sich im staatlichen Besitz befindenden Theater und Museen genannt. Eine ökonomische Argumentation kann dem ständig wachsenden Staatsanteil entgegengehalten werden: Eine zu starke Steuerbelastung führt einerseits zu einem Ausweichverhalten der Steuerzahler – sie tauchen in die Schattenwirtschaft ab oder nehmen mehr Freizeit in Anspruch – andererseits führen ungünstig gewählte Steuern zu einer Verzerrung des Marktprozesses, deren Konsequenzen sinkende Produktivität und Verlangsamung des Wirtschaftswachstums sein können.

### Brecht'sches Gesetz

Dem Brecht'schen Gesetz zufolge müssten die Gemeindeausgaben pro Kopf mit zunehmender Agglomeration der Bevölkerung – im Wesentlichen ist darunter die zunehmende Verstädterung zu verstehen – steigen. Insbesondere beim Finanzausgleich spielt die Betrachtung der Pro-Kopf-Gemeindeausgaben eine erhebliche Rolle. Eine Verbindung zwischen der Brechtschen Behauptung und der Höhe des Staatsanteils ergibt sich, soweit insgesamt ein Trend zu einer

stärkeren Urbanisierung festzustellen ist. Wenn die regionale Konzentration der Bevölkerung nicht gleichzeitig auch eine entsprechende Steigerung der regionalen Wertschöpfung bewirkt, steigt der Staatsanteil, gemessen als Anteil der Ausgaben an der regionalen Wertschöpfung.

Detaillierte Beobachtungen, die das Brecht'sche Gesetz stützen oder widerlegen, liegen nicht vor. Eine jüngere Studie des Wifo (Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung) zeigt, dass der Zusammenhang zwischen Gemeindegröße und den Pro-Kopf-Gemeindegeldausgaben nicht linear ist. Gemeinden mit weniger als 1.001 Einwohner haben höhere Ausgaben als Gemeinden mit 1.001 bis 2.500

Einwohner. Erst mit darüber hinaus steigender Einwohnerzahl je Gemeinde ist ein Zusammenhang zu erkennen, wie ihn Brecht beschreibt. Bei Betrachtung des Bruttoregionalprodukts beispielsweise von Oberösterreich für das Jahr 2001 weist die Region Linz-Wels ein Pro-Kopf-Produkt von 33.600 EUR aus, während das Mühlviertel mit 15.400 EUR nicht einmal die Hälfte davon erreicht. Diese näherungsweisen Daten würden darauf hindeuten, dass in Agglomerationsräumen die Wertschöpfung deutlich höher als im ländlichen Räumen ist. Zweifel liegen nahe, ob das Brecht'sche Gesetz in seiner ursprünglichen Form tatsächlich Gültigkeit besitzt.

**Gesamtausgaben der Gemeinden je Einwohner nach Gemeindeklassengrößen**  
(2000)

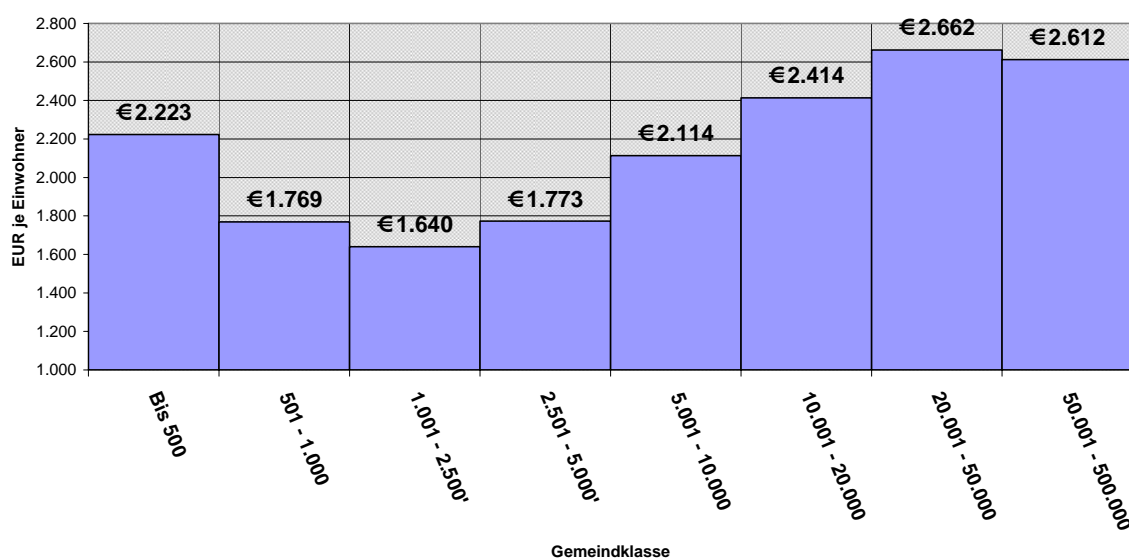


Abbildung 2: Pro-Kopf-Ausgaben nach Gemeindegröße, Quelle: Lehner(2003)

## Demographische Entwicklung<sup>1</sup>

Das schon länger beobachtbare Phänomen der **zunehmenden Alterung der Bevölkerung** führt vor allem über die **sozialen Sicherungssysteme** zu einem **Druck auf der Ausgabenseite**. Eine **steigende Altenbelastungsquote** erfordert **zusätzliche Mittel** für die gesetzliche Pensionssicherung – immer weniger Arbeitnehmer müssten immer höhere Pensionsversicherungsbeiträge leisten, um die Renten von immer mehr Pensionisten auf dem gleichen Niveau zu halten. Ähnlich ist die Situation im **öffentlichen Gesundheitssystem** und der **Altenpflege**. In der Alterskohorte der 50- bis 59jährigen und noch stärker bei den Alterskohorten höheren Alters über-

steigen die Kosten der Gesundheitsleistungen bei weitem die Beiträge, die diese Alterskohorten in das System einzahlen. Demgegenüber stehen **nur verhältnismäßig geringe Entlastungen** in den Bereichen **Kinderbetreuung, Ausbildung** und **Arbeitslosenentgelt** auf Grund der rückgängigen Geburtenraten und der geringeren Zahl der Erwerbsfähigen. Tabelle 1 zeigt, dass durch die demografische Entwicklung **zusätzliche Belastungen** von in Summe **3,5 % des BIP** jährlich bis zum Jahr 2050 zu erwarten sind. Legt man das Jahr 2003 zugrunde sind das **rund 7,2 Milliarden EUR Mehrausgaben** auf Grund der Überalterung.

---

<sup>1</sup> Vergleiche dazu die Aktuelle Unterlage der AWS (AU 46) „Der demografische Wandel und Wirtschaftssystem“

Land	Altersbezogene öff. Ausgaben (% des BIP) Jahr 2000	Gesamte Veränderung bis 2050 in % des BIP	Veränderungen in Prozentpunkten des BIP von 2000 bis 2050				
			Pensionen	Gesundheitsausgaben	Altenpflege	Bildung	Arbeitslosenunterstützung
Österreich	26,9	4,2	2,5	1,7	1,0	-1,0	-0,2
		(3,5*)	(1,8*)				

\* Berücksichtigung der Pensionsreform 2003

Tabelle 1: Altersbezogene öffentliche Ausgaben, Quelle: EPC(2003)

Rundungsfehler führen bei Addition der Veränderungen bei den Einzelausgaben (Spalten 4-8) zu einer leichten Abweichung von der Gesamtveränderung (Spalte 3)

### Akkumulation von Besitzständen durch starke Interessensgruppen (Mancur Olson)

Mit „The Logic of Collective Action“ (1965) legt Mancur Olson die Grundlage für eine Theorie der Organisation sozialer Interessen. In modernen und sozial ausdifferenzierten Gesellschaften bilden sich demnach Interessengruppen, um für ihre Mitglieder kollektive Güter – jene Güter und Leistungen, die sinnvollerweise nur der Staat finanzieren bzw. bereitstellen kann – zu akquirieren. Arbeitnehmer wie Arbeitgeber schließen sich zB zu Verbänden (Gewerkschaften, Kammern) zusammen, die auf Arbeitnehmerseite zu höherem Lohn und weniger Arbeitszeit verhelfen und auf Arbeitgeberseite die Rahmenbedingungen für Unternehmen verbessern sollen. In einem solchen System sind verhältnismäßig kleine Interessensgruppen vergleichsweise effektiv, ihre Besitzstände zu wahren bzw. zu vermehren. Mit der Zeit tritt eine institutionelle Ver-

krustung ein, die ebenfalls einen Beitrag zu einem steigenden Staatsanteil liefert. Förderungen und Transfers werden an bestimmte starke Interessengruppen getätigt, deren Sinnhaftigkeit durchaus zu hinterfragen ist. Des öfteren wird zB die Wohnbauförderung hinterfragt. Sie betrug für das Jahr 2003 rund sieben Milliarden EUR. Vom Wifo wird kritisiert, dass diese Fördermittel nur wenig produktiv eingesetzt werden.

### Kontrolldefizit im Budgetprozess (Aaron Wildavsky)

Die staatliche Bürokratie nützt ihren Monopolspielraum aus, um das Budgetvolumen zu steigern. Dies ist möglich, da der Budgetierungsprozesses von Intransparenz und Zeitdruck (bei asymmetrischer Information) gekennzeichnet ist. Man kann implizit davon ausgehen, dass sich die Budgetbewilligungsbehörde und die Verwaltung implizit darüber einig sind, dass ein erhöhtes Budgetvolumen umgesetzt werden soll. Etwas

anschaulicher ist das Phänomen des „Dezemberfiebers“. Um im nächsten Jahr wieder die gleichen Budgetmittel zugeteilt zu bekommen, wurde dafür gesorgt, dass die Mittel – unabhängig vom Bedarf – für das laufende Jahr auch zur Gänze verbraucht werden. Nur so konnte sichergestellt werden, in der kommenden Periode wieder über die gleichen bzw. über höhere Mittel zu verfügen. Man spricht dabei von einer **Input-Orientierung**. Um dem entgegen zu wirken, laufen schon seit mehreren Jahren Bestrebungen, eine stärkere Outputorientierung in der öffentlichen Verwaltung zu verankern. Unter dem Schlagwort von **New Public Management** bzw. **wirkungsorientierter Verwaltung** sollen betriebswirtschaftliche Instrumente und Methoden aus der Privatwirtschaft verstärkt in der öffentlichen Verwaltung eingesetzt werden. Unter diesen Instrumenten und Methoden finden sich das betriebliche Rechnungswesen und Controlling, Leistungsaufträge und -vereinbarungen, Dezentralisierung an kleine autonome Einheiten, Erhöhung von Transparenz und Kostenbewusstsein, Kundenorientierung und Globalbudget.

#### **Globalbudget/Flexibilisierungsklausel:**

Die Mittelzuteilung erfolgt beim Globalbudget nicht mehr nach Ausgabenarten (Personal, Sachmittel, Investitionen usw.), sondern zB nach Produktgruppen, wobei Mehrausgaben bei einer entsprechenden Zunahme der Einnahmen pro

Produktgruppe möglich sein können. Die Verwaltungsstellen erhalten damit einen größeren Handlungsspielraum in der Verwendung der zugeteilten finanziellen Ressourcen. Anreizwirkungen für die Mittelersparnis könnten beispielsweise da-durch geschaffen werden, dass ein Teil der eingesparten Mittel als Prämien an die Mitarbeiter ausgezahlt werden oder für Zusatzausbildung verwendet werden. Problematisch kann bei diesem Instrument sein, dass es tendenziell stärker der demokratischen Kontrolle entzogen wird.

#### **Sperrklinkeneffekt (Alan Peacock/John Wiseman)**

Die These des Sperrklinkeneffekts (displacement effect) bezieht sich primär auf **Ausgabensteigerungen nach großen ökonomischen Schocks** (zB Kriege). Die These steht in so ferne im Zusammenhang mit der Einnahmenseite, als dass zur Finanzierung höherer Ausgaben zur Bereitstellung zusätzlicher kollektiver Güter mehr Steuern notwendig sind. Nach großen gesellschaftlichen Veränderungen (social disturbances) – zB der **deutschen Einheit** – kommt es zu massiven Steuererhöhungen, denen kein all zu großer Steuerwiderstand entgegensteht. Auch im späteren Zeitverlauf werden diese Erhöhungen auf Grund des **Gewöhnungseffekts nicht mehr rückgängig** gemacht. **Baumol'sche Kostenkrankheit (Willian Baumol/William Bowen)**

Es wird davon ausgegangen, dass

staatliche Leistungen mit hohem Einsatz an Arbeitskraft produziert werden. Dies steht im Gegensatz zur privaten Güterproduktion, die wesentlich kapitalintensiver – es werden verstärkt Maschinen zur Erzeugung verwendet – produziert. Technischer Fortschritt findet stärker Eingang in die private Gütererzeugung (zB in Form von Weiterentwicklung der Maschinen). Produktivitätssteigerungen und damit Lohnerhöhung in der privaten Gütererzeugung sind die Folge. Ausgehend davon, dass die Löhne im öffentlichen Sektor an die Löhne im privaten Sektor – durch entsprechend starke Gewerkschaften – gekoppelt sind, steigen die Löhne der öffentlich Bediensteten gleich mit jenen der Privatangestellten, obwohl die Produktivitätsentwicklung im öffentlichen Sektor hinter jener des privaten Sektors zurückbleibt. Die Kosten im öffentlichen Sektor steigen überproportional und erhöhen so den Anteil des Staates am Bruttoinlandsprodukt. Beim Vergleich des Tariflohnindex – das ist der Index der kollektivvertraglich bzw. gesetzlich vereinbarten Mindestlöhne – wird deutlich, dass ausgehend vom Jahr 1975 der Tariflohnindex aller Privatangestellten von 127,9 auf 180 im Jahr 2003 gestiegen ist. Privatangestellte im Fremdenverkehrssektor – ein Sektor, der sich durch seine hohe Personalintensität auszeichnete – verzeichnete im gleichen Beobachtungszeitraum eine Veränderung

von 125,5 auf 166,4. Der Tariflohnindex der öffentlich Bediensteten veränderte sich von 138,3 auf 160,7. Zumindest ein Teil der Produktivitätsunterschiede dürfte sich also doch in entsprechenden Lohnunterschieden zwischen dem privaten und dem öffentlichen Sektor niedergeschlagen haben. Weiters ist zu erwarten, dass die intensivere Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologie einen Produktivitätsschub auch im öffentlichen Verwaltungsbereich erwarten lässt. Eine Reihe von Behördegängen kann bereits elektronisch erledigt werden. Beispielsweise kann die Steuererklärung elektronisch unter finanzonline gemacht werden (<http://www.finanzonline.at>). In Großbritannien wurden zur Produktivitätssteigerung im öffentlichen Sektor außergewöhnliche Wege gegangen. Die Durchführung von Steuerprüfungen wurde nach Indien ausgelagert, um von den geringeren Arbeitskosten indischer Arbeitskräfte zu profitieren.

### 3 Literatur

---

- Felderer, B./Grossman, B./Koman, R. (2002),*  
**The Size of the Public Sector - Taxes, Social Spending and True Government Debt,**  
Wirtschaftspolitische Blätter 3/2002, 223-238.
- Kronberger, R. (2003), Zur Diskussion: Budgetpolitik und Wirtschaftswachstum,*  
Wirtschaftspolitische Blätter 2/2003,  
<<http://wko.at/fp/kontrolle/buduwachskro203.pdf>> (3.1.2005)
- Lehner, G. (2003), Aufgabenorientierter Finanzausgleich,* Studie des Österreichischen  
Instituts für Wirtschaftsorschung im Auftrag des Österreichischen Gemeindebundes,  
Wifo, Wien.
- Neck, R./Getzner, M. (2003), Determinants of Austrian Government Expenditures,*  
Forschungsbericht 2003.7, Ludwig Boltzmann Institut zur Analyse  
Wirtschaftspolitischer Aktivitäten, <<http://elaine.ihs.ac.at/~webera/neck.pdf>>  
(3.1.2005).
- Staatsschuldenausschuss (2004), Bericht über die öffentlichen Finanzen 2003,*  
Österreichische Nationalbank, Wien. <<http://www.staatsschuldenausschuss.at>>  
(3.1.2005).

## 4 Kopiervorlage

Erklärungen für einen steigenden Staatsanteil						
<b>Wagner'sches Gesetz</b>	<b>Brecht'sches Gesetz</b>	<b>Demografische Entwicklung</b>	<b>Akkumulation von Besitzständen durch starke Interessensgruppen</b>	<b>Baumol'sche Kostenkrankheit</b>	<b>Kontrolldefizit</b>	<b>Sperrklinkeneffekt</b>
(Adolph Wagner, 1879)	(Arnold Brecht, 1932)		(Mancur Olson, 1964)	(William Baumol/William Bowen, 1952)	(Aaron Wildavsky, 1964)	(Alan Peacock/John Wiseman, 1961)
Der steigende Trend der Staatsquote wird als notwendige Begleiterscheinung des kapitalistischen Fortschrittes und der „vermehrten Reibung“ im privaten Sektor begrüßt.	Eine immer stärkere Urbanisierung führt zu höheren Pro-Kopf-Ausgaben der Gemeinden.	Eine zunehmende Altenbelastungs-Quote bedingt höhere Ausgaben für das gesetzliche Pensions- und Gesundheitssystem	Interessen kleiner Gruppen finden eine vergleichsweise hohe Berücksichtigung bei Ausgabeentscheidungen.	Staatsaufgaben werden vorwiegend in Form von Dienstleistungen erfüllt. Die Personalintensität bewirkt überdurchschnittlichen Kostenanstieg.	Die staatliche Bürokratie schöpft sukzessive ihren Monopolspielraum aus.	Krisen erfordern Ausgabensteigerungen (bei abnehmendem Steuerwiderstand). Nach dem Krisenende sinkt die Ausgabenquote jedoch nicht mehr auf das ursprüngliche Ausgaben-niveau zurück.

