

ANFORDERUNGEN AN EINE NACHHALTIGE BUDGETPOLITIK

1. Dimensionen der Nachhaltigkeit aus budgetpolitischer Sicht	118
2. Aktuelle Überlegungen und Konzepte für eine nachhaltige Budgetpolitik: OECD und EU-Kommission	122
3. Grundzüge einer nachhaltigen Budgetpolitik auf nationaler Ebene	128
4. Integration der internationalen Ebene in eine nachhaltige Budgetpolitik	133
5. Abschließende Bemerkungen	134

Auszug aus WISO 3/2005

isw

Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften

Gruberstraße 40–42
A-4020 Linz, Austria
Tel.: +43(0)732 66 92 73, Fax: +43 (0)732 66 92 73 - 2889
E-Mail: wiso@ak-ooe.at
Internet: www.isw-linz.at

**Margit
Schratzenstaller**

Referentin für Steuer-
und Budgetpolitik im
Österreichischen
Institut für
Wirtschaftsforschung
(WIFO)

1. Dimensionen der Nachhaltigkeit aus budgetpolitischer Sicht

*Brundtland-
Bericht*

*drei
Dimensionen*

Der Ausgangspunkt für die Orientierung an einer nachhaltigen Entwicklung („sustainable development“), die für wirtschafts- politische Konzeptionen auf nationaler wie supranationaler Ebene zunehmend an Bedeutung gewinnt, ist der so genannte Brundtland-Bericht¹ aus dem Jahr 1987. Auf dem dort formulierten Leitbild integrativer Nachhaltigkeit fußt die 2001 beschlossene Europäische Nachhaltigkeitsstrategie,² die auf die Integration von Nachhaltigkeitsaspekten in sämtliche Politikbereiche abzielt und auch die Basis für die österreichische Strategie zur nachhaltigen Entwicklung³ darstellt. Danach umfasst Nachhaltigkeit drei gleichrangige Dimensionen: die *wirtschaftliche*, die *soziale* und die *ökologische* Nachhaltigkeit. Die Europäische Nachhaltigkeitsstrategie ergänzt die im Jahr 2000 verabschiedete so genannte Lissabon-Strategie der Europäischen Union (EU), die mit der Stärkung von Wirtschaftswachstum, Wettbewerbsfähigkeit sowie sozialer Kohäsion in der EU zunächst nur auf die ökonomische und soziale Dimension der Nachhaltigkeit fokussierte, um den ökologischen Nachhaltigkeitsaspekt. Auf dem Europäischen Frühjahrsrat im März 2005 untermauerten die EU-Mitgliedstaaten nachhaltige Entwicklung als übergreifendes europäisches Ziel, das sowohl die Lissabon- als auch die Europäische Nachhaltigkeitsstrategie beinhaltet.

*Möglichkeiten
künftiger
Generationen
nicht
einschränken*

Die konkrete Definition und Operationalisierung der drei Nachhaltigkeitsdimensionen im Allgemeinen und in Hinblick auf Budgetpolitik im Besonderen ist eine Aufgabe, die in der theoretischen wie praktischen Wirtschaftspolitik angesichts der Vielschichtigkeit und Multidimensionalität des Nachhaltigkeitsbegriffs selbst bislang nicht zufrieden stellend gelöst ist; dies ist auch im Rahmen dieses Beitrags nicht erschöpfend möglich. Nach dem Brundtland-Bericht ist nachhaltige Entwicklung dadurch charakterisiert, dass die Möglichkeiten künftiger Generationen zur Befriedigung ihrer Bedürfnisse nicht durch Aktivitäten und Entscheidungen der

gegenwärtigen Generation eingeschränkt werden. Nachhaltigkeit erfordert also, in (Politik-)Entscheidungen der Gegenwart die Interessen der nachfolgenden Generationen zu berücksichtigen; eine nachhaltige Budgetpolitik hätte sich danach an der Herstellung von „Generationengerechtigkeit“ als normative Orientierung auszurichten. Das Postulat der Generationengerechtigkeit wird häufig so interpretiert, dass keine „Lasten“ auf die nachfolgenden Generationen vererbt werden sollen⁴; damit wird jedoch nur gesagt, was die (Budget-)Politik vermeiden, nicht aber, was sie aktiv unternehmen soll. Im Kontext der folgenden Ausführungen wird daher eine allgemeinere Auffassung einer nachhaltigen Budgetpolitik zugrunde gelegt: Unter einer nachhaltigen Budgetpolitik soll allgemein eine an langfristigen ökonomischen, sozialen und ökologischen Zielen ausgerichtete, zukunftsorientierte und „proaktive“ Budgetpolitik verstanden werden.

„Generationengerechtigkeit“

Am vergleichsweise einfachsten abzuleiten sind die sich hieraus ergebenden Anforderungen an eine *ökonomisch* nachhaltige Budgetpolitik: Sie muss auf jeden Fall zur Erreichung einer hohen gesamtwirtschaftlichen Effizienz und zur Stärkung des Wirtschaftswachstums (bzw. der Wachstumspotenziale) beitragen sowie langfristig tragfähig (d.h. finanzierbar) sein. Aus Sicht der *ökologischen* Nachhaltigkeit soll die Budgetpolitik einen Beitrag dazu leisten, dass sich Umweltqualität und Ausstattung mit natürlichen Ressourcen für die künftigen Generationen zumindest nicht verschlechtern. Inhaltlich am schwersten greifbar und gleichzeitig am umstrittensten ist die Dimension der *sozialen* Nachhaltigkeit, da dieser immer eine qua Materie normative (subjektive) Gerechtigkeitsvorstellung zugrunde liegt. Es dürfte jedoch Konsens darüber bestehen, dass soziale Nachhaltigkeit auf jeden Fall die langfristige Sicherung von Gesundheit, sozialer Stabilität, der Entwicklungs- und Funktionsfähigkeit einer Gesellschaft⁵ sowie Chancengleichheit auch für die künftigen Generationen umfasst. Eine sozial nachhaltige Budgetpolitik berührt somit insbesondere die Familien-, Gesundheits- und Bildungspolitik sowie die Gleichstellung von Männern und

*ökonomisch
nachhaltige
Budgetpolitik*

*Einkommens-
und Vermögens-
verteilung*

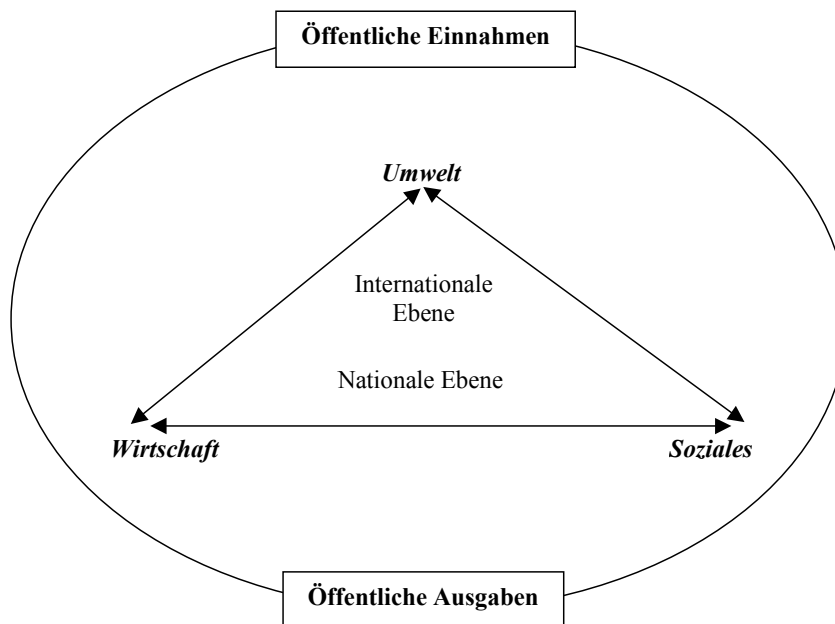
Frauen und damit Politikfelder, die gleichzeitig mit der ökonomischen Nachhaltigkeit verknüpft sind, da sie Einfluss auf künftige Effizienz- und Wachstumspotenziale und deren Entwicklung haben können.⁶ Hinzu kommt die Sicherstellung der sozialen Absicherung im Alter sowie gegen existenzielle Lebensrisiken (Arbeitslosigkeit, Erwerbsunfähigkeit, Krankheit, Armut) auch für die nächsten Generationen. Schließlich kann auch die Verhinderung einer langfristig allzu sehr divergierenden Einkommens- und Vermögensverteilung als Voraussetzung für größere Chancengleichheit und soziale Stabilität unter das Ziel der sozialen Nachhaltigkeit subsumiert werden.

Angesichts der zunehmenden internationalen politischen und ökonomischen Integration der nationalen Volkswirtschaften, die dazu führt, dass Herausforderungen für eine nachhaltige Budgetpolitik oft nicht mehr auf die nationale Ebene beschränkt bleiben (etwa globale Umweltprobleme), sowie der existierenden ökonomischen, sozialen und ökologischen globalen Disparitäten und Ungleichgewichte müssen – wie bereits der Brundtland-Bericht ausdrücklich betont – auch die internationale Ebene und die Ausgestaltung internationaler politischer und ökonomischer Beziehungen Berücksichtigung finden.

Zielkonflikte

Zwischen den drei Dimensionen der Nachhaltigkeit sind unterschiedliche Zielbeziehungen denkbar. Sie stehen nicht notwendigerweise in einem neutralen oder harmonischen Verhältnis zueinander, sondern es können auch Zielkonflikte auftreten, etwa zwischen Wirtschaftswachstum und ökologischer Nachhaltigkeit. Aufgrund solcher Zielkonflikte kann die Verwirklichung der drei Dimensionen der Nachhaltigkeit nicht unabhängig voneinander verfolgt werden. Die drei Säulen einer nachhaltigen Budgetpolitik lassen sich daher als ein „magisches Dreieck der Nachhaltigkeit“ interpretieren (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Magisches Dreieck einer nachhaltigen Budgetpolitik



Quelle: Eigene Darstellung.

Wenn Zielkonflikte dominieren, muss eine nach Nachhaltigkeitsgesichtspunkten ausgestaltete Budgetpolitik entweder bei gleichgewichtiger Verfolgung aller drei Zieldimensionen Abstriche bei den Zielerreichungsgraden vornehmen oder aber Zielhierarchien (mit unterschiedlichen Zielerreichungsgraden für die einzelnen Nachhaltigkeitsdimensionen) bilden. Umgekehrt können bestimmte budgetpolitische Maßnahmen für mehr als eine Nachhaltigkeitsdimension förderlich sein; und erst die Evaluation budgetpolitischer Maßnahmen aus einer Perspektive der integrativen Nachhaltigkeit schafft die Voraussetzung für das Erkennen bestehender Zielharmonien und die Realisierung doppelter oder dreifacher „Politikdividenden“.

*Realisierung
doppelter oder
dreifacher
„Politikdividenden“*

Im Grunde handelt es sich bei den möglichen Beziehungen zwischen den drei Nachhaltigkeitsdimensionen um nichts anderes als um die als „magisches Vieleck“ altbekannten Ziel-

*Langfrist-
orientierung*

beziehungen der Wirtschaftspolitik. Zusätzlich erfordert die Nachhaltigkeitsperspektive allerdings – und das ist das eigentlich Innovative am Konzept einer nachhaltigen Wirtschaftspolitik im Allgemeinen sowie einer nachhaltigen Budgetpolitik im Besonderen – die Integration einer Langfristorientierung in die Konzeption und Bewertung wirtschafts- bzw. budgetpolitischer Maßnahmen. Eine solche verstärkte langfristige Ausrichtung ist gerade für die Budgetpolitik in den westlichen Industrieländern, in denen der öffentliche Sektor ein beträchtliches quantitatives Gewicht hat, von erheblicher Bedeutung. Der langfristigen Nachhaltigkeit der Budgetpolitik wird seit einigen Jahren in wirtschaftspolitischen Überlegungen auf nationaler, vor allem aber auch auf supranationaler Ebene zunehmende Aufmerksamkeit geschenkt. Im Folgenden werden zunächst kritisch die aktuellen Überlegungen und Vorschläge zur Verbesserung der Nachhaltigkeit der nationalen Budgetpolitik beleuchtet; ein besonderes Merkmal dieser Diskussion ist, dass sie vor allem auf supranationaler Ebene – innerhalb von EU und OECD – geführt und vorangetrieben wird. Anschließend werden Grundzüge einer nachhaltigen Budgetpolitik skizziert, die auf sämtliche Nachhaltigkeitsdimensionen Bedacht nimmt und gleichzeitig auch die internationale Dimension berücksichtigt.

2. Aktuelle Überlegungen und Konzepte für eine nachhaltige Budgetpolitik: OECD und EU-Kommission

Bei allen existierenden Unklarheiten bezüglich der Interpretation der drei Nachhaltigkeitsdimensionen und der Inhalte, mit denen sie zu füllen sind, um sie für die Formulierung konkreter Politikvorschläge zu operationalisieren, besteht zumindest Konsens darüber, dass sich die Zielsetzung der Nachhaltigkeit auf langfristige, nicht auf kurzfristige Entwicklungen (wie beispielsweise konjunkturelle Schwankungen) bezieht.⁷ Im Mittelpunkt der Überlegungen und Konzepte supranationaler Organisationen wie der OECD und der EU, die sich in den letzten Jahren verstärkt mit der Nachhaltigkeit der öffentlichen

Budgetpolitik auseinander gesetzt haben, steht allerdings die ökonomische Nachhaltigkeitsdimension, was zumindest mit Bezug auf das wichtigste Ziel (die ökonomische Nachhaltigkeit) als eine Hierarchisierung bei den Zieldimensionen interpretiert werden kann. Die Multidimensionalität auch der ökonomischen Nachhaltigkeitsdimension erfährt dabei häufig eine weitere Beschränkung, indem vor allem die langfristige Finanzierbarkeit öffentlicher Aufgaben und Ausgaben Aufmerksamkeit genießt: insbesondere im Hinblick auf die künftigen Belastungen der öffentlichen Haushalte einschließlich der Sozialversicherungssysteme (Gesundheitswesen und Alterssicherung), die aus der zunehmenden Alterung der Bevölkerung zu erwarten sind.

Als erste supranationale Organisation hat sich die OECD zu Beginn der 1990er Jahre des Themas der Nachhaltigkeit der öffentlichen Budgetpolitik angenommen und in mehreren empirischen Studien die Nachhaltigkeit der Budgetpolitik der OECD-Länder untersucht.⁸ Die OECD fokussiert mit ihrem Konzept der fiskalischen Nachhaltigkeit („fiscal sustainability“) auf die langfristige Entwicklung der Schuldenstandsquote (gesamte Staatsverschuldung bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt, BIP): Danach tritt eine langfristige Nachhaltigkeitslücke dann auf, wenn sich am Ende des mehrere Jahrzehnte umfassenden Prognosezeitraums unter der Annahme konstanter Finanzpolitik die Schuldenstandsquote erhöhen bzw. bei gleich bleibender Schuldenstandsquote die Abgabenquote steigen wird.⁹ Eine prognostizierte Nachhaltigkeitslücke weist auf langfristigen Konsolidierungsbedarf bzw. auf Reformbedarf in den Systemen der sozialen Sicherung hin.

Ähnlich wie die OECD versteht auch die EU-Kommission unter der Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte, deren Verbesserung in den Mitgliedstaaten einen Baustein der Lissabon-Strategie darstellt, zunächst deren langfristige finanzielle Tragfähigkeit bei bestehender Gesetzeslage und gegebener Haushaltspolitik.¹⁰ Auch hier steht der Einfluss der demografischen Entwicklung auf die langfristige Finanzierbarkeit der Budgetpolitik im Mittelpunkt. Hierzu wird die Veränderung der alters-

OECD hat sich als erste supranationale Organisation der nachhaltigen Budgetpolitik angenommen

EU-Kommission verfolgt das Ziel der langfristigen finanziellen Tragfähigkeit

bezogenen öffentlichen Ausgaben (Gesundheit, Alterssicherung und Bildung) mit der Entwicklung der öffentlichen Einnahmen verglichen¹¹ und daraus die entsprechende Veränderung der Schuldenstandsquote und ggf. Konsolidierungs- bzw. Reformbedarf abgeleitet. Zur Beurteilung der finanziellen Nachhaltigkeit („sound budgetary position“) der öffentlichen Haushalte der Mitgliedsländer werden darüber hinaus weitere Indikatoren herangezogen: die aktuelle Abgabenquote (und deren Dynamik), die umso günstiger beurteilt wird, je niedriger sie ist, da dann bei Bedarf Spielraum nach oben besteht; die aktuelle Schuldenstandsquote (und deren Entwicklung), für die das Gleiche wie für die Abgabenquote gilt; sowie Reformen in den Systemen der sozialen Sicherungssysteme als Reaktion auf die zu erwartenden demografischen Verschiebungen.

*Lissabon-
Strategie*

Ergänzend zur Sicherstellung der finanziellen Nachhaltigkeit erfordert eine nachhaltige Orientierung der Budgetpolitik aus Sicht der Europäischen Kommission eine Verbesserung der Qualität der öffentlichen Finanzen. Hierunter wird die Verwirklichung einer Ausgabenstruktur verstanden, die eine möglichst effiziente Ressourcenallokation in Hinblick auf klar identifizierte strategische Prioritäten erlaubt: Dabei sind jene strategischen Prioritäten gemeint, die die Grundpfeiler der Lissabon-Strategie bilden – Wachstum, Vollbeschäftigung, soziale Kohäsion und Wettbewerbsfähigkeit, wobei der Fokus der EU-Kommission auf der Stärkung des Wirtschaftswachstums liegt.¹² Damit wird zumindest die ökonomische Dimension der budgetären Nachhaltigkeit in ihrer Gänze berücksichtigt. Dabei wird zwischen der finanziellen Nachhaltigkeit einerseits und der Qualität der öffentlichen Finanzen andererseits eine Zielkonsistenz angenommen: So schaffe die Senkung der Schuldenstandsquote Handlungsspielräume für die Erhöhung „produktiver“, d.h. Ausgaben mit positiven Wachstumswirkungen. Eine höhere Qualität der öffentlichen Finanzen wiederum erhöhe das Wirtschaftswachstum und erleichtere so die Herstellung einer tragfähigen Haushaltssituation. Alles in allem fokussiert auch die EU-Kommission im Rahmen ihrer

strategischen budgetpolitischen Überlegungen ausschließlich auf die Dimension der ökonomischen Nachhaltigkeit.

Inwieweit können nun die bisherigen Arbeiten von OECD und EU-Kommission zur Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushaltspolitik zur Verwirklichung eines umfassenden Nachhaltigkeitskonzepts beitragen? Zweifellos muss eine nachhaltige Budgetpolitik auf die dauerhafte finanzielle Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte abzielen; die relevante Zielgröße hierbei stellt die Schuldenstandsquote dar. Denn die langfristigen Ausgabenspielräume der öffentlichen Haushalte werden maßgeblich vom Stand der zu bedienenden gesamten Staatsschuld bestimmt: Je höher die Schuldenstandsquote, desto höher ist der zukünftige Anteil der öffentlichen Einnahmen, der für die Bedienung der Staatsschuld reserviert werden muss und damit für andere Verwendungszwecke nicht mehr zur Verfügung steht. Auch ist es ein unverzichtbares Element einer nachhaltigen Haushaltspolitik, durch Strukturverbesserungen in den öffentlichen Gesamtausgaben bisher unausgeschöpfte Effizienz- und Wachstumspotenziale zu realisieren und dadurch eine nachhaltige und dynamische ökonomische Entwicklung zu stärken. Wirtschaftswachstum muss auch deshalb das Herzstück einer nachhaltigen (Budget-)Politik bilden, weil in einer dynamischen Wirtschaft verteilungspolitische Maßnahmen im weitesten Sinne sowie unter Umständen auch umweltpolitische Maßnahmen leichter umzusetzen und zu finanzieren sind als in Phasen schwachen oder stagnierenden Wachstums.¹³

Allerdings werden die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit in den Beiträgen der OECD bzw. der EU-Kommission nicht gleichrangig verfolgt. Der Schwerpunkt liegt eindeutig auf der ökonomischen Nachhaltigkeit. Der ökologische Nachhaltigkeitsaspekt wird zwar im Rahmen von entsprechenden strategischen Überlegungen auf EU-Ebene gelegentlich erwähnt,¹⁴ spielt jedoch bei weitergehenden Arbeiten zur Konkretisierung und Operationalisierung des Nachhaltigkeitsbegriffs im Kontext der öffentlichen Haushaltspolitik keine Rolle mehr. Dasselbe ist für die soziale Säule der Nachhaltigkeit festzustellen.

*EU-Kommission
fokussiert auf
ökonomische
Nachhaltigkeit*

*relevante
Zielgröße ist
Schuldenstands-
quote*

*Wirtschafts-
wachstum muss
Herzstück
nachhaltiger
Politik bilden*

*Dimensionen der
Nachhaltigkeit
werden nicht
gleichrangig
verfolgt*

*zeitliche
Dimensionen
öffentlicher
Ausgaben*

Doch auch mit Bezug auf die ökonomische Nachhaltigkeit existieren nach wie vor ungeklärte Fragen, etwa die nach der Operationalisierung der Qualität der öffentlichen Finanzen. In Diskussion ist hierzu beispielsweise, in einem ersten Schritt die öffentlichen Ausgaben in zeitlicher Dimension nach vergangenheits-, gegenwarts- und zukunftsbezogenen öffentlichen Ausgaben zu klassifizieren:¹⁵ Danach sind etwa Pensions- und Zinszahlungen als vergangenheitsbezogene, Ausgaben für Justiz und Sicherheit als gegenwartsbezogene und Infrastrukturinvestitionen und Ausgaben für Familienförderung als zukunftsbezogene Ausgaben einzuordnen. Eine qualitative Verbesserung der öffentlichen Ausgabenstruktur erfordert demnach die Stärkung der zukunftsbezogenen Ausgaben, während das quantitative Gewicht vergangenheits- und gegenwartsbezogener Ausgaben langfristig zu reduzieren ist. Grundsätzlich ist eine solche Klassifizierung öffentlicher Ausgaben nach zeitlichen Kriterien ein sinnvoller Ansatz, da sie eine klare Strukturierung ermöglicht. Sie birgt jedoch die Gefahr, dass die bestehende einseitige Orientierung auf die Dimension der ökonomischen Nachhaltigkeit verstärkt wird, während die soziale und die ökologische Nachhaltigkeit nicht im gleichen Ausmaß berücksichtigt werden. Denn ausgehend von den erwähnten Zielkonflikten zwischen den drei Nachhaltigkeitsaspekten ist – wenn alle drei zur Beurteilung der „Zukunftsfähigkeit“ öffentlicher Ausgaben zugrunde gelegt werden sollen – eine eindeutige Zuordnung bestimmter öffentlicher Ausgaben nicht immer möglich. Beispielhaft seien Pensionsausgaben genannt, die sicherlich aus einer Perspektive der wirtschaftlichen Nachhaltigkeit keine zukunfts-fähigen Ausgaben darstellen, deren drastische Reduzierung aus Sicht der sozialen Nachhaltigkeit dagegen nicht unproblematisch ist.

Diese Überlegungen sind somit unvollständig aus der Sicht einer nachhaltigen Budgetpolitik, die neben der wirtschaftlichen auch die soziale und die ökologische Nachhaltigkeit dauerhaft stärken will. Die Fokussierung auf die ökonomische Nachhaltigkeitsdimension lässt die angesprochenen Ziel-

beziehungen zwischen den drei Nachhaltigkeitsaspekten aus dem Blickfeld geraten bzw. nimmt eine kaum diskutierte eindeutige Hierarchisierung zugunsten der ökonomischen Nachhaltigkeit vor. Dabei ist eine solche Verengung der budgetpolitischen Diskussion auf den Aspekt der wirtschaftlichen Nachhaltigkeit sowohl bei der Existenz von Zielkonflikten als auch von Zielharmonien problematisch. Werden bei der Entwicklung und Umsetzung von budgetpolitischen Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschaftlichen Nachhaltigkeit mögliche negative Rückwirkungen auf die soziale und die ökologische Nachhaltigkeit nicht beachtet oder nicht diskutiert, so ist mit mangelhafter Akzeptanz dieser Maßnahmen in der Wählerschaft und damit einer Gefährdung ihres Erfolgs zu rechnen. Umgekehrt kann die Vernachlässigung möglicher Zielharmonien bei der Beurteilung der Nachhaltigkeit budgetpolitischer Maßnahmen den Verzicht auf die Realisierung von doppelten oder dreifachen Dividenden nach sich ziehen.

Die aktuellen budgetpolitischen Nachhaltigkeitsdiskussionen zeichnen sich darüber hinaus dadurch aus, dass der Schwerpunkt der skizzierten Überlegungen zur Verbesserung der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen auf der Ausgabenseite liegt. Auch die Einnahmenstruktur hat jedoch Auswirkungen auf die langfristige ökonomische, soziale und ökologische Nachhaltigkeit der Budgetpolitik. Nicht zuletzt wird die internationale Ebene in diesen Überlegungen weitgehend vernachlässigt. Zusammenfassend ist somit festzustellen, dass die skizzierten Konzepte sinnvolle Anknüpfungspunkte für die Formulierung von Empfehlungen für eine an Nachhaltigkeitsüberlegungen orientierte öffentliche Haushaltspolitik bieten, jedoch um weitere Elemente zu ergänzen wären. Da der Entwurf detaillierter Vorschläge zu Elementen einer nachhaltigen Budgetpolitik auf nationaler wie internationaler Ebene über den Rahmen dieses Beitrags hinausgeht, können hier nur einige grundlegende Überlegungen skizziert und ggf. exemplarisch verdeutlicht werden.

*derzeit liegt
Schwerpunkt
auf der
Ausgabenseite*

3. Grundzüge einer nachhaltigen Budgetpolitik auf nationaler Ebene

3.1. Nachhaltigkeit auf der Ausgabenseite

*Ausgabenstruktur
soll Wirtschaftswachstum
langfristig fördern*

Eine auf die Stärkung der *ökonomischen* Nachhaltigkeit gerichtete Ausgabenpolitik muss sowohl die Struktur der öffentlichen Ausgaben als auch den Budgetprozess selbst in den Blick nehmen.¹⁶ Bezüglich der Ausgabenstruktur ist aus der Sicht der ökonomischen Nachhaltigkeit verstärktes Gewicht auf jene Ausgabenkategorien zu legen, die dem langfristigen Wirtschaftswachstum förderlich sind. Welche Ausgaben dies im Einzelnen sind, ist dabei – wie etwa auch die EU-Kommission herausstellt – nicht immer unstrittig. Es gibt jedoch Ausgabenkategorien, denen auf der Grundlage von Ergebnissen empirisch fundierter Studien auf jeden Fall positive Wachstumseffekte beigemessen werden können. Dabei handelt es sich insbesondere um Ausgaben für Aus- und Weiterbildung, Forschung und Innovation sowie eine moderne Infrastruktur,¹⁷ die eindeutig als zukunftsorientierte Ausgaben zu klassifizieren sind. Zu beachten ist dabei, dass unterschiedliche Beziehungen zum Ziel der ökologischen Nachhaltigkeit bestehen können.

*Prozess der
Effizienzverbesserung
initiieren*

Mit Blick auf den Budgetprozess erfordert wirtschaftliche Nachhaltigkeit eine effizientere Ausgabenplanung, -verwendung und -kontrolle. Angesichts der Komplexität des Budgetprozesses und sich im Zeitablauf ständig ändernder Rahmenbedingungen kann eine Effizienzverbesserung überwiegend nur mittels Trial-and-Error-Prozessen erfolgen. Zur Effizienzsteigerung ist es daher wichtig, einen permanenten Prozess der Suche nach und der Umsetzung von Effizienzverbesserungsmöglichkeiten zu initiieren.

Entsprechende Ansätze zu einer solchen Effizienzverbesserung werden in jüngster Zeit in Österreich verstärkt diskutiert und sollten weiter verfolgt und intensiviert werden. Zu nennen sind etwa die Bemühungen um eine Reform des öffentlichen Haushaltsrechts, die beispielsweise mittel- und

langfristige Budgetplanungsverfahren (einschließlich der Festlegung langfristiger Ausgabenpfade) oder die Ergänzung der input- durch eine outputorientierte Evaluation und Kontrolle der Ausgabenverwendung umfasst. Hierzu gehören auch die bereits umgesetzten bzw. noch laufenden Bestrebungen zur Überprüfung öffentlicher Aufgaben und Aufgabenzuständigkeiten sowie deren Organisation im Rahmen der Verwaltungsreform II, der Gesundheitsreform oder des Österreich-Konvents.

Aus der Perspektive der *ökologischen* Nachhaltigkeit sind jene Ausgaben von Bedeutung, die mit Umweltwirkungen verbunden sind. Ausgaben, die negative ökologische Effekte verursachen, wie etwa umweltpolitisch kontraproduktive Subventionen, sind auf den Prüfstand zu stellen und langfristig zu reduzieren. Aber auch die Ausgabenstruktur in umweltpolitisch relevanten Bereichen ist nach ökologischen Kriterien zu überprüfen und ggf. langfristig zu verändern – Beispiele wären der Verkehrsbereich oder die Wohnbauförderung. Zudem erfordert das Prinzip der ökologischen Nachhaltigkeit eine Verschiebung weg von nachsorgenden umweltrelevanten Ausgaben (die an der Beseitigung von Umweltschäden ansetzen) hin zu vorsorgenden Umweltausgaben (die auf die Vermeidung von Umweltschäden abzielen). In vielen Fällen sind dadurch doppelte Dividenden – neben einer Verbesserung der Umweltqualität auch positive Wachstumseffekte – zu erwarten, wenn etwa innovative vorsorgende Technologien gefördert werden, wenn also Ausgaben für Forschung und Entwicklung verstärkt in für die ökologische Nachhaltigkeit besonders wichtige Innovationsfelder (z.B. Energiegewinnung) gelenkt werden.

Am unklarsten sind die Konturen einer sozial nachhaltigen Ausgabenpolitik – auch deshalb, weil soziale Nachhaltigkeit bei näherer Betrachtung viele Facetten aufweist und ihre inhaltliche Konkretisierung am umstrittensten ist. Daher sind zunächst mögliche Gefährdungen der sozialen Nachhaltigkeit sowie die dadurch betroffenen gesellschaftlichen Gruppen zu identifizieren. Auf dieser Grundlage ist eine Evaluation der

Ausgaben mit negativen ökologischen Effekten sind langfristig zu reduzieren

soziale Nachhaltigkeit

„Gender
Budgeting“

bestehenden Ausgabenstruktur und deren Umstrukturierung vorzunehmen. Wie erwähnt, sind auf jeden Fall die Ausgaben in den Bereichen Familien-, Gesundheits- und Bildungspolitik relevant für die Stärkung der sozialen Nachhaltigkeit der Budgetpolitik; hinzu kommen Ausgaben für die soziale Sicherung. Insbesondere Ausgaben für Bildung und Gesundheit dürften dabei doppelte Dividenden im Sinne einer Verbesserung der Wachstumspotenziale erbringen, während Zielkonflikte vor allem in Hinblick auf die Ausgaben für die soziale Sicherung zu erwarten sind.

Auch die Verbesserung der Gleichstellung von Männern und Frauen muss eine Aufgabe einer an sozialer Nachhaltigkeit interessierten Ausgabenpolitik sein. Sie kann durch die dauerhafte Implementierung von geschlechtersensiblen Budgets („Gender Budgeting“¹⁸) unterstützt werden, die u.a. auf die Umstrukturierung öffentlicher Ausgaben entsprechend dem tatsächlichen (und nicht selten unterschiedlichen) Bedarf von Männern und Frauen abzielen. Die in Österreich derzeit auf verschiedenen föderalen Ebenen (z.B. auf Bundesebene oder im Land Oberösterreich) von regierungsoffizieller Seite mitinitiierten und -getragenen Gender-Budget-Initiativen verfolgen gleichzeitig das Ziel einer Steigerung der Effektivität und Effizienz der Allokation öffentlicher Ausgaben und können daher auch als Bausteine einer am Prinzip der ökonomischen Nachhaltigkeit orientierten Budgetpolitik betrachtet werden.

3.2. Nachhaltigkeit auf der Einnahmenseite

Eine an Nachhaltigkeitsüberlegungen orientierte Budgetpolitik hätte neben den öffentlichen Ausgaben auch die Struktur der öffentlichen Einnahmen zu beachten und hier insbesondere von Steuern und Abgaben. Steuern und Abgaben haben neben der Finanzierungsfunktion immer auch (intendierte oder nicht-intendierte) verhaltenslenkende Wirkungen und beeinflussen damit die ökonomische und die ökologische Nachhaltigkeit. Daneben stellen sie eines der wichtigsten Umverteilungsinstrumente dar und sind somit auch für die soziale Nachhaltigkeit von Relevanz.

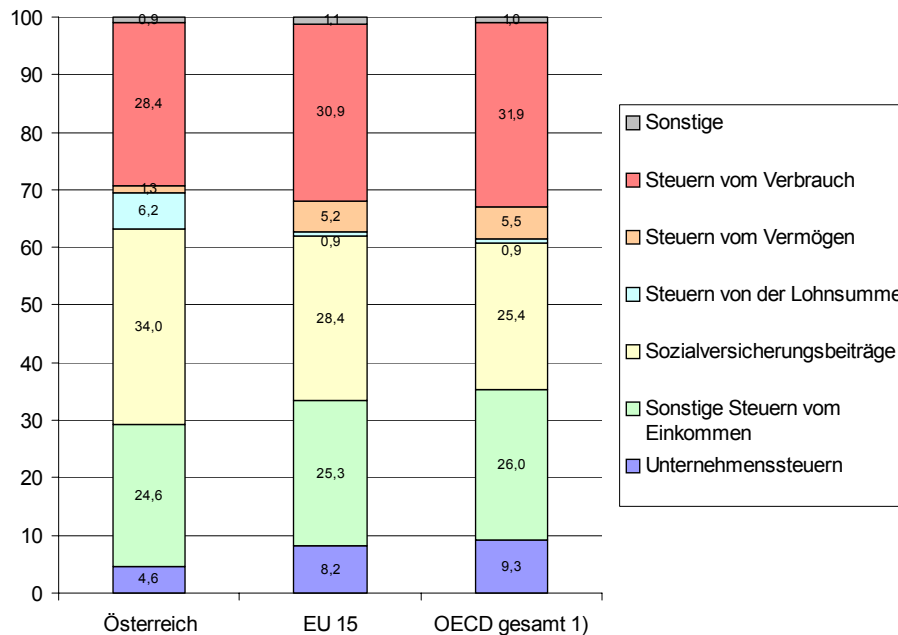
Welche Aspekte aus Nachhaltigkeitssicht bei der Gestaltung der Abgabenstruktur stärker zu berücksichtigen wären und welche Zielbeziehungen dabei zu gewärtigen sind, soll hier exemplarisch anhand von zwei Nachhaltigkeitsdefiziten in der österreichischen Abgabenstruktur (vgl. dazu Abbildung 2) gezeigt werden.

Das erste der angesprochenen Nachhaltigkeitsdefizite ist die starke Beitragszentrierung der sozialen Sicherungssysteme. Hieraus resultiert zum einen eine hohe Abgabenbelastung des Faktors Arbeit, die langfristig beschäftigungspolitische Probleme erwarten lässt und damit die Realisierung von vorhandenen Wachstumspotenzialen verhindert. Zum anderen kann die große Bedeutung von an Löhne und Gehälter gekoppelten Sozialversicherungsbeiträgen angesichts der zu beobachtenden demografischen Verschiebungen die langfristige Finanzierbarkeit der Sozialversicherungssysteme gefährden. Die Sicherstellung der ökonomischen Nachhaltigkeit der sozialen Sicherungssysteme legt daher in gewissem Umfang eine langfristige Verlagerung der Finanzierung weg von Sozialversicherungsbeiträgen hin zum allgemeinen Steueraufkommen nahe.¹⁹ Erfolgen solche langfristig angelegten Finanzierungsreformen in Form von ökologischen Steuerreformen, indem also langfristig und schrittweise Energiesteuern zur Absenkung der Sozialversicherungsbeiträge erhöht werden, so kann damit gleichzeitig die ökologische Nachhaltigkeit unterstützt und eine zusätzliche Dividende realisiert werden.

*zwei
Nachhaltigkeits-
defizite:*

*1. starke
Beitrags-
zentrierung der
sozialen
Sicherungs-
systeme*

Abbildung 2: Abgabenstruktur in Österreich im internationalen Vergleich, 2003



Quelle: OECD Revenue Statistics.

2. geringe Besteuerung von Grundvermögen

Ein zweites Nachhaltigkeitsdefizit im österreichischen Abgabensystem betrifft die geringe Bedeutung der Besteuerung von Grundvermögen. Aus Nachhaltigkeitsperspektive wären im Rahmen der Grundsteuer in diesem Zusammenhang unterschiedliche Reformansätze denkbar – in Abhängigkeit davon, welchem Nachhaltigkeitsaspekt primäre Bedeutung beigemessen wird. Sollen ökonomische und soziale Nachhaltigkeit im Vordergrund stehen, konkret die langfristige Finanzierbarkeit der öffentlichen Haushalte und die Verhinderung einer wachsenden Polarisierung der Vermögensverteilung, wären die bestehenden Einheitswerte als Grundlage der Festlegung der Steuerschuld zu ersetzen durch ein Bewertungsverfahren, das die aktuellen Marktwerte von Grundvermögen angemessen er-

fassen kann.²⁰ Wird dagegen ökologischen Aspekten ein besonderes Gewicht beigemessen, so wäre die Ersetzung der am Vermögenswert orientierten Grundsteuer durch eine Flächennutzungssteuer zu erwägen, die auf die Eindämmung der Flächennutzung insgesamt sowie der damit einhergehenden Umweltschädigungen abzielt.

4. Integration der internationalen Ebene in eine nachhaltige Budgetpolitik

Schließlich gehört zu einer nachhaltigen Budgetpolitik auch die Beachtung der internationalen Ebene. Zum einen können die zunehmende Verflechtung der nationalen Märkte und ein dadurch vorangetriebener Steuerwettbewerb (insbesondere im Bereich der Kapitalbesteuerung) zu einer Erosion der nationalen Steuereinnahmen führen. Zum anderen sind globale ökonomische, soziale und ökologische Disparitäten sowie die Zunahme von grenzüberschreitenden Phänomenen zu berücksichtigen, die eine nachhaltige globale Entwicklung gefährden können (beispielsweise globale Umweltschäden). Vor diesem Hintergrund erfordert eine nachhaltige Budgetpolitik eine stärkere internationale Kooperation.

*Steuerwettbewerb
führt zu Erosion
nationaler
Steuereinnahmen*

Überlegungen hierzu können an die seit einiger Zeit geführten Diskussionen über globale öffentliche Güter (beispielsweise globale Umweltgüter oder ein stabiles internationales Finanzsystem), die entscheidend vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) angestoßen worden sind,²¹ sowie die gerade auf EU-Ebene recht intensiv diskutierten Optionen zur Einführung internationaler Steuern und zu einer stärkeren Koordination der Kapitalbesteuerung anknüpfen.

Die nachhaltige Entwicklung wenig entwickelter Regionen und Länder erfordert umfangreiche politische Maßnahmenpakete, die nicht nur budgetpolitische Instrumente umfassen, innerhalb derer die Erhöhung der für Entwicklungszusammenarbeit reservierten Ausgaben der Industrieländer jedoch sicherlich einen nicht unbedeutenden Baustein darstellt. Finanziert werden könnte die erforderliche Erhöhung der Ausgaben für die

Devisentransaktionssteuer könnte auch Stabilisierungseffekte für internationales Finanzsystem haben

Entwicklungszusammenarbeit teilweise aus der Einführung internationaler (oder zumindest europäischer) Steuern. Insbesondere die jüngsten Überlegungen auf EU-Ebene zur Einführung einer Devisentransaktionssteuer (so genannte Tobin-Steuer), die neben einer Finanzierungsfunktion zumindest innerhalb einer gewissen Bandbreite auch Stabilisierungseffekte für das internationale Finanzsystem hätte,²² sowie zur Aufhebung der Steuerfreiheit für Flugbenzin, die neben einem beträchtlichen Aufkommens- auch einen ökologischen Lenkungseffekt zur Eindämmung von grenzüberschreitenden Umweltschäden haben dürfte,²³ lohnen eine vertiefende Betrachtung und sollten hinsichtlich ihrer Machbarkeit und Umsetzbarkeit sowie der zu erwartenden Aufkommens- und Lenkungseffekte ernsthaft geprüft werden. Zur Sicherung der Einnahmepotenziale der nationalen Haushalte und damit deren langfristiger Finanzierbarkeit sind darüber hinaus vor allem auf der europäischen Ebene die aktuellen Initiativen zur Koordination der nationalen Steuersysteme (insbesondere im Bereich der Unternehmensbesteuerung) weiter voranzutreiben.

5. Abschließende Bemerkungen

Der Versuch der Anwendung eines umfassend verstandenen Nachhaltigkeitskonzepts, das neben der ökonomischen auch die soziale und die ökologische Nachhaltigkeitsdimension berücksichtigt, auf die Ausgestaltung der Budgetpolitik fördert eine Reihe von Problemen und offenen Fragen zutage. Im Rahmen dieses Beitrags konnten diese nur thematisiert, nicht aber intensiver behandelt werden. Es seien jedoch abschließend einige Aspekte festgehalten, denen in weiteren vertiefenden Arbeiten zum Themenkomplex „nachhaltige Budgetpolitik“ verstärktes Augenmerk zu schenken wäre.

Erstens wären die einzelnen Nachhaltigkeitsdimensionen (vor allem die soziale Nachhaltigkeit) weiter zu konkretisieren und zu operationalisieren. Ebenso wie in anderen Politikbereichen herrscht auch in der budgetpolitischen Diskussion breiter Konsens darüber, dass eine stärkere Nachhaltigkeitsorien-

tierung der Budgetpolitik wünschenswert ist, häufig nicht jedoch darüber, was im Einzelnen darunter zu verstehen ist.

Zweitens kristallisiert sich mit einem steigenden Konkretisierungsgrad der einzelnen Nachhaltigkeitsdimensionen deren erwähntes Charakteristikum als „magisches Dreieck“ heraus; eine nachhaltig orientierte Budgetpolitik muss einen Weg finden, den drei Nachhaltigkeitsaspekten gerecht zu werden.

*nachhaltige
Budgetpolitik
muss Weg
finden, allen
drei Aspekten
gerecht zu
werden*

In föderal aufgebauten Staaten wie Österreich spielt drittens aus der Nachhaltigkeitsperspektive auch die Verteilung von Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen auf die governmentalen Ebenen eine Rolle.²⁴ Mit Blick auf Österreich ist dazu festzustellen, dass eine Stärkung des Zusammenhangs von Einnahmen- und Ausgabenverantwortung auf den nachgeordneten föderalen Ebenen die ökonomische Nachhaltigkeit der Budgetpolitik verbessern könnte. Zudem ist zu prüfen, inwieweit gewisse nachhaltigkeitsrelevante Megatrends – wie die Alterung der Gesellschaft oder die Notwendigkeit lebenslangen Lernens – ein intensiveres Engagement der nachgeordneten staatlichen Ebenen und damit eine langfristige stärkere Dezentralisierung der föderalen Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverteilung erfordern.

Viertens wäre der Entwicklung von Optionen zur Integration der internationalen Ebene in eine nachhaltige Budgetpolitik verstärkte Aufmerksamkeit zu schenken. Fünftens und letztens ist darauf zu achten, dass über der Integration langfristiger Nachhaltigkeitsaspekte in die bislang sicherlich allzu oft zu kurzfristig agierende Wirtschafts- und Finanzpolitik kurzfristige Anforderungen und Problemfelder (wie etwa konjunkturelle Dellen oder intragenerationelle Verteilungsprobleme) nicht völlig aus dem Blick geraten, da auch zunächst kurzfristige Probleme ein Ausgangspunkt für die Entstehung von langfristigen Problemen sein können (Stichwort: Pfadabhängigkeit). Daher sollte versucht werden, budgetpolitische Handlungsfelder und Maßnahmen stets sowohl auf Kurzfrist- als auch auf Langfrist Aspekte und -wirkungen hin zu evaluieren.

Anmerkungen:

- 1 World Commission on Environment and Development, Our Common Future, New York 1987.
- 2 Europäische Kommission, Nachhaltige Entwicklung in Europa für eine bessere Welt: Strategie der Europäischen Union für die nachhaltige Entwicklung, KOM (2001) 264 endg., Brüssel 2001.
- 3 Österreichische Bundesregierung, Die österreichische Strategie zur nachhaltigen Entwicklung, Wien 2002.
- 4 So etwa bei Thöne, M., Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame öffentliche Ausgaben („WNA“), FIFO-Bericht, Nr. 2/2005, Köln 2005.
- 5 So etwa der Vorschlag der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des 12. Deutschen Bundestages, Die Industriegesellschaft gestalten, Bonn 1994.
- 6 Thöne, M., Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame ..., a.a.O.
- 7 Wissenschaftlicher Beirat beim Deutschen Bundesministerium der Finanzen, Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik. Konzepte für eine langfristige Orientierung öffentlicher Haushalte, Bonn 2001.
- 8 Vgl. z.B. OECD, Economic Outlook, Paris 1998.
- 9 Für diese Prognosen sind umfangreiche Annahmen (z.B. bezüglich der Entwicklung der demografischen Struktur, des Wirtschafts- und Produktivitätswachstums) erforderlich; auf diese Annahmen kann hier nicht näher eingegangen werden, es soll jedoch auf die mit solchen Prognosen verbundenen Unsicherheiten hingewiesen werden (vgl. dazu auch Wissenschaftlicher Beirat beim Deutschen Bundesministerium der Finanzen, Nachhaltigkeit ..., a.a.O.).
- 10 European Commission, Public Finances in EMU 2005, Luxemburg 2005.
- 11 Die jüngsten Prognosen reichen bis zum Jahr 2050; vgl. European Commission, Public ... 2005, a.a.O.
- 12 European Commission, Public Finances in EMU 2004, Luxemburg 2004.
- 13 Vgl. auch Aiginger, K., Wirtschaftswachstum: Grundvoraussetzung für Wohlfahrtszuwachs, in: WISO, Heft 3/2004.
- 14 Vgl. z.B. Deutsches Bundesministerium der Finanzen, Nachhaltigkeit als Herausforderung der Finanzpolitik in föderalen Staaten, in: Monatsberichte des BMF, Heft 10/2002.
- 15 Vgl. z.B. Deutsches Bundesministerium der Finanzen, Nachhaltigkeit ..., a.a.O.
- 16 So auch European Commission, Public ... 2004, a.a.O.
- 17 Aiginger, K., Wirtschaftswachstum ..., a.a.O.
- 18 Vgl. grundlegend dazu z.B. Budlender, D., Sharp, R., Allen, K., How to do a Gender-sensitive Budget Analysis, London 1998.
- 19 Vgl. dazu auch Leiber, S., Zwiener, R., Reformperspektiven für die Finanzierung der sozialen Sicherung, in: WSI-Mitteilungen, Heft 8/2005.
- 20 Schratzenstaller, M., Zur Steuerreform 2005, in: WIFO-Monatsberichte, Heft 12/2003.
- 21 Kaul, I., Grunberg, I., Stern, M., Globale Öffentliche Güter. Internationale Zusammenarbeit im 21. Jahrhundert, New York/Oxford 1999.

- 22 Vgl. z.B. Spahn, P. B., Zur Durchführbarkeit einer Devisentransaktionssteuer, Frankfurt a. M. 2002.
- 23 Wissenschaftlicher Beirat Globale Umweltveränderungen, Entgelte für die Nutzung Globaler Gemeinschaftsgüter, Berlin 2002.
- 24 Handler, H., Schratzenstaller, M., Aspekte einer wachstumsorientierten Ausgestaltung des österreichischen Finanzausgleichs und des österreichischen Stabilitätspakts, Wien 2005.

INSTITUT FÜR SOZIAL- UND WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTEN

WISO

WIRTSCHAFTS-UND SOZIALPOLITISCHE ZEITSCHRIFT

Die Zeitschrift WISO wird vom Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften (ISW) herausgegeben. Sie dient der Veröffentlichung neuer sozial- und wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse sowie der Behandlung wichtiger gesellschaftspolitischer Fragen aus Arbeitnehmersicht.

Lohnpolitik, soziale Sicherheit, Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit, Arbeit und Bildung, Frauenpolitik, Mitbestimmung, EU-Integration - das sind einige der Themen, mit denen sich WISO bereits intensiv auseinander gesetzt hat.

WISO richtet sich an BetriebsrätInnen, GewerkschafterInnen, WissenschaftlerInnen, StudentInnen, Aktive in Verbänden, Kammern, Parteien und Institutionen sowie an alle, die Interesse an Arbeitnehmerfragen haben.

Erscheinungsweise: vierteljährlich

Preise:* Jahresabonnement EUR 22,00 (Ausland EUR 28,00)
Studenten mit Inskriptionsnachweis EUR 13,00
Einzelausgabe EUR 7,00 (Ausland EUR 12,00)

(* Stand 2005 - Die aktuellen Preise finden Sie auf unserer Homepage unter www.isw-linz.at)

Wir laden Sie ein, kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen ein WISO-Probeexemplar zu bestellen. Natürlich können Sie auch gerne das WISO-Jahresabonnement anfordern.

Informationen zum ISW und zu unseren Publikationen - inklusive Bestellmöglichkeit - finden Sie unter www.isw-linz.at.



Oberösterreich

BESTELLSCHEIN*

Bitte senden Sie mir kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen

- 1 Probeexemplar der Zeitschrift WISO
- 1 ISW Publikationsverzeichnis

Ich bestelle _____ Exemplare des WISO-Jahresabonnements (Normalpreis)

Ich bestelle _____ Exemplare des WISO-Jahresabonnements für StudentInnen mit Inskriptionsnachweis

* Schneller und einfacher bestellen Sie über das Internet: www.isw-linz.at

Name _____

Institution/Firma _____

Straße _____

Plz/Ort _____

E-Mail _____

BESTELLADRESSE:

ISW
Gruberstraße 40-42, A-4020 Linz
Tel. ++43/732/66 92 73-33 21
Fax ++43/732/66 92 73-28 89
E-Mail: wiso@ak-ooe.at
Internet: www.isw-linz.at