

# Fiskal- und strukturpolitische Herausforderungen der Wirtschaftskrise 2008/09

Die Wirtschaftskrise 2008/09 hat umfangreiche Folgewirkungen für die europäische und österreichische Wirtschaftspolitik. Die vorliegende Studie konzentriert sich auf die realwirtschaftlichen Aspekte, die Fiskal- und Strukturpolitik.

Auf der fiskalpolitischen Ebene muss es nach derzeitigem Stand als sehr unwahrscheinlich betrachtet werden, dass Österreich die hohen Defizite der Jahre 2009 und 2010 allein durch Wirtschaftswachstum abbauen kann. Zusätzlich werden mittelfristig die Nachwirkungen der Krise auf die öffentlichen Finanzen von den Implikationen der demografischen Veränderungen überlagert. Daraus ergibt sich ein erheblicher, derzeit nicht exakt spezifizierbarer Konsolidierungsbedarf, der signifikant über eine nachträgliche Finanzierung der Konjunkturpakete hinausgeht. Die notwendigen Konsolidierungsmaßnahmen sollten international koordiniert erfolgen, nach dem Beginn eines selbsttragenden Aufschwungs wirksam werden und Konflikte mit anderen wirtschaftspolitischen Zielen sollten vermieden werden.

Die Analyse mittel- bis längerfristiger struktureller Wachstumssteigerungsmöglichkeiten als Unterstützung für die fiskalische Konsolidierung zeigt bei Arbeit und Produktivität ein Aufholpotenzial gegenüber typischen Vergleichsländern. Dieses Aufholpotenzial ist positiv zu sehen, da es Österreich unter Umständen leichter als anderen Ländern fallen könnte, das Wachstum wieder in Gang zu setzen. Die Wirtschaftspolitik verfügt insbesondere in den Bereichen Beschäftigung, Bildungssystem, Wettbewerbspolitik und Innovationsfinanzierung über Anknüpfungspunkte, die Verluste für das Potenzialwachstum aufgrund der Krise mittelfristig wieder auszugleichen und somit die Konsolidierungsbemühungen wesentlich zu unterstützen. Auch für Österreich gilt, dass der Wachstumspfad nach der Krise durch die Wirtschaftspolitik beeinflussbar ist.

Bernhard  
Grossmann,  
Jürgen Janger,  
Lukas Reiss<sup>1</sup>

Die Wirtschaftskrise 2008/09 hat umfangreiche Folgewirkungen für die europäische und österreichische Wirtschaftspolitik. Die Studie von Gaggli und Janger (2009) beziffert die möglichen permanenten Verluste an Produktionspotenzial aufgrund der Wirtschaftskrise 2008/09 mit 4% bis 6%. Gleichzeitig kommt es zu einem massiven Anstieg der öffentlichen Defizit- und Verschuldungsquoten.

Die vorliegende Studie konzentriert sich auf die Frage, was dies für die Fiskal- und die Strukturpolitik bedeutet. Kapitel 1 stellt dar, wie die Wirtschaftskrise 2008/09 und die bevorstehenden demografischen Veränderungen ohne Konsolidierung zu einer signifikanten und permanenten Verschlechterung der öffentlichen Finanzen führen würden. Kapitel 2 versucht, wichtige Fragen bezüglich Konsolidierungs-

strategien zu beantworten: „Wann?“ (Timing) und „Wie?“ (in welchen Bereichen soll angesetzt werden). Kapitel 3 beschreibt strukturpolitische Bereiche, in denen die Wirtschaftspolitik aufgrund des Vergleichs mit europäischen Spitzenreitern noch unausgeschöpfte Wachstumsreserven nutzen könnte. Kapitel 4 zieht Schlussfolgerungen.

## 1 Hoher Konsolidierungsbedarf durch Krise (und Alterung)

Die globale Finanz- und Wirtschaftskrise schlägt sich nicht nur in einem Rückgang des BIP und damit gegenüber dem Jahr 2008 geringeren realen Einkommen nieder, sondern auch in einer starken Verschlechterung der öffentlichen Haushalte. Die Analyse historischer Wirtschaftskrisen, insbesondere solcher, die mit Bankenkrisen ein-

Wissenschaftliche  
Begutachtung:  
Peter Part,  
Bundesministerium  
für Finanzen

<sup>1</sup> Bernhard.Grossmann@oebn.at; Juergen.Janger@oebn.at; Lukas.Reiss@oebn.at. Die Autoren danken Walpurga Köhler-Töglhofer für wertvolle Anregungen und Diskussionen.

hergegangen sind, zeigt, dass die öffentlichen Defizite – vor allem aber die öffentlichen Verschuldungsquoten – infolge von Krisen eine mittel- bis langfristig nicht tragfähige Entwicklung einschlagen können.

Die rezenten Daten bzw. Prognosen zur Defizit- und Verschuldungsentwicklung weltweit bestätigen diese historischen Entwicklungsmuster, in Österreich allerdings in vergleichsweise geringerer Ausprägung als in anderen europäischen Ländern (siehe dazu Fenz und Schneider in diesem Heft). Die Wirtschaftskrise gefährdet damit die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Verschuldung, da diese auch nach einer wirtschaftlichen Erholung nicht ohne zusätzlichen Konsolidierungsaufwand rückgeführt werden kann. Unabhängig von den mittel- bis langfristigen Folgen der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise und

ihren budgetären Implikationen, stellen die Auswirkungen der Alterung der europäischen Gesellschaften einen weiteren Gefährdungsfaktor der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte dar, der auch für Österreich zutrifft.

Im Folgenden werden die Auswirkungen dieser beiden Aspekte für die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen diskutiert. Das Konzept der Nachhaltigkeit beruht auf der Idee der Gerechtigkeit zwischen den Generationen und verfolgt im Bereich der Finanzpolitik das Ziel, den politischen Handlungsspielraum langfristig zu bewahren. In diesem Kontext spielen die altersabhängigen Staatsausgaben eine bedeutende Rolle, die meist eine zunehmende budgetäre Belastung darstellen. Kasten 1 erläutert, wie Nachhaltigkeit in diesem Zusammenhang definiert und gemessen wird.

Kasten 1

### Definition und Messung fiskalischer Nachhaltigkeit

Zur Beurteilung langfristiger Tragfähigkeit bzw. Nachhaltigkeit öffentlicher Finanzen wurden verschiedene Ansätze entwickelt, deren Ursprung auf die Überlegungen von Domar (1944) zur Begrenzung der Staatsverschuldung zurückzuführen ist. Ausgangspunkt für die Diskussion von fiskalischer Nachhaltigkeit stellt stets die (laufende) Budgetgleichung des Staats dar:

(1)  $D_t - D_{t-1} = E_t - T_t + SF_t + r_t D_{t-1}$ , wobei  $D_t$  die Staatsverschuldung,  $E_t$  die Staatsausgaben (ohne Zinszahlungen),  $T_t$  die Staatseinnahmen,  $SF_t$  die Stock-Flow-Anpassung (Transaktionen, die den Schuldenstand, aber nicht das Defizit erhöhen) und  $r_t D_{t-1}$  die Zinszahlungen für die ausstehende Staatsschuld darstellen.

Gleichung 1 ausgedrückt als BIP-Quoten ergibt:

(2)  $\frac{D_t}{Y_t} = \frac{E_t}{Y_t} - \frac{T_t}{Y_t} + \frac{SF_t}{Y_t} + \frac{1+r_t}{1+g_t} * \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}}$  wobei  $g_t$  das nominelle Wirtschaftswachstum bezeichnet ( $Y_t = (1+g_t)Y_{t-1}$ ).

Gleichung (2) besagt, dass die Veränderung der öffentlichen Verschuldungsquote vom Primärsaldo (Budgetsaldo ohne Zinsen als Ergebnis der gegenwärtigen Fiskalpolitik), der Stock-Flow-Anpassung sowie der Schuldenlast aus der Vergangenheit (Verschuldungsquote multipliziert mit dem Zins-Wachstums-Differenzial) abhängt. Ist das Zins-Wachstums-Differenzial positiv, wird ein Primärüberschuss benötigt, um die Verschuldungsquote konstant zu halten.

Intuitiv erklärt ist eine Fiskalpolitik nachhaltig, wenn sie keinen Staatsbankrott<sup>1</sup> nach sich zieht (Balassone und Franco, 2000). In der Fachliteratur kristallisierten sich drei, durchaus konkretere **Interpretationen zur langfristigen Tragfähigkeit** öffentlicher Finanzen heraus:

<sup>1</sup> Unter Staatsbankrott wird in diesem Zusammenhang eine Situation verstanden, in der sich ein Staat nicht mehr refinanzieren, das heißt seine Anleihen nicht mehr auf dem Markt unterbringen kann.

- Nach Domar (1944) muss die öffentliche Verschuldungsquote gegen einen endlichen Wert konvergieren, um eine stetig wachsende Abgabenquote zu verhindern.
- Buiter (1985), Blanchard (1990) und Blanchard et al. (1990) definieren das Konzept der Nachhaltigkeit als Rückführung der Schuldenquote in Richtung ihres Ausgangsniveaus (um damit einen explosiven Pfad der Schuldenquote zu verhindern).
- Daran anknüpfend formulieren Blanchard (1990) und Blanchard et al. (1990) eine Fiskalregel, die die Rückführung der Schuldenquote zum Ausgangsniveau und damit Nachhaltigkeit gewährleistet: Der abdiskontierte Barwert der zukünftigen Primärüberschüsse muss dem gegenwärtigen Schuldenstand entsprechen.

Wenngleich keine einheitliche theoretische Definition von fiskalischer Nachhaltigkeit existiert (Balassone und Franco, 2000), konzentrieren sich Analysen fiskalischer Nachhaltigkeit auf die öffentliche Verschuldungsquote, deren kontinuierliches Wachstum gemeinhin als Widerspruch zur Nachhaltigkeit gewertet wird.

Das **Methodenspektrum zur Messung** fiskalischer Nachhaltigkeit umfasst sowohl zukunftsgerichtete als auch vergangenheitsbezogene Ansätze. **Zukunftsgerichtete Ansätze** (z. B. Projektion der Schuldenquote, synthetische Indikatoren der Europäischen Kommission) beurteilen fiskalische Nachhaltigkeit anhand von verfügbaren Informationen über die zukünftige Entwicklung der öffentlichen Finanzen sowie Annahmen über makroökonomische und demografische Rahmenbedingungen. Sie unterliegen aufgrund der Verwendung von Projektionswerten, deren Ergebnisse stark von den zu treffenden Annahmen abhängen (z. B. Entwicklung des Zins-Wachstums-Differenzials), Einschränkungen hinsichtlich ihrer Aussagekraft. Ferner sind die budgetären Gegebenheiten des Basisjahres (z. B. Höhe des Primär sald os) für die Beurteilung der Nachhaltigkeit von besonderer Bedeutung, da die projizierte Entwicklung der Schuldenquote wesentlich dadurch bestimmt wird. Aus diesen Gründen sollte die Aufmerksamkeit auf die Größenordnung und das Vorzeichen der Indikatoren gerichtet sein (Knell et al., 2006), um robuste Hinweise auf Zeitpunkt und Ausmaß für budgetpolitisches Handeln ableiten zu können (Giammarioli et al., 2007).

Methoden, bei denen die Einschätzung fiskalischer Nachhaltigkeit auf Daten der Vergangenheit beruht, werden als **vergangenheitsbezogene Ansätze** bezeichnet. Dabei wird im Wesentlichen die Einhaltung der intertemporalen Budgetbeschränkung in der Vergangenheit als Maß für langfristige Tragfähigkeit überprüft. Ein wesentliches Manko dieser Analysen ist die fehlende Aussagekraft für die zukünftige Solvenz des Staats, die aus dem Nachweis nachhaltiger Staatsfinanzen in einem gewählten Untersuchungszeitraum nicht abgeleitet werden kann. Ferner hat sich gezeigt, dass viele Industrieländer, die auf Grundlage dieser Ansätze keine nachhaltige Fiskalpolitik bescheinigt bekamen, bislang kein tatsächliches Insolvenzproblem verzeichneten.

In der Regel beruhen Analysen zur Nachhaltigkeit auf partiellen Gleichgewichtsmodellen, die keine Interaktion zwischen Budgetvariablen und makroökonomischen Variablen in Betracht ziehen. Das heißt, dass bei diesen Ansätzen der Einfluss von alternativen Fiskalpolitiken auf das makroökonomische Umfeld (z. B. Aufwärtsdruck auf das Zinsniveau durch höhere Verschuldungsquoten) ignoriert wird.

Die **Europäische Kommission** hat zur Beurteilung der Belastung öffentlicher Haushalte durch die Verschiebung der Altersstruktur der Bevölkerung die beiden Indikatoren „S1“ und „S2“ in Verwendung (Europäische Kommission, 2005). Diese zählen zur Gruppe der synthetischen Indikatoren, die zur Messung der sogenannten Nachhaltigkeitslücke (Sustainability Gap) eingesetzt werden. Ihre Aufgabe ist es, zu einem bestimmten Zeitpunkt das Ausmaß des notwendigen Anpassungsbedarfs der Fiskalpolitik zur Erreichung eines bestimmten (zukünftigen) Verschuldungsziels anzuzeigen. Dieser Zugang basiert auf dem Nachhaltigkeitskonzept von Blanchard et al. (1990), mit dem Unterschied, dass als Zielwert für die Verschuldungsquote nicht deren Ausgangswert dient, sondern die Verschuldungsobergrenze auf der Grundlage des Maastricht-Vertrags (60% des BIP), die im Sinn der Europäischen Kommission als Maßstab für Nachhaltigkeit gilt. Bei S1 gilt es, den Zielwert im Jahr 2060 zu erreichen, S2 bestimmt die Nachhaltigkeitslücke für einen unendlichen Zeithorizont.

In der Spezifikation des **Indikators S1** der Europäischen Kommission wird – unter Beachtung der Projektionen demografieabhängiger Ausgaben – die Differenz der aktuellen Abgabenquote zu jener Abgabenquote ermittelt, die notwendig ist, um im Jahr 2060 eine Schuldenquote von 60 % des BIP zu erreichen. Entscheidend ist, dass die aufgezeigte Anpassung unverzüglich erfolgt (z. B. sofortige Schließung der festgestellten Steuerlücke), da der ermittelte Handlungsbedarf sofort und permanent besteht. Zu beachten ist, dass S1 keine Aussagekraft über den Handlungsbedarf nach Ende des Betrachtungszeitraums besitzt (Langenus, 2006).

Dem **Indikator S2** liegt die intertemporale Budgetbeschränkung des Staats bei unendlichem (infinitem) Zeithorizont zugrunde. Der Indikator S2 gibt die Differenz zwischen der aktuellen Abgabenquote und jener Abgabenquote an, die zur Angleichung der aktuellen Schuldenquote an den abgezinsten Barwert aller künftigen Primärsalden notwendig ist.

Im **Sustainability Report 2009** (Europäische Kommission, 2009e) nimmt S1 auf Basis des Budgetjahres 2009, der Frühjahrsprognose der Europäischen Kommission sowie der jüngsten Ageing-Projektionen (Europäische Kommission, 2009c) für Österreich 3,8 % des BIP (bzw. 5,3 % des BIP im Krisenszenario „verlorenes Jahrzehnt“, das ein unterdurchschnittliches BIP-Wachstum bis 2020 unterstellt) an. Gemessen an S2 beträgt die Nachhaltigkeitslücke Österreichs 4,7 % des BIP (bzw. 6,1 % des BIP im Krisenszenario „verlorenes Jahrzehnt“).

Die folgenden Ausführungen basieren auf keinem konkreten Nachhaltigkeitskonzept, da die gegenwärtig große Unsicherheit über die weitere makroökonomische Entwicklung (und damit der Schätzung des Output-Gaps bzw. des strukturellen Budgetsaldos des Basisjahres) eine exakte Quantifizierung des Konsolidierungsbedarfs (bzw. einer Nachhaltigkeitslücke) nicht verlässlich möglich macht. In der vorliegenden Studie wird vielmehr aufgezeigt, dass es selbst unter relativ optimistischen makroökonomischen Annahmen ohne grundlegende Konsolidierungsmaßnahmen und Strukturformen nicht möglich sein wird, ein Trendprimärdefizit zu erzielen, das für eine Rückführung der öffentlichen Schuldenquote auf bzw. unter 60 % des BIP ausreicht.

### 1.1 Strukturelle Verschlechterung der öffentlichen Finanzen durch mehrere Faktoren

Da die in der Krise verzeichnete Verschlechterung der öffentlichen Finanzen teilweise dauerhafter Natur ist, ergibt sich Konsolidierungsbedarf für die Zeit nach der Krise. Die folgenden direkten (1.) und insbesondere indirekten

(2., 3., 4.) Faktoren führen zu einer zusätzlichen Belastung der öffentlichen Haushalte:

1. Fiskalische Kosten von Finanzmarktinterventionen (= direkte fiskalische Kosten von Finanzkrisen);
2. zusätzliche Zinsbelastung durch den starken Anstieg der Schuldenquoten;
3. diskretionäre fiskalpolitische Stabilisierungsmaßnahmen (insbesondere wenn diese permanenter Natur sind);
4. dauerhafte Wirkung der automatischen Stabilisatoren bei einem Verlust an Potenzial-Output.

Zu den fiskalischen Effekten von Finanzmarktinterventionen zählen vor allem etwaige Kosten von Garantien im Fall ihres Schlagendwerdens und zu hohen Bewertungen beim Kauf von Problembanken oder deren „fauler Assets“. Ihnen kommt in der breiten Öffentlichkeit große Aufmerksamkeit zu. Die tatsächlichen Effekte dieser Maßnahmen auf die öffentlichen Finanzen in Österreich, wie auch in den anderen EU-Mitgliedstaaten bzw. weltweit, lassen sich derzeit schwer einschätzen. Es ist aber davon auszugehen, dass die indirekten Kosten die erwähnten direkten Kosten bei weitem übersteigen.

Nach Cottarelli und Viñals (2009b) ist auch in der aktuellen Krise nur ein relativ kleiner Teil des erwarteten Anstiegs der öffentlichen Verschuldungsquoten auf staatliche Unterstützungsmaßnahmen für die Finanzmärkte zurückzuführen. Dies war auch in vergangenen Finanzkrisen die Regel, wie historische Analysen von Reinhart und Rogoff (2009) und der Europäischen Kommission (2009e, Kapitel 3) zeigen.

Auch in Österreich ist mit einem starken Anstieg der öffentlichen Schuldenquote zu rechnen. Die Oesterreichische Nationalbank (OeNB) prognostiziert in ihrer Dezemberprognose (Fenz und Schneider in diesem Heft) eine Zunahme um über 14 Prozentpunkte von Ende 2008 bis Ende 2011. Vom Bankenstabilisierungspaket geht hier nur ein relativ kleiner Beitrag aus. Die treibenden Kräfte der budgetären Verschlechterung sind vor allem das Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren und die diskretionären fiskalpolitischen Stabilisierungsmaßnahmen. Selbst wenn es zu einer Rückkehr zum alten Output-Pfad käme und alle Stabilisierungsmaßnahmen temporärer Natur wären, würde der Anstieg der Verschuldung über höhere Zinsausgaben in die Zukunft nachwirken. Da in Österreich, wie in den meisten anderen Staaten des Euroraums, derzeit die durchschnittliche Verzinsung der Staatsschuld höher ist als das durchschnittliche nominelle Wirtschaftswachstum (negatives Zins-Wachstums-Differenzial)

und dies voraussichtlich im nächsten Jahrzehnt so bleiben wird, steigt der für die Stabilisierung der Schuldenquote benötigte Primärsaldo.

Konjunkturpakete sind in der aktuellen Situation zwar prinzipiell sinnvoll,<sup>2</sup> erzeugen aber nach Ende der Krise einen zusätzlichen Konsolidierungsbedarf. Dieser kann über die zuvor angesprochene zusätzliche Zinsbelastung hinausgehen, wenn wie in Österreich ein großer Teil der Maßnahmen permanenter Natur ist (Steuerreform inklusive Familienpaket, Großteil der Beschlüsse des Nationalrats vom 24. September 2008).<sup>3</sup>

Gegenwärtig lässt sich noch nicht abschätzen, ob und wenn ja, um wie viel, die langfristigen Potenzialwachstumsraten der einzelnen Volkswirtschaften durch die Wirtschaftskrise 2008/09 beeinträchtigt werden könnten (Gaggl und Janger, 2009). Allerdings muss derzeit zumindest davon ausgegangen werden, dass, selbst wenn es nach Ende der Krise zu einer Rückkehr zum alten Potenzialwachstum kommt, ein Teil des in den Jahren 2009 und 2010 „verlorenen“ Outputs in absehbarer Zeit nicht aufgeholt werden wird. Dies bedeutet bei uneingeschränkter Wirkung der automatischen Stabilisatoren eine zusätzliche Herausforderung für die Fiskalpolitik, da mit einem niedrigeren Output geringere Steuereinnahmen und mit einer eventuell höheren Trendarbeitslosenquote höhere Sozialtransfers einhergehen werden. Dies bedeutet eine Verschlechterung

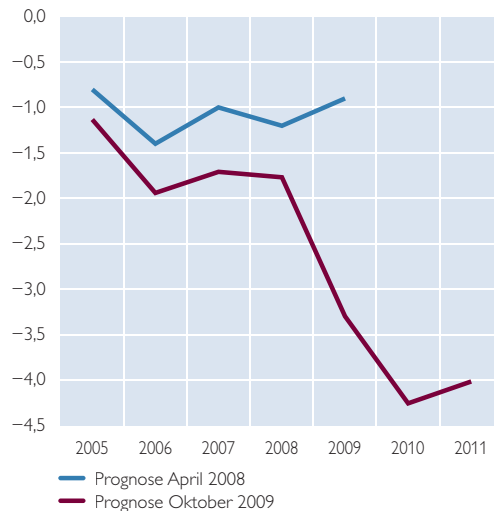
<sup>2</sup> Siehe Almunia et al. (2009) für Evidenz, wonach diskretionäre Fiskalpolitik in Krisenzeiten relativ hohe Multiplikatoren aufweist sowie Köhler-Töglhofer und Reiss (2009) für eine Argumentation für den Einsatz von Konjunkturpaketen in der aktuellen Situation.

<sup>3</sup> Würde man den Begriff „permanente fiskalische Maßnahme“ sehr eng auslegen, so wären allerdings auch die Steuerreform und die Anhebung einiger Transfers nicht als solche zu klassifizieren, da die Tarifstufen der Lohn- und Einkommensteuer sowie die Höhe einiger von den Maßnahmen betroffenen Transfers (Familienbeihilfe etc.) nicht indiziert sind. Das heißt, die von diesen Maßnahmen ausgehende zusätzliche negative Wirkung auf das Budget reduziert sich automatisch über eine etwaige künftige kalte Progression bzw. über die etwaige reale Entwertung derartiger Transfers.

## Veränderung der Prognose der Europäischen Kommission für Österreich

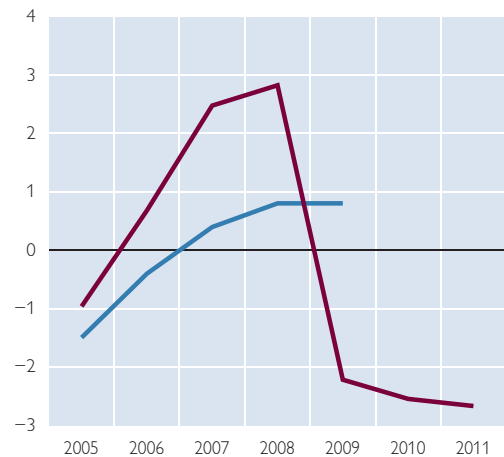
### Zyklisch bereinigter Budgetsaldo

in % des Potenzial-Outputs



### Output-Gap

in % des Potenzial-Outputs



Quelle: Europäische Kommission.

des um die kurzfristigen Einflüsse der Konjunkturentwicklung bereinigten Budgetsaldos.

Grafik 1 veranschaulicht die Kombination dieser Effekte anhand eines Vergleichs der Prognosen der Europäischen Kommission für den zyklisch bereinigten gesamtstaatlichen Budgetsaldo<sup>4</sup> und den Output-Gap<sup>5</sup> Österreichs vom Frühjahr 2008 (damals wurde von einem nur leichten Konjunkturabschwung ausgegangen) mit der aktuellsten Prognose vom Herbst 2009. Die Ex-post-Einschätzung für den zyklisch bereinigten Saldo der Jahre 2006 und 2007 wurde um 0,5 bzw. 0,7 Prozentpunkte nach unten revidiert. In der Herbstprognose 2009 wird nun ein vergleichsweise größerer

Teil der Steuereinnahmen dieser Jahre als zyklisch bedingt betrachtet – die Einschätzung der unterliegenden, strukturellen Entwicklung ist demnach pessimistischer geworden. Diese veränderte Einschätzung der Position Österreichs im Konjunkturzyklus lässt sich auch anhand der starken Revision des Output-Gaps dieser Jahre ablesen.

Ein Vergleich der Prognosen für 2009 macht zusätzlich noch den Effekt der umfangreichen diskretionären fiskalpolitischen Maßnahmen, die nach dem Frühjahr 2008 beschlossen wurden, ersichtlich. Sie sind, neben dem sehr schwachen Wachstum des Potenzial-Outputs im Jahr 2010, auch ein wichtiger Grund für die weitere Verschlechterung im Jahr 2010.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Gesamtstaatlicher Budgetsaldo eines Jahres bereinigt um die geschätzte Wirkung des Konjunkturzyklus durch automatische Stabilisatoren.

<sup>5</sup> Prozentuelle Differenz des aktuellen BIP zum Potenzial-Output (für eine ausführlichere Diskussion der Konzepte Potenzial-Output und Output-Gap siehe Gaggli und Janger, 2009).

<sup>6</sup> Bei der noch kurz vor Ausbruch der Wirtschaftskrise (und dem Beschluss der Konjunkturpakete) abgeschlossenen Herbstprognose 2008 wurde für 2010 ein zyklisch bereinigter Saldo von  $-1,2\%$  des Potenzial-Outputs erwartet, es erfolgte somit für 2010 eine Prognoserevision von rund 3 Prozentpunkten.

## 1.2 Öffentliche Finanzen würden sich bis 2020 ohne Konsolidierung weiter verschlechtern

### 1.2.1 Selbst vergleichsweise

optimistische Annahmen ...

Das folgende Szenario soll darlegen, welche Entwicklung für die Schuldenquote und die Defizitquote – selbst unter optimistischen makroökonomischen Annahmen – zu erwarten wäre, würden bis zum Jahr 2020 keine Konsolidierungsmaßnahmen gesetzt werden. Es wird von folgenden Annahmen ausgegangen:

- Den Ausgangspunkt für das Szenario bildet die jüngste Gesamtwirtschaftliche Prognose der OeNB für die Jahre 2009 bis 2011 (Fenz und Schneider in diesem Heft). Für das Jahr 2011 wird ein Finanzierungssaldo von  $-5,4\%$  des BIP, eine öffentliche Verschuldung von  $76,9\%$  des BIP und ein Output-Gap von  $-1,9\%$  des Potenzial-Outputs erwartet. Es wird davon ausgegangen, dass sich diese Lücke in einem linearen Verlauf über den Zeitraum 2012 bis 2014 schließen wird. Der durch diese Annahmen implizierte Verlust an Potenzial-Output gegenüber einem Basisszenario ohne Krise beträgt etwas über  $5\%$  des BIP.
- Es wird unterstellt, dass temporäre Maßnahmen, die nach 2011 auslaufen sollen, nicht verlängert werden. Außerdem wird davon ausgegangen, dass die Einnahmen aus gewinnabhängigen Steuern, die 2009 stärker zurückgehen als aufgrund historischer Elastizitäten zu erwarten gewesen wäre, bis 2014 wieder den alten Trendpfad erreichen (so dass im Jahr 2014 der Anteil dieser Steuern am BIP wieder das Niveau von 2006 erreicht) und somit ein Teil der im Jahr 2009 aufgetretenen sogenannten „Revenue Shortfalls“ wieder wettgemacht werden können.
- Das reale Trendwirtschaftswachstum und die reale Entwicklung der altersabhängigen Ausgaben in den Bereichen (Bildung, Pflege, Gesundheit und Pensionen) für den Zeitraum ab 2020 werden in der vorliegenden Studie dem jüngsten Ageing Report der Europäischen Kommission (2009c)<sup>7</sup> entnommen. Von 2011 bis 2020 steigt deren Anteil am BIP um etwa einen  $1/2$  Prozentpunkt.
- Für alle Einnahmen und alle sonstigen Primärausgaben wird ein Trendwachstum von  $2\%$  unterstellt; dies entspricht dem durchschnittlichen prozentuellen Anstieg des BIP (2012 bis 2020) und impliziert konstante strukturelle Quoten.<sup>8</sup> Weiters wird im vorliegenden Beitrag – wie auch von der Europäischen Kommission (2007) – eine Semiclastizität des Primärsaldos auf das reale BIP von  $0,47$ <sup>9</sup> angenommen.

<sup>7</sup> Vielen Dank an Caroline Haberfellner für die Bereitstellung dieser Daten. Diese basieren zwar auf einem anderen makroökonomischen Szenario (Annahmen wurden vor dem Herbst 2008 getroffen, siehe unten); allerdings ist im aktuellen österreichischen Pensionsregelwerk die dämpfende Wirkung eines vergleichsweise schwächeren Beschäftigungswachstums sowie niedrigerer Reallöhne auf Pensionszahlungen (niedrigere Bemessungsgrundlagen und Beitragsjahre der neu hinzukommenden Pensionisten) erst mittelfristig von größerer Bedeutung, weil sich im Gegensatz zu anderen Ländern die Anpassung der bestehenden Pensionen an den Verbraucherpreisen orientiert.

<sup>8</sup> Somit wird davon ausgegangen, dass es entweder zu regelmäßigen Anpassungen von Mengensteuern (z. B. Mineralölsteuer), Gebühren, nominell fixierten Transferleistungen und der Tarifstufen der Lohn- und Einkommensteuer kommt oder dass sich diese Faktoren ausgleichen.

<sup>9</sup> Ein um 1 Prozentpunkt höheres Wirtschaftswachstum erhöht (über die automatischen Stabilisatoren) den Budgetsaldo um  $0,47$  Prozentpunkte.

- Für die Zeit ab dem Jahr 2016 wird im vorliegenden Beitrag von einer realen Verzinsung der Staatsschuld von 2,5 % ausgegangen, von 2012 bis 2016 kommt es zu einer schrittweisen Anpassung (nach oben) auf dieses Niveau. Der Wert von 2,5 % entspricht in etwa dem Durchschnitt seit dem Jahr 1999 und liegt unter der Annahme des Ageing Reports der Europäischen Kommission (2009c) von 3 %.
- Das Bankenpaket wird nicht gesondert einbezogen, da die bisher veranschlagten Beträge für die Auswirkungen auf Schuldenstand (weniger als 1,5 % des BIP von 2020) und Finanzierungssaldo (ungefähr neutral) vernachlässigbar sind.

Als Endzeitpunkt des Szenarios wird das Jahr 2020 gewählt, da in etwa ab diesem Jahr die Effekte der Alterung auf die österreichische Wirtschaft im Allgemeinen und die öffentlichen Finanzen im Besonderen markant zunehmen werden (siehe weiter unten).

### 1.2.2 ... implizieren ohne fiskalische Konsolidierungsmaßnahmen einen weiteren Anstieg der Schuldenquote

Selbst dieses hinsichtlich der wirtschaftlichen Entwicklung vergleichsweise optimistische Szenario ergibt bis zum Jahr 2020 einen Anstieg der öffentlichen Verschuldung auf rund 92 % des BIP (Grafik 2 veranschaulicht die wichtigsten Ergebnisse). Durch das Schließen der negativen Produktionslücke kommt es zwar bis 2014 zu einer Verbesserung des Budgetsaldos. Aber bei der im Jahr 2014 erreichten Schuldenquote von über 80 % des BIP wird selbst jener Primärsaldo, der unter den

hier getroffenen Zins- und Wachstumsannahmen notwendig wäre, um die Schuldenquote auf diesem sehr hohen Wert zu stabilisieren, um ungefähr 1,5 Prozentpunkte verfehlt.

Durch das Ansteigen der Zinsquote (nach 2,5 % des BIP 2008 auf 3,5 % des BIP 2014 bis auf 4,1 % des BIP 2020)<sup>10</sup> sowie durch die bereits leicht ansteigenden Kosten der Alterung und des unterstellten verlangsamten Wirtschaftswachstums kommt es aber zu einer weiteren Verschlechterung des Budgetsaldos und der Staatsverschuldung. Dies verdeutlicht den zuvor angesprochenen zusätzlichen Konsolidierungsbedarf durch die höhere Zinslast.

Das im vorliegenden Beitrag dargestellte Szenario zeichnet für die Entwicklung der Schuldenquote bis 2020 ein etwas pessimistischeres Bild als das Basisszenario des jüngsten Sustainability Reports der Europäischen Kommission (2009g); es deckt sich aber in etwa mit dem mechanischen Szenario ohne Konsolidierung, das die Europäische Kommission in ihrer Herbstprognose zeigt (2009g, Kapitel 3).

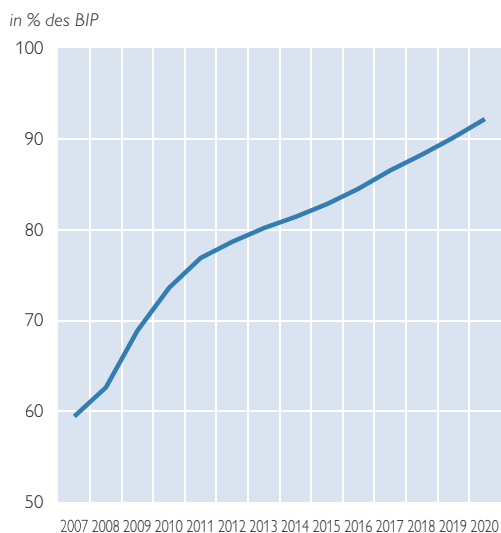
Allerdings sind diese Projektionen der verschiedenen Szenarien aufgrund von unterschiedlichen unterstellten Annahmen nur schwer vergleichbar. Beispielsweise gehen die Szenarien der Europäischen Kommission implizit von einer Ausgabenelastizität von nahe 1 auf das reale BIP (ausgenommen Pensionsausgaben) aus. Eine Ausgabenelastizität nahe 1 bedeutet für den Fall einer konstanten Bevölkerungsentwicklung einen gleichbleibend hohen Anteil der jeweiligen Ausgabenaggregate am BIP. Dargestellt am Beispiel der Entwicklung der Gesundheitsausgaben heißt dies, dass – wenn das BIP

<sup>10</sup> Für die Berechnung des Finanzierungssaldos (Budgetsaldos) wurde des Weiteren unterstellt, dass das Wachstum des BIP-Deflators 2 % beträgt (die Veränderung des BIP-Deflators wird somit auch implizit für die Berechnung der Realzinsen verwendet). Die Ergebnisse für die Schuldenquote und den Primärsaldo würden sich bei anderen Inflationsannahmen nicht ändern (z. B. Blanchard und Illing, 2009, Kapitel 27).

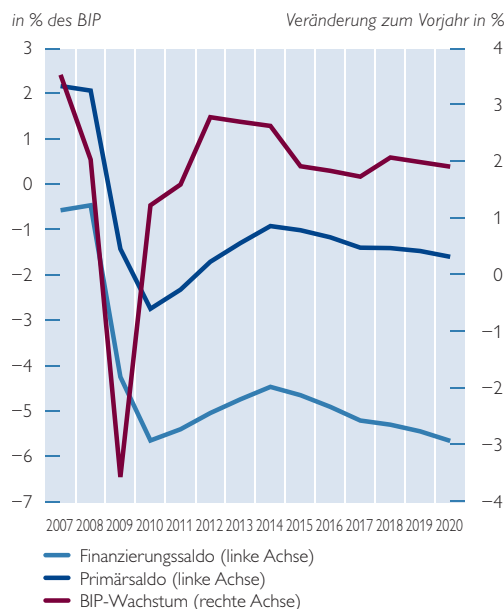


## Szenario: Entwicklung der öffentlichen Finanzen bis 2020 ohne Konsolidierung

### Entwicklung der Schuldenquote



### Entwicklung des Finanzierungssaldos, Primärsaldos und BIP-Wachstums



Quelle: OeNB, Statistik Austria.

nach x-Jahren im Vergleich zu einem Basisszenario kumuliert um 10% niedriger ist – auch die Gesundheitsausgaben nach x-Jahren kumuliert um 10% niedriger sind.<sup>11</sup>

Im vorliegenden Szenario wird diese Annahme hingegen bewusst nicht getroffen, obwohl ein Dämpfen des realen Wachstums der Ausgaben bei einem Einbruch des BIP-Wachstums unvermeidlich ist, um explosive Ausgabenpfade zu vermeiden. Derartige Maßnahmen stellen aber bereits Konsolidierungsmaßnahmen dar. Außerdem bedeutet diese Annahme, dass in kurz- bis mittelfristiger Perspektive die automatische Stabilisierung nur auf die tatsächlich konjunkturabhängigen Ausgaben (in der Regel nur passive Arbeits-

marktpolitik, wie Unterstützung von Arbeitslosen und eventuell Kurzarbeit) beschränkt bliebe.<sup>12</sup>

Der sich aus dem vorliegenden Szenario ergebende Mindestbedarf an struktureller Konsolidierung liegt höher als die zuvor erwähnten 1,5% des BIP, die kurzfristig nötig wären, um die Schuldenquote auf dem Niveau von 2014 zu stabilisieren. Schon in der zweiten Hälfte der nächsten Dekade schlagen die demografischen Veränderungen auf die öffentlichen Haushalte durch, und zwar über zusätzliche Kosten in den Bereichen Pensionen, Gesundheit und Pflege und vor allem über eine tendenzielle Verlangsamung des Wirtschaftswachstums. Ein verringertes Wirtschaftswachstum erhöht

<sup>11</sup> Diese Annahme ist diskussionsbedürftig. Sie erklärt aber, warum in den Lost-Decade-Szenarien des Ageing Reports und des Sustainability Reports der zusätzliche Anstieg der Kosten der Alterung in Prozent des BIP in Österreich – aber auch im EU-Durchschnitt – größtenteils von den Pensionen getrieben wird, wohingegen der Anteil der Gesundheitsausgaben am BIP nahezu unverändert gegenüber dem jeweiligen Basiszenario bleibt.

<sup>12</sup> In der Realität geht aber etwa auch von der Beibehaltung der öffentlichen Pensionszahlungen, der öffentlichen Beschäftigung etc. ein automatischer Stabilisierungseffekt auf die Realwirtschaft aus.

den für eine Stabilisierung der Schulden benötigten Primärsaldo, gleichzeitig führt es aber über die automatischen Stabilisatoren zu einer Verringerung des tatsächlichen Primärsaldos. Allerdings wirken die automatischen Stabilisatoren hier nur über ein schwächeres Wachstum der Steuereinnahmen, da die Verringerung des Wirtschaftswachstums auf die Reduktion des Arbeitsangebots zurückzuführen ist und somit nicht mit einem Anstieg der Arbeitslosenquote einhergeht.

### 1.3 Entwicklung ab 2020 geprägt von demografischen Veränderungen

Ab circa dem Jahr 2020 werden die Nachwirkungen der Krise von den budgetären Folgen der demografischen Veränderungen zunehmend verschärft. Durch die Verlagerung in den Gewichten der Einflussfaktoren ist 2020 auch ein geeigneter Endpunkt für das vorliegende Szenario.

Der Ageing Report der Europäischen Kommission (2009c) geht davon aus, dass die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter noch bis zum Jahr 2020 zunehmen, danach allerdings sinken wird (Tabelle 1 zeigt die Entwicklung einiger wichtiger demografischer Kennzahlen und die erwarteten Kosten der Alterung für Österreich im Zeitraum von 2007 bis 2060).<sup>13</sup> Die Gesamtbevölkerung wird zwar – teilweise bedingt durch Migration – auch nach 2020 ansteigen, allerdings nimmt der Anteil der über 65-Jährigen überpro-

portional zu.<sup>14</sup> Das Schrumpfen der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter führt zu einem relativ starken Rückgang des Potenzialwachstums,<sup>15</sup> der wiederum mit einer Verminderung des Wachstums der Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen verbunden ist.

Gleichzeitig ist bei dieser projizierten Dynamik – Wachstum der Gesamtbevölkerung bei gleichzeitiger Schrumpfung der Erwerbsbevölkerung – davon auszugehen, dass ohne gegensteuernde/kompensierende Maßnahmen die Wachstumsrate der Staatsausgaben stärker ist als jene der Einnahmen bzw. des BIP. Dies wird insbesondere bei der Entwicklung der Ausgaben für Gesundheit und Pflege sichtbar. Durch die Pensionsreformen der Jahre 2001 bis 2005<sup>16</sup> ist der Anstieg der Pensionsausgaben im EU-Vergleich relativ gering. Der reale Anstieg der durchschnittlichen Pension von 2007 bis 2060 ist aufgrund dieser Maßnahmen in Österreich innerhalb der EU der viertniedrigste, innerhalb des Euroraums überhaupt nur in Italien noch moderater als in Österreich (Europäische Kommission, 2009d, Tabelle A66).

Bis ungefähr 2020 steht dem projizierten Anstieg der Ausgabenquoten für Gesundheit, Pensionen und Pflege noch ein beträchtlicher Rückgang des Anteils der Bildungsausgaben am BIP gegenüber. Circa mit dem Jahr 2020 wird aber eine vorläufige Bodenbildung bei der absoluten Anzahl der Schüler

<sup>13</sup> Die makroökonomischen Annahmen für das Basisszenario wurden vor dem Sommer 2008, das heißt vor dem eigentlichen Ausbruch der Wirtschaftskrise in Europa, getroffen. Deshalb sind insbesondere die Ergebnisse in Tabelle 1 zum Wachstum von Beschäftigung und potenziellem BIP im Jahr 2010 und die Zahlen zu den altersabhängigen Ausgaben in Prozent des BIP nicht direkt mit dem Szenario bis 2020 in Abschnitt 1.2 vergleichbar.

<sup>14</sup> Dies schlägt sich in einem starken Anstieg der sogenannten Dependency-Ratio nieder.

<sup>15</sup> Im makroökonomischen Basisszenario dieser Projektion wird davon ausgegangen, dass es in Österreich im Vergleich zu 2007 bis 2060 zu einem Anstieg der Arbeitsmarktpartizipation der 15- bis 64-Jährigen, zu einem leichten Rückgang der Arbeitslosenquote und zu einem in etwa konstanten Produktivitätswachstum kommen wird.

<sup>16</sup> Unter anderem wurde der Durchrechnungszeitraum erhöht und der Steigerungsbeitrag gesenkt. Später wurden allerdings manche Reformen wieder etwas aufgeweicht (z. B. durch die Verlängerung der „Hacklerregelung“).

Tabelle 1

**Wichtige Ergebnisse des Ageing Reports für Österreich**

	2007	2010	2020	2030	2040	2050	2060
<i>in Millionen</i>							
Gesamtbevölkerung	8,3	8,4	8,7	9,0	9,1	9,1	9,0
<i>Anteil an der Gesamtbevölkerung in %</i>							
ab 65 Jahre	16,9	17,6	19,4	23,7	27,2	28,2	29,0
unter 15 Jahre	15,6	14,9	14,3	14,1	13,6	13,5	13,8
<i>Veränderung zum Vorjahr in %</i>							
Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15 bis 64 Jahre)	+0,2	+0,4	+0,1	-0,6	-0,1	-0,2	-0,3
Beschäftigung	+0,7	+0,6	+0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Potenzielles BIP	+2,2	+2,2	+1,9	+1,5	+1,5	+1,5	+1,5
<i>in % des BIP</i>							
Altersabhängige Ausgaben	26,0	25,7	26,2	27,7	28,6	29,3	29,0
davon: Pensionen	12,8	12,7	13,0	13,8	13,9	14,0	13,6
Gesundheit	6,5	6,6	7,0	7,4	7,8	8,1	8,0
Pflege	1,3	1,3	1,4	1,7	2,0	2,4	2,5
Arbeitslosigkeit	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Bildung	4,8	4,5	4,1	4,2	4,2	4,2	4,3

Quelle: Europäische Kommission (2009c, 2009d).

und Studenten erwartet (Europäische Kommission, 2009d, Tabelle A111). Ab dem Jahr 2020 steigt der Anteil der altersabhängigen Ausgaben am BIP bis zum Jahr 2050 um 3 Prozentpunkte und nimmt bis 2060 wieder geringfügig ab.

Der Anstieg der Ausgaben wird allerdings im Basisszenario des Ageing Report nicht nur von rein demografischen Faktoren, sondern auch von größer werdenden Ansprüchen (insbesondere im Bereich der öffentlichen Gesundheitsversorgung) getrieben. Angesichts der dem Ageing Report zugrundeliegenden Annahmen für die österreichischen Langfristprojektionen überraschen Diskussionen darüber nicht.<sup>17</sup>

Nach vorliegender Kenntnis und Einschätzung der weiteren Entwicklung ist davon auszugehen, dass die zu-

sätzliche Kosten infolge der Alterung der Gesellschaft höher sein werden als die zusätzlichen Kosten infolge der globalen Wirtschaftskrise.

## 2 Konsolidierung – Wann und Wie?

Das folgende Kapitel befasst sich in erster Linie mit der erforderlichen Reaktion auf die durch die Wirtschaftskrise 2008/09 gestiegenen Defizit- und Schuldenquoten. Mögliche wirtschaftspolitische Maßnahmen, um dem Problem der demografischen Veränderungen zu begegnen, werden hingegen in Kapitel 2 nur kurz thematisiert und dann ausführlicher in Kapitel 3 behandelt.

### 2.1 Grundsätzliche Überlegungen

Angesichts des starken globalen Wirtschaftseinbruchs zielt der international

<sup>17</sup> Siehe etwa Kramer (2009), der unter anderem auch die optimistischen Annahmen bezüglich der Entwicklung von vorzeitigen Pensionsantritten hinterfragt.

koordinierte, expansive fiskalpolitische Kurs auf Dämpfung des Einbruchs bzw. Stabilisierung der Realwirtschaft ab. Die Inkaufnahme außergewöhnlich hoher öffentlicher Defizite ist in derartig schwierigen Rezessionszeiten ökonomisch notwendig, aber nur vorübergehend tragbar. Zur Wiederherstellung und Sicherung einer langfristig tragfähigen Fiskalpolitik ist die dauerhafte Reduktion der gegenwärtig hohen Defizite zur Unterbindung einer stetig steigenden Schuldenquote unerlässlich.

Will die Konsolidierung der kommenden Jahre erfolgreich sein, wird sie über eine bloße Stabilisierung der Schuldenquote nach Ende der Krise hinausgehen müssen. Dafür sprechen drei Gründe: Erstens, um den Anforderungen des Europäischen Fiskalrahmens zu entsprechen (siehe weiter unten). Zweitens, um den in Abschnitt 1.3 angesprochenen Herausforderungen durch die demografischen Veränderungen in Zukunft Rechnung tragen zu können. Diese allein bedeuten, dass der Konsolidierungs- bzw. Reformbedarf mittelfristig weit über die kurzfristigen Anforderungen des korrektiven Arms des Stabilitäts- und Wachstumspakts (Rückführung der Defizitquote unter 3%) hinausgeht. Drittens, um wieder Spielraum für das Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren und für eventuelle diskretionäre Maßnahmen für zukünftige Krisen<sup>18</sup> zu schaffen und somit die Schockresistenz Österreichs zu stärken. Nowotny (2009) zeigt in diesem Zusammenhang, dass die Stabilisierungsfunktion der Fiskalpolitik schon seit den 1980er-Jahren durch ungenügende Rückführung der strukturellen Defizite eingeschränkt war.

### 2.1.1 Dämpfende Wirkung von Konsolidierung auf Realwirtschaft erfordert ...

Die grundsätzliche Notwendigkeit einer Konsolidierung nach Beendigung der Krise ist unumstritten, nicht jedoch die Interpretation „nach Beendigung der Krise“ und damit der Start bzw. das „WANN“ der Konsolidierung. Ähnliche Probleme ergeben sich bei Festlegung des Konsolidierungsbeginns auf die Bedingung eines „sich selbst tragenden Wirtschaftsaufschwungs“. Nach der rezenten OeNB-Prognose wurde der Tiefpunkt des Wirtschaftseinbruchs durchschritten. Die Erholung basiert aber noch auf zahlreichen Sonderfaktoren, wie etwa den umfangreichen expansiven geld- und fiskalpolitischen Maßnahmen. Ein rasches Zurücknehmen des expansiven fiskalpolitischen Kurses bedroht einen noch als fragil zu interpretierenden Aufschwung und würde somit die Rezession verlängern und die Arbeitslosigkeit erhöhen (und damit die Verbesserung der fiskalischen Situation zumindest teilweise zunichte machen); für das Auftreten von nicht-keynesianischen Effekten in diesem Zusammenhang gibt es keine eindeutige empirische Evidenz.<sup>19</sup>

### 2.1.2 ... ein koordiniertes Vorgehen innerhalb des Europäischen Fiskalrahmens ...

Aufgrund der starken Verflochtenheit der Volkswirtschaften gehen von den jeweiligen nationalen Konsolidierungsmaßnahmen wachstumsdämpfende Spillover-Effekte auf die Handelspartner aus. Dies legt auch hinsichtlich der Konsolidierungsstrategien

<sup>18</sup> So ergab eine Analyse des IWF der Pakete der G-7-Länder, Indien und China, dass tendenziell Länder mit niedrigerer Ausgangverschuldung größere Pakete „schnürten“ (Horton und Ivanova, 2009).

<sup>19</sup> Siehe Prammer (2004) für eine Übersicht zu nicht-keynesianischen Effekten, die sowohl deren theoretische Erklärungsansätze als auch deren empirische Relevanz diskutiert.

ein grundsätzlich international koordiniertes Vorgehen nahe.

Für die Mitgliedsländer der EU bieten der Europäische Vertrag (EG-V) und der Stabilitäts- und Wachstumspakt, den einzuhalten die EU-Mitgliedstaaten verpflichtet sind, einen Handlungsrahmen zur Koordination des Timings und des Ausmaßes der Konsolidierung. Im Rahmen eines Verfahrens wegen übermäßigen Defizits gemäß §104 (7) des EG-V wurden für die jeweiligen Mitgliedsländer der frühestmögliche Beginn der Konsolidierung sowie das Jahr, indem das Defizit wieder unter 3% des BIP liegen muss, festgelegt. Außerdem ist ein Mindestausmaß an struktureller Konsolidierung pro Jahr für den betreffenden Zeitraum bestimmt worden. Die Empfehlungen und Vorgaben der Europäischen Kommission bzw. des Europäischen Rats sind dabei vom Prinzip geleitet, diese Forderungen nicht unabhängig von den nationalen Gegebenheiten, wie die Ausgangslage bezüglich Größe des wirtschaftlichen bzw. fiskalischen Einbruchs, Größe der Staatsschuld etc., festzulegen und damit nicht alle Länder „über einen Kamm zu scheren“.

In Österreich soll auf Basis der Empfehlungen des Europäischen Rats von Ende November 2009 (Europäischer Rat, 2009) im ersten Halbjahr 2010 die Implementierung der im Rahmen der Stimulierungspakete beschlossenen Fiskalmaßnahmen fortgesetzt werden. Es ist aber bis Juni 2010 eine detaillierte Konsolidierungsstrategie zu entwickeln. Die Umsetzung der Konsolidierungsmaßnahmen soll 2011 beginnen; bis zum Jahr 2013 ist das übermäßige Defizit zu beseitigen. Durch die Konsolidierung ist zudem eine Trendumkehr bei der Entwicklung der Verschuldungsquote anzustreben – mit dem Ziel, eine schrittweise Annäherung an den Referenzwert von 60%

des BIP in absehbarer Zeit zu gewährleisten.

### 2.1.3 ... und eine glaubwürdige langfristige Strategie, die möglichst bald kommuniziert wird

Kasten 2 fasst von OECD und IWF empfohlene Leitsätze für fiskalische Konsolidierungen zusammen. Sie machen deutlich, dass sowohl die Formulierung der Exit- und Konsolidierungsstrategien, das heißt ihre inhaltliche Ausrichtung bzw. die Zusammensetzung der Maßnahmen, als auch die Kommunikation der mittelfristigen fiskalpolitischen Ausrichtung von besonderer Bedeutung ist.

Laut OECD (2009f) ist die Frage nach dem „WANN“ sekundär. Von größerer Relevanz sei das „WIE“ – entsprechend dem Prinzip „getting the exit process right will be more important than doing it quickly“ (OECD, 2009f), wobei sowohl auf die Erreichung von fiskalischer Nachhaltigkeit als auch auf die Steigerung des Potenzial-Outputs (mehr dazu in Kapitel 3) fokussiert werden soll. Wichtig sei es, einen fließenden Übergang zwischen dem Auslaufen („phasing out“) temporärer Unterstützungsmaßnahmen (Konjunkturbelebung, Finanzmarktstabilität) und der Implementierung („phasing in“) struktureller Maßnahmen mit einem mittel- bis langfristigen Zeithorizont anzustreben. Wird der richtige Zeitpunkt für die Rücknahme der temporären Belebungs- und Stabilisierungsmaßnahmen versäumt, werden Erwartungen destabilisiert, die Wirkung der gesetzten Maßnahmen konterkariert und der effektive Konsolidierungsbedarf in weiterer Folge erhöht (zumindest über ein weiteres Ansteigen der Zinszahlungen für die Staatsschuld).

Nach Giavazzi (2009) sollten zuerst glaubhafte, strukturelle Reformmaß-

nahmen mit mittelfristigem Einsparungspotenzial vorangetrieben werden (z. B. Einführung von Fiskalregeln oder mittelfristigen Finanzplänen; Anhebung des Regelpensionsantrittsalters etc.), um die Investoren von der Zielsetzung der Wiedererreichung von „sound fiscal policies“ zu überzeugen,

und dadurch zu verhindern, dass diese Risikoaufschläge auf die öffentlichen Anleihen verlangen. Von derartigen Maßnahmen gehen zwar mittelfristig ausgabendämpfende Effekte aus, sie implizieren aber keine kurzfristigen Nachfrageausfälle.

Kasten 2

### Leitsätze der OECD und des IWF zur fiskalischen Konsolidierung

#### OECD (2009e)

- Bereits beschlossene Konjunkturbelebungsmaßnahmen sollen plangemäß und vollständig umgesetzt werden.
- Der Übergang von Stimulierungsmaßnahmen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte soll erfolgen, sobald die konjunkturelle Erholung an Stärke gewinnt. Dabei ist auf die jeweilige gesamtwirtschaftliche Situation und Abstimmung mit der Geldpolitik Bedacht zu nehmen.
- Glaubwürdige, mittelfristige Konsolidierungsstrategien sind rasch zu akkordieren und zu kommunizieren, um Erwartungen hinsichtlich anhaltend hoher bzw. steigender Verschuldungsquoten, die den Druck auf das langfristige Marktzinsniveau erhöhen und den privaten Konsum dämpfen würden, zu vermeiden.

#### IWF (2009b, G-20-Meeting, 6.17. November 2009)

- Zeitpunkt der Einleitung von Konsolidierungsmaßnahmen in Abhängigkeit von der jeweiligen konjunkturellen Lage sowie von der Stabilität der Finanzmärkte.
- Fiskalische Konsolidierungsstrategien – mit dem Ziel, die Verschuldungsquote innerhalb eines klaren Zeitrahmens wieder auf ein unbedenkliches Niveau zu senken – sollen transparent, umfassend und vorweg klar kommuniziert sein.
- Fiskalische Anpassungen sollen über den Primärsaldo erfolgen (Rückführung der Schuldenquote nicht durch finanzielle Transaktionen („Verkauf des Familiensilbers“)).
- Keinen Zweifel daran lassen, dass fiskalische Belebungsmaßnahmen nur temporären Charakter haben können.

## 2.2 Wo soll Konsolidierung ansetzen?

Das vielleicht größte wirtschaftspolitische Konfliktpotenzial geht von der Frage der Zusammensetzung der Konsolidierungsmaßnahmen aus, das heißt, welche Abgaben erhöht und welche Ausgaben gesenkt werden sollen.

### 2.2.1 Erhöhung des strukturellen Primärsaldos durch Ausgabenkürzungen und allenfalls Anhebung „wachstumsfreundlicher“ Steuern

Staatliche Interventionen in Krisenzeiten und der Exit aus diesen können je nach Gestaltung und Ausgangslage sehr

unterschiedliche Wirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung entfalten. Dies geht z. B. aus einer Studie von Kehoe und Prescott (2007) hervor, die in ihrer Analyse großer Depressionen untersuchten, warum es nach Krisen in den 1980er-Jahren in Chile zu dynamischem Produktivitätswachstum gekommen ist, in Mexiko aber zu einer Stagnation (siehe auch das Beispiel Japans im Vergleich mit Schweden und Finnland in Kapitel 3 der vorliegenden Studie bzw. Gaggli und Janger, 2009).

Auch Schweden und Finnland waren zu Beginn der letzten Dekade von starken Wirtschaftseinbrüchen auf-

grund von Bankenkrisen bzw. des Wegbrechens von Haupthandelspartnern infolge des Zerfalls der Sowjetunion betroffen. In Anlehnung an Handler (2008) wird in Kasten 3 das fiskalpolitische Vorgehen dieser beiden

Länder in den 1990er-Jahren näher beleuchtet. Schweden und Finnland stellen auch in Kapitel 3 der vorliegenden Studie eine wichtige Benchmark für strukturpolitische Empfehlungen dar.

Kasten 3

### **Konsolidierungserfolge Finnlands und Schwedens nach Wirtschaftskrisen in den 1990er-Jahren**

*In Finnland führte Anfang der 1990er-Jahre eine tiefe wirtschaftliche Krise – ausgelöst durch das Platzen einer Finanzblase Ende der 1980er-Jahre und den Zusammenbruch des Außenhandels mit der Sowjetunion – zu einer Drehung des Budgetsaldos von einem Überschuss von 5,4 % des BIP (1990) in ein Defizit, das 1993 8,3 % des BIP erreichte. Finnland konsolidierte ab 1994 vor allem auf der Ausgabenseite (Reduktion der Transfers an private Haushalte, der Subventionen an Unternehmen und des öffentlichen Konsums) und durch institutionelle Reformen (mehrjähriger Budgetprozess mit Ausgabenobergrenzen, Erleichterung von Ausgabenkürzungen durch Senkung der parlamentarischen Quoten, Umwandlung der Nachschusspflicht des Zentralstaats auf intergovernmentale Zuwendungen auf Basis von Budgetvorschauen). Die fiskalischen Maßnahmen wurden durch die Geldpolitik und makroökonomische Strukturreformen (z. B. im Bereich des Bankensystems, des Arbeitsmarktes oder des Pensionsystems) ergänzt. Zum realen Erfolg stark beigetragen hat die tatsächliche Umsetzung der angekündigten wirtschaftspolitischen Maßnahmen aufgrund der Stabilisierung der Erwartungen.*

*In Schweden drehte sich als Folge der Finanzkrise der späten 1980er-Jahre sowie der schweren Rezession Anfang der 1990er-Jahre der positive Budgetsaldo in ein massives Defizit, das am Tiefpunkt der Fiskalposition Schwedens im Jahr 1993 11,2 % des BIP erreichte. Im Jahr 1994 wurde ein umfangreiches Konsolidierungsprogramm gestartet: Geleitet von dem Ziel, das Budgetdefizit bis 1998 bedingungslos zu eliminieren, wurden Maßnahmen schwerpunktmäßig auf der Ausgabenseite gesetzt (z. B. Ausgabenreduktion bei Transfers, Subventionen, öffentlich Bediensteten, Pensionen; Beschränkung der intergovernmentalen Zuwendungen und der Verschuldungskapazität nachgeordneter Gebietskörperschaften), die gezielt durch einzelne einnahmenseitige Maßnahmen (z. B. Anhebung der Sozialabgaben) ergänzt wurden. Der Konsolidierungsprozess wurde ferner von institutionellen Maßnahmen begleitet (z. B. Ausweitung der parlamentarischen Kontrolle, Einführung von Ausgabenobergrenzen).*

*Wesentlich für den fiskalischen Erfolg in den beiden Ländern dürften der zentrale Konsolidierungsansatz, der alle Regierungsebenen, auch die „local governments“, miteinbezieht, Reformen des institutionellen Budgetprozesses, wie die Umstellung auf mehrjährige Budgetplanung, starke ausgabenseitige Orientierung und vor allem die Glaubwürdigkeit der politischen Konsolidierungsstrategie im Sinn der tatsächlichen Umsetzung der angekündigten Maßnahmen sowie die geldpolitischen Rahmenbedingungen gewesen sein. Der reale Erfolg des Konsolidierungsprogramms zeigte sich in einer raschen Erholung der Konjunktur sowie in einer Zunahme des Trendwachstums des BIP.*

*Hier ist allerdings auf die begrenzte Vergleichbarkeit mit der jetzigen Situation hinzuweisen. Die angesprochenen Krisen in Finnland und Schweden waren regionaler Natur und die Erholung danach wurde vor allem durch ein starkes Exportwachstum begünstigt. In der aktuellen Situation handelt es sich (wie schon angesprochen) um eine globale Krise, und der weltweite Nachfrageausfall trifft kleine offene Volkswirtschaften, wie Finnland, Schweden und Österreich, gleichermaßen. Allerdings wiesen Finnland und Schweden aufgrund eben dieser Konsolidierungsmaßnahmen eine bessere fiskalische Ausgangsposition vor der Krise auf, was den Handlungsspielraum für diskretionäre Maßnahmen und das Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren vergrößert und Konsolidierung nach der Krise erleichtert.*

Die Reduktion der gesamtstaatlichen Verschuldungsquote muss an jenen Wirkungskanälen ansetzen, über die sich die Verschlechterung der Fiskalposition vollzogen hat. Demzufolge sollten wirtschaftspolitische Maßnahmen auf eine nachhaltige Erhöhung des realen Wirtschaftswachstums sowie auf die strukturelle Erhöhung des Primärsaldos (Abschnitt 1.1) zielen. Darüber hinaus darf die Verbesserung der Qualität der öffentlichen Finanzen als Teil einer erfolgversprechenden Konsolidierungsstrategie nicht aus den Augen verloren werden.

Nachhaltige Konsolidierungsstrategien zielen nicht nur auf die direkte Verbesserung der budgetären Situation ab. Der fiskalpolitische Blick ist insbesondere auch auf die Wachstumswirkungen der geplanten Maßnahmen zu legen und damit auf die Erhöhung des mittelfristigen Wachstumspfads. Ein vergleichsweise höherer Wachstumspfad schafft fiskalpolitischen Handlungsspielraum. Anknüpfungspunkte für wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Erreichung dieses Ziels stellen die Produktionsfaktoren dar, wobei die Steigerung deren Qualität, Quantität und Produktivität im Brennpunkt der Reformüberlegungen stehen muss. Kapitel 3 behandelt dieses Thema. Einige der dort diskutierten möglichen Strukturreformen haben mitunter sogar direkte und nicht nur indirekte fiskalische Implikationen, so etwa Maßnahmen zur Erhöhung des effektiven Pensionsantrittsalters.<sup>20</sup>

Der Kern einer (nachhaltigen) Konsolidierungsstrategie besteht allerdings in der Anpassung des Primärsaldos, die

a priori auf der Ausgaben- und/oder der Einnahmenseite erfolgen kann. Empirische Evidenz deutet darauf hin, dass Konsolidierungen dann erfolgreicher (im Sinn von Nachhaltigkeit) sind, wenn sie ausgabenseitig erfolgen (z. B. Ardagna, 2004; Europäische Kommission, 2007, Kapitel 4). Insbesondere gilt es aber zu vermeiden, dass es durch Einnahmenerhöhungen bzw. Ausgabenkürzungen zu Konflikten mit anderen wirtschaftspolitischen Zielen kommt.

Bei der Ausgabenseite spricht dies z. B. gegen Leistungskürzungen in Bereichen wie Forschung, Bildung und Kinderbetreuung (Kapitel 3). So weit wie möglich, sollte auf der Ausgabenseite über Effizienzsteigerungen und eine vermehrte Output-Orientierung eingespart werden. Dazu können die im Jahr 2013 in Kraft tretende zweite Phase der Haushaltsrechtsreform in Österreich und generell Versuche, die Qualität der öffentlichen Finanzen zu verbessern, hilfreich sein (z. B. Haberfellner und Part, 2009). Relativ häufig genannte Potenziale sind beispielsweise eine Verbesserung der Anreizwirkungen im Finanzausgleich (Schratzenstaller, 2006)<sup>21</sup> und Effizienzsteigerungen in der öffentlichen Verwaltung aller Gebietskörperschaften, im Gesundheits- und im Bildungsbereich (z. B. die aktuelle Artikel-IV-Konsultation für Österreich des IWF, 2009a).

Auf der Einnahmenseite des Staats sollte neben verteilungspolitischen Überlegungen vor allem auch die „Wachstumsfreundlichkeit“ bzw. die allokativen Wirkungen verschiedener Optionen durchleuchtet werden. In

<sup>20</sup> Diese Maßnahme ist zum einen zum Sichern der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Pensionssysteme vonnöten, zum anderen aber auch zur Verhinderung eines zu starken Rückgangs des Wirtschaftswachstums infolge der demografischen Änderungen.

<sup>21</sup> Beispielsweise wird häufig bemängelt, dass die Finanzierung der Landeslehrer durch den Bund und nicht durch die Länder selbst erfolgt (siehe auch Staatsschuldenausschuss, 2009).



diesem Zusammenhang formulierte die OECD (2009e), basierend auf der empirischen Studie von Johansson et al. (2008), allgemeine Empfehlungen, Steuern auf immobiles Vermögen und Konsum (insbesondere jenen mit negativen Externalitäten wie z. B. Konsum von Alkohol, Tabak und Treibstoffen) zu erhöhen.

Auch laut IWF (2009a) sollte Österreich eventuelle einnahmenseitige Konsolidierungsmaßnahmen nicht über eine stärkere Belastung von Arbeit, sondern durch eine Erhöhung der Mineralölsteuer und der Grundsteuer treffen.<sup>22</sup> Dies deckt sich auch mit den Empfehlungen des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung – WIFO (Aiginger et al., 2008), wenn auch Letztere in einem anderen Kontext getätigt wurden (als potenzielle Kompensationsmaßnahmen zur steuerlichen Entlastung des Faktors Arbeit).

Durch Lohnsummenabgaben, relativ hohe Sozialbeiträge und die Lohnsteuer liegen die Durchschnitts- und die Grenzbelastung von Arbeitnehmern mit niedrigem oder mittlerem Verdienst in Österreich weit über dem Durchschnitt der OECD und der EU-15 (OECD, 2009d). Deshalb sollte von einer weiteren Erhöhung der Besteuerung des Faktors Arbeit abgesehen werden (Haberfellner und Part, 2009). Hier muss außerdem angemerkt werden, dass – wenn eine Betrachtung von Anreizwirkungen im Vordergrund steht – die steuerliche Belastung des Faktors Arbeit nicht unabhängig vom Transfersystem betrachtet werden kann, da Einkommensobergrenzen bzw. Einschleifregelungen bei Transfers zu einer Erhöhung von effektiven Grenzsteuersätzen führt.

## 2.2.2 Temporär höhere Inflation bietet keinen Ausweg

In der Literatur wird auch die Rolle höherer Inflation als Lösungsansatz diskutiert. Ein unerwarteter Anstieg der Inflation würde zu einer realen Entwertung des nicht indexierten Teils der bereits bestehenden Staatsschuld führen. Außerdem würde eine höhere Inflation – ob erwartet oder unerwartet – eine Erhöhung der staatlichen Einnahmen aus Geldschöpfung (Seigniorage) mit sich bringen. Laut Cottarelli und Viñals (2009a) würde eine jährliche Inflation von 6% zwischen den Jahren 2009 und 2014 in den „hoch entwickelten Volkswirtschaften“ zu einer durchschnittlich um 8 bis 9 Prozentpunkte niedrigeren Schuldenquote im Jahr 2014 führen. Eine um 1 Prozentpunkt höhere Inflationsrate würde durch das geringe Niveau der „Base Money“ in den G-7-Staaten zu einer durchschnittlichen Erhöhung der Seigniorage-Einnahmen von ungefähr 0,1% des BIP führen.

Die derzeitige Situation steht etwas im Gegensatz zu historischen Erfahrungen mit hohen öffentlichen Verschuldungsquoten, die früher oft durch Kriege entstanden sind. Durch Kriege kann die öffentliche Verschuldung eines Landes zwar enorm ansteigen, nach dem Ende kommt es aber in der Regel zu einer automatischen Verbesserung des Primärsaldos (über eine Reduktion der Militärausgaben).

Eine reale Entwertung der ausstehenden Staatsschuld würde in der jetzigen Situation zwar durch das Absinken der Schuldenquoten den Effekt der zusätzlichen Zinsbelastung mildern, hat aber keinen direkten Effekt auf den Primärsaldo, der sich durch Output-

<sup>22</sup> Dies könnte ihrer Schätzung nach einen Konsolidierungsbeitrag im Ausmaß von bis zu ¾% des BIP bringen.

Verlust und permanente Konjunkturpakete nachhaltig verschlechtert hat. Einen Effekt auf den Primärsaldo (und eine damit weitaus größere Wirkung) hätte eine Erhöhung der Inflation nur über die reale Kürzung von nominell fixierten Transferleistungen (z. B. Familienbeihilfe) und der Tarifstufen der Lohn- und Einkommensteuer („kalte Progression“). Dies würde in schwächerer Form auch bei niedrigerer Inflation erreicht werden. Aber genau diese beiden Kanäle sind Beispiele dafür, dass Inflation eben auch unerwünschte Wirkungen auf Verteilung und Wachstum haben kann.

Außerdem könnte es trotz Rückführung der Inflation auf das alte Niveau (Disinflation) zu einem Anstieg der realen Refinanzierungskosten des Staats kommen, wenn Inflationserwartungen und damit die Marktzinssätze (zumindest vorübergehend) hoch bleiben.

### 3 Wirtschaftspolitische Möglichkeiten für die Hebung des mittelfristigen Wachstumspfad

Gaggl und Janger (2009) sowie die Ausführungen in Kapitel 1 haben die möglichen wirtschaftlichen und fiskalischen Auswirkungen der gegenwärtigen Krise bei unveränderter Wirtschaftspolitik gezeigt. Kapitel 3 widmet sich der Wachstumsbeschleunigung als Unterstützung für die fiskalische Konsolidierung. Nachdem bereits vor der Krise mit Beginn des Jahres 2008 das Trendwachstum rückläufig war, stellt sich die Frage, wie ein optimistisches Wachstumsszenario realisiert werden kann. Eine auf die Hebung des mittelfristigen Wachstumspfad ausgerichtete Wirtschaftspolitik in Zeiten der Krisenbewältigung kann drei große

Ziele oder Leitlinien berücksichtigen: Erstens, die Fehler der Vergangenheit vermeiden; zweitens, die Qualität und Quantität der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital stärken; drittens, die Produktivität dieser Faktoren steigern (Effizienz des Faktoreinsatzes). Die Umsetzung dieser Leitlinien in konkrete wirtschaftspolitische Maßnahmen wird sich an den großen Herausforderungen Klimawandel, Globalisierung bzw. zunehmender Wettbewerb und Bevölkerungsalterung orientieren. Die Wachstumsbeschleunigung muss auch auf die Budgetkonsolidierung (siehe Kapitel 1 bis 2) Rücksicht nehmen. Grundsätzlich sind Reformen zu priorisieren, die nur wenig kosten (z. B. Gesetzesänderungen im Bereich Wettbewerb oder Organisation der Universitäten) oder die durch Umschichtung von Mitteln erreicht werden können (z. B. Reform der Sekundarebene im Schulsystem). Diese strategischen Leitlinien sind für Österreich im Wesentlichen ident mit den Politikempfehlungen der Europäischen Kommission (z. B. Koopman und Székely, 2009). Die konkreten Ansatzpunkte für Wachstumssteigerung sind aber je nach Land sehr unterschiedlich. Die folgenden drei Abschnitte widmen sich den geschilderten Leitlinien.

#### 3.1 Fehler der Vergangenheit vermeiden

Zu einem großen Teil wurden die wirtschaftspolitischen Fehler früherer Krisen nicht gemacht, einige könnten aber – abhängig von der Krisendauer – noch auftreten.<sup>23</sup> Die größten Fehler lassen sich in vier Kategorien einteilen: i) prozyklische Fiskal- und Geldpolitik, ii) Einschränkung des Wettbewerbs im Inland und des Handels mit auslän-

<sup>23</sup> Die Europäische Kommission (2009a) hat eine Prüfung der nationalen Krisenmaßnahmen vorgenommen und kommt zum Schluss, dass keine groben Fehler gemacht wurden.

dischen Unternehmen, iii) Reduktion des Arbeitskräfteangebots und iv) zögerliche Bereinigung von Finanzmarktproblemen. Der massive Einsatz von Geld- und Fiskalpolitik zur Stabilisierung der Wirtschaft hat den völligen Absturz verhindert: In den Anfangsmonaten der Wirtschaftskrise 2008/09 im Herbst 2008 verlief der BIP-, der Industrieproduktions- und Exportrückgang ähnlich schnell wie in der Großen Depression der 1930er-Jahre. Mittlerweile unterscheidet sich die derzeitige Rezession jedoch deutlich positiv von der Großen Depression, in der in der Anfangszeit versucht wurde, die öffentlichen Haushalte durch Steuererhöhungen und Ausgabenkürzungen auszugleichen, während die realen Zinsen aufgrund von Deflation und fehlender geldpolitischer Anpassung der nominellen Zinsen außerordentlich hoch waren (Aiginger, 2009a).<sup>24</sup>

Trotz einzelner Anzeichen für die Bevorzugung nationaler Produkte in den jeweiligen Konjunkturprogrammen bleiben die Märkte im Vergleich zur Großen Depression sehr offen – der Smoot-Hawley-Akt (1930) erhöhte die US-Zolltarife, in einigen europäischen Ländern wurden die Importabgaben noch stärker erhöht, im Durchschnitt um 12,7% (Aiginger, 2009a). Bisher erfolgten auch keine groß angelegten Programme zur Reduktion des Arbeitsangebots, wie dies etwa in den 1970er-Jahren in vielen europäischen Ländern mit Frühpensionierungswellen der Fall war.

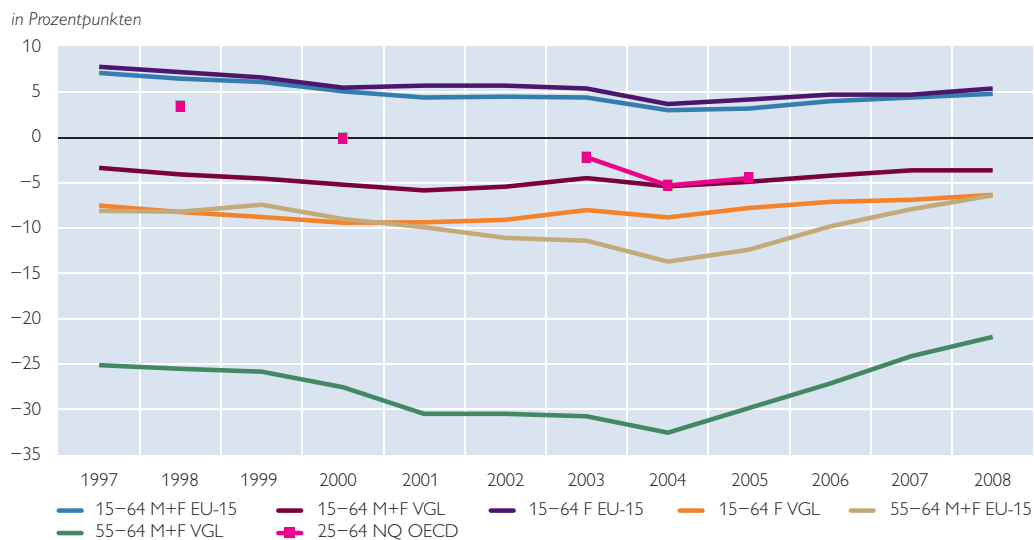
Eine fehlende Bereinigung von Finanzmarktproblemen kann zu Jahren langsamen Wachstums führen, indem z. B. Banken vor kapitalmindernden Kreditabschreibungen zurückscheuen

und damit ineffiziente Firmen am Leben erhalten werden, während gleichzeitig der Geldzufluss an effiziente Firmen gebremst wird, wie am Beispiel Japans deutlich ersichtlich war (z. B. Caballero et al., 2008). Ein neues Regulierungsmodell ist notwendig, das den Finanzinstitutionen mittelfristige Planungssicherheit gibt und so die traditionelle Finanzierungsfunktion für den realen Sektor wiederherstellt. In beiden Themenkreisen wurden im Herbst 2009 Anstrengungen unternommen, die zu effektiven Maßnahmen führen könnten (z. B. G-20, 2009). Im September 2009 wurden einige Verordnungsentwürfe präsentiert, die z. B. die Neugründung europäischer Aufsichtsbehörden beinhalten. Die Diskussion ist allerdings komplex (für eine Analyse der mit den EU-Bankenpaketen verbundenen Schwierigkeiten, wie etwa Zielkonflikte zwischen kurzfristigen betriebswirtschaftlichen und längerfristigen Finanzmarktstabilitätserwägungen siehe Posch et al., 2009) und würde den Rahmen des vorliegenden Beitrags sprengen.

Der Strukturwandel und damit einhergehend der Prozess der Ressourcenallokation können durch bewusste Außerkraftsetzung von wettbewerbspolitischen Regeln und durch Subventionen an Unternehmen, die über eine Krisenüberbrückung hinausgehen und zu dauerhaften Wettbewerbsverzerrungen führen, gebremst werden. 1933 schwächte der National Industrial Recovery Akt in den USA die Kartellgesetze und verlängerte damit die Depression; in Japan wurden in den 1950er- und 1960er-Jahren sogenannte „Depressions-“ oder „Rationalisierungskartelle“ genehmigt, um Überkapazi-

<sup>24</sup> Wie Gaggli und Janger (2009) ausführen, kann kurzfristige Stabilisierungspolitik durchaus für mittelfristige Wachstumstrends relevant sein.

### Differenz von Beschäftigungsquoten: Österreich gegenüber EU-15, OECD sowie Vergleichsländer



Quelle: Eurostat, OECD.

Anmerkung: Die Vergleichsländer (VGL) sind Dänemark, Finnland, Schweden und die Schweiz, aus deren Beschäftigungsquoten ein ungewichteter Durchschnitt gebildet wird. Verglichen wird die gesamte Beschäftigungsquote der 15- bis 64-jährigen Männer und Frauen (15-64 M+F), jene der älteren Männer und Frauen (55-64 M+F), der Frauen (15-64 F) sowie der Niedrigqualifizierten (25-64 NQ). Die Beschäftigungsquote der Vergleichsländer wird von der österreichischen abgezogen, negative Werte deuten deshalb auf Aufholpotenzial hin.

täten koordiniert abzubauen. Diese Krisenkartelle wurden später angesichts der mittelfristig negativen Folgen verboten (OECD, 2009a).

Ein weiterer wichtiger Beitrag für mittelfristige Wachstumsperspektiven wird eine erfolgreiche Normalisierung von Geld- und Fiskalpolitik sowie die Rücknahme von strukturpolitischen Krisenmaßnahmen darstellen (Exit-Strategien); siehe Kapitel 2. Im Folgenden liegt die Konzentration auf wirtschaftspolitischen Bereichen, die Österreich beeinflussen kann. Für diese existieren zahlreiche Studien von nationalen und internationalen Organisationen;<sup>25</sup> in der vorliegenden Studie liegt der Fokus deshalb auf wenigen, nach Ansicht der Autoren, prioritären Bereichen. Österreich wies im europä-

ischen Vergleich vor der Krise eine gute wirtschaftliche Performance auf. Aus diesem Grund wird nicht nur der EU-Durchschnitt als Vergleich verwendet, sondern ebenfalls die typischen Vergleichsländer für Österreich (die hoch entwickelten, kleinen und offenen Volkswirtschaften Dänemark, Finnland, Schweden und die Schweiz), die oft Spitzenreiter bei Innovation und Arbeitsleistung sind, um noch unausgeschöpftes Wachstumspotenzial aufzuzeigen.

### 3.2 Steigerung der Qualität und Quantität von Arbeit und Kapital

Die Steigerung der Quantität und der Qualität der verfügbaren Arbeit kann besonders über Ansätze in vier Be-

<sup>25</sup> Siehe z. B. die OECD-Länderberichte 2005, 2007, 2009b; das WIFO-Weißbuch (Aiginger et al., 2006) sowie die Ergebnisse der Systemevaluierung des österreichischen Forschungsförderungssystems (Aiginger et al., 2009).

reichen verfolgt werden: ältere Arbeitnehmer (55- bis 64-Jährige), niedrig Qualifizierte, Frauen sowie niedrig qualifizierte bzw. unter ihren Qualifikationen eingesetzte Arbeitnehmer mit Migrationshintergrund. Grafik 3 zeigt die Beschäftigungsquoten dieser Gruppen mit Ausnahme der Migranten im internationalen Vergleich.

Obwohl die Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmer in den letzten Jahren stark von rund 32% im Jahr 2005 auf 41% im Jahr 2008 gestiegen ist, liegt sie nach wie vor deutlich unter dem EU-15-Durchschnitt von 47,5% bzw. unter dem Durchschnitt der typischen Vergleichsländer für Österreich (knapp 63%). Das Pensionsantrittsalter ist seit 1970 für Männer und Frauen um rund drei Jahre gesunken (Sozialversicherung, 2009)<sup>26</sup>, während die Lebenserwartung für 60-Jährige in diesem Zeitraum um rund sechs Jahre gestiegen ist.

Grundmaßnahmen für die Erhöhung der Beschäftigung der 55- bis 64-Jährigen werden z. B. von der OECD (2007) in einer Begrenzung der Invaliditätspensionen sowie anderer Möglichkeiten, früher als im Gesetz vorgesehen in Pension zu gehen, gesehen. Dazu zählen auch versicherungsmathematisch nicht adäquate Abschläge bei einem vorzeitigen Pensionsantritt (dies betrifft insbesondere die „Hacklerregelung“).

Um jedoch höhere Erwerbsbeteiligung im Alter nicht in höhere Arbeitslosigkeit münden zu lassen, werden weitere, flankierende Maßnahmen notwendig sein. Dazu zählen eine Verflachung der in Österreich nach wie vor

stark ausgeprägten Alterslohnkurve, mehr Durchlässigkeit zwischen öffentlichem und privatem Sektor sowie die verstärkte Vermittlung berufsübergreifender Fähigkeiten, die zu einem Anstieg der Beteiligung am lebenslangen Lernen<sup>27</sup> und zu erhöhter beruflicher Flexibilität führen werden und dadurch die Chancen auf Beschäftigung im Alter erhöhen. Bock-Schappelwein et al. (2006) bieten zahlreiche weitere Vorschläge für die Erhöhung der Beteiligung am lebenslangen Lernen, darunter Finanzierungsmodelle, kollektivvertragliche Regelungen etc.

Die Beschäftigungsquote der Frauen liegt mit 65% im Jahr 2008 um knapp 5 Prozentpunkte über dem Durchschnitt der EU-15, aber um 6 Prozentpunkte unter dem Durchschnittswert der Vergleichsländer. Die hohe Beschäftigungsquote verdeckt den weiterhin sehr hohen Anteil von Teilzeitarbeit bei Frauen. Die unselbstständige Beschäftigung der Frauen stieg seit 1995 um 18%, die Anzahl der Teilzeitarbeitenden aber um 70%, die der Vollzeitarbeitenden um nur 4%. Die Teilzeitquote stieg damit von 21% im Jahr 1995 auf 31% im Jahr 2008; das bedeutet eine Annäherung an das EU-15-Niveau. Die Vergleichsländer liegen bei 25%, ohne den Ausreißer Schweiz (19%). Der Anteil der unfreiwillig teilzeitbeschäftigten Frauen ist in Österreich nicht höher als sonst, angesichts der Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf stellt sich jedoch die Frage, ob nicht noch Potenzial für eine Steigerung der Vollzeitquote bei Frauen besteht.

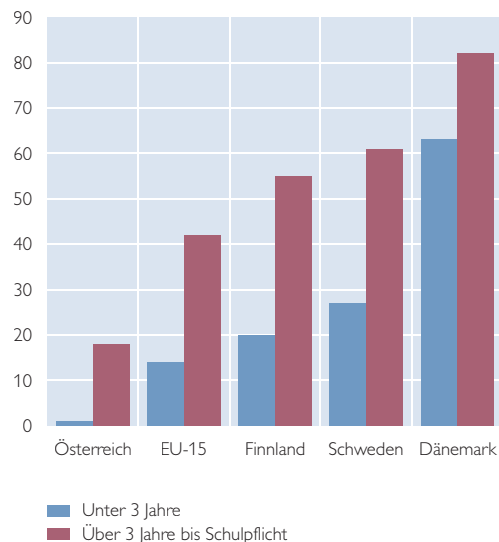
<sup>26</sup> Das Antrittsalter für Männer bzw. Frauen in die Alterspension beträgt 62,7 bzw. 59,5 Jahre, in die Invaliditätspension 53,7 bzw. 50,3 Jahre. Seit 2003 steigen die Invaliditätspensionen stark gegenüber den Alterspensionen an und machen rund ein Drittel der jährlichen Neuzugänge in die Pension aus (Sozialversicherung, 2009).

<sup>27</sup> Derzeit liegt die Beteiligung am lebenslangen Lernen in Österreich bei 13%, zwar knapp über dem EU-Durchschnitt, aber deutlich unter dem Durchschnitt der zuvor genannten Vergleichsländer (28%).

## Formale Kinderbetreuung und Teilzeitquote bei Frauen nach Alter

### Formale Kinderbetreuung nach Alter und zeitlicher Nutzung

Kinderbetreuung in % aller Kinder

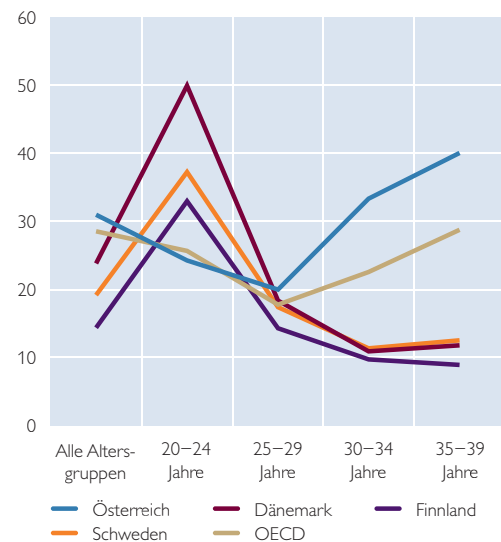


Quelle: Eurostat, OECD.

Anmerkung: Kinderbetreuung von mehr als 30 Stunden pro Woche.

### Teilzeitquote bei Frauen nach Alter

in %



In Österreich liegt der Anteil der Kinder unter 3 bzw. zwischen 3 und 6 Jahren, die sich in formaler Kinderbetreuung<sup>28</sup> von mehr als 30 Stunden befinden, weiterhin sehr niedrig. In Verbindung mit der Halbtagschule dürfte dies die Entwicklung der Teilzeitarbeit nach Altersgruppen erklären (Grafik 4): Während jüngere Frauen (20- bis 24-Jährige) sowohl in Österreich als auch in anderen Ländern oft teilzeitbeschäftigt sind, da sie sich noch in Ausbildung befinden, und 25- bis 29-jährige Frauen eine niedrige Teilzeitquote aufweisen, steigt die Teilzeitquote ab dem Alter von 30 drastisch an. Im Vergleich mit den nordischen Ländern öffnet sich eine enorme Schere von fast 30 Prozentpunkten.

Die mangelnde Nutzung der Kinderbetreuung dürfte in einem Mix von Verfügbarkeit an Kindergartenplätzen, Kosten sowie Qualität der Betreuung in Kindergärten zu suchen sein.<sup>29</sup> Die OECD (2009b) bemängelt fehlende bundesweite pädagogische Standards, ungenügende Ausbildung der Betreuer und Probleme aufgrund der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Die insgesamt durchschnittliche Teilzeitquote deutet auf das große Potenzial des österreichischen Arbeitsmarktes bei einer Veränderung der Rahmenbedingungen hin.

Die Problembereiche Kinderbetreuung und Halbtagschule sind nicht nur für die Beschäftigungsquote der Frauen relevant, sondern auch für die

<sup>28</sup> Formale Kinderbetreuung bezieht sich auf institutionelle Kinderbetreuung durch qualifizierte Betreuer und Betreuerinnen.

<sup>29</sup> Die jüngsten Reformen, wie ein verpflichtendes Kindergartenjahr (halbtägige Betreuung), sowie z. B. die Kostenreduktion in Wien werden die Situation sicher verbessern, können aber wohl nur als erster Schritt gesehen werden.

Qualität der Ausbildung von Kindern aus bildungsfernen Schichten, darunter auch Kinder mit Migrationshintergrund. Hier wird der Grundstock für die später auftretenden Beschäftigungsprobleme der beiden Gruppen Migranten und Niedrigqualifizierte gelegt (Grafik 3). Die Variation der Leistungen nach unten ist in österreichischen Schulen hoch, während gleichzeitig keine Verbesserung der schulischen Leistungen von Migrantenkindern von der ersten auf die zweite Generation eintritt (die Leistungsspreizung betrifft auch Kinder ohne Migrationshintergrund, nicht nur Migrantenkinder; z. B. Haider und Schreiner, 2006).

Für die bessere Integration von Migranten in den Arbeitsmarkt sind viele Ansätze notwendig. Das österreichische Rote Kreuz hat gemeinsam mit Experten ein Neun-Punkte-Programm erarbeitet, das von der Regierung umgesetzt werden könnte (Österreichisches Rotes Kreuz, 2009), unter anderem mit den Elementen gesteuerte Zuwanderung, Spracherwerb, erleichterte Arbeitserlaubnis, bessere Anerkennung ausländischer Qualifikationen, bessere Repräsentation von Migranten in Medien etc.

Die Reform der Kinderbetreuung und die bessere Integration von Migranten werden zunächst zusätzliches öffentliches Geld erfordern. Mittelfristig sollten aber die positiven Effekte, wie höhere Beschäftigungsquoten, niedrigere Arbeitslosigkeit und höhere Produktivität, das Budget wieder entlasten.

### **Investitionsförderung**

Im gleichgewichtigen Wachstumspfad wächst Kapital mit einer Rate, die die

Kapitalquote konstant hält.<sup>30</sup> Die Trendwachstumsrate wird deshalb vom Wachstum des Arbeitsinputs und der Produktivität bestimmt. Dennoch kommt es vor, dass Investitionen nicht diesem langfristigen Trend entsprechen: Zum Beispiel hat die „Große Mäßigung“, die Zeit geringer Inflations- und Wachstumsschwankungen von 1990 bis circa 2005, über sinkende Kapitalkosten zu einem Anstieg der Kapitalquote geführt. Österreich hat eine lange Tradition in der Investitionsförderung, etwa über die Investitionsprämie, die gemeinsam mit der gesamtwirtschaftlichen Stabilität, dem Fokus der Lohnverhandler auf Beschäftigung, der Facharbeiterausbildung und anderen Faktoren zu hohen Investitionsquoten geführt hat.

In der letzten Zeit verlagert sich die internationale wirtschaftspolitische Debatte vom Thema der Förderung tangibler Investition hin zur Förderung intangibler Investitionen, wie z. B. Forschung und Entwicklung. Investitionsförderung wird verstärkt unter dem Aspekt Infrastrukturentwicklung gesehen, wobei es nicht nur um den Straßen- und Schienenverkehr geht, sondern verstärkt um die Telekommunikations- und Energienetze der Zukunft. Der Ausbau von Breitbandnetzen und von sogenannten „smart grids“ im Elektrizitätsnetz werden neben den Herausforderungen des Klimawandels wichtige Investitionsimpulse liefern. Dabei ist es für die öffentliche Hand oft nicht unbedingt erforderlich, selbst zu investieren, sondern einen langfristigen Planungshorizont und kompetente Rahmengesetzgebung zu gewährleisten; gleichzeitig kann durchaus durch klimapolitische Regulierung versucht

<sup>30</sup> Diese Rate bzw. Quote ist schwierig zu berechnen, nicht zuletzt aufgrund der Bestimmung des gleichgewichtigen Wachstumspfads (Gaggl und Janger, 2009).

werden, Investitionsdruck zu erzeugen.<sup>31</sup> Sinkende Kapitalkosten dürften jedenfalls kaum noch zu steigenden Wachstumsbeiträgen von Kapital führen, eher werden die Kapitalkosten steigen (Gaggl und Janger, 2009). Umso wichtiger ist eine schnelle Bereinigung der Finanzmarktprobleme, die dauerhafte Erhöhungen der Kapitalnutzungskosten minimieren würde.

### 3.3 Produktivitätssteigerung

Einer der wichtigsten Treiber von Produktivitätssteigerungen sind Innovationsaktivitäten. Die Ausgaben für Forschung und Entwicklung als ein (inputorientiertes) Maß für Innovationsaktivitäten sind seit den 1990er-Jahren stark auf 2,6% des BIP gestiegen, um 0,7 Prozentpunkte über dem EU-15-Durchschnitt, aber um 0,5 Prozentpunkte unter dem Durchschnitt der zuvor genannten Vergleichsländer. Eine Reihe von weiteren Innovationsindikatoren bestätigen das Bild, dass Österreich den technologischen Aufholprozess abgeschlossen hat und sich in einem Umbruch zu einer Volkswirtschaft befindet, in der das Wachstum durch Produktion und Nachfrage nach Wissenschaft, Technologie und Innovation getrieben wird (Janger und Reinstaller, 2009). Zwei Output-Maße für Innovation im weiteren Sinn – Produktivitätswachstum und Strukturwandel – zeigen noch weiteres Potenzial nach oben. Trotz stark steigender F&E-Aufwendungen hat sich das Produktivitätswachstum nicht beschleunigt; das diagnostizierte Struktur-Performance-Paradoxon löst sich zwar auf (Peneder,

2008),<sup>32</sup> aber während der Rückstand der innovationsintensiven Branchen geringer wurde, bleibt in der Gruppe der ausbildungsintensiven Branchen der deutliche Abstand zur EU-15 und zu den vorher erwähnten Vergleichsländern trotz hoher Zuwächse weiter bestehen.

Der Strukturwandel und das Produktivitätswachstum könnten neben innovationspolitischen Reformen<sup>33</sup> über eine Verbesserung der Anreize und der Inputfaktoren für Innovationsaktivitäten außerhalb der eigentlichen Innovationspolitik (Rahmenbedingungen für Innovation) beschleunigt werden. Eine Analyse dieser Rahmenbedingungen zeigt Defizite in den Bereichen Wettbewerb, Innovationsfinanzierung und insbesondere Ausbildung, die als „Flaschenhals“ des österreichischen Innovationssystems gesehen werden können (Janger und Reinstaller, 2009; aber auch diverse andere Studien, etwa das WIFO-Weißbuch (Aiginger et al., 2006) und den OECD-Länderbericht, 2007).

Grafik 5 fasst Österreichs internationale Position gegenüber einem Länderdurchschnitt (EU-27 bzw. OECD je nach Indikator) sowie den zuvor genannten Vergleichsländern zusammen. Ein Wert über 1 steht für günstigere Rahmenbedingungen in Österreich als in den Vergleichsländern, ein Wert unter 1 für ungünstigere.<sup>34</sup> Gegenüber den innovativsten Volkswirtschaften fehlt es in den meisten Dimensionen sowohl an Innovationsanreizen als auch an Innovationsinputs; Ausnahmen sind die Bereiche effektive Unternehmens-

<sup>31</sup> Eine Gruppe von 500 großen, weltweit agierenden Firmen fordert die Politik zu ehrgeizigen Zielen im Kampf gegen den Klimawandel auf. Alles andere würde zu einem Vertrauensverlust und zur Streichung von Investitionen in klimafreundliche Technologien führen (Corporate Leaders Group on Climate Change, 2009).

<sup>32</sup> Hohes Wirtschaftswachstum mit einer traditionellen, wenig innovationsintensiven Wirtschaftsstruktur.

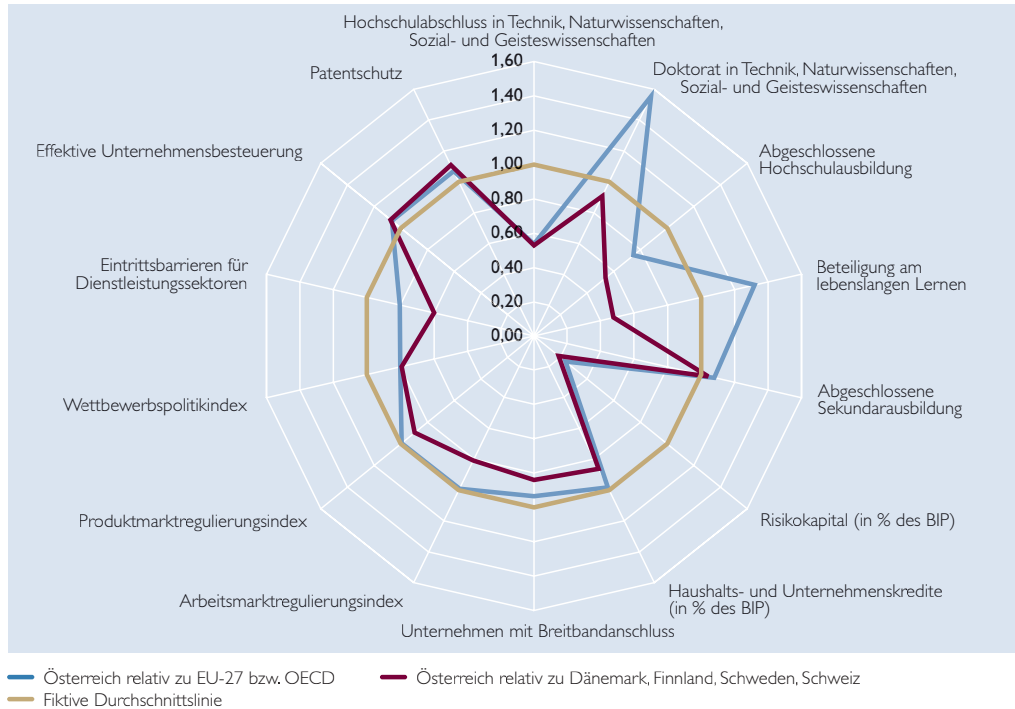
<sup>33</sup> Siehe Aiginger et al. (2009) für eine Zusammenfassung der Ergebnisse der Systemevaluierung des österreichischen Forschungsförderungs- und -finanzierungssystems.

<sup>34</sup> Für eine detaillierte Beschreibung aller Rahmenbedingungen und Indikatoren siehe Janger (2009).



Grafik 5

### Rahmenbedingungen für Innovation: Österreich und Vergleichsländer



Quelle: Janger und Reinstaller (2009).

Anmerkung: Ein Wert für Österreich über 1 bedeutet bessere Rahmenbedingungen für Innovationen als in den Vergleichsländern, und umgekehrt. Werte: 2008 oder zuletzt verfügbares Jahr.

besteuerung, Patentschutz sowie Sekundarausbildung. Der größte Rückstand ergibt sich in den Indikatoren für Bildung, Wettbewerbspolitik bzw. Produktmarktregulierung und Innovationsfinanzierung (Risikokapitalintensität). Für diese drei Bereiche liegen von vielen Autoren Reformkonzepte vor, im Folgenden wird nur grob basierend auf Janger und Reinstaller (2009) auf sehr wesentliche Reformen eingegangen.

#### Bildungssystem

Im voruniversitären Bildungssystem wären neben den bereits zuvor angesprochenen Verbesserungen für Kindergärten zentrale Fortschritte in der Ausweitung der Autonomie und Standards für Schulen, der späteren Trennung der Schulkinder in spezialisierte

Schulen sowie der Einführung des ganztägigen Unterrichts zu sehen. Auch die Erhöhung der Beteiligung an tertiärer Bildung wird hauptsächlich über die Steigerung der Studiemberechtigungsrate, das heißt über Änderungen im sekundären Schulsystem, erfolgen. Für die Verbesserung der universitären Ausbildung vor der Forscherausbildung (*Undergraduate*-Bereich) kann ein Studienplatzbewirtschaftungssystem, wie für Fachhochschulen, das Kapazitäten und Finanzierung miteinander verknüpfen würde, in Erwägung gezogen werden.

Die universitäre Forschung wird in der vorliegenden Studie im weiteren Sinn zum Bildungssystem gezählt. Viele empirische Studien zeigen, dass die Steigerung der Qualität der universitären Forschung in vielen Punkten zen-

tral für höheres Produktivitätswachstum und für die Wettbewerbsfähigkeit in einer wissensdominierten Wirtschaft ist, unter anderem über die Kanäle Wissensdiffusion, Unternehmensgründung von Wissenschaftlern, regionale bzw. lokale Spillover-Effekte und Steigerung der Standortattraktivität.<sup>35</sup> Trotzdem wird ihre Bedeutung wirtschaftspolitisch noch selten reflektiert.

Dabei gilt auch hier, dass Österreich relativ einfache Maßnahmen zur Ausschöpfung seines hohen Potenzials treffen könnte, insbesondere über die beiden Ansatzpunkte Finanzierung der Forschung in Universitäten und organisatorische Veränderungen. Detaillierte Vorschläge finden sich z. B. bei Janger und Reinstaller (2009).

#### *Wettbewerb und Produktmarktregulierung*

Sowohl Regulierungsindikatoren als auch Maße für die tatsächliche Wettbewerbsintensität weisen auf ein Potenzial zur Intensivierung des Wettbewerbs in einigen Dienstleistungsbranchen hin, in vielen Sachgütersektoren herrscht aufgrund der internationalen Handelbarkeit hoher Wettbewerb. Maßnahmenfelder für eine Wettbewerbsintensivierung umfassen eine Reform der Wettbewerbsbehörde (u. a. quantitative und qualitative Stärkung der Ressourcen, Beweislastumkehr bei Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung), die Reform einiger Regulierungen (Gründungsregulierung, Befähigungsnachweise, freie Berufe usw.) sowie eine Steigerung der Preistransparenz in einigen Dienstleistungsbranchen.

#### *Innovationsfinanzierung: Risikokapitalintensität*

Die Risikokapitalintensität als ein Maß für die Qualität der Innovationsfinanzierung ist in Österreich weiterhin sehr niedrig, wobei es dafür angebots- (Mangel an Mitteln) und nachfrageseitige (Mangel an finanzierungswürdigen Projekten) Gründe geben dürfte. Eine Steigerung der Risikokapitalintensität durch Bereitstellung höherer Mittel kann unter anderem über neue gesetzliche Strukturen für Risikokapitalfonds<sup>36</sup>, eine Fund-of-Funds-Initiative und die Begünstigung der Investitionen von Lebensversicherungen und Pensionsfonds in Risikokapitalfonds versucht werden. Die Nachfrage der Unternehmen nach Risikokapital könnte z. B. durch die Verbesserung der zuvor diskutierten Rahmenbedingungen gesteigert werden (für Detailvorschläge siehe Janger und Reinstaller, 2009).

Zusammenfassend verfügt Österreich über einige unausgeschöpfte Reserven, die zur (Potenzial-)Wachstumssteigerung mobilisiert werden könnten. Der Abstand zu den Spitzenreitern ist insofern sogar positiv zu sehen, als die Vergleichsländer Schweden, Finnland, Dänemark und die Schweiz in vielen Bereichen bereits ein Plateau erreicht haben. Abgesehen von den zuvor genannten Vorschlägen werden die mittelfristigen Wachstumsperspektiven in Österreich auch vom erfolgreichen Zustandekommen eines internationalen Klimaabkommens abhängen, das zu einem weltweiten Handel von Treibhausgasemissionen führt. Ein derartiges Preissignal ist zentral zur

<sup>35</sup> Für eine kurze Zusammenfassung siehe Janger (2009).

<sup>36</sup> Ein derartiges Gesetz war im Herbst 2009 in Begutachtung; es steht offen, ob es das Problem effektiv beseitigen kann.

Setzung von Anreizen für Innovation und Investition. Österreich ist zudem in die Weltwirtschaft – insbesondere in die EU – eingebettet. Die Weiterführung der Strukturstrategie der EU – die Lissabon-Strategie – stand im Herbst 2009 zur Diskussion und wird ebenfalls die österreichischen Perspektiven beeinflussen. Schließlich werden mittel- bis langfristig gerade für eine Wachstumssteigerung nicht nur rein konventionelle Wachstumssteigerungsmaßnahmen notwendig sein, angesichts der Krise mit Beginn 2008 muss sich eine kleine offene Volkswirtschaft auch Strategien zur Steigerung der Schockresistenz überlegen (Aiginger, 2009b).

#### 4 Schlussfolgerungen

Ein durch die Krise bedingter permanenter Verlust an Potenzial-Output und die permanente Natur vieler diskretionärer Stabilisierungsmaßnahmen führen zu einem Konsolidierungsbedarf, der signifikant über eine nachträgliche Finanzierung der Konjunkturpakete hinausgeht. Zusätzlich werden mittelfristig die Nachwirkungen der Krise auf die öffentlichen Finanzen auch von den Implikationen der demografischen Veränderungen überlagert werden.

Aufgrund von zu erwartenden negativen Effekten auf die Realwirtschaft sollte die Konsolidierung international koordiniert erfolgen (dafür sorgt in der EU der Stabilitäts- und Wachstumspakt) und Maßnahmen sollten erst nach dem Einsetzen einer selbsttragenden konjunkturellen Aufschwungphase starten. Es erscheint aber als zweckmäßig, bereits jetzt Konsolidierungspläne zu entwickeln, um

eine rasche Umsetzung während der nächsten Aufschwungphase zu gewährleisten und das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen zu sichern. Konsolidierung sollte in erster Linie ausgabenseitig erfolgen, wobei aber Konflikte mit anderen wirtschaftspolitischen Zielen (z. B. im Forschungs- oder Bildungsbereich) vermieden werden müssen. Der allenfalls einnahmenseitige Teil sollte möglichst wenig wachstumshemmend sein, was für eine Erhöhung der Steuern auf immobiles Vermögen sprechen würde.

Die Analyse der mittelfristigen Wachstumskomponenten Arbeit, Kapital und Produktivität zeigt, dass Österreich trotz der relativ guten allgemeinen Performance in vielen Bereichen noch Potenzial hat, um die fiskalische Konsolidierung durch eine Wachstumsbeschleunigung zu unterstützen. Die Ausschöpfung dieses Potenzials könnte über wirtschaftspolitische Veränderungen insbesondere in den Bereichen Beschäftigungs-, Bildungs- und Wettbewerbspolitik sowie Innovationsfinanzierung erfolgen, die zur Steigerung der mittelfristigen Wachstumsperspektiven beitragen. Der Abstand zu den Spitzenreitern Dänemark, Finnland, Schweden und der Schweiz kann dabei positiv gesehen werden, da diese Länder bereits ihr Plateau erreicht haben. Was frühere Krisen gezeigt haben, könnte gerade für Österreich wieder gelten: Das mittelfristige Wachstumsszenario nach wirtschaftlichen Krisen ist stark durch Wirtschaftspolitik beeinflussbar.

## Literaturverzeichnis

- Aiginger, K. 2009a.** A Comparison of the Current Crisis with the Great Depression as Regards their Depth and the Policy Responses. WIFO Working Paper. Im Erscheinen.
- Aiginger, K. 2009b.** Strengthening the Resilience of an Economy. Strategies to Prevent another Crisis. WIFO Working Paper 338.
- Aiginger, K., G. Tichy und E. Walterskirchen. 2006.** WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation.
- Aiginger, K., H. Handler, M. Schratzenstaller und G. Tichy. 2008.** Ziele und Optionen der Steuerreform, Plädoyer für einen anspruchsvollen Ansatz. Wien: WIFO.
- Aiginger, K., R. Falk und A. Reinstaller. 2009.** Reaching Out to the Future Needs Radical Change. Towards a New Policy for Science, Innovation and Technology in Austria. Synthesbericht der Systemevaluierung des österreichischen Forschungsförderung und -finanzierung. Wien.
- Almunia, M., A. S. Bénétrix, B. Eichengreen, K. H. O'Rourke und G. Rua. 2009.** From Great Depression to Great Credit Crisis: Similarities, Differences and Lessons. NBER Working Papers 15524. National Bureau of Economic Research, Inc.
- Ardagna, S. 2004.** Fiscal Stabilizations: When Do They Work and Why. In: European Economic Review 48(5). 1047–1074. Elsevier. Oktober.
- Balassone, F. und D. Franco. 2000.** Assessing Fiscal Sustainability: A Review of Methods with a View to EMU. Rom: Banca d'Italia.
- Blanchard, O. 1990.** Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators. OECD Working Paper 79. Paris.
- Blanchard, O., J.-C. Chouraqui, R. P. Hagemann und S. Sartor. 1990.** The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question. OECD Economic Studies 15. Paris.
- Blanchard, O. und G. Illing. 2009.** Makroökonomie. (Pearson Studium) 5. Auflage.
- Bock-Schappelwein, J., U. Huemer und A. Pöschl. 2006.** Teilstudie 9: Aus- und Weiterbildung als Voraussetzung für Innovation. In: WIFO-Weißbuch.
- Bohn, H. 1995.** The Sustainability of Budget Deficits in a Stochastic Economy. In: Journal of Money, Credit and Banking 27.
- Bohn, H. 1998.** The Behaviour of U.S. Public Debt and Deficits. In: Quarterly Journal of Economics 113 (3).
- Buiter, W. H. 1985.** A Guide to Public Sector Debt and Deficits. In: Economic Policy 1.
- Caballero, R., T. Hoshi und A. Kashyap. 2008.** Zombie Lending and Depressed Restructuring in Japan. In: The American Economic Review 98(5). 1943–1977.
- Corporate Leaders Group on Climate Change. 2009.** The Copenhagen Communiqué on Climate Change. University of Cambridge Programme for Sustainability Leadership. [www.cpi.cam.ac.uk/pdf/Copenhagen%20Communique%20-%20English2.pdf](http://www.cpi.cam.ac.uk/pdf/Copenhagen%20Communique%20-%20English2.pdf) (recherchiert am 14. Dezember 2009)
- Cottarelli, C. und J. Viñals. 2009a.** A Strategy for Renormalizing Fiscal and Monetary Policies in Advanced Economies. IWF Staff Position Note.
- Cottarelli, C. und J. Viñals. 2009b.** Looking Ahead. Finance & Development 46(3). 20–23. September.
- Domar, E. D. 1944.** The „Burden of Debt“ and National Income. In: American Economic Review 34.
- Europäische Kommission. 2005.** Public Finances in EMU – 2005. In: European Economy 3. Brüssel.
- Europäische Kommission. 2007.** Public Finances in EMU – 2007. In: European Economy 3. Brüssel.

- Europäische Kommission. 2009a.** The EU's Response to Support the Real Economy during the Economic Crisis: An Overview of Member States' Recovery Measures. European Economy Occasional Paper 51. Juli. Brüssel.
- Europäische Kommission. 2009b.** The Impact of the Economic and Financial Crisis on Potential Output in Europe. European Economy Occasional Paper 49. Brüssel.
- Europäische Kommission. 2009c.** Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU-27 Member States (2008-2060). In: European Economy 2 (provisorische Version). Brüssel.
- Europäische Kommission. 2009d.** Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU-27 Member States (2008-2060), Statistical Annex. In: European Economy 2 (provisorische Version). Brüssel.
- Europäische Kommission. 2009e.** Public Finances in EMU – 2009. In: European Economy 5. Brüssel.
- Europäische Kommission. 2009f.** Sustainability Report 2009. In: European Economy 9 (provisorische Version). Brüssel.
- Europäische Kommission. 2009g.** European Economic Forecast – Autumn 2009. In: European Economy 10. Brüssel.
- Europäische Kommission. Laufende Jahrgänge.** Public Finances in EMU. In: European Economy. Brüssel.
- Europäischer Rat. 2009.** Council Recommendation to Austria. Brüssel.
- Fenz, G. und M. Schneider. 2009.** Gesamtwirtschaftliche Prognose für Österreich 2009 bis 2011 vom Dezember 2009. In: Geldpolitik & Wirtschaft Q4/09. Wien: OeNB.
- G-20 Group of Twenty. Meeting of Finance Ministers and Central Bank Governors. 2009.** Declaration on Further Steps to Strengthen the Financial System. London. 4./5. September.  
[www.g20.org/Documents/FM\\_\\_CBG\\_Declaration\\_-\\_Final.pdf](http://www.g20.org/Documents/FM__CBG_Declaration_-_Final.pdf)  
 (recherchiert am 8. September 2009)
- Gaggl, P. und J. Janger. 2009.** Wird die aktuelle Rezession nachhaltige Auswirkungen auf das Produktionspotenzial in Österreich haben? In: Geldpolitik & Wirtschaft Q3/09. Wien: OeNB. 27–57.
- Giammarioli, N., C. Nickel, P. Rother und J. P. Vidal. 2007.** Assessing Fiscal Soundness. Theory and Practice. EZB Occasional Paper 56. Frankfurt.
- Giavazzi, F. 2009.** Issues in the Design of a Fiscal Exit Strategy. Diskussion bei einem informellen ECOFIN-Treffen. Göteborg. 1./2. Oktober.
- Grossmann, B., E. Hauth und G. Wimmer. 2008.** Struktur und Tragfähigkeit der Staatsverschuldung sowie Schuldenstrukturpolitik Österreichs. Studie im Auftrag des Staatsschuldenausschusses. Wien.
- Haberfellner, C. und P. Part, 2009.** Die Verbesserung der Qualität öffentlicher Finanzen als Teil der Recovery-Strategie nach der Krise. BMF Working Paper 3.
- Haider, G. und C. Schreiner (Hrsg.). 2006.** Die PISA-Studie. Österreichs Schulsystem im internationalen Wettbewerb. Böhlau: Wien.
- Handler, H. 2008.** Strategien der Budgetkonsolidierung. In: Pitlik, H., H. Handler, J. Reiter, A. Pasterniak und T. Kostal. Effizienz der Ausgabenstrukturen des öffentlichen Sektors in Österreich. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen. Wien.
- Hauptmeier, S., M. Heipertz und L. Schuknecht. 2006.** Expenditure Reform in Industrialised Countries: A Case Study Approach. EZB Working Paper 634. Frankfurt.
- Horton, M. und A. Ivanova. 2009.** The Size of the Fiscal Expansion: An Analysis for the Largest Countries. IWF. Mimeo.

- IWF. 2009a.** IMF Country Report No. 09/295, Austria: 2009 Article IV Consultation – Staff Report; Staff Statement; Public Information Notice on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Austria.
- IWF. 2009b.** Global Economic Prospects and Principles for Policy Exit. Meetings of G-20 Finance Ministers and Central Bank Governors. 6./7. November. St. Andrews, United Kingdom.
- IWF. 2009c.** World Economic Outlook. September.
- Janger, J. 2009.** Rahmenbedingungen. Ihre Bedeutung für Innovation und Wechselwirkung mit der österreichischen Innovationspolitik. Arbeitspaket 1 der Systemevaluierung des österreichischen Forschungsförderung und -finanzierung. Wien.  
[www.bmvit.gv.at/innovation/downloads/report1.pdf](http://www.bmvit.gv.at/innovation/downloads/report1.pdf)  
 (recherchiert am 7. September 2009).
- Janger, J. und H. Pechar. 2008.** Organisatorische Rahmenbedingungen für die Entstehung und Nachhaltigkeit wissenschaftlicher Qualität an Österreichs Universitäten. Studie im Rahmen des Forschungsdialogs. WIFO und Universität Klagenfurt. Wien.
- Janger, J. und A. Reinstaller. 2009.** Innovation: Anreize, Inputfaktoren und Output im Spiegel der österreichischen Wirtschaftsstruktur. In: WIFO Monatsberichte 8. 603–318.
- Johansson, Å., C. Heady, J. Arnold, B. Brys und L. Vartia, 2008.** Taxation and Economic Growth. OECD Economics Department Working Paper 620. OECD, Economics Department.
- Kehoe, T. J. und E. C. Prescott. 2007.** Great Depressions of the Twentieth Century. Minneapolis.
- Knell, M., W. Köhler-Töglhofer und D. Prammer. 2006.** Jüngste Pensionsreformen in Österreich und ihre Auswirkungen auf fiskalische Nachhaltigkeit und Pensionsleistungen. In: Geldpolitik & Wirtschaft Q2/06. Wien: OeNB.
- Köhler-Töglhofer, W. und L. Reiss. 2009.** Die Effektivität fiskalischer Wachstums- und Konjunkturbelebungsmaßnahmen in Krisenzeiten. In: Geldpolitik & Wirtschaft Q1/09. Wien: OeNB. 83–106.
- Koopman, G. J. und I. P. Székely. 2009.** The Financial Crisis and Potential Growth: Policy Challenges for Europe. Europäische Kommission. ECFIN Economic Brief 3. Juni.
- Kramer, H. 2009.** Längerfristige Perspektiven der öffentlichen Finanzen in Österreich. Wien.
- Langenus, G. 2006.** Fiscal Sustainability Indicators and Policy Design in the Face of Ageing. Nationale Bank van België. Working Paper 102. Brüssel.
- Lerner, J. 2003.** Boom and Bust in the Venture Capital Industry and the Impact on Innovation. Harvard NOM Research Paper 03–13.
- Nowotny, E. 2009.** Der Beitrag der österreichischen Geld- und Fiskalpolitik zur wirtschaftlichen Entwicklung des Landes seit 1945. In: Haslauer, H. (Hrsg.). Menschen – Ideen – Erfolge. Eine Spurensuche zur österreichischen Wirtschaftsgeschichte seit 1945. Linz: Kaktusverlag. 27–52.
- OECD. 2007.** Economic Survey of Austria. Paris.
- OECD. 2009a.** Competition and Financial Markets. Key Findings. Paris.
- OECD. 2009b.** Economic Survey of Austria. Paris.
- OECD. 2009c.** Responding the Economic Crisis. Fostering Industrial Restructuring and Renewal. Juli. Paris.
- OECD. 2009d.** Taxing Wages. Paris.
- OECD. 2009e.** OECD Economic Outlook 86. November. Paris.
- OECD. 2009f.** The Financial Crisis: Reform and Exit Strategies. Paris.
- Österreichisches Rotes Kreuz – ÖRK. 2009.** Migration und Integration. Ein 9 Punkte Programm. In: Henri 7.  
[www.roteskreuz.at/berichten/publikationen/publikationen/henri-das-magazin-das-fehlt/](http://www.roteskreuz.at/berichten/publikationen/publikationen/henri-das-magazin-das-fehlt/)  
 (recherchiert am 14. Dezember 2009)

- Peneder, M. 2008.** Was bleibt vom Österreich-Paradoxon? Wachstum und Strukturwandel in der Wissensökonomie. Wien: WIFO.
- Posch, M., S. W. Schmitz und B. Weber. 2009.** Ziele und potenzielle Zielkonflikte von EU-Bankenpaketen. In: Finanzmarktstabilitätsbericht 17. Wien: OeNB. 68–91.
- Prammer, D. 2004.** Wirken Budgetkonsolidierungen expansiv? Kritische Würdigung der Literatur zu nicht-keynesianischen Effekten der Fiskalpolitik mit einer Fallstudie für Österreich. In: Geldpolitik & Wirtschaft Q3/04. Wien: OeNB. 36–56.
- Reinhart, C. M. und K. S. Rogoff. 2009.** The Aftermath of Financial Crises. NBER Working Paper 14656. National Bureau of Economic Research, Inc.
- Schratzenstaller, M. 2006.** Wachstumsimpulse durch die öffentliche Hand. In: WIFO-Weißbuch. Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation. Teilstudie 12.
- Sozialversicherung. 2009.** Handbuch der österreichischen Sozialversicherung.
- Staatsschuldenausschuss. 2009.** Bericht über die öffentlichen Finanzen 2008. Wien.