



Kurzexpertise zu Abgabensystem und Ausgabenstrukturen im internationalen Vergleich

Ausgangssituation und Reformbedarf

Hans Pitlik, Margit Schratzenstaller

Wissenschaftliche Assistenz: Andrea Sutrich

Oktober 2021

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Kurzexpertise zu Abgabensystem und Ausgabenstrukturen im internationalen Vergleich

Ausgangssituation und Reformbedarf

Hans Pitlik, Margit Schratzenstaller

Oktober 2021

**Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
Im Auftrag der Österreichischen Hoteliervereinigung**

Begutachtung: Simon Loretz

Wissenschaftliche Assistenz: Andrea Sutrich

Die vorliegende Kurzstudie gibt erstens einen Überblick über den Status quo des österreichischen Abgabensystems im internationalen Vergleich. Ein besonderer Fokus liegt dabei auf der Abgabenlast auf Arbeit und ihrer längerfristigen Entwicklung aus Sicht von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sowie Unternehmen. Auf der Grundlage der solchermaßen aufbereiteten Ausgangssituation werden kurz die Reformnotwendigkeiten im österreichischen Abgabensystem identifiziert. So wird eine Ausgangsbasis für die Ableitung und Bewertung von Reformoptionen geschaffen. Zweitens werden durch einen internationalen Vergleich der funktionalen staatlichen Ausgabenstrukturen mögliche Ansatzpunkte für eine ausgabenbasierte Gegenfinanzierung ausgelotet. Die Identifikation von Einsparungs- und Umstrukturierungspotentialen bei öffentlichen Ausgaben zur Rückgewinnung finanzieller Handlungsspielräume ist ein zentraler Erfolgsfaktor für die Finanz- und Steuerpolitik. Ein "Ausgaben-Benchmarking" geschieht besonders im Lichte der Überlegungen zu einer wachstumsfreundlichen und nachhaltigen Ausrichtung der öffentlichen Finanzen.

Inhalt	Seiten
1. Einleitung	1
2. Budgetäre Rahmenbedingungen	2
3. Struktur des österreichischen Abgabensystems	3
3.1 Gesamtwirtschaftliche Abgabenbelastung	3
3.2 Abgabenstruktur in Österreich im internationalen Vergleich	6
3.2.1 Abgabenstruktur im Überblick	7
3.2.2 Reformbedarf im österreichischen Abgabensystem	17
4. Staatsausgabenstrukturen und Effizienz der staatlichen Leistungserbringung	19
4.1 Gesamtausgabenentwicklung	19
4.2 Produktive und nicht-produktive Staatsausgaben?	21
4.3 Ausgabenstrukturen in Österreich im internationalen Vergleich	24
4.3.1 Überblick und Datengrundlage	24
4.3.2 Staatliche Kernfunktionen: Allgemeine öffentliche Verwaltung, Verteidigung, öffentliche Ordnung und Sicherheit	27
4.3.3 Öffentliche Infrastruktur und Umweltschutz	28
4.3.4 Meritorische Güter i.w.S. und positive Externalitäten: Bildung, Forschung, Gesundheit, Kulturbereich	30
4.3.5 Sonstige wirtschaftliche Angelegenheiten	33
4.3.6 Soziale Sicherung	35
4.4 Ansatzpunkte für eine Reform der Ausgabenstrukturen	39
5. Zusammenfassung	42
Literaturhinweise	44
Anhang	47

Verzeichnis der Übersichten

Seiten

Übersicht 1:	Entwicklung der Verschuldung des Gesamtstaates in Österreich, 2019 bis 2025	3
Übersicht 2:	Durchschnitts- und Grenzgesamtabgabensatz (Total Tax Wedge)	13
Übersicht 3:	Persönlicher Durchschnitts- und Grenzabgabensatz (Personal Tax Wedge)	14
Übersicht 4:	Abgaben auf Arbeit für unselbständig Beschäftigte in Österreich, 2019	15
Übersicht 5:	Bestandteile der produktiven und nicht-produktiven öffentlichen Ausgaben	23
Übersicht 6:	Staatsausgaben in % des BIP nach COFOG-Hauptkategorien	26

Verzeichnis der Abbildungen

Seiten

Abbildung 1:	Einnahmenquote in % des BIP, Durchschnitt 2015/2019 verglichen mit 2020	4
Abbildung 2:	Abgabenquote ¹⁾ in % des BIP, Durchschnitt 2015/2019 verglichen mit 2020	4
Abbildung 3:	Abgabenquote in % des BIP in Österreich und ausgewählten Ländern, 1995 bis 2020	5
Abbildung 4:	Abgabenquote in % des BIP, Durchschnitt 2015/2019, vs. BIP pro Kopf (2015)	6
Abbildung 5:	Abgabenstruktur in % der Gesamtabgaben internationaler Vergleich	8
Abbildung 6:	Impliziter Steuersatz auf Arbeit in %, Durchschnitt 2015/2019	9
Abbildung 7:	Impliziter Steuersatz auf Arbeit in %, 2007 bis 2019	10
Abbildung 8:	Abgaben in % der Durchschnittsverdienste, 2020	15
Abbildung 9:	Umweltsteuern in % der Gesamtabgaben, Durchschnitte 2015/2019	16
Abbildung 10:	Umweltsteuern in % des BIP, Durchschnitt 2015/2019	17
Abbildung 11:	Umweltsteuern in % der Gesamtabgaben, 1995 bis 2019	17
Abbildung 12:	Staatsausgabenquote Österreichs in % des BIP, 1995 bis 2020	19
Abbildung 13:	Staatsausgabenquote in % des BIP, Durchschnitt 2015/2019, Vergleich mit 2020	20
Abbildung 14:	Staatsausgabenquote in % des BIP, Durchschnitt 2015/2019 vs. BIP pro Kopf (2015)	21
Abbildung 15:	Beiträge der COFOG-Ausgabenkategorien zum Gesamtausgabenwachstum 2000 bis 2019	27
Abbildung 16:	Ausgaben für staatliche Kernfunktionen in % des BIP, Durchschnitt 2015/2019	28
Abbildung 17:	Ausgaben für Infrastruktur und Umweltschutz in % des BIP, Durchschnitt 2015/2019	29
Abbildung 18:	Infrastrukturausgaben in % des BIP, Durchschnitt 2015/2019 und Pro-Kopf-Wirtschaftsleistung	30
Abbildung 19:	Ausgaben für meritorische Güter in % des BIP, Durchschnitt 2015/2019	31
Abbildung 20:	Ausgaben für Gesundheit in % des BIP 2015/2019 und Bevölkerungsanteil der über 65-Jährigen	32
Abbildung 21:	Ausgaben für Bildung in % des BIP 2015/2019 und Bevölkerungsanteil der unter 15-Jährigen 2015	32

Abbildung 22:	Ausgaben für sonstige wirtschaftliche Angelegenheiten in % des BIP, 1995 bis 2019	34
Abbildung 23:	Ausgaben für sonstige wirtschaftliche Angelegenheiten in % des BIP, Durchschnitt 2015/2019	35
Abbildung 24:	Ausgaben für Soziale Sicherung in % des BIP, 1995 bis 2019	36
Abbildung 25:	Ausgaben für Soziale Sicherung in % des BIP, Durchschnitt 2015/2019	37
Abbildung 26:	Altersbedingte Sozialausgaben in % des BIP 2015/2019 und Bevölkerungsanteil der über 65-Jährigen	37
Abbildung 27:	Ausgaben für Familien und Kinder in % des BIP 2015/2019 und Bevölkerungsanteil der unter 15-Jährigen	38
Abbildung 28:	Entwicklung produktiver und nicht-produktiver Staatsausgaben in Österreich 1995 bis 2019	40
Abbildung 29:	Anteil produktiver Ausgaben an staatlichen Gesamtausgaben (2015/2019)	40
Abbildung 30:	Budgetanteil produktiver Ausgaben und Gesamtausgaben (2015/2019)	41

1. Einleitung

Das österreichische Abgabensystem zeichnet sich im internationalen Vergleich nicht nur dadurch aus, dass die Gesamtabgabenbelastung gemessen an der Wirtschaftsleistung (Abgabenquote) überdurchschnittlich hoch ist. Darüber hinaus ist ein strukturelles Charakteristikum des österreichischen Abgabensystems die überdurchschnittlich hohe und teilweise steigende Abgabenlast auf Arbeit, vor allem in den unteren und mittleren Einkommensbereichen. Dämpfende Effekte einer solch hohen Abgabenlast auf Angebot und Nachfrage nach Arbeit werden durch eine umfangreiche empirische Evidenz belegt¹⁾. Vor diesem Hintergrund wird in Österreich seit längerem über Optionen zur Entlastung der Arbeitseinkommen von Steuern und weiteren lohnsummenbezogenen Abgaben (Sozialbeiträge, aber auch weitere lohnsummenbezogene Abgaben) diskutiert (vgl. z.B. Köppl – Schratzenstaller, 2015A, 2015B; Leoni – Schratzenstaller, 2020). Die Anfang Oktober 2021 beschlossenen weiteren Schritte einer ökosozialen Steuerreform enthalten mit der vorgesehenen Reduktion der Krankenversicherungsbeiträge für untere Einkommen sowie der Senkung der Tarifsteuersätze in der zweiten und dritten Tarifzone Ansätze zur Entlastung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern²⁾, allerdings keine Maßnahmen zur Rückführung der hohen arbeitsbezogenen Steuern und Abgaben für Unternehmen.

Darüber hinaus wird in Wissenschaft und Politik seit langem auf ausgabenseitige Einsparpotentiale hingewiesen (z.B. Pitlik et al., 2008), deren Hebung – gerade auch vor dem Hintergrund der im Zuge der COVID-19-Krise massiv angewachsenen Staatsverschuldung – zu einer Finanzierung der soeben beschlossenen Nettoentlastung beitragen könnten. Die doppelte Herausforderung sich wandelnder und teilweise zunehmender Anforderungen an den Staat bei gleichzeitig knapper werdenden Ressourcen erhöht den Druck, Effizienzreserven auszuschöpfen. Die umfangreiche Nettoentlastung durch die geplante Steuerreform, die im Vollausbau 1,2% des BIP³⁾ erreichen soll, erhöht die Dringlichkeit von Strukturreformen im öffentlichen Sektor, ohne die mittelfristig die Finanzierbarkeit von weiteren Zukunftsinvestitionen sowie Ausgabenzuwächsen in demographiesensiblen Ausgabenbereichen (Pensionen, Gesundheit, Pflege) nicht sichergestellt werden kann, wenn die fiskalische Nachhaltigkeit nicht gefährdet werden soll.

Die vorliegende Kurzstudie gibt erstens einen Überblick über den Status Quo des österreichischen Abgabensystems im internationalen Vergleich. Ein besonderer Fokus liegt dabei auf der Abgabenlast auf Arbeit und ihrer längerfristigen Entwicklung aus Sicht von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sowie Unternehmen. Diese wird mit Hilfe einer Reihe von Indikatoren, die sich auf verschiedene Datenbasen (Eurostat, OECD sowie österreichische Datenquellen) beziehen, dargestellt und auch in den internationalen Kontext gestellt. Auf der Grundlage der solchermaßen aufbereiteten Ausgangssituation werden kurz die Reformnotwendigkeiten im österreichischen Abgabensystem identifiziert, die auch nach der geplanten Steuerreform 2022/24 bestehen bleiben. So soll eine Ausgangsbasis für die Ableitung und Bewertung von Reformoptionen

¹⁾ Vgl. zum Einfluss der Abgaben auf Arbeit auf das Arbeitsangebot Dellinger – Schratzenstaller (2017) und die dort zitierte Literatur; zum Zusammenhang zwischen Arbeitsnachfrage und Abgaben auf Arbeit vgl. Hofer et al. (2015/2016).

²⁾ Das WIFO verwendet gendergerechte Sprache. In Ausnahmefällen (v.a. bei knappem Platz in Abbildungen etc.) wird ein Schrägstrich eingesetzt.

³⁾ Ohne die Berücksichtigung von Selbstfinanzierungseffekten.

geschaffen werden, auf die weiterführende Analysen aufbauen können, die im Rahmen dieser Kurzexpertise nicht geleistet werden können.

Zweitens werden durch einen internationalen Vergleich der funktionalen staatlichen Ausgabenstrukturen mögliche Ansatzpunkte für eine ausgabenbasierte Gegenfinanzierung ausgelotet. Die Identifikation von Einsparungs- und Umstrukturierungspotentialen bei öffentlichen Ausgaben zur Rückgewinnung finanzieller Handlungsspielräume ist ein zentraler Erfolgsfaktor für die Finanz- und Steuerpolitik. Ein "Ausgaben-Benchmarking" geschieht besonders im Lichte der Überlegungen zu einer wachstumsfreundlichen und nachhaltigen Ausrichtung der öffentlichen Finanzen. Unter Rückgriff auf nationale (Statistik Austria) und internationale Datenquellen (OECD, Eurostat, Weltbank) werden zu diesem Zweck produktive (zukunftsorientierte) und nicht-produktive (nicht-zukunftsbezogene) Staatsausgaben abgegrenzt, strukturelle Ausgabenvergleiche vorgenommen und deren Entwicklungsdynamiken dargestellt.

2. Budgetäre Rahmenbedingungen

Die Coronakrise hat die Verschuldung in Österreich, so wie in den meisten anderen EU-Ländern, deutlich erhöht: Hilfen für Unternehmen, Corona-Kurzarbeit, zusätzliche Sozialleistungen, Maßnahmen zur Konjunkturbelebung sowie das Wirken der automatischen Stabilisatoren (rezessionsbedingter Rückgang der Abgabeneinnahmen und Erhöhung bestimmter konjunkturereagibler Ausgaben) (Loretz et al., 2020; 2021) haben die laufende Verschuldung ebenso wie die Schuldenquote stark erhöht. Konnten in den beiden Vorkrisenjahren 2018 und 2019 erstmals seit Anfang der 1970er-Jahre ein Überschuss von 0,2% bzw. 0,6% des BIP für den Gesamtstaat erreicht werden, so musste 2020 ein mit -8,3% des BIP historisch hohes Maastricht-Defizit hingenommen werden. Die mittelfristige Prognose des WIFO vom Juni 2021 prognostiziert für 2021 einen leichten Rückgang des Maastricht-Defizits auf -6,6% des BIP, das aufgrund des Auslaufens der Coronahilfen sowie des erwarteten Konjunkturaufschwungs bis 2022 weiter auf -2,3% des BIP sinken wird. In den Folgejahren werden weitere leichte Rückgänge des Maastricht-Defizits erwartet; 2025 wird die Nettoneuverschuldung des Gesamtstaats aber nach wie vor -1% des BIP betragen. Das strukturelle Defizit⁴⁾, das sich aus der Bereinigung des Maastricht-Defizits um Einmalmaßnahmen (in der aktuellen Situation vor allem um die Coronahilfen) sowie um den Konjunkteinfluss ergibt und 2019 -0,8% betragen hatte, erhöhte sich ebenfalls deutlich auf -6,1% 2020 und -5,2% 2021. In den Jahren 2022 bis 2025 wird ein allmählicher Rückgang des strukturellen Defizits des Gesamtstaates von -2,8% auf -1% des BIP erwartet⁵⁾. Der Primärsaldo, der durch Bereinigung des Maastricht-Defizits um Zinszahlungen für die Staatsschuld sowie Veränderungen der Rücklagen ermittelt wird und 2019 2% des BIP betragen hatte, dreht sich ab 2020 ins Defizit. Er stieg auf -7,5% des BIP 2020; ab 2024 wird ein fast ausgeglichener Primärsaldo prognostiziert. Die Schuldenquote, die bis 2019 auf 70,5% des BIP gefallen war, erhöhte sich 2020 auf 83,5% des BIP. Eine weitere Erhöhung der Schuldenquote auf 84,4% des BIP wird für 2021 erwartet, in den Folgejahren bis 2025 sollte sie schrittweise auf 75,9% des BIP zurückgehen.

Von der geplanten Steuerreform, die in mehreren Schritten zwischen 2022 und 2024 umgesetzt werden soll, wird im Vollausbau (ab 2025) eine Nettoentlastung im Umfang von etwa 6 Mrd. €

⁴⁾ Es sei darauf hingewiesen, dass aufgrund methodischer Probleme die aktuellen Prognosen des strukturellen Defizits mit Vorsicht zu interpretieren sind.

⁵⁾ Zu den Problemen der Messung und Interpretation struktureller Defizite siehe etwa Heimberger (2016).

bzw. 1,2% des BIP erwartet. Selbst wenn sich ein (geringerer) Teil der Steuersenkung selbst durch höheres Wachstum und Beschäftigung in Folge der Reduktion von Lohn- und Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Krankenversicherungsbeiträge sowie weitere Steuererleichterungen für Unternehmen finanziert, bedeutet sie eine beträchtliche dauerhafte Belastung der öffentlichen Haushalte.

Übersicht 1: Entwicklung der Verschuldung des Gesamtstaates in Österreich, 2019 bis 2025

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
	In % des BIP						
Finanzierungssaldo (Maastricht-Defizit)	0,6	- 8,8	- 6,6	- 2,3	- 1,5	- 1,1	- 1,0
Struktureller Saldo	- 0,8	- 6,1	- 5,2	- 2,8	- 1,8	- 1,2	- 1,0
Primärsaldo	2,0	- 7,5	- 5,4	- 1,3	- 0,5	- 0,2	- 0,1
Schulden	70,5	83,5	84,4	80,6	79,0	77,2	75,9

Q: Statistik Austria, WIFO.

3. Struktur des österreichischen Abgabensystems

3.1 Gesamtwirtschaftliche Abgabenbelastung

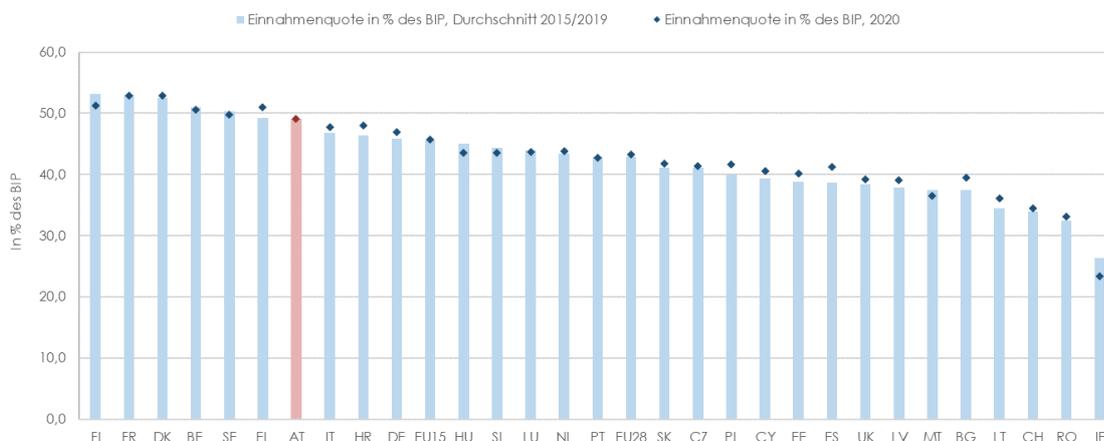
Längs- und Querschnittsvergleiche der öffentlichen Abgaben und Ausgaben werden häufig durch konjunkturbedingte Schwankungen und singuläre Ausnahmeereignisse in einzelnen Jahren erschwert. Vor allem die COVID-19-Krise, die sich 2020 und im heurigen Jahr massiv auf die Einnahmen- und Ausgabenentwicklung auswirkt, die längerfristigen Strukturen jedoch vermutlich nicht substantiell verändern wird, könnte einen Vergleich von Ausgaben und Einnahmen bzw. Abgaben verzerren. Insoweit ist gerade für den internationalen Ländervergleich eine Betrachtung in Fünfjahresdurchschnitten über die Periode 2015/2019 eher geeignet, um jährliche Schwankungen und Sondereffekte adäquat zu glätten und die Vergleichbarkeit zu verbessern.

Das österreichische Einnahmen- bzw. Abgabensystem zeichnet sich zunächst durch eine im internationalen Vergleich überdurchschnittliche Belastung – gemessen an den gesamtstaatlichen Einnahmen bzw. Abgaben im Verhältnis zum BIP – aus. Abbildung 1 zeigt die Einnahmenquote⁶⁾ im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2019⁷⁾ sowie für 2020 für Österreich und die übrigen EU-Mitgliedsländer. Mit einer Einnahmenquote von 49% des BIP liegt Österreich in der EU28 an der siebthöchsten Stelle und deutlich über dem EU28-Durchschnitt, der knapp 43% des BIP beträgt.

⁶⁾ Die Einnahmenquote beinhaltet Steuereinnahmen, Sozialversicherungsbeiträge, Gebühren und sonstige Einnahmen (vor allem Erwerbseinkünfte aus dem Verkauf von Gütern und Dienstleistungen oder Vermietung und Verpachtung, Zins-einnahmen, Gewinnausschüttungen der öffentlichen Unternehmen und Gewinnabführung der Notenbank sowie Veräußerungsgewinne) (Schatzenstaller, 2013).

⁷⁾ In Folge: 2015/2019.

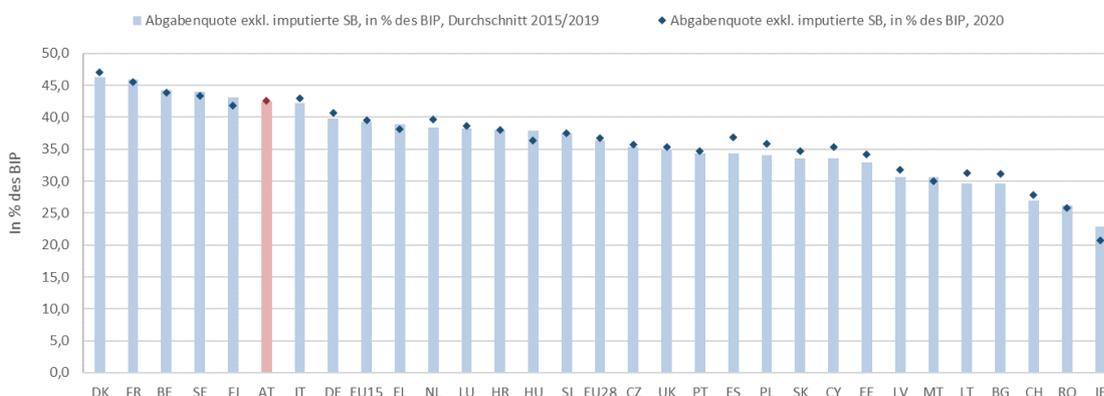
Abbildung 1: Einnahmenquote in % des BIP, Durchschnitt 2015/2019 verglichen mit 2020



Q: Europäische Kommission (2021A), WIFO-Zusammenstellung. Arithmetische Mittel.

Die Abgabenquote, die die gesamten Einnahmen aus Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen sowie sonstiger lohnsummenbezogener Abgaben bezogen auf die Wirtschaftsleistung wiedergibt, liegt in Österreich im betrachteten Zeitraum 2015/2019 mit 42,5% des BIP ebenfalls über dem Wert für die EU28 (36,4% des BIP). Die geplante Steuerreform 2022/24 wird *ceteris paribus* Einnahmen- und Abgabenquote etwas zurückführen und damit den Abstand zum EU28-Durchschnitt etwas verringern.

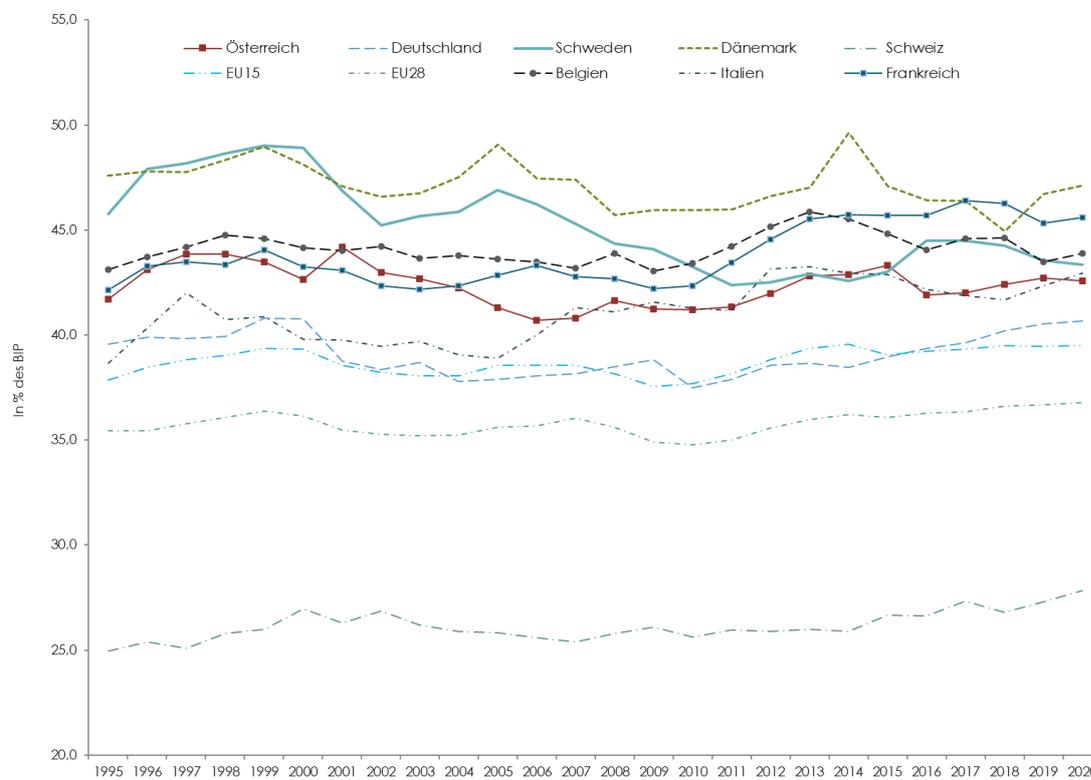
Abbildung 2: Abgabenquote¹⁾ in % des BIP, Durchschnitt 2015/2019 verglichen mit 2020



Q: Europäische Kommission (2021A), WIFO-Zusammenstellung. Arithmetische Mittel. – ¹⁾ Indikator 2 (exklusive imputierte Sozialbeiträge).

Abbildung 3 enthält die Abgabenquoten in % des BIP für den Zeitraum 1995 bis 2020 für Österreich und ausgewählte EU-Länder, die ebenso wie Österreich überdurchschnittlich hohe Abgabenquoten aufweisen.

Abbildung 3: Abgabenquote in % des BIP in Österreich und ausgewählten Ländern, 1995 bis 2020



Q: Europäische Kommission (2021A). Indikator 2 (exklusive imputierte Sozialbeiträge). Arithmetische Mittel.

Es zeigt sich zunächst, dass mit Ausnahme von Schweden, die Niveaus der Abgabenquoten sowie die Positionen der betrachteten Länder innerhalb der EU auch längerfristig relativ stabil sind. In Österreich betrug die Abgabenquote 1995 41,7% und 2019 42,7% des BIP. Im Krisenjahr 2020 ging sie leicht auf 42,6% zurück. Insgesamt sanken die Abgaben um rund 10 Mrd. €, aufgrund des gleichzeitigen deutlichen Rückgangs der Wirtschaftsleistung blieb die Abgabenquote allerdings nahezu konstant ("Nennereffekt"). Im betrachteten Zeitraum schwankte die Abgabenquote zwischen einem Tiefststand von 40,7% des BIP im Jahr 2006 und einem Höchststand von 44,2% im Jahr 2001⁸⁾.

Im EU28-Durchschnitt ist die Abgabenquote zwischen 1995 und 2019 leicht von 35,4% auf 36,7% des BIP gestiegen und blieb 2020 mit 36,8% auf diesem Niveau.

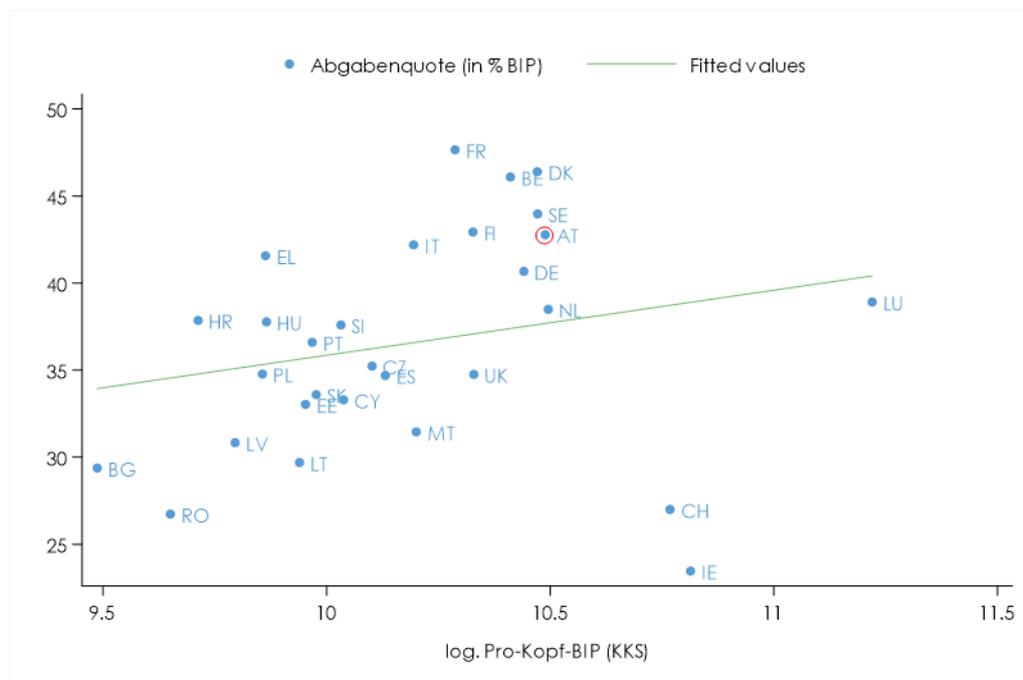
In der hier betrachteten Ländergruppe mit relativ hohen Abgabenquoten befinden sich so unterschiedliche Länder wie Dänemark, Deutschland und Schweden einerseits, die wirtschaftlich sowie bezogen auf weitere wichtige wirtschaftspolitische Ziele (insbesondere ökologische und

⁸⁾ Die niedrige Abgabenquote (in % des BIP) Irlands (Abbildung 2) ist ebenfalls teilweise auf einen Nennereffekt zurückzuführen, der einen sehr hohen BIP-Wert für Irland ausweist. Das hohe BIP Irlands ist auf die Zurechnung der Gewinne internationaler Konzerne zurückzuführen, die Irland aus Steuergründen als Standort gewählt haben. Infolgedessen sind alle auf das BIP bezogene Quoten für Irland nach unten verzerrt.

soziale Nachhaltigkeit) auch im internationalen Vergleich als eher erfolgreich gelten, und Belgien, Frankreich und Italien andererseits, die in dieser Hinsicht eher Schwächen aufweisen. Ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen wirtschaftlichem Erfolg einerseits und der Höhe der Abgabenquote andererseits ist somit auf Grundlage dieses ersten Blicks auf die deskriptiven Daten nicht ablesbar.

In Abbildung 4 werden Abgabenquoten 2015/2019 dem kaufkraftbereinigten Pro-Kopf-BIP des Jahres 2015 (in logs) (als grobes Maß für den Entwicklungsstand einer Volkswirtschaft) gegenübergestellt. Es zeigt sich ein eher positiver Zusammenhang zwischen diesen Größen. Dies erlaubt allerdings keine Aussage darüber, in welche Richtung der Zusammenhang geht. So postuliert das "Wagner'sche Gesetz" (vgl. Abschnitt 4.1), dass reichere Länder größere Staatssektoren und damit auch höhere Abgabenquoten aufweisen. Eine Meta-Analyse von Alinaghi – Reed (2020) bestätigt das Ergebnis von Baiardi et al. (2019) eines – wenn überhaupt – nur schwach negativen Zusammenhangs zwischen Abgabenquote und Wachstum.

Abbildung 4: Abgabenquote in % des BIP, Durchschnitt 2015/2019, vs. BIP pro Kopf (2015)



Q: Eurostat, WIFO-Berechnungen.

3.2 Abgabenstruktur in Österreich im internationalen Vergleich

Die internationale empirische Evidenz deutet darauf hin, dass die Struktur der Gesamtabgaben von größerer Bedeutung für das Wirtschaftswachstum ist als die Höhe, wenn auch die Ergebnisse nicht ganz eindeutig sind⁹⁾. Die oben betrachteten Abgabenquoten geben keine Auskunft über die Zusammensetzung der Abgabeneinnahmen bzw. die Belastung einzelner Bemessungs-

⁹⁾ Vgl. z.B. Alm – Rogers (2010), Arnold et al. (2011), Afonso – Jovar Talles (2013), Gemmill et al. (2015), oder Baiardi et al. (2018).

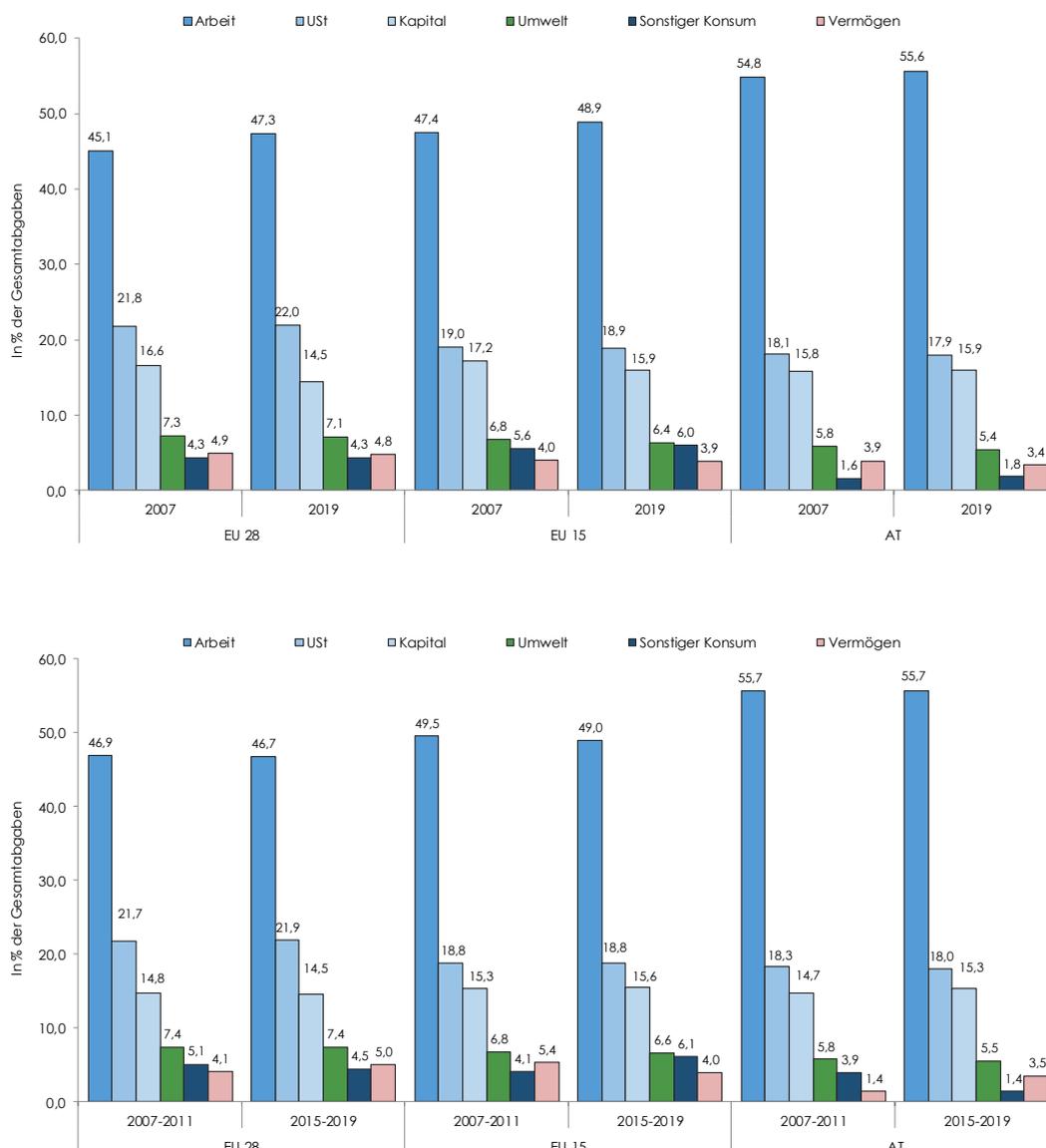
grundlagen. Im Folgenden wird daher die Struktur des österreichischen Abgabensystems, die aus anreiz- wie verteilungspolitischer Perspektive relevant ist, genauer in den Blick genommen.

3.2.1 Abgabenstruktur im Überblick

Abbildung 5 gibt einen Überblick über die Struktur der Gesamtabgaben in Österreich im Vergleich der Jahre 2007 und 2019. Hier zeigen sich mehrere strukturelle Besonderheiten. Erstens liegt der Anteil der Abgaben auf Arbeit an den Gesamtabgaben in Österreich mit 55,6% 2019 deutlich über dem Durchschnitt der EU28, der 47,3% erreichte. Zweitens tragen in Österreich Umweltsteuern einen unterdurchschnittlichen und abnehmenden Anteil zum Gesamtabgabenaufkommen bei: Er ist zwischen 2007 und 2019 von 5,8% auf 5,4% der Gesamtabgaben gesunken, während er in der EU28 recht konstant über 7% lag. Deutlich unterdurchschnittlich ist drittens auch der Beitrag der vermögensbezogenen Steuern mit 3,4% der Gesamtabgaben (EU28 bei 4,8%). Viertens liegen auch die Anteile von Umsatzsteuer sowie sonstigen verbrauchsbezogenen Steuern (ohne Umweltsteuern) in Österreich unter dem Durchschnitt der EU28. Bei den Kapitalsteuern schließlich liegt Österreich mit 15,9% der Gesamtabgaben um 1,4 Prozentpunkte über dem EU28-Durchschnitt. Der Vergleich der Fünfjahresdurchschnitte ergibt in nahezu allen Kategorien ein recht stabiles Bild, bis auf die Kapitalsteuern. Bei diesen lag Österreich im Zeitraum 2007-2011 knapp unter dem EU-Schnitt, während es im Zeitraum 2015-2019 um 0,8 Prozentpunkte darüber lag. Bei den Vermögensteuern verringerte sich der Abstand um 1,2 Prozentpunkte. Im Wesentlichen gehen diese Veränderungen zu Lasten der Besteuerung des sonstigen Konsums, bei dem sich die Steuerlast in Österreich im Zeitraum 2015-2019 um 2,5 Prozentpunkte verringerte. Auch in der EU28 reduzierte sich das Gewicht dieser Abgabekategorie etwas, jedoch in geringerem Ausmaß als in Österreich.

In den folgenden Abschnitten werden im Detail deskriptive Statistiken zur österreichischen Abgabenstruktur mit einem spezifischen Fokus auf das Gewicht von Umweltsteuern einerseits und arbeitsbezogenen Abgaben andererseits präsentiert. So soll das bereits angedeutete strukturelle Ungleichgewicht – Dominanz von Abgaben auf Arbeit einerseits, relativ moderates Gewicht von Umweltsteuern andererseits – etwas detaillierter herausgearbeitet werden.

Abbildung 5: Abgabenstruktur in % der Gesamtabgaben internationaler Vergleich



Q: Europäische Kommission (2021B), WIFO-Zusammenstellung. Arithmetische Mittel.

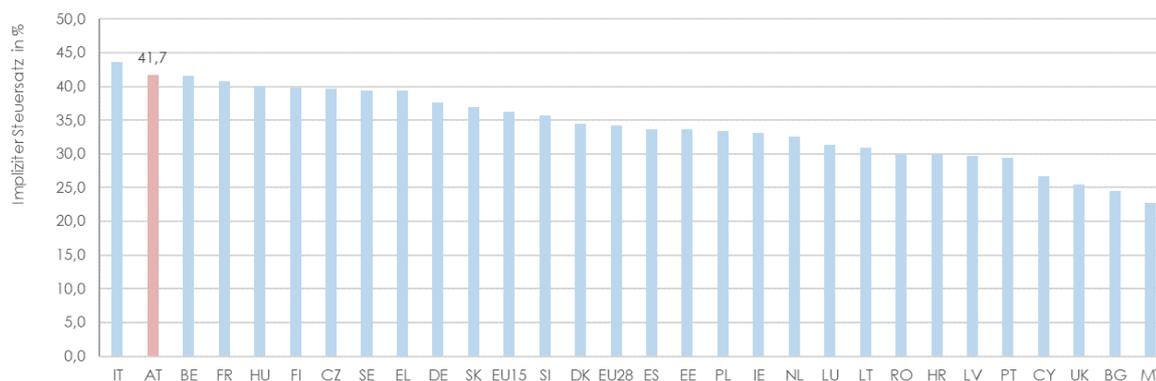
3.2.1.1 Abgaben auf Arbeit

Die Dominanz der Abgaben auf Arbeit im österreichischen Abgabensystem wird durch mehrere Indikatoren belegt. Ein **erster makroökonomischer Indikator** ist der auf Eurostat-Daten beruhende, bereits erwähnte *Anteil der arbeitsbezogenen Abgaben auf Arbeit an den Gesamtabgaben* (vgl. Abbildung 5).

Ein **zweiter makroökonomischer Indikator** ist der von der Europäischen Kommission bzw. Eurostat ermittelte und in der jährlichen Publikation "Taxation Trends in the European Union" veröffentlichte

implizite makroökonomische effektive Steuersatz (Abbildung 6)¹⁰⁾. Er bezieht sämtliche Einnahmen aus Steuern und Abgaben auf Arbeit auf die gesamtwirtschaftliche Lohn- und Gehaltssumme (in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung) und bietet somit ein Bild über die effektive Durchschnittsbelastung der gesamten Lohn- und Gehaltseinkommen. Im Durchschnitt der Jahre 2015/2019 weist Österreich mit 41,7% den zweithöchsten impliziten Steuersatz auf Arbeit in der EU auf und liegt deutlich über dem EU28-Durchschnitt (34,2%)¹¹⁾.

Abbildung 6: Impliziter Steuersatz auf Arbeit in %, Durchschnitt 2015/2019



Q: Europäische Kommission (2021B).

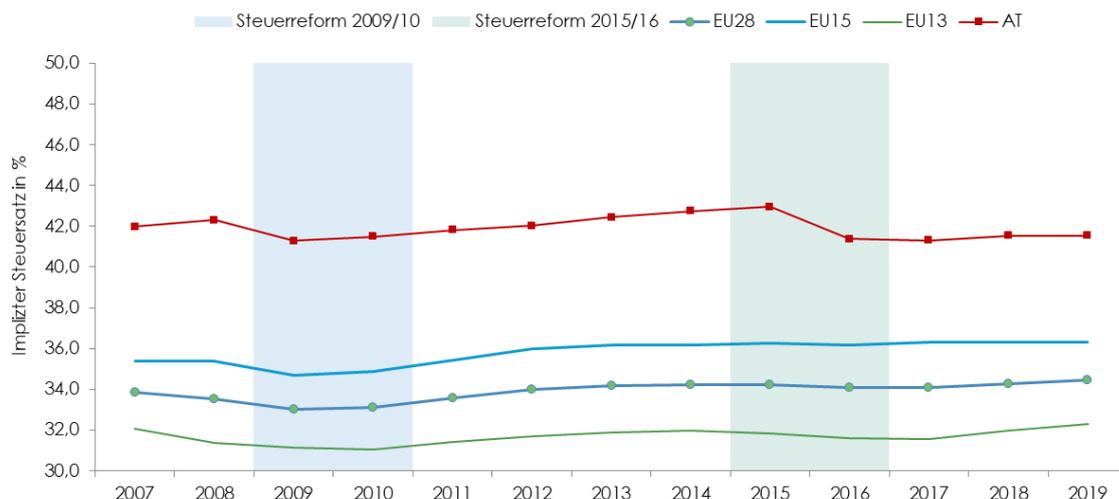
Abbildung 7 zeigt die jährlichen impliziten Steuersätze auf Arbeit in Österreich und im EU28-Durchschnitt für den Zeitraum 2007 bis 2019. In Österreich ist längerfristig ein recht stabiler Verlauf beobachtbar. Hatte der implizite Steuersatz auf Arbeit 2007 noch 42% betragen, so erreichte er 2019 41,5%. Ausgehend von 33,8% ging der durchschnittliche Steuersatz in der EU28 zunächst leicht zurück; anschließend stieg er leicht an und kam mit 34,5% etwas über dem Wert von 2007 zu liegen. Wie aus Abbildung 7 ersichtlich, konnte der implizite Steuersatz auf Arbeit durch die Steuerreform 2009/10, mit der die Lohn- und Einkommensteuer um 3,7 Mrd. €, sowie die Steuerreform 2015/16, die die Lohn- und Einkommensteuer um knapp 5 Mrd. € reduzierte (Schratzenstaller, 2015A), zumindest vorübergehend gesenkt werden.

Die geplante Steuerreform 2022/24, die neben einer Lohn- und Einkommensteuersenkung im Umfang von etwa 3,4 Mrd. € auch eine Reduktion der Krankenversicherungsbeiträge um bis zu 1,7 Prozentpunkte für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bis zu einem monatlichen Bruttoeinkommen von 2.500 € vorsieht, wird sowohl den Anteil der arbeitsbezogenen Abgaben an den Gesamtabgaben als auch den impliziten Steuersatz auf Arbeit reduzieren.

¹⁰⁾ Vgl. für Details zur Berechnung European Commission (2021B).

¹¹⁾ Wie alle weiteren hier präsentierten effektiven Steuer- bzw. Abgabensätze gibt auch der implizite Steuersatz auf Arbeit die formale Inzidenz wieder, also die Steuerzahllast. Diese kann von der tatsächlichen Steuertraglast nach Abschluss aller Überwälzungsvorgänge abweichen.

Abbildung 7: Impliziter Steuersatz auf Arbeit in %, 2007 bis 2019



Q: Europäische Kommission (2021B).

Die präsentierten makroökonomischen Belastungsindikatoren geben keine Auskunft über die Verteilung der Abgabenbelastung in Abhängigkeit von der Einkommenshöhe. Diese wird erfasst von den **mikroökonomischen effektiven Abgabenquoten** für abhängig Beschäftigte, die die OECD in ihrer jährlichen Publikation "Taxing Wages" für die OECD-Länder veröffentlicht (für methodische Details siehe bitte Kasten "Methodische Details zu den effektiven Abgabenquoten der OECD für abhängig Beschäftigte").

Im Folgenden werden die mikroökonomischen effektiven Abgabensätze für 67%, 100%, 133% und 167% eines durchschnittlichen Bruttoeinkommens (Vollzeitlohn bzw. -gehalt von Arbeitnehmer/innen) bzw. der durchschnittlichen Arbeitskosten (Bruttolohn sowie Sozialbeiträge der Arbeitgeber/innen) für eine/n alleinstehende/n Arbeitnehmer/in ohne Kinder ausgewiesen.

Übersicht 2 enthält Grenz- und Durchschnittsabgabensätze für Arbeitgeber/innen und -nehmer/innen für unterschiedliche Höhen der Durchschnittsverdienste für 2020. Diese gesamten Steuerkeile liegen in allen betrachteten Einkommensbereichen (mit Ausnahme des marginalen Steuerkeils für 167% des Durchschnittsverdienstes) über den Durchschnitten in den EU-Ländern, die zur OECD gehören, in den "alten" EU-Ländern (EU15) sowie in der gesamten OECD. Besonders hoch ist die Diskrepanz im unteren und mittleren Einkommensbereich. Zudem fällt auf, dass in Österreich die gesamten Steuerkeile bereits im unteren und mittleren Einkommensbereich recht hoch sind. International wurden die Steuerkeile seit 2000 in fast allen Ländergruppen und Einkommensbereichen teilweise spürbar reduziert. Dagegen stiegen sie in Österreich leicht oder gingen, wenn überhaupt, nur geringfügig zurück. Die im Rahmen der Steuerreform 2022/24 für ab Mitte 2022 vorgesehene Reduktion der Einkommensteuersätze wird den gesamten Steuerkeil für Einkommenshöhen ab 100% eines durchschnittlichen Bruttoeinkommens verringern. Die ebenfalls ab Mitte 2022 geplante Senkung der Krankenversicherungsbeiträge dagegen wird sich in den OECD-Berechnungen betrachteten Einkommenshöhen nicht auswirken, weil diese über den 2.500 € monatlichem Bruttoverdienst, bis zu dem die ermäßigten Beitragssätze in Anspruch genommen werden können, liegen.

Methodische Details zu den effektiven Abgabenquoten der OECD für abhängige Beschäftigte

In ihrer jährlichen Publikation "Taxing Wages" ermittelt die OECD für ihre Mitgliedsländer die mikroökonomischen effektiven Abgabenquoten für unselbständig Beschäftigte. Dabei wird die Abgabenbelastung für Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen einerseits und Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen andererseits, der "gesamte Steuerkeil" ("total tax wedge"), ermittelt, indem den **Arbeitskosten** (das sind die Bruttolöhne- und -gehälter plus Lohnnebenkosten) die **Gesamtbelastung** (also Arbeitnehmer/innen- und Arbeitgeber/innenabgaben insgesamt) gegenübergestellt wird. Der zweite Indikator "persönlicher Abgabenkeil" ("personal tax wedge") gibt die Abgabenbelastung von Arbeitnehmer/innen in % des Bruttoverdienstes an. Dabei werden jeweils Grenzabgabensätze und Durchschnittsabgabensätze unterschieden. Grenzabgabensätze spiegeln die marginale zusätzliche Abgabenlast wider, die aus der marginalen Erhöhung eines bestimmten Bruttoarbeitseinkommens entsteht. Durchschnittsabgabensätze ergeben sich als Relation aus der gesamten Abgabenbelastung zum gesamten zugrundeliegenden Bruttoarbeitseinkommen. Diese beiden Indikatoren werden für jeweils vier unterschiedliche Niveaus eines für das betreffende Land durchschnittlichen Bruttogehaltes, nämlich 67%, 100%, 133% und 167% des sogenannten 'Durchschnittsverdienstes', ausgewiesen. Zu Vergleichszwecken zwischen den Ländern wird der Durchschnittsverdienst eines/r ganzjährig vollzeitbeschäftigten, erwachsenen Arbeitnehmers/in der Sektoren B-N der Internationalen Standardklassifikation (ISIC Ref. 4) herangezogen. 2020 betrug der den Berechnungen der OECD für Österreich zugrunde gelegte jährliche Bruttodurchschnittsverdienst 48.658 €.



Die Steuerkeile werden für verschiedene Kombinationen aus Bruttogehalt einerseits und Haushaltskonstellation (Single, Alleinverdiener, Zuverdiener- und Doppelverdienerhaushalte mit und ohne Kinder) andererseits ermittelt.

Anders als für die makroökonomischen Indikatoren werden keine tatsächlichen Abgabenzahlungen verwendet. Vielmehr handelt es sich um fiktive Abgabensätze, die sich aus der Anwendung der geltenden Steuer- und Abgabensätze und unter Berücksichtigung wichtiger Abzugsposten (z.B. die Berücksichtigung von Sozialbeitragszahlungen bei der Ermittlung der lohnsteuerlichen Bemessungsgrundlage) ergeben.

¹²⁾ Terminus aus dem Bereich der Sozialversicherung: darunter sind die Beiträge der Arbeitgeber/innen zu verstehen; analog dazu Dienstnehmerbeitrag.

Die persönlichen Steuerkeile aus Sicht der abhängig Beschäftigten werden in Übersicht 3 ausgewiesen. Während sie im internationalen Umfeld seit 2000 zurückgeführt werden konnten, sind sie in Österreich so gut wie in allen Einkommensbereichen 2020 höher als 2000. Auch die persönlichen Steuerkeile übersteigen in Österreich jene der Vergleichs-Ländergruppen in fast allen und insbesondere in den unteren und mittleren Einkommensbereichen. Die geplante Senkung der Lohnsteuersätze in der zweiten und dritten Tarifstufe wird sich in den Einkommensbereichen ab 100% eines durchschnittlichen Bruttoeinkommens auswirken, die Reduktion der Krankenversicherungsbeiträge für untere Einkommen wird die Abgabenlast dagegen in keiner der hier berücksichtigten Einkommenshöhen verringern.

In Abbildung 8 werden die jeweiligen Abgaben auf die Bruttoverdienste bezogen (Einkommenshöhe 100%). Dadurch ist der relative Anteil der unterschiedlichen arbeitsbezogenen Abgaben miteinander vergleichbar. Österreich liegt mit einem Anteil der Sozialbeiträge der Arbeitgeber/innen von 21,6% an 11. Stelle, bei den Sozialbeiträgen der Arbeitnehmer/innen an 5. Stelle. Zusammen mit der Lohnsteuer (Anteil 14,6%) und den sonstigen Abgaben der Arbeitgeber/innen (6,9%) liegt Österreich insgesamt an vorderer Stelle im internationalen Vergleich. Wie bereits erwähnt, wird sich durch die Steuerreform 2022/24 der anteilige Wert der Lohnsteuer reduzieren und Österreichs Rang verbessern.

Übersicht 4 zeigt schließlich für 2019 die Struktur der arbeitsbezogenen Abgaben für unselbständig aktiv Beschäftigte in Österreich, aufgegliedert in Lohnsteuer, Beiträge zur Sozialversicherung und sonstige lohnsummenbezogene Abgaben, wobei die letzteren beiden Kategorien getrennt nach Dienstgeber/innen und Dienstnehmer/innen ausgewiesen werden. Insgesamt belaufen sich 2019 die Abgaben auf Arbeit für unselbständig Beschäftigte auf 83,8 Mrd. €. Davon entfallen 21,7 Mrd. € (25,9%) auf die Lohnsteuer; 48,7 Mrd. € (58,1%) auf Sozialbeiträge; und 1,1 Mrd. € (16%) auf sonstige lohnsummenbezogene Abgaben. Insgesamt tragen die Dienstgeber/innen 46,3%, die Dienstnehmer/innen 53,7% der gesamten Abgaben auf Arbeit für unselbständig Beschäftigte. Die Steuerreform 2022/2024 wird das Aufkommen aus Lohnsteuer und Krankenversicherungsbeiträgen der Arbeitnehmer/innen senken. Die sonstigen lohnsummenbezogenen Abgaben bleiben dagegen unberührt, ebenso wie insgesamt die Abgaben auf Arbeit der Unternehmen.

Übersicht 2: Durchschnitts- und Grenzesamtabgabensatz (Total Tax Wedge)

Gesamter Durchschnittsabgabensatz 2020 (Total Tax Wedge) bei einem durchschnittlichen Bruttoverdienst von								
	67%	100%	133%	167%	67%	100%	133%	167%
	Arbeitnehmer- und -geberabgaben (Steuer und Sozialbeiträge in % der Arbeitskosten)				Veränderung 2000/2020			
Belgien	44,1	51,5	55,5	58,1	-7,3	-5,6	-4,9	-4,5
Dänemark	32,4	35,2	37,0	40,8	-5,0	-6,2	-9,0	-8,5
Deutschland	44,9	49,0	50,6	51,2	-2,6	-3,8	-5,0	-5,1
Griechenland	35,3	40,1	43,5	46,0	-0,6	1,4	1,1	1,4
Spanien	35,8	39,3	41,5	43,8	0,9	0,7	0,7	2,7
Frankreich	40,0	46,6	51,7	53,2	-3,9	-3,8	0,3	0,7
Irland	24,1	32,3	37,6	41,2	-3,3	-3,0	-2,4	-1,1
Italien	40,0	46,0	50,7	53,7	-3,6	-1,0	1,3	2,5
Luxemburg	29,9	37,5	42,3	45,1	0,1	1,7	1,5	1,0
Niederlande	29,0	36,4	39,1	41,5	-13,3	-3,6	-4,7	-3,4
Österreich	42,7	47,3	50,4	51,0	-0,5	0,0	0,2	0,6
Portugal	37,1	41,3	44,0	46,7	3,9	4,0	4,0	4,4
Finnland	34,6	41,2	45,1	47,8	-8,2	-6,4	-5,6	-5,5
Schweden	40,5	42,7	46,5	50,4	-8,1	-7,5	-7,0	-5,3
Großbritannien	26,0	30,8	34,1	37,2	-3,1	-1,8	1,1	1,4
EU 15	35,8	41,2	44,6	47,2	-3,7	-2,3	-1,9	-1,2
EU OECD	36,5	40,9	43,6	45,4	-3,9	-2,9	-2,7	-2,4
OECD	31,6	35,6	38,3	40,1	-2,6	-1,8	-1,8	-1,6

Gesamter Grenzaabgabensatz 2020 (Total Tax Wedge) bei einem durchschnittlichen Bruttoverdienst von								
	67%	100%	133%	167%	67%	100%	133%	167%
	Arbeitnehmer- und -geberabgaben (Steuer und Sozialbeiträge in % der Arbeitskosten ¹⁾)				Veränderung 2000/2020			
Belgien	65,3	65,1	68,7	67,8	-0,6	-1,9	-2,0	-4,6
Dänemark	38,7	41,7	55,5	55,5	-10,9	-7,9	-6,6	-6,6
Deutschland	55,1	59,6	56,1	44,3	-5,9	-6,6	-6,6	-7,2
Griechenland	47,1	49,9	55,9	55,9	3,2	-3,6	2,4	2,4
Spanien	44,6	48,3	48,3	54,1	-4,2	2,8	-0,3	25,8
Frankreich	64,6	58,2	59,4	59,4	0,3	0,4	5,4	0,9
Irland	35,6	53,6	53,6	56,8	-0,5	-2,2	1,2	10,3
Italien	54,7	54,7	69,1	62,9	4,5	-0,9	13,5	2,8
Luxemburg	44,8	57,0	57,0	55,7	1,3	3,6	0,3	-1,0
Niederlande	51,6	51,6	51,8	51,8	-2,7	-6,6	1,8	1,8
Österreich	55,7	59,5	59,5	40,9	1,1	4,4	-0,7	-1,8
Portugal	46,7	51,1	56,4	58,0	6,5	2,8	8,1	1,6
Finnland	44,9	55,0	58,1	58,1	-9,4	-3,7	-5,2	-5,2
Schweden	45,3	48,5	63,7	66,0	-8,2	-16,2	1,0	-0,5
Großbritannien	40,2	40,2	49,0	49,0	0,9	0,9	2,5	2,5
EU 15	49,0	52,9	57,5	55,8	-1,6	-2,3	1,0	1,4
EU OECD	47,3	50,5	53,2	51,8	-1,9	-3,5	-1,1	-1,3
OECD	41,5	45,0	47,4	47,0	-1,0	-1,8	-0,8	-0,7

Q: OECD (2021); Total Tax Wedge: Arbeitnehmer/innen- und -geberinnenabgaben, das sind Steuer und Sozialbeiträge in % der **Arbeitskosten** (Bruttolöhne plus Sozialbeiträge der Arbeitgeber/innen), dargestellt für vier unterschiedliche Einkommenshöhen.

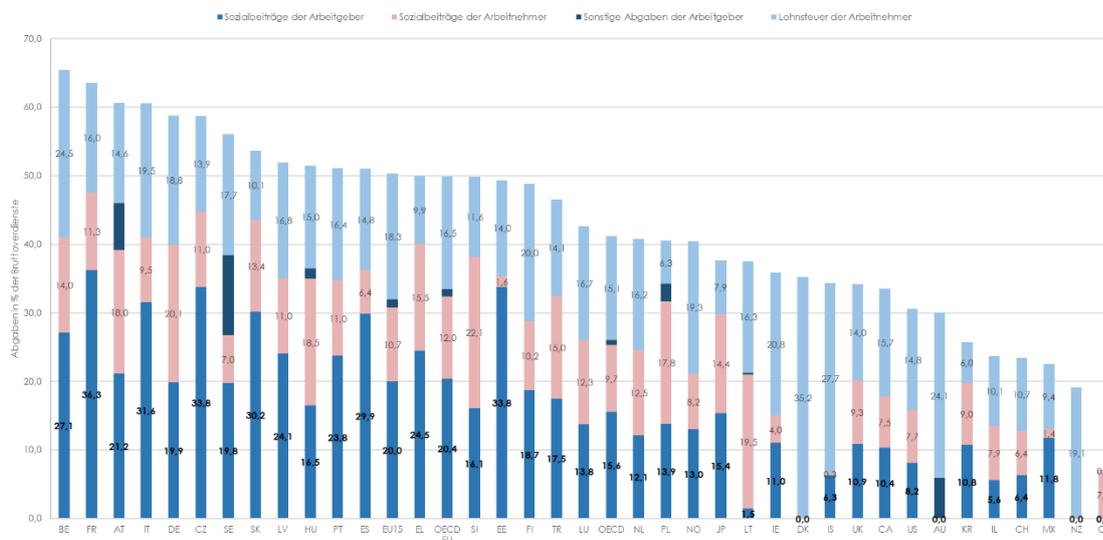
Übersicht 3: Persönlicher Durchschnitts- und Grenzabgabensatz (Personal Tax Wedge)

Persönlicher Durchschnittsabgabensatz 2020 (Personal Tax Wedge) bei einem durchschnittlichen Bruttoverdienst von								
	67%	100%	133%	167%	67%	100%	133%	167%
	Arbeitnehmerabgaben (Steuer und Sozialbeiträge in % des Bruttoeinkommens)				Veränderung 2000/2020			
Belgien	30,1	38,4	43,5	46,8	-5,8	-4,6	-3,8	-3,3
Dänemark	32,6	35,3	37,0	40,8	-4,8	-6,1	-9,0	-8,5
Deutschland	34,0	38,9	41,7	43,3	-2,8	-4,3	-5,3	-5,4
Griechenland	19,4	25,4	29,6	32,8	1,5	3,8	3,4	3,6
Spanien	16,6	21,1	24,0	26,9	1,6	1,3	1,4	2,6
Frankreich	23,3	27,3	31,1	33,4	-2,6	-1,9	0,1	0,3
Irland	15,7	24,8	30,7	34,7	-3,0	-2,7	-2,1	-0,9
Italien	21,0	29,0	35,1	39,0	-3,4	0,0	2,9	4,5
Luxemburg	20,3	28,9	34,4	37,5	-1,6	0,3	0,1	-0,3
Niederlande	20,3	28,7	33,0	36,8	-12,6	-4,9	-5,2	-3,7
Österreich	26,7	32,6	36,4	38,0	1,0	1,6	1,7	1,6
Portugal	22,1	27,4	30,7	34,1	4,8	4,9	4,9	5,4
Finnland	22,3	30,2	34,9	38,0	-5,5	-3,7	-3,0	-3,1
Schweden	21,8	24,7	29,7	34,8	-9,8	-9,1	-8,5	-6,3
Großbritannien	19,0	23,3	26,5	29,6	-3,8	-2,5	0,5	0,8
EU 15	23,0	29,1	33,2	36,4	-3,1	-1,9	-1,5	-0,8
EU OECD	23,5	28,5	31,7	34,1	-2,2	-1,3	-1,2	-1,0
OECD	21,0	25,6	28,7	30,9	-1,5	-0,7	-0,9	-0,8

Persönlicher Grenzabgabensatz 2020 (Personal Tax Wedge) bei einem durchschnittlichen Bruttoverdienst von								
	67%	100%	133%	167%	67%	100%	133%	167%
	Arbeitnehmerabgaben (Steuer und Sozialbeiträge in % des Bruttoeinkommens)				Veränderung 2000/2020			
Belgien	51,0	55,6	60,2	59,1	-3,0	0,1	-0,3	-3,8
Dänemark	38,7	41,7	55,5	55,5	-10,9	-7,9	-6,6	-6,6
Deutschland	46,2	51,5	51,5	44,3	-6,8	-7,7	-6,4	-7,2
Griechenland	34,1	37,6	45,1	45,1	5,9	-2,9	4,6	4,6
Spanien	28,1	32,9	32,9	40,4	-5,1	4,0	0,0	12,1
Frankreich	32,6	43,0	42,2	42,2	-1,2	3,3	5,6	-0,6
Irland	28,5	48,5	48,5	52,0	0,0	-2,0	1,8	5,6
Italien	40,4	40,4	59,3	51,2	7,2	0,0	18,9	4,7
Luxemburg	37,2	51,1	51,1	49,6	-0,1	2,7	-0,9	-2,4
Niederlande	45,8	45,8	51,8	51,8	0,0	-7,3	1,8	1,8
Österreich	43,3	48,2	48,2	36,9	2,8	7,0	0,2	-1,6
Portugal	34,0	39,5	46,0	48,0	8,0	3,5	10,0	2,0
Finnland	34,6	46,6	50,2	50,2	-7,8	-1,4	-3,4	-3,4
Schweden	28,1	32,3	52,3	55,3	-10,1	-20,7	1,9	-0,1
Großbritannien	32,0	32,0	42,0	42,0	0,0	0,0	2,0	2,0
EU 15	37,0	43,1	49,1	48,2	-1,4	-1,9	1,9	0,5
EU OECD	35,3	40,1	43,6	42,7	-0,6	-2,4	0,5	-1,0
OECD	31,9	36,4	39,8	39,8	-0,1	-1,2	0,0	-0,8

Q: OECD (2021); Personal Tax Wedge: Arbeitnehmer/innenabgaben (Steuer und Sozialbeiträge in % des **Bruttoeinkommens** (durchschnittliche Vollzeit-Bruttolöhne bzw. -gehälter von Arbeitnehmer/innen), dargestellt für vier unterschiedliche Einkommenshöhen.

Abbildung 8: Abgaben in % der Durchschnittsverdienste, 2020



Q: OECD (2021), WIFO-Berechnungen. Alle Abgaben bezogen auf die Durchschnittsverdienste.

Übersicht 4: Abgaben auf Arbeit für unselbständig Beschäftigte in Österreich, 2019

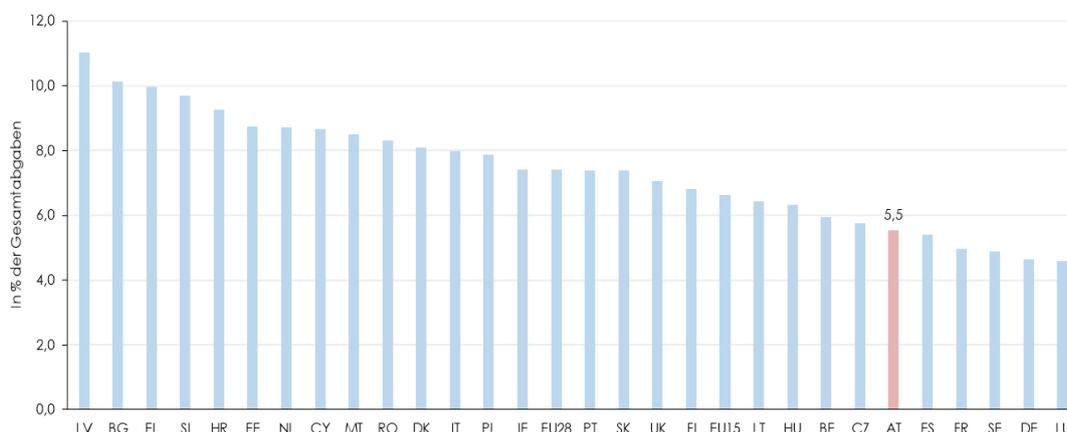
	Dienstgeber/in	Dienstnehmer/in In Mio. €	Gesamt
Gesamtabgaben	38 771	45 008	83 779
Lohnsteuer	.	21 733	21 733
Sozialversicherung	26 505	22 167	48 672
Krankenversicherung ¹⁾	5 082	5 269	10 351
Pensionsversicherung ²⁾	16 322	13 331	29 654
Arbeitslosenversicherung ³⁾	3 567	3 567	7 134
Unfallversicherung ¹⁾	1 534	.	1 534
Sonstige lohnsummenbezogene Abgaben⁴⁾	12 265	1 108	13 374
Arbeiterkammerumlage	.	498,7	499
Wohnbauförderung	580,8	580,8	1 162
Schlechtwetterentschädigung	28,8	28,8	58
Insolvenzgeldgesetz-Zuschlag	394,1	.	394
Nachtschwerarbeitsbeitrag	44,0	.	44
Behinderten-Ausgleichstaxe	160,1	.	160
Mitarbeitervorsorgekasse ⁵⁾ ⁶⁾	1 599,6	.	1 600
Kommunalsteuer	3 471,4	.	3 471
Dienstgeberbeitrag zum FLAF	5 547,8	.	5 548
Zuschlag zum Dienstgeberbeitrag ⁷⁾	368,8	.	369
U-Bahn-Steuer (Wien)	69,9	.	69,9

Q: Hauptverband der Sozialversicherungsträger, Bundesministerium für Finanzen, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Statistik Austria, Versicherungsverband, WIFO-Berechnungen und -Zusammenstellung. Lohnsteuer laut laufenden Einnahmen, Anteil für aktiv Erwerbstätige, ohne Anteile aus Arbeitnehmer/innenveranlagung. - 1) Arbeiter/innen, Angestellte, Beamte und Beamtinnen. - 2) Pflichtbeiträge für unselbständig Erwerbstätige, ohne Ruhegenuss der Beamt/innen sowie ohne (steuerfinanzierte) Beiträge für Teilversicherte gem. § 3 Abs. 1 Z.2 APG. - 3) Arbeiter, Angestellte. - 4) Ohne Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall, ohne Dienstgeberabgabe für geringfügig Beschäftigte. - 5) Pflichtbeiträge der Dienstgeber/innen; WIFO-Berechnung und Schätzung. - 6) Nur USB, ohne Übertragung aus Altsystem, ohne Abfertigung alt (nicht mehr verfügbar). Auswirkung auf AN/AG-Quoten 3 Zehntel. - 7) Kammerumlage 2. Ohne Grundumlage zur Finanzierung der Fachgruppen und -verbände und ohne Kammerumlage 1 zur Finanzierung der Wirtschaftskammern.

3.2.1.2 Umweltsteuern

Abbildung 9 enthält im Durchschnitt der Jahre 2015/2019 die Einnahmen aus Umweltsteuern in Österreich im Vergleich zu den übrigen EU-Ländern sowie zum EU28-Durchschnitt als Anteil an den Gesamtabgabeneinnahmen. In Österreich trugen Umweltsteuern¹³⁾ im betrachteten Zeitraum durchschnittlich 5,5% zum gesamten Abgabenaufkommen bei, in der EU28 waren es 7,4%. Österreich befindet sich gemessen an diesem Indikator an der sechstletzten Stelle in der EU. Gemessen am BIP liegt Österreich im betrachteten Fünfjahreszeitraum 2015/2019 mit 2,3% ebenfalls unter dem EU28-Durchschnitt, der sich auf 2,6% des BIP beläuft (Abbildung 9). Mit den Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung, die sich im Vollausbau (2025) auf 0,3% des BIP belaufen werden, würde Österreich somit den EU28-Durchschnitt des Jahres 2019 erreichen. Freilich werden auch in den EU-Ländern sukzessive CO₂-Preise eingeführt (z.B. Deutschland und Niederlande 2021) bzw. sind Erhöhungen der CO₂-Preise in bereits bestehenden Bepreisungssystemen zu erwarten.

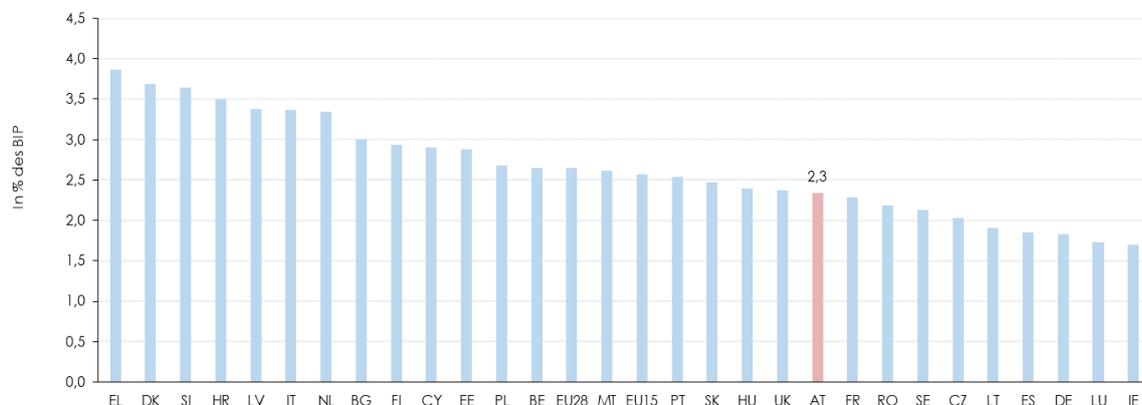
Abbildung 9: Umweltsteuern in % der Gesamtabgaben, Durchschnitte 2015/2019



Q: Eurostat, Gesamtabgaben ohne imputierte Sozialbeiträge.

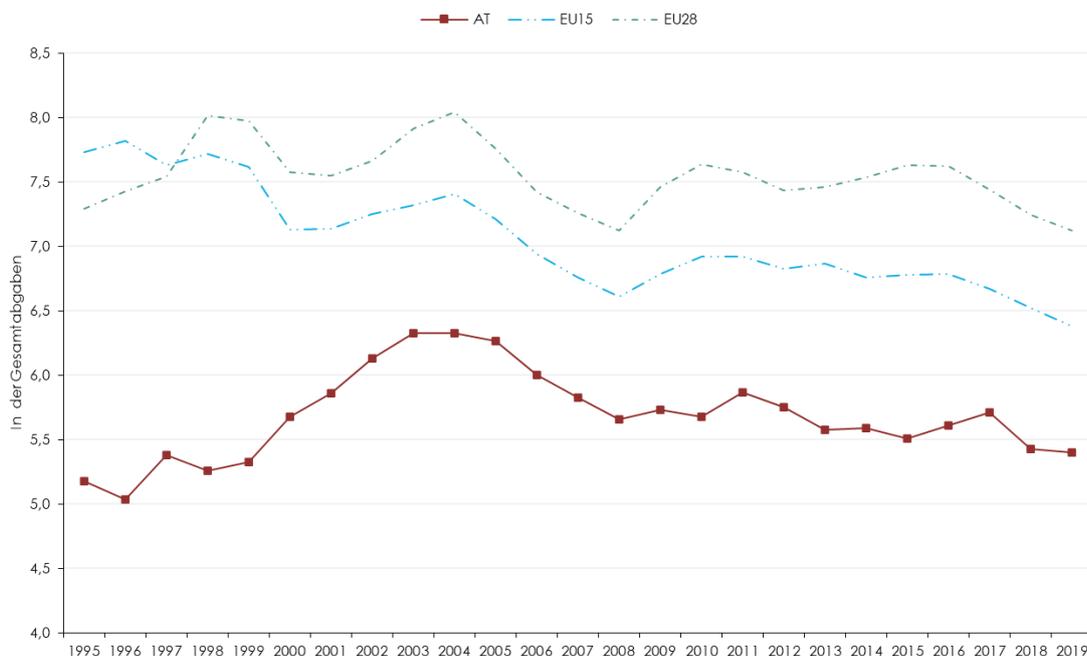
¹³⁾ In Österreich haben die Mineralölsteuer mit 4,5 Mrd. €, gefolgt von der motorbezogenen Versicherungssteuer (2,5 Mrd. €), der Energieabgabe (rund 0,9 Mrd. €) sowie der Grundsteuer B mit knapp 0,7 Mrd. € die größten Anteile am Gesamtvolumen von rund 9,8 Mrd. € an umweltbezogenen Steuern, nämlich rund 87%. Die übrigen Anteile entfallen auf die Normverbrauchsabgabe, die Kfz-Steuern, die Flugticketabgabe, den Alllastenbeitrag, die Bodenwertabgabe, diverse Landesabgaben sowie die Emissionszertifikate.

Abbildung 10: Umweltsteuern in % des BIP, Durchschnitt 2015/2019



Q: Eurostat.

Abbildung 11: Umweltsteuern in % der Gesamtabgaben, 1995 bis 2019



Q: Eurostat, Gesamtabgaben ohne imputierte Sozialbeiträge.

3.2.2 Reformbedarf im österreichischen Abgabensystem

Die in den vorhergehenden Abschnitten dargestellten Daten zeigen mehrere strukturelle Ungleichgewichte im österreichischen Abgabensystem, aus denen sich ein entsprechender Reformbedarf ergibt (vgl. z.B. Köppl – Schratzenstaller, 2015B). Arbeitseinkommen unterliegen einer hohen und teilweise steigenden Abgabenlast, vor allem im unteren und mittleren Einkommensbereich. Dies gilt einerseits aus Sicht der Unternehmen, die mit einem hohen Anteil von arbeitsbezogenen Abgaben an den Arbeitskosten konfrontiert sind. Andererseits ist auch für Arbeitnehmer/innen die Grenz- und Durchschnittsbelastung der Arbeitseinkommen hoch. In diesen

unteren und mittleren Einkommensbereichen reagieren Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage besonders sensibel auf arbeitsbezogene Abgaben bzw. deren Veränderung. Das hohe Gewicht arbeitsbezogener Abgaben ist auch aus Genderperspektive problematisch, da das Arbeitsangebot von Frauen mit Kindern besonders stark auf (steuerinduzierte) Veränderungen der Nettolöhne reagiert¹⁴). Die geplante Steuerreform 2022/24 setzt einige Schritte zur Reduktion der Abgabenbelastung in allen Einkommensbereichen: So werden die unteren Einkommen bis zu einem monatlichen Bruttoeinkommen von 2.500 € durch eine gestaffelte Senkung der Krankenversicherungsbeitragssätze entlastet. Arbeitnehmer/innen ab einem zu versteuernden Jahreseinkommen¹⁵) von 18.000 € (derzeit rund 1.750 € brutto p.m.) profitieren von einer Reduktion des Tarifsatzes in der zweiten Tarifstufe der Lohnsteuer von 35% auf 30%; Arbeitnehmer/innen oberhalb eines zu versteuernden Jahreseinkommens von 31.000 € (derzeit rund 3.150 € p.m.) werden durch die Reduktion des Tarifsatzes in der dritten Tarifstufe von 42% auf 40% entlastet. Für die Körperschaftsteuerpflichtigen Unternehmen wird die Körperschaftsteuer in zwei Stufen (2023 und 2024) auf 24% bzw. 23% gesenkt. Die einkommensteuerpflichtigen Unternehmen profitieren von einer Erhöhung des Gewinnfreibetrages von 13% auf 15%. Alle Unternehmen können den geplanten Gewinnfreibetrag in Anspruch nehmen. Eine Senkung der Lohnnebenkosten für die Unternehmen ist jedoch nicht vorgesehen.

Gleichzeitig ist das Gewicht umweltbezogener Abgaben in Österreich unterdurchschnittlich hoch und tendenziell rückläufig. Ihre Erhöhung im Rahmen einer ökosozialen Abgabenreform, die Emissionen und Umweltverbrauch schrittweise höher besteuert und die erzielten zusätzlichen Einnahmen zur Reduktion von arbeitsbezogenen Abgaben verwendet, kann gleichzeitig positive Beschäftigungs- und Klima- bzw. Umweltwirkungen ("doppelte Dividende"¹⁶) erreichen. Die soeben vereinbarte Steuerreform 2022/24 sieht die Einführung einer CO₂-Bepreisung vor, die aufgrund der moderaten CO₂-Preise jedoch nur Einnahmen in relativ begrenzter Höhe erbringen wird. Die Einnahmen werden im Wesentlichen für einen pauschalen Klimabonus, der an die gesamte Bevölkerung ausgezahlt wird und je nach Verfügbarkeit öffentlicher Verkehrsmittel zwischen 100 € und 200 € jährlich pro Erwachsenen (plus 50% pro Kind) beträgt, verwendet; nicht für eine Senkung der arbeitsbezogenen Abgaben.

Zusätzliche Spielräume zur Entlastung der Arbeitseinkommen kann eine Stärkung bestimmter vermögensbezogener Steuern (Grundsteuer, Erbschafts- und Schenkungssteuer), die im Vergleich zu Abgaben auf Arbeit relativ wachstums- und beschäftigungsfreundlich sind¹⁷), schaffen. Nicht zuletzt kann eine umfassende Überprüfung und Einschränkung der umfangreichen Ausnahmen in Einkommensteuer und Umsatzsteuer die Senkung der nominellen Steuersätze ermöglichen. Diese Optionen spielen in der geplanten Steuerreform 2022/24 allerdings keine Rolle.

¹⁴) Vgl. für einen Überblick über die relevante empirische Literatur sowie Regelungen im österreichischen Abgabensystem, die sich dämpfend auf das Arbeitsangebot von Frauen auswirken, *Dellinger – Schratzenstaller* (2017).

¹⁵) Darunter ist das steuerlich relevante Jahreseinkommen zu verstehen, welches die Basis für die Tarifbesteuerung ist.

¹⁶) Vgl. für internationale empirische Evidenz zu Ökosteuerreformen und eine etwaige doppelte Dividende *Köppl – Schratzenstaller* (2021).

¹⁷) Vgl. z.B. *Arnold et al.* (2011) oder *Acosta-Ormaechea – Yoo* (2012).

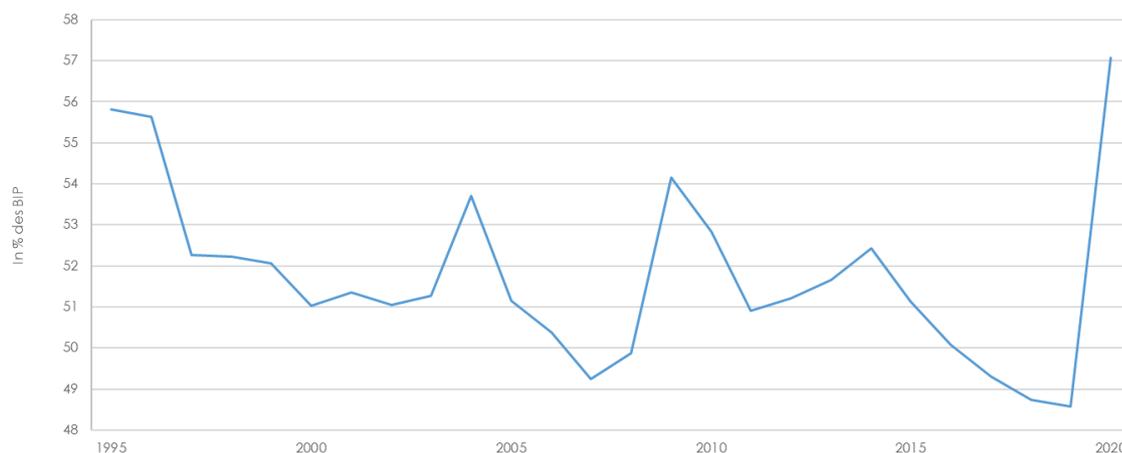
4. Staatsausgabenstrukturen und Effizienz der staatlichen Leistungserbringung

4.1 Gesamtausgabenentwicklung

Die Entwicklung der Staatsausgaben in % des BIP in Österreich über den Zeitraum 1995-2020 ist in Abbildung 12 illustriert. Zwischen 1995 und 2007 ist die Ausgabenquote, auch als Folge von budgetären Ausgliederungen, von knapp 55,8% auf 49,2% gesunken. Die Finanzkrise von 2008 und vor allem die aus Bankenrettungspaketen resultierenden Belastungen für die öffentlichen Haushalte ließen die Staatsausgaben 2009 erneut auf 54,2% des BIP anwachsen. Eine höhere Budgetdisziplin, die günstige Zinslandschaft und eine positive gesamtwirtschaftliche Entwicklung trugen dazu bei, dass die Staatsausgabenquote bis 2019 auf 48,6% des BIP gesenkt wurde¹⁸⁾.

Die COVID-19-Krise und die einher gehenden gesundheitspolitischen Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie führten zu einem massiven Einbruch der Wirtschaftsleistung, verbunden mit umfangreichen fiskalischen Unterstützungsleistungen, die die ökonomischen und sozialen Folgen der Krise teilweise abfedern konnten. Im Ergebnis stiegen die Ausgaben gegenüber 2019 um mehr als 23,4 Mrd. € auf ein Rekordniveau von 57,1% des BIP.

Abbildung 12: Staatsausgabenquote Österreichs in % des BIP, 1995 bis 2020



Q: Statistik Austria.

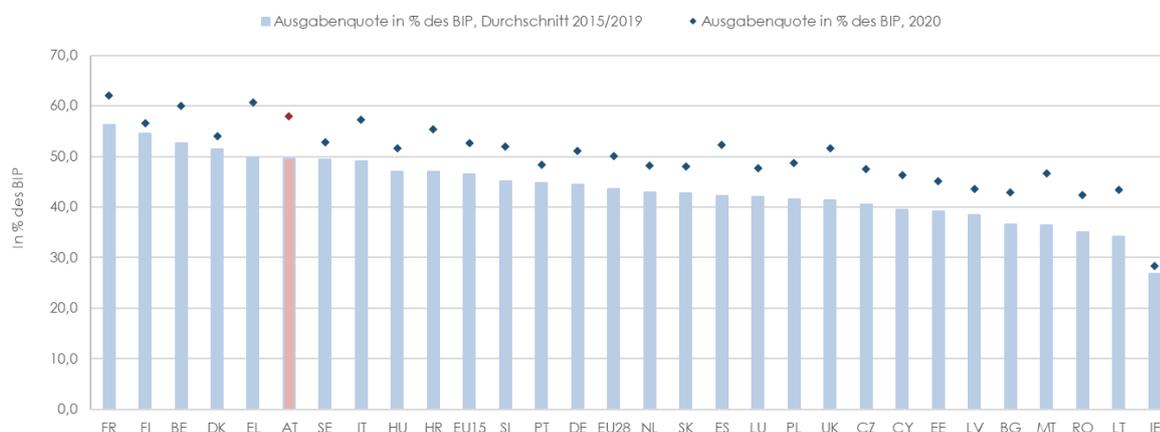
Österreich befindet sich, trotz eines merklichen Abwärtstrends in den Jahren 2015-2019, immer noch unter den europäischen Ländern mit der höchsten Ausgabenquote (Abbildung 13). Im Durchschnitt der Jahre 2015/19 beliefen sich die Staatsausgaben in Österreich auf 49,6% des BIP. Der ungewichtete Mittelwert der Ländergruppe EU27 (plus Island, Norwegen und Schweiz) liegt bei einer Ausgabenquote von 43,1% des BIP¹⁹⁾. Auch ist eine ausgeprägte Variation der Quoten im internationalen Vergleich erkennbar; zwischen den Ausgabenquoten von Frankreich (56,2%) und Irland (26,7%) liegen nahezu 30 Prozentpunkte Unterschied. Abbildung 13 illustriert zudem, dass die Ausgabenquoten im Krisenjahr 2020 ausnahmslos und teils sehr deutlich über den

¹⁸⁾ Zur generellen Aussagekraft und internationalen Vergleichbarkeit von Staatsquoten siehe etwa Schratzenstaller (2013).

¹⁹⁾ BIP-gewichtete Mittelwerte, z.B. der EU27, spiegeln vor allem die Ausgabenquoten der großen Mitgliedsländer wider.

Durchschnittswerten der Vorjahre liegen. Dies ist nicht nur höheren Staatsausgaben, sondern auch dem überall geschrumpften BIP geschuldet ("Nennereffekt").

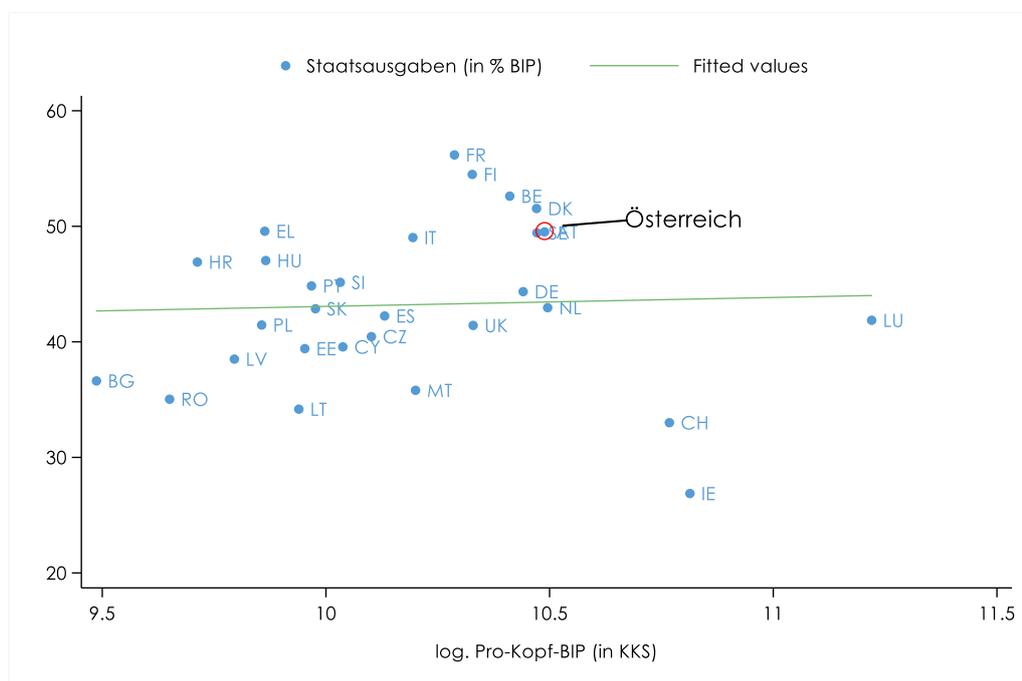
Abbildung 13: Staatsausgabenquote in % des BIP, Durchschnitt 2015/2019, Vergleich mit 2020



Q: Europäische Kommission (2021A), WIFO-Zusammenstellung.

Abbildung 14 stellt Staatsausgabenquoten 2015/2019 dem kaufkraftadjustierten BIP pro Kopf des Jahres 2015 (in logs) gegenüber, welches als grobes Maß für den Entwicklungsstand einer Volkswirtschaft angesehen werden kann. Während bei Einbeziehung des gesamten Ländersamples kein Zusammenhang zwischen diesen Größen sichtbar wird, findet sich eine positive Beziehung zwischen Ausgabenquote und Pro-Kopf-Wirtschaftsleistung, wenn die Schweiz, Luxemburg und Irland aus der Stichprobe genommen werden. Allerdings ist damit ohnehin noch keine Aussage über die Kausalitätsrichtung und die möglichen Quellen des Zusammenhangs zulässig. Einige theoretische Ansätze betonen die Idee, dass mit wachsendem Wohlstand die Nachfrage der Bevölkerung nach bestimmten öffentlichen Leistungen zunehmen würde ("Wagner'sches Gesetz"; vgl. z.B. Peacock – Scott, 2000; Afonso – Alves, 2017; Irlandoust, 2019); andere sehen eher einen Zusammenhang, der von der Qualität des staatlichen Güterangebots auf die ökonomische Prosperität des Landes wirkt. Vorstellbar ist überdies, dass sowohl Pro-Kopf-Einkommen als auch die Höhe der Staatsausgaben von anderen sozio-ökonomischen (z.B. demographischen) Faktoren getrieben werden. Insgesamt findet sich kaum robuste empirische Evidenz für einen positiven Zusammenhang zwischen der Höhe der Staatsausgaben und den Pro-Kopf-Einkommen in entwickelten Volkswirtschaften (vgl. die Diskussion bei Shelton, 2007; Bergh – Henreksson, 2011; Colombier, 2015; Bergh – Björnskov, 2020).

Abbildung 14: Staatsausgabenquote in % des BIP, Durchschnitt 2015/2019 vs. BIP pro Kopf (2015)



Q: Eurostat, WIFO-Berechnungen.

4.2 Produktive und nicht-produktive Staatsausgaben?

Die jüngere empirische Literatur legt den Fokus der Betrachtungen mehr auf die Zusammensetzung als auf die Gesamthöhe der Staatsausgaben. Die Vorstellung ist, dass die Struktur der öffentlichen Ausgaben die Leistungsfähigkeit des Staatssektors auf unterschiedliche Weise beeinflusst. Ein vergleichsweise hoher Budgetanteil nicht-diskretionärer Ausgaben schmälert die wirtschafts- und finanzpolitischen Spielräume des Staates und begrenzt damit einerseits die Möglichkeiten einer zielgerichteten und schnellen Politikreaktion auf kurzfristige Entwicklungen. Andererseits beeinflussen die Ausgabenstrukturen unmittelbar und mittelbar die gesamtwirtschaftliche Produktivität und mithin auf längere Sicht das Wohlstandsniveau.

Kern der endogenen Wachstumsmodelle ist, dass vor allem jene Staatsausgaben, die direkt oder als öffentliche Vorleistungen in die Produktionsfunktion privater Unternehmen eingehen und die Rahmenbedingungen des ökonomischen Handelns stabilisieren, positiven Einfluss auf das längerfristige Wachstum haben (Barro, 1990; Gemmill – Kneller – Sanz, 2011; Acosta-Ormaechea – Morozumi, 2017). Empirische Befunde deuten grundsätzlich darauf hin, dass zukunftsorientierte öffentliche Ausgaben in der Tendenz eher wachstumsfördernd sind, während andere Staatsausgabenkategorien weniger oder keine (direkten) Effekte auf Produktivität und Wirtschaftswachstum haben. Bei den Betrachtungen von Ausgabenstrukturen wird meist eine Sichtweise eingenommen, wie sie – allerdings nicht vollständig deckungsgleich – in der funktionalen Klassifikation und Abgrenzung der Staatsausgaben ("Classification of Functions of Government", COFOG) vorzufinden ist:

- Weitgehend unstrittig dürfte sein, dass Ausgaben für die Bereitstellung der grundlegenden Schutzfunktionen des demokratischen Rechtsstaates eine notwendige Voraussetzung für ein

funktionierendes Gemeinwesen sind, ohne das eine langfristige prosperierende Wirtschaft nicht möglich ist.

- Nach gängigen Vorstellungen sind Ausgaben für den Ausbau und die Erhaltung der Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur wesentliche Wachstumstreiber, nicht aber öffentliche Investitionen insgesamt. Mit Blick auf die klimapolitischen Herausforderungen sind die Funktionsbereiche Umweltschutz, ggf. Wohnungswesen und kommunale Dienste ebenfalls als zukunftsorientierte Ausgaben einzustufen.
- Empirische Analysen jüngerer Zeit haben vor allem öffentliche Ausgaben für Bildung sowie für Forschung und Entwicklung als ausschlaggebende Faktoren für das Wachstumspotential gerade in hochentwickelten Volkswirtschaften im Blick. Ein modern ausgebautes Gesundheitswesen kann ebenfalls zur Humankapitalqualität und zum Wachstum beitragen.
- Weit umstrittener ist in der empirischen Literatur, ob der öffentliche Sektor durch spezielle sektorale Förderungen das Wachstumspotential verbessert oder ob die strukturkonservierenden Effekte sektorspezifischer Interventionen, die langfristig das Wachstumspotential dämpfen könnten, möglicherweise überwiegen.
- Ausgaben für die soziale Sicherung sind zentrales Element aller europäischen Wohlfahrtsstaaten. Auf der einen Seite tragen soziale Absicherung und die Verringerung von Einkommensungleichheit zur Stabilisierung und zum sozialen Frieden in der Gesellschaft bei (Schäfer, 2010) und wirken dadurch indirekt positiv auf Produktivität und Wachstumspotentiale. Höhere Ausgaben für Familien und Kinder können die Erwerbsbeteiligung vor allem von Frauen steigern und tragen positiv zum langfristigen Wachstum bei²⁰⁾. Auf der anderen Seite verringert ein überdimensionierter Umverteilungsstaat Leistungsanreize bei Transferempfängern und Transferzahlern, wenngleich die Anreize beträchtlich von der konkreten Ausgestaltung der Sozialleistungen bestimmt werden. Beträchtliche Teile der Sozialschutzausgaben sind dabei vergangenheitsbezogen (Alterssicherung) und beruhen auf früheren politischen Entscheidungen und Rechtsansprüchen, oder wirken überwiegend (nur) kurativ.
- Zinsausgaben für die Bedienung der Staatsschulden sind grundsätzlich als rein vergangenheitsbezogen einzustufen, ungeachtet der Art der ursprünglich defizitfinanzierten Ausgaben.

²⁰⁾ Die These vom "Sozialstaat als Produktivfaktor" bezieht sich allerdings nicht nur auf Teile der Sozialschutzausgaben, sondern rechnet auch Bildungs- und Gesundheitsausgaben mit ein, die hier gesondert betrachtet werden.

Übersicht 5: Bestandteile der produktiven und nicht-produktiven öffentlichen Ausgaben

Ausgabenart (theoretisch)	Ausgabenart (SNA, COFOG)	Anmerkungen zu produktiven Wirkungen
Produktiv		
Staatliche Kernaufgaben	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Allgemeine öffentliche Verwaltung ▪ Öffentliche Ordnung und Sicherheit ▪ Verteidigung 	<p>Grundlegende Dienstleistungen zur Sicherung/Organisation der Demokratie und öffentlichen Verwaltung</p> <p>Inkludiert Ausgaben für Polizei, Gerichte, usw.</p> <p>Wachstumseffekte sind fraglich, abhängig vom externen Gefahrenpotential</p>
Infrastrukturausgaben	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wirtschaftliche Angelegenheiten ▪ Wohnungswesen und kommunale Einrichtungen ▪ Umweltschutz 	<p>Investitionen in Transport und Kommunikation sowie andere Infrastrukturdienstleistungen</p> <p>Überwiegend Ausgaben für lokale Infrastruktur (z.B. Wasserversorgung)</p> <p>Wachstumseffekte sind umstritten</p>
Meritorische Güter/ Externalitäten	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bildung ▪ Gesundheit 	<p>Erhöht Arbeitsproduktivität, könnte aber prinzipiell auch privat organisiert werden</p> <p>Erhöht Arbeitsproduktivität, könnte aber prinzipiell auch privat organisiert werden</p>
Nicht-produktiv		
Umverteilung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wirtschaftliche Dienstleistungen ▪ Soziale Sicherung 	<p>Sektorale Förderungen, oftmals mit verhärteten Effekten, obschon einige Formen der horizontalen Förderung (F&E-Aufwendungen) produktivitätssteigernd sind</p> <p>Grundlegende Maßnahmen zur sozialen Sicherung können produktiv wirken, wenn es den Arbeitsmarkt stärkt und soziale Spannungen reduziert</p>
Andere	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion 	<p>Mögliche positive indirekte Wachstumseffekte über die Gesundheitsschiene</p>
Kapitaldienst	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zinszahlungen 	<p>Ausschließlich vergangenheitsbezogene Ausgaben</p>

Q: Pitlik – Schratzenstaller (2011), basierend auf Gemmel – Kneller – Sanz (2011). Ergänzt um Semmler et al. (2007); Barrios – Schaechter (2008).

Die in der Literatur identifizierten Zusammenhänge zwischen staatlichen Ausgabenstrukturen und längerfristiger wirtschaftlicher Entwicklung sind überaus komplex und häufig auch von weiteren sozio-ökonomischen und institutionellen Faktoren abhängig. Darüber hinaus vernachlässigt die Einordnung in produktive/nicht-produktive Ausgabenkategorien, dass bestimmten Ausgaben andere Ziele als wirtschaftliches Wachstum zugrunde liegen. Insofern kann ein "Weniger" an Wachstum gewünscht sein, wenn dadurch ein "Mehr" an anderen Zielvorstellungen (z.B. eine gleichmäßigere Einkommensverteilung oder eine bessere Umweltqualität) erreicht werden kann. Die Kategorisierung der Staatsausgaben nach "Wachstumsfreundlichkeit" erfüllt insofern vor allem den Zweck, mögliche Zielkonflikte mit dem Ziel eines langfristigen wirtschaftlichen Wachstums aufzuzeigen. Generell gilt freilich für alle betrachteten Ausgabenkategorien, dass

- mit immer höheren Ausgaben die marginalen Effekte der produktiven Staatsausgaben abnehmen dürften. Bei einem bereits sehr hohen Ausgangsniveau sind zusätzliche Ausgaben vermutlich in geringerem Maße sozial produktiv;
- die technische Effizienz der staatlichen Leistungserbringung beträchtlichen Einfluss auf die soziale Produktivität der Ausgaben hat. Ungeeignete institutionelle (Governance-) Strukturen beeinträchtigen die positiven Wirkungen produktiver Staatsausgaben und verstärken negative Effekte nicht-produktiver Ausgabenkategorien.

Vor diesem Hintergrund wird nachfolgend eine Darstellung der Ausgabenstrukturen im internationalen Vergleich vorgenommen und in diesem Zusammenhang die Position Österreichs beleuchtet. Die Studie beruht primär auf COFOG-Daten, die von Eurostat bereitgestellt werden, jedoch zum Zweck der hier vorgenommenen Analyse bisweilen anders gegliedert werden. Zum Zeitpunkt der Fertigstellung der Arbeit lagen für die meisten Länder noch keine Daten für 2020 vor. Aus diesem Grund – und weil das Krisenjahr 2020 in jedem Falle als „Ausreißer“ einzustufen ist – beziehen sich die international vergleichenden Betrachtungen auf Länderdurchschnitte über die Fünfjahresperiode 2015/2019.

4.3 Ausgabenstrukturen in Österreich im internationalen Vergleich

4.3.1 Überblick und Datengrundlage

Die Gliederung der Staatsausgaben nach COFOG kennt zehn große funktionale Hauptkategorien ("divisions"), die ihrerseits zwischen 5 und 9 Subkategorien ("groups") umfassen. Die Abgrenzung des Staatssektors (vs. privater Sektor) und der ökonomischen Ausgabenkategorien (z.B. Personalausgaben, Investitionen, Transfers, etc.) folgt den Definitionen des Europäischen Systems der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ESVG 2010.

Übersicht 6 zeigt die Entwicklung der Gesamtausgaben (in % des BIP) des Staatssektors in Österreich in den zehn Hauptkategorien und einiger ausgewählter Subkategorien. Dargestellt sind jeweils Fünfjahresdurchschnitte. Zwischen 2000/2004 und 2015/2019 ist ein moderater Rückgang der Gesamtausgaben von 51,7% des BIP auf 49,5% sichtbar. Dabei ist auch eine Anpassung der Ausgabenstrukturen zu beobachten.

Die Ausgaben für Allgemeine öffentliche Verwaltung sind von 8,1% des BIP auf 6,2% zurückgegangen. Der Rückgang ist jedoch überwiegend den deutlich sinkenden Zinsausgaben von 3,6% auf 2,0% geschuldet. Vom Gesamtausgabenrückgang in Höhe von 2,2 Prozentpunkten entfallen somit 1,6 Prozentpunkte auf die verringerten Zinsausgabenquoten.

Geschrumpft in Relation zur Wirtschaftsleistung sind auch die Ausgaben in den meisten anderen Hauptkategorien, einschließlich des Bildungswesens. Einzig die Hauptkategorien Wirtschaftliche Angelegenheiten (von 5,8% auf 5,9%) und vor allem das Gesundheitswesen (von 7,3% auf 8,2%) verzeichnen einen Ausgabenanstieg im Verhältnis zum BIP.

Ausgabenkategorien in der Classification of Functions of Government (COFOG)

Die COFOG-Gliederung unterteilt die Staatsausgaben in zehn sogenannte funktionale Abteilungen (*divisions*):

Allgemeine öffentliche Verwaltung (GF01)

Allgemeine öffentliche Verwaltung beinhaltet Ausgaben für die Legislativ- und Exekutivorgane, Finanz- und Steuerwesen, auswärtige Angelegenheiten und für internationale Wirtschaftshilfe. Ferner werden allgemeine Dienste (allgemeine Personalverwaltung, statistische Dienste) und Grundlagenforschung erfasst, die keiner anderen COFOG-Division zugeordnet werden können. Zinsausgaben werden ebenfalls hier gebucht.

Verteidigung (GF02)

Diese COFOG-Abteilung beinhaltet die Ausgaben für militärische und zivile Verteidigung sowie Militärhilfe für das Ausland.

Öffentliche Ordnung und Sicherheit (GF03)

Die Ausgabenkategorie Öffentliche Sicherheit beinhaltet Ausgaben für Polizei, Feuerwehr, Gerichte und Justizvollzug.

Wirtschaftliche Angelegenheiten (GF04)

Diese Kategorie beinhaltet die Ausgaben für allgemeine Infrastrukturpolitiken (Verkehr, Kommunikation) und sektorale Politiken (Landwirtschaft, Bergbau, Energieerzeugung) sowie allgemeine Ausgaben für Handel und Arbeitsmarktpolitik.

Umweltschutz (GF05)

Hierunter fallen die Ausgaben für die Abfallwirtschaft (einschließlich Abwasserwirtschaft), die Vermeidung und Beseitigung von Umweltverunreinigungen sowie für den Arten- und Landschaftsschutz.

Wohnungswesen und kommunale Gemeinschaftsdienste (GF06)

Hierbei handelt es sich um Ausgaben für Wohnungswesen, Raumplanung und wichtige kommunale Infrastrukturleistungen (Wasserversorgung, Straßenbeleuchtung).

Gesundheitswesen (GF07)

Enthalten sind Ausgaben für medizinische Erzeugnisse, Geräte und Ausrüstungen, ambulante Behandlungen, stationäre Behandlungen und den öffentlichen Gesundheitsdienst.

Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion (GF08)

Hierunter werden staatliche Ausgaben für Freizeitgestaltung und Sport, Kultur, Rundfunk- und Verlagswesen sowie religiöse Angelegenheiten gebucht.

Bildungswesen (GF09)

Darunter fallen Ausgaben der verschiedenen Ebenen der formalen Bildung (Elementar- und Primärbereich, Sekundarbereich, postsekundärer nicht tertiärer Bereich, Tertiärbereich) sowie Hilfsdienstleistungen.

Soziale Sicherung (GF10)

Beinhaltet Ausgaben in Subkategorien Krankheit und Erwerbsunfähigkeit, Alter, Hinterbliebene, Familien und Kinder, Arbeitslosigkeit, Wohnraum und sonstige soziale Hilfe. Nicht dazu zählen medizinische Waren und Dienstleistungen, die für Empfänger von Geld- oder Sachleistungen bereitgestellt werden.

In allen COFOG-Abteilungen werden die jeweils zurechenbaren Aufwendungen für angewandte F&E gebucht.

Übersicht 6: Staatsausgaben in % des BIP nach COFOG-Hauptkategorien

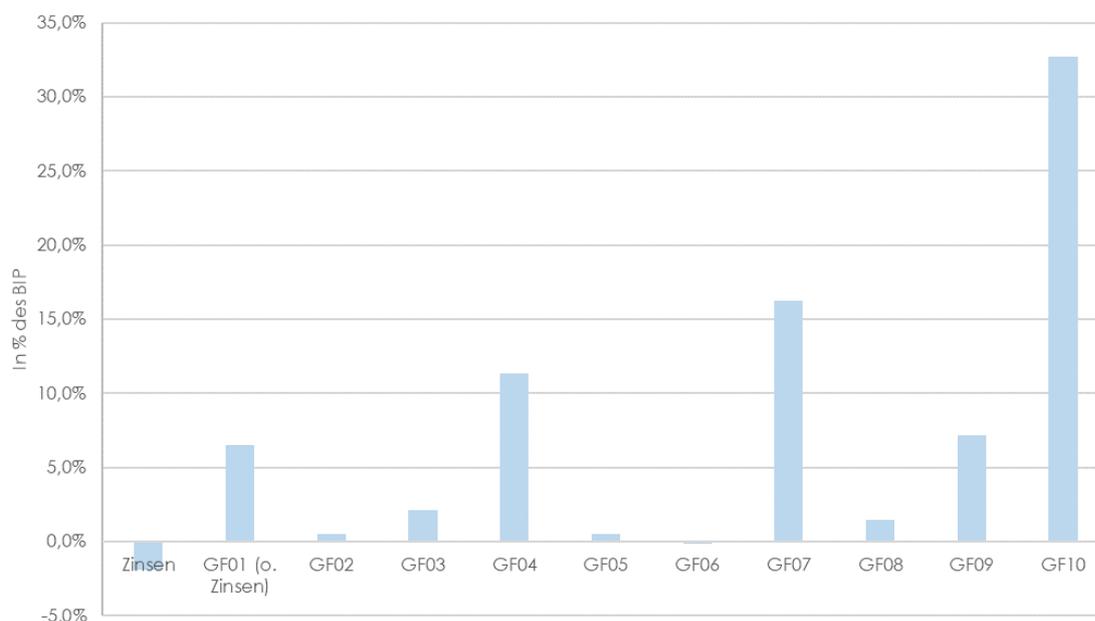
Ausgabenkategorie	2000/2004	2005/2009	2010/2014	2015/2019
	In % des BIP			
Allgemeine öffentliche Verwaltung	8,1	7,6	7,3	6,2
<i>davon: Zinsausgaben</i>	3,6	3,3	2,9	2,0
<i>davon: Allg. Verwaltung ohne Zinsausgaben</i>	4,5	4,3	4,4	4,1
Verteidigung	0,8	0,8	0,6	0,6
Öffentliche Ordnung und Sicherheit	1,4	1,4	1,3	1,3
Wirtschaftliche Angelegenheiten	5,8	6,6	6,5	5,9
Umweltschutz	0,5	0,5	0,5	0,4
Wohnungswesen, kommunale Einrichtungen	0,5	0,4	0,4	0,3
Gesundheitswesen	7,3	7,5	7,8	8,2
Kultur, Sport, Religion, Freizeit	1,4	1,4	1,3	1,2
Bildungswesen	5,1	4,8	5,0	4,8
Soziale Sicherung	20,8	20,1	21,2	20,6
Gesamtausgaben	51,7	51,0	51,8	49,5

Q: Eurostat, WIFO-Berechnungen.

Es zeigt sich ferner, dass die Ausgaben für Soziale Sicherung vor allem in den Jahren der Finanzkrise 2009ff. höher als im langfristigen Mittel waren; ähnliches gilt für die Wirtschaftlichen Angelegenheiten, wobei der Anstieg stark von Bankenhilfspaketen getrieben wurde.

Die nominellen Gesamtausgaben sind zwischen 2000 (109,0 Mrd. €) und 2019 (192,5 Mrd. €) um 76,6% angestiegen. Die Beiträge der einzelnen Hauptkategorien zum Gesamtausgabenwachstum in diesem Zeitraum sind in Abbildung 15 illustriert. Hohe Wachstumsbeiträge kommen aus den größeren Bereichen Soziale Sicherung (32,7%), Gesundheit (16,3%), Wirtschaftliche Angelegenheiten (11,3%), Bildungswesen (7,2%) und Allgemeine Öffentliche Verwaltung (ohne Zinsen) (6,5%). Damit gehen nahezu drei Viertel des nominellen Gesamtausgabenwachstums auf den Zuwachs bei Ausgaben für Soziale Sicherung, Gesundheit und Bildung zurück.

Abbildung 15: Beiträge der COFOG-Ausgabenkategorien zum Gesamtausgabenwachstum 2000-2019



Q: Eurostat, WIFO-Berechnungen.

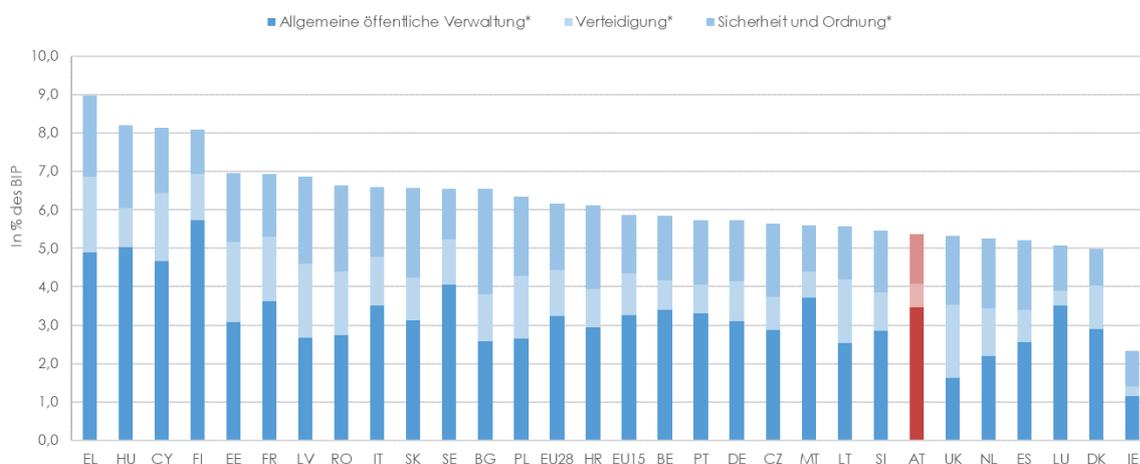
4.3.2 Staatliche Kernfunktionen: Allgemeine öffentliche Verwaltung, Verteidigung, öffentliche Ordnung und Sicherheit

Als Kernbereiche staatlicher Aktivitäten werden üblicherweise die Funktionen Öffentliche Ordnung und Sicherheit, Verteidigung und allgemeine öffentliche Verwaltung angesehen. Dabei ist jedoch besonders die Zusammensetzung der COFOG-Kategorie GF01 allgemeine Verwaltung vergleichsweise heterogen (siehe Box). Für die internationale Gegenüberstellung werden die dort verbuchten Zinsaufwendungen (Staatschuldentransaktionen), die Forschungsausgaben sowie die Wirtschaftshilfe für das Ausland herausgerechnet²¹⁾.

In der Gesamtsumme der Ausgaben für staatliche Kernfunktionen liegt Österreich mit 5,4% des BIP unterhalb des ungewichteten EU28-Durchschnitts (6,2%). Dabei liegen die Ausgaben für Verteidigung (0,6%) und öffentliche Sicherheit und Ordnung (1,3%) deutlich unterhalb des EU28-Durchschnitts, wogegen die um Forschung, Zinsen und internationale Wirtschaftshilfe bereinigten Aufwendungen für die Allgemeine öffentliche Verwaltung mit 3,5% des BIP den EU28-Durchschnitt (3,2%) übersteigen.

²¹⁾ Die Forschungsausgaben und die Wirtschaftshilfen werden später gesondert betrachtet und daher für die Allgemeine Verwaltung ausgeklammert.

Abbildung 16: Ausgaben für staatliche Kernfunktionen in % des BIP, Durchschnitt 2015/2019



Q: Eurostat, WIFO-Berechnungen. * in der Abgrenzung ohne Forschungsausgaben, Zinsausgaben, und internationale Wirtschaftshilfen.

Legt man die Governance Indicators der Weltbank als Maßstab für die Qualität der Verwaltung und des Apparates der inneren Sicherheit zugrunde, so wird die Leistungsqualität des österreichischen Staates mit Blick auf die Erfüllung der staatlichen Kernaufgaben durchaus positiv eingeschätzt, wenngleich man sich unterhalb der Spitzengruppe der skandinavischen Länder und der Schweiz befindet²²⁾.

4.3.3 Öffentliche Infrastruktur und Umweltschutz

Traditionell werden in der Literatur vor allem die öffentlichen Brutto-Investitionen als produktive Staatsausgaben angesehen. Freilich zeigt die Diskussion, dass weder alle staatlichen Investitionsausgaben als produktivitätssteigernde Infrastrukturinvestitionen angesehen werden können, noch dass – als Konsequenz von budgetären Ausgliederungen und neuen Finanzierungsmodellen – die Infrastrukturinvestitionen bestimmter öffentlicher Unternehmen (z.B. ASFINAG) dem Staatssektor in ESGV-Abgrenzung zugerechnet werden (Välilä et al, 2005). Investitionszuschüsse und Subventionen des Staates können dann ebenso der Bereitstellung und der Instandhaltung der öffentlichen Infrastruktur dienen und sind als ‚produktive Ausgaben‘ zu kategorisieren. Der staatliche Betrieb von Infrastruktureinrichtungen erfordert darüber hinaus Personal- und Sachaufwand, der jedoch traditionell dem (vermeintlich weniger produktiven) öffentlichen Konsum zugerechnet wird (Romp – de Haan, 2007).

Davon ausgehend grenzen wir Ausgaben für öffentliche Infrastruktur und Umweltschutz in einem umfassenderen Konzept ab (‚Infrastrukturausgaben i.w.S.‘), das neben den Investitionen auch Transfers und Staatskonsumausgaben in den funktionalen Aufgabenbereichen Umweltschutz (GF05), Wohnungswesen und kommunale Einrichtungen (GF06) sowie die Subkategorien

²²⁾ Die Worldwide-Governance-Indicators ermöglichen die Bewertung der Qualität von staatlichen Institutionen. Grundlage für den WGI-Index bilden Einschätzungen von Experten aus Unternehmen, NGOs sowie aus dem öffentlichen Sektor. Vgl. Kaufmann et al. (2010). Sie setzen sich zusammen aus Subindikatoren für Mitsprache und Leistungsverantwortung (‚Voice and Accountability‘), Korruptionskontrolle (‚Control of Corruption‘), Effektivität der staatlichen Systeme (‚Government Effectiveness‘), politische Stabilität (‚Political Stability‘), Qualität der Regulierung (‚Regulatory Quality‘) sowie des Rechtsstaatsprinzips (‚Rule of Law‘).

Verkehr, Nachrichtenübermittlung und Energie aus dem Funktionsbereich Wirtschaftliche Angelegenheiten umfasst (Egert et al., 2009)²³).

Abbildung 17 zeigt die so abgegrenzten Infrastrukturausgaben der Länder im Durchschnitt über die Jahre 2015/2019. Im ungewichteten EU28-Mittel beliefen sich die Ausgaben auf 4,2% des BIP. In der weit überwiegenden Zahl der Länder machten die Ausgaben im Bereich Verkehr deutlich über die Hälfte der Infrastrukturausgaben aus. Österreichs budgetäre Infrastrukturausgaben beliefen sich im Betrachtungszeitraum auf 3,6% der BIP, wovon 2,8% auf den Bereich Verkehr entfielen. Damit liegen die Ausgaben für Verkehr über dem EU28-Mittel von 2,5% des BIP, wohingegen die sonstigen Infrastrukturausgaben mit 0,7% des BIP deutlich unter dem EU28-Schnitt liegen. Das trifft besonders auf die Ausgabenbereiche Umweltschutz (0,36%) und Wohnungswesen/kommunale Einrichtungen (0,31%) zu, in denen die österreichischen Staatsausgaben jeweils nur halb so hoch waren wie im Durchschnitt der EU28.

Im Bereich Verkehr spielt freilich eine wesentliche Rolle, ob und inwieweit Eisenbahnunternehmen im Staatssektor oder im Unternehmenssektor klassifiziert werden. In Österreich zählen die ÖBB-Teilunternehmen Infrastruktur und Personenverkehr zum Staat, während ÖBB-Cargo zum Unternehmenssektor gehört. Entsprechend der Zuordnung scheinen auch Personalausgaben und Investitionen im Staats- oder Unternehmenssektor auf. In anderen Ländern sind andere Klassifikationen möglich, was einen Ausgabenvergleich zumindest erschwert (z.B. Heimberger, 2017).

Für die Infrastrukturausgaben der Periode 2015/2019 dürfte überdies relevant sein, wie groß der öffentliche Kapitalstock am Beginn der Periode war und welche Qualität die vorhandene Infrastruktur aufgewiesen hat. Länder, die diesbezüglich einen Nachholbedarf haben, sollten in der Tendenz höhere Ausgaben ausweisen. Abbildung 18 illustriert den erwarteten negativen Zusammenhang zwischen dem Niveau des Pro-Kopf-BIP zu Kaufkraftparitäten (in logs, Jahr 2015) als Maßstab für das relative Entwicklungsniveau des Landes, und der Höhe der Infrastrukturausgaben. Länder mit höheren Pro-Kopf-Einkommen weisen in der Folgeperiode geringere Ausgaben aus, und umgekehrt. Österreich liegt dabei nahe an jenem Ausgabeniveau, das vom Entwicklungsstand zu erwarten wäre.

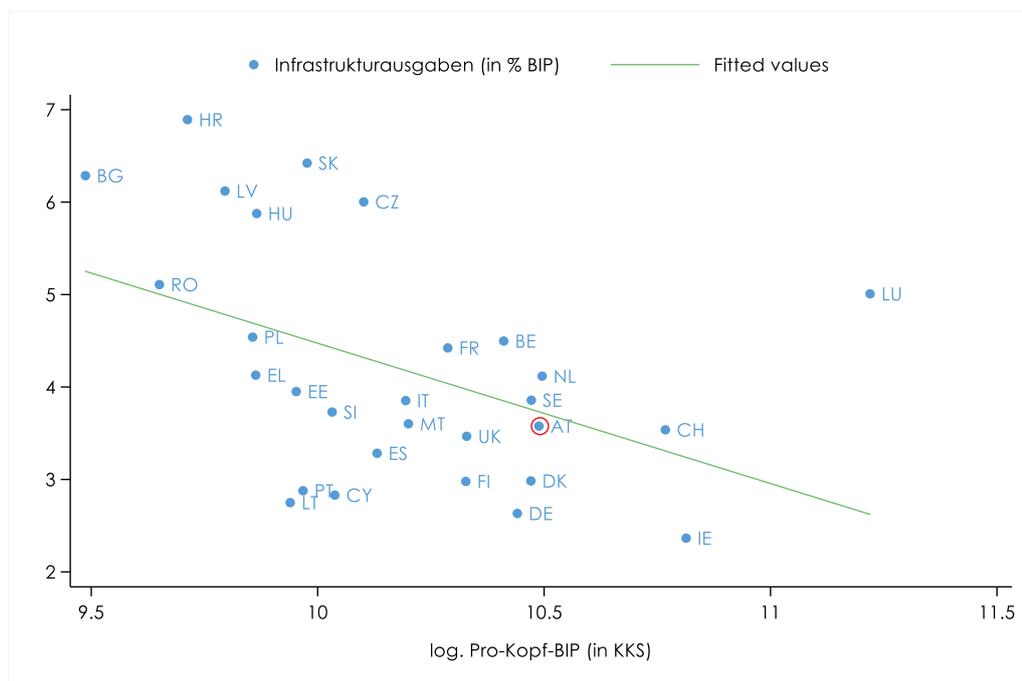
Abbildung 17: Ausgaben für Infrastruktur und Umweltschutz in % des BIP, Durchschnitt 2015/2019



Q: Eurostat, WIFO-Berechnungen. * in der Abgrenzung ohne Forschungsausgaben.

²³) Forschungsausgaben in GF05 und GF06 werden wiederum gesondert betrachtet und daher ausgeklammert.

Abbildung 18: Infrastrukturausgaben in % des BIP, Durchschnitt 2015/2019 und Pro-Kopf-Wirtschaftsleistung



Q: Eurostat, WIFO-Berechnungen.

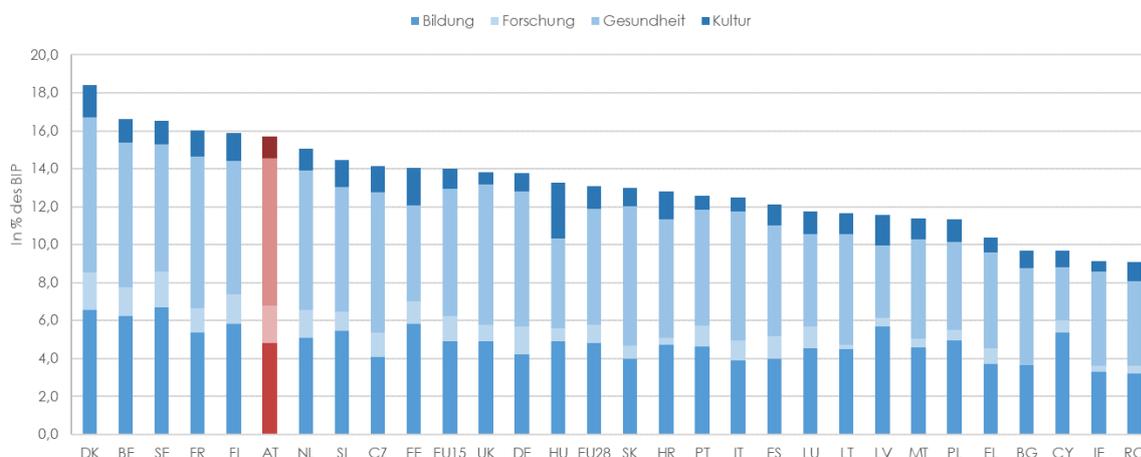
4.3.4 Meritorische Güter i.w.S. und positive Externalitäten: Bildung, Forschung, Gesundheit, Kulturbereich

Neben den Infrastrukturausgaben gelten vor allem die Ausgaben für Bildung und Forschung sowie für das Gesundheitswesen als zentral für den Aufbau von hoher Humankapitalqualität. Wenngleich in allen genannten Bereichen durchaus eine privatwirtschaftliche Bereitstellung denkbar ist und auch häufig vorkommt, wird üblicherweise mithilfe des Konzepts der positiven externen Effekte und über das Argument der meritorischen Güter eine staatliche Bereitstellung argumentiert, um eine mögliche gesamtwirtschaftlich ineffiziente Unterinvestition privater Akteure in Forschung, Bildung und Gesundheit zu korrigieren (Fiorita – Kollintzas, 2004)

Bildungsausgaben decken staatliche Ausgaben auf allen Stufen des Bildungssystems ab, von den vorschulischen Einrichtungen über Primär- und Sekundarstufe bis hin zum Hochschulbereich. Die in COFOG in allen Hauptkategorien gelisteten Forschungsausgaben werden hier aggregiert und umfassen damit sowohl die Grundlagenforschung als auch Ausgaben für angewandte Forschung in allen Funktionsbereichen, einschließlich Bildung und Gesundheit. Die Ausgaben für Gesundheit beinhalten insbesondere die Aufwendungen für ambulante und stationäre Behandlung und Versorgung sowie auch den staatlichen Gesundheitsdienst, nicht jedoch Krankengelder, die zur sozialen Sicherung gerechnet werden.

Ebenfalls der Meritorik sind staatliche Ausgaben für Kultur, Sport, Freizeit und Religion zuzurechnen. Gesamtwirtschaftliche Produktivitätswirkungen sind eher indirekt zu erzielen, beispielsweise über mögliche Gesundheitseffekte. Diese Ausgabenkategorie wird daher üblicherweise nicht zu den staatlichen Inputfaktoren für privatwirtschaftliche Prozesse gezählt.

Abbildung 19: Ausgaben für meritorische Güter in % des BIP, Durchschnitt 2015/2019



Q: Eurostat, WIFO-Berechnungen.

Die in der Abbildung 19 zusammenfassend dargestellten Ausgaben zeigen, dass in den staatlichen Budgets insgesamt recht hohe Beträge für die genannten Aufgabenbereiche veranschlagt werden. Mit 4,8% des BIP für Bildungsausgaben bewegt sich Österreich genau im EU28-Durchschnitt über die Jahre 2015/2019. Traditionelle Vergleichsländer in diesem Bereich, wie etwa die nordischen Staaten, geben zum Teil bedeutend mehr für das Bildungswesen aus.

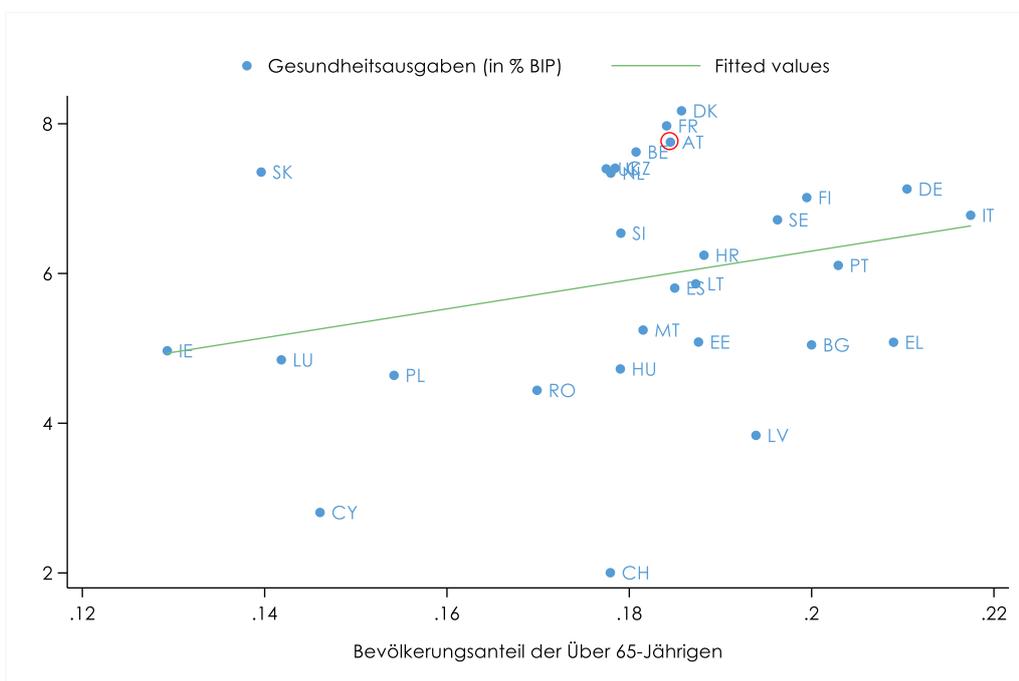
Rechnet man alle in der COFOG ausgewiesenen F&E-Ausgaben zusammen, erweist sich Österreich gemeinsam mit Dänemark als Land in den EU28 mit den höchsten Ausgaben (je 2,0% des BIP). Der EU28-Mittelwert liegt bei gerade 1,0%. Auch im Gesundheitsbereich liegen für Österreich vergleichsweise hohe Ausgaben vor. Im Durchschnitt der Jahre 2015/2019 beliefen sich die Gesundheitsausgaben des Staatssektors in Österreich auf 7,8% des BIP, während sie im EU28-Mittelwert 6,1% betragen.

Insgesamt belaufen sich die Staatsausgaben Österreichs für Bildung, Forschung und Gesundheit auf 14,5% des BIP, bei einem EU28-Mittelwert von 11,9%. Rechnet man die im europäischen Durchschnitt liegenden Kulturausgaben (1,2% des BIP) hinzu, belaufen sich die Gesamtausgaben auf 15,7% des BIP, was um 2,6 Prozentpunkte über dem EU28-Durchschnitt liegt.

Die Frage, ob ein höherer Anteil älterer (jüngerer) Menschen in der Gesellschaft in der Tendenz zu geringeren (höheren) Staatsausgaben im Bildungswesen (Ladd – Murray, 2006; Busemeyer, 2007) oder höheren (geringeren) Gesundheitsausgaben (Breyer – Costa-Font – Felder, 2010) führt, ist empirisch umstritten. In Abbildung 20 ist ein allenfalls schwach positiver Zusammenhang zwischen staatlichen Gesundheitsausgaben und dem Anteil von über 65-Jährigen ersichtlichs. Abbildung 21 zeigt hingegen eine stark positive Korrelation zwischen Bildungsausgaben und dem Bevölkerungsanteil der unter 15-Jährigen²⁴).

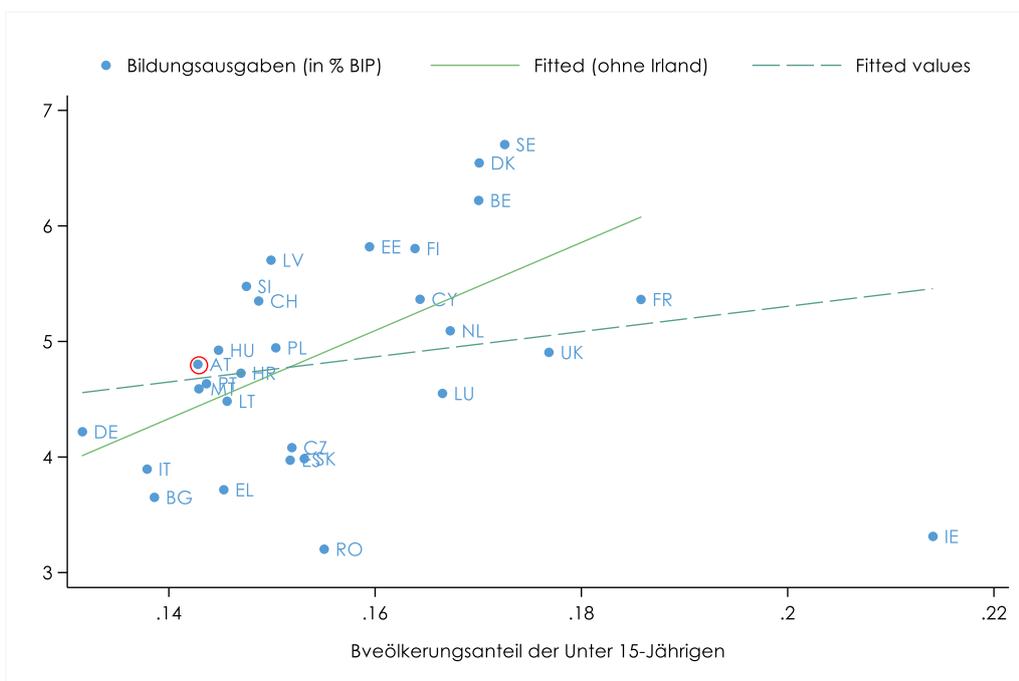
²⁴) Allerdings nur, wenn die extreme Ausreißerbeobachtung für Irland nicht im Sample berücksichtigt wird.

Abbildung 20: Ausgaben für Gesundheit in % des BIP 2015/2019 und Bevölkerungsanteil der über 65-Jährigen



Q: Eurostat, WIFO-Berechnungen.

Abbildung 21: Ausgaben für Bildung in % des BIP 2015/2019 und Bevölkerungsanteil der unter 15-Jährigen 2015



Q: Eurostat, WIFO-Berechnungen.

Es gibt zahlreiche Hinweise auf Effektivitäts- und Effizienzdefizite der Bildungsausgaben in Österreich, speziell im Schulsystem. Dabei zeigen empirische Studien, dass mit vergleichsweise hohen Ausgaben je Schüler erzielte Ergebnisse eher unterdurchschnittliche Ergebnisse erzielt werden (z.B. Sutherland - Price, 2007; Gonand - Jourard - Price, 2007; OECD, 2017). So attestiert die OECD (2011) Österreich ganz beträchtliche Effizienzpotentiale im Bereich des Schulwesens der Primär- und der Sekundarstufe und errechnet mithilfe einer Effizienzanalyse von PISA-Testscores ein Effizienzpotential in der Höhe von 0,55% des BIP.

Tichy (2017) befindet, dass der Gesamtoutput der österreichischen Forschung einer guten Mittelposition im europäischen Vergleich entspricht; je nach verwendetem Outcome-Indikator liegen die Ergebnisse oft sogar im oberen Drittel. Freilich: im Zeitverlauf hat sich der Forschungsoutput trotz des kontinuierlichen Anstieges der F&E-Ausgaben offenbar nur wenig verbessert (Leitner et al., 2015).

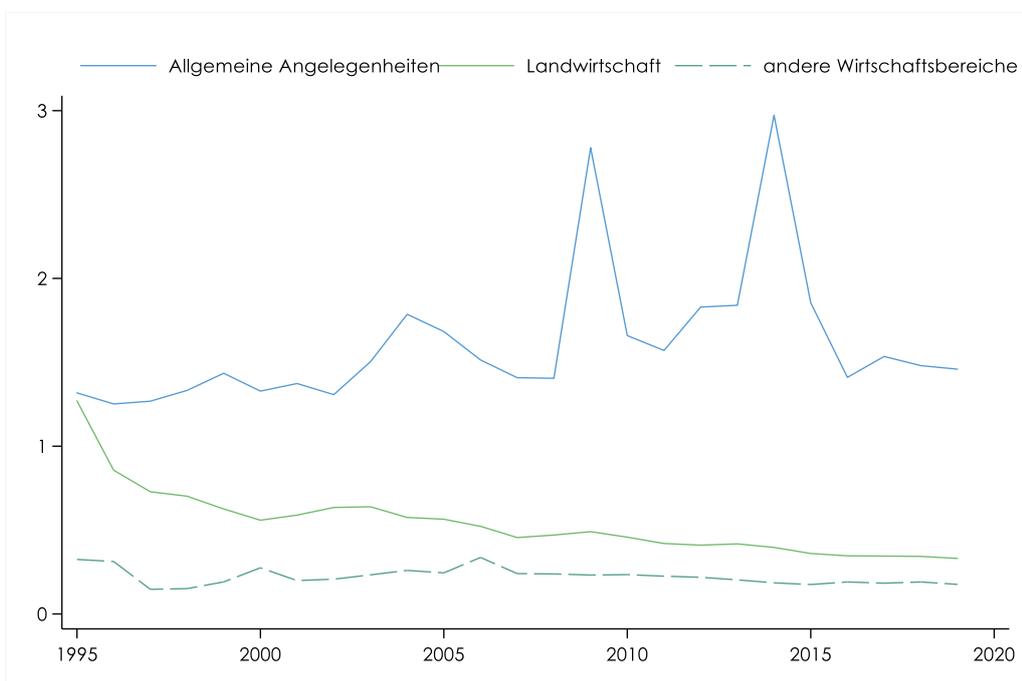
In empirischen Studien werden auch dem österreichischen Gesundheitssystem Effizienzreserven attestiert (OECD, 2011). Bei wesentlichen Outcome-Indikatoren wie Lebenserwartung, Zahl der Lebensjahre in Gesundheit o.ä. weist Österreich bestenfalls durchschnittliche Werte aus. Empirische Effizienzanalysen des Gesundheitssystems von Afonso - Aubin (2006) oder Czypionka et al. (2012) sehen Österreich sogar eher auf den hinteren Rängen in EU- oder OECD-Samples.

4.3.5 Sonstige wirtschaftliche Angelegenheiten

Eine bedeutende, allerdings sehr heterogene Ausgabenkategorie stellen die in der COFOG-Systematik unter "Wirtschaftliche Angelegenheiten" subsumierten Aufwendungen dar. Neben den bereits oben dargestellten – und deshalb hier ausgeklammerten – Infrastrukturausgaben für Verkehr, Energie und Nachrichtenübermittlung sowie für angewandte Forschung und Entwicklung umfasst diese Hauptkategorie noch weitere sektoral abgegrenzte Ausgaben, i.d.R. Wirtschaftsfördermaßnahmen, z.B. in der Landwirtschaft, sowie Ausgaben für sog. Allgemeine Angelegenheiten von Wirtschaft und Arbeitsmarkt. Hierunter fallen nicht-sektorspezifische Förderungen und Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Dazu zählen auch Ausgaben im Rahmen der Rettungsmaßnahmen für Finanzinstitutionen im Zuge der Finanzkrise.

Abbildung 22 illustriert die zeitliche Entwicklung der Ausgaben in Österreich für die Allgemeinen Angelegenheiten der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes, für Landwirtschaft und sonstige sektorale Maßnahmen in Relation zur Wirtschaftsleistung. Es zeigt sich, dass im Bereich Forst- und Landwirtschaft und in den sonstigen Wirtschaftsbereichen seit den 2000er Jahren nur wenig Variation existiert. Deutlich sichtbar sind freilich Ausgabensprünge bei den Allgemeinen Angelegenheiten in den Jahren 2009 und 2014, die beide auf staatliche Bankenunterstützungs- und -rettungsmaßnahmen zurückzuführen sind. Seit 2015 pendelte sich das Ausgabenvolumen wieder bei ca. 1,5% des BIP ein.

Abbildung 22: Ausgaben für sonstige wirtschaftliche Angelegenheiten in % des BIP, 1995 bis 2019

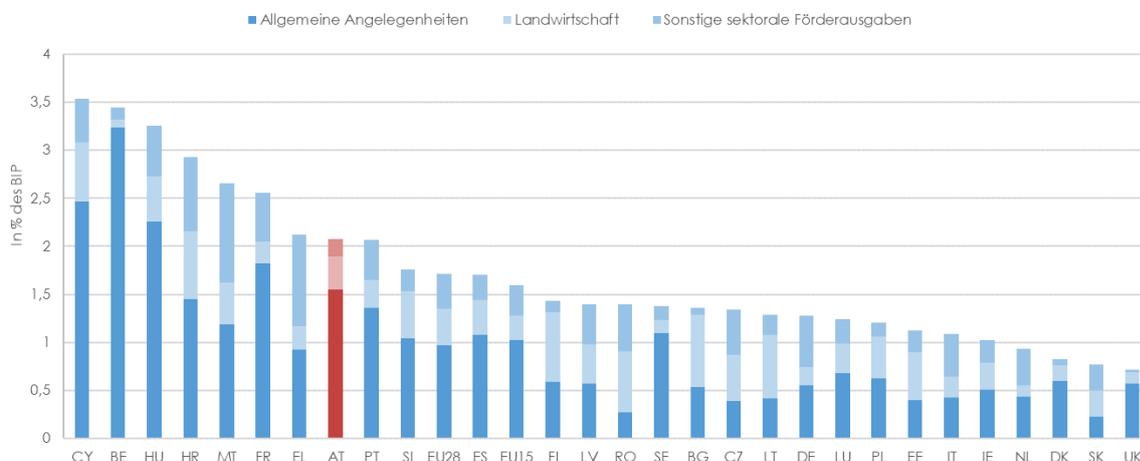


Q: Eurostat, WIFO-Berechnungen.

Während spezielle sektorale Unterstützungsleistungen aufgrund ihrer oft strukturkonservierender Effekte in der Literatur generell eher skeptisch eingeschätzt werden, fällt die Beurteilung der ‚allgemein ausgerichteten‘ Maßnahmen, die sich nicht auf bestimmte Sektoren beziehen, erheblich uneinheitlicher aus. Während beispielsweise Gemmell – Kneller – Sanz (2011) alle Subkategorien unterschiedslos als nicht-produktiv einstufen, finden Goulas – Zervovianni (2018) Evidenz für positive Wachstumseffekte aktiver Arbeitsmarktpolitiken, die unter dieser Subkategorie klassifiziert werden²⁵).

²⁵) Vgl. aber auch die Befunde bei Calmfors et al. (2001). Die widersprüchlichen Ergebnisse in der theoretischen und empirischen Literatur bezüglich der Effekte einer aktiven Arbeitsmarktpolitik (Brown – Koettl, 2015) sind vermutlich auch der Grund dafür, dass diese Ausgabenkategorie im Allgemeinen nicht als ‚produktiv‘ eingestuft wird.

Abbildung 23: Ausgaben für sonstige wirtschaftliche Angelegenheiten in % des BIP, Durchschnitt 2015/2019



Q: Eurostat, WIFO-Berechnungen.

Im internationalen Vergleich gibt Österreich mit 1,5% über die Jahre 2015/2019 deutlich mehr für diese "Allgemeine Angelegenheiten von Wirtschaft und Arbeitsmarkt" aus als der EU28- Durchschnitt (1,0%). Ausgaben für den Bereich Landwirtschaft (0,3%)²⁶⁾ liegen knapp unter dem EU28-Mittel (0,4%); die sonstigen sektoralen Förderausgaben sind mit 0,2% des BIP ebenfalls kleiner dimensioniert (0,4% im EU28-Vergleich). In Summe ergeben sich für Österreich Ausgaben von 2,1% des BIP, was 0,4 Prozentpunkte über dem EU28-Schnitt liegt.

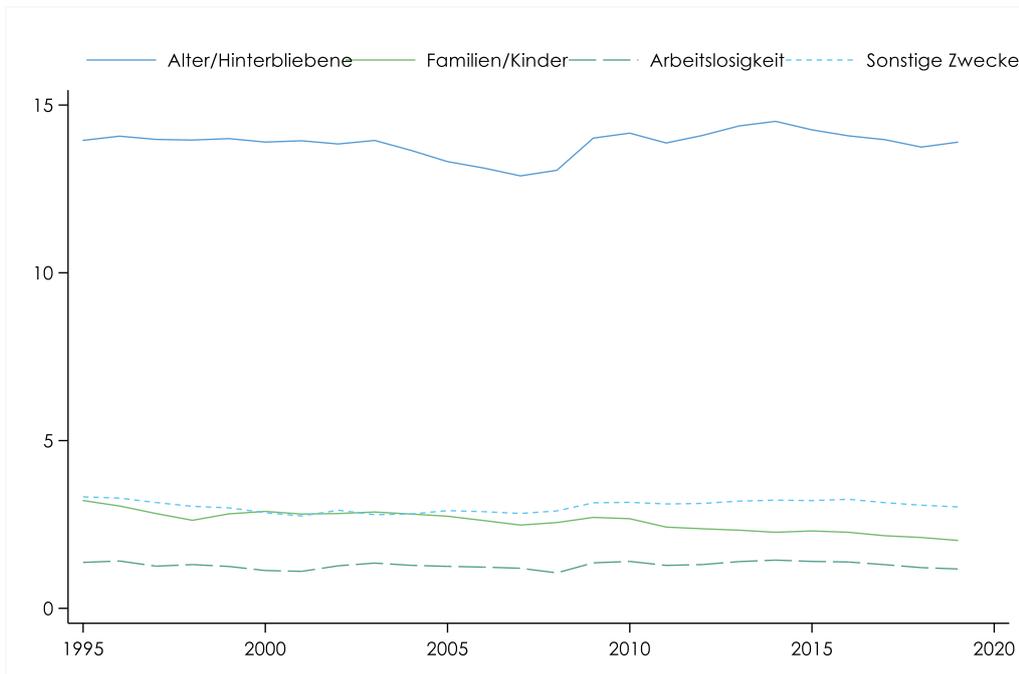
4.3.6 Soziale Sicherung

Wie oben gesehen, ist der Funktionsbereich Soziale Sicherung (GF10) nicht nur den mit Abstand größten Ausgabenbereich, sondern ist auch jener Bereich, der am stärksten zum nominalen Gesamtausgabenwachstum in Österreich seit dem Jahr 2000 beigetragen hat.

Mit großem Abstand bilden die Ausgaben für Alter und Hinterbliebene die größte Kategorie mit rund 14% des BIP. Der Bereich "Familien und Kinder" macht etwas über 2% vom BIP aus. Ausgaben für Arbeitslosigkeit (v.a. Arbeitslosengeld und Notstandshilfe) schwanken natürlich im Konjunkturverlauf, überschritten jedoch bislang nie den Wert von 1,5% vom BIP. Die restlichen Sozialleistungen (Krankengelder, Wohnen, sonstige soziale Zwecke) belaufen sich auf rund 3% des BIP. In Summe ergeben sich damit Ausgabenquoten für Soziale Sicherung (ohne F&E-Ausgaben) von knapp über einem Fünftel der Wirtschaftsleistung, wobei lediglich die Ausgaben für Familien und Kinder als "zukunftsorientiert" eingestuft werden.

²⁶⁾ Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass bei den ausgewiesenen Ausgaben lediglich die nationalen Mittel veranschlagt werden. EU-Beihilfen für die Landwirtschaft stocken den Betrag noch entsprechend auf.

Abbildung 24: Ausgaben für Soziale Sicherung in % des BIP, 1995 bis 2019

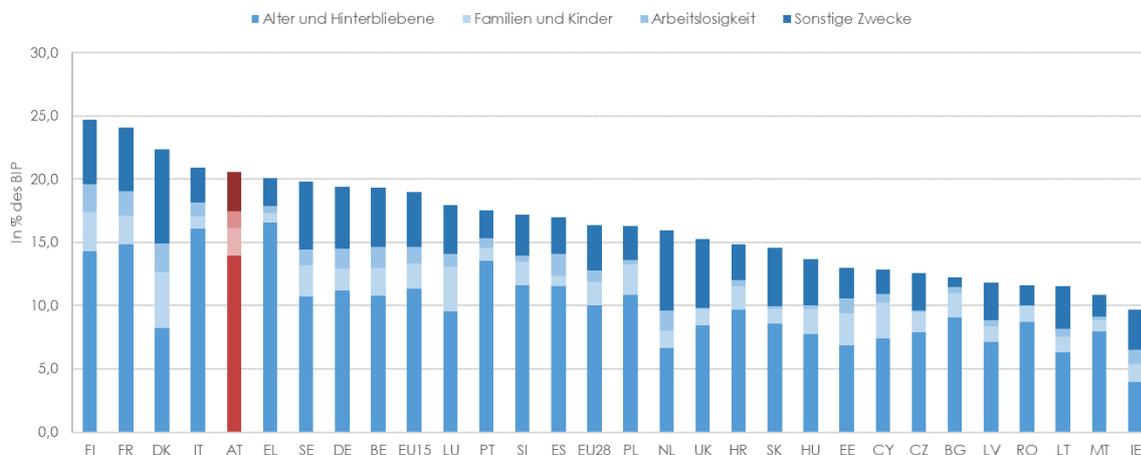


Q: Eurostat, WIFO-Berechnungen.

Im internationalen Vergleich über die Jahre 2015/2019 liegen die Ausgaben Österreichs in den Kategorien "Alter und Hinterbliebene", "Familien und Kinder" und "Arbeitslosigkeit" zum Teil deutlich über dem EU28-Durchschnitt. Für die sonstigen sozialen Zwecke befinden sich die Staatsausgaben leicht unter dem arithmetischen Mittel der EU28 (Abbildung 25).

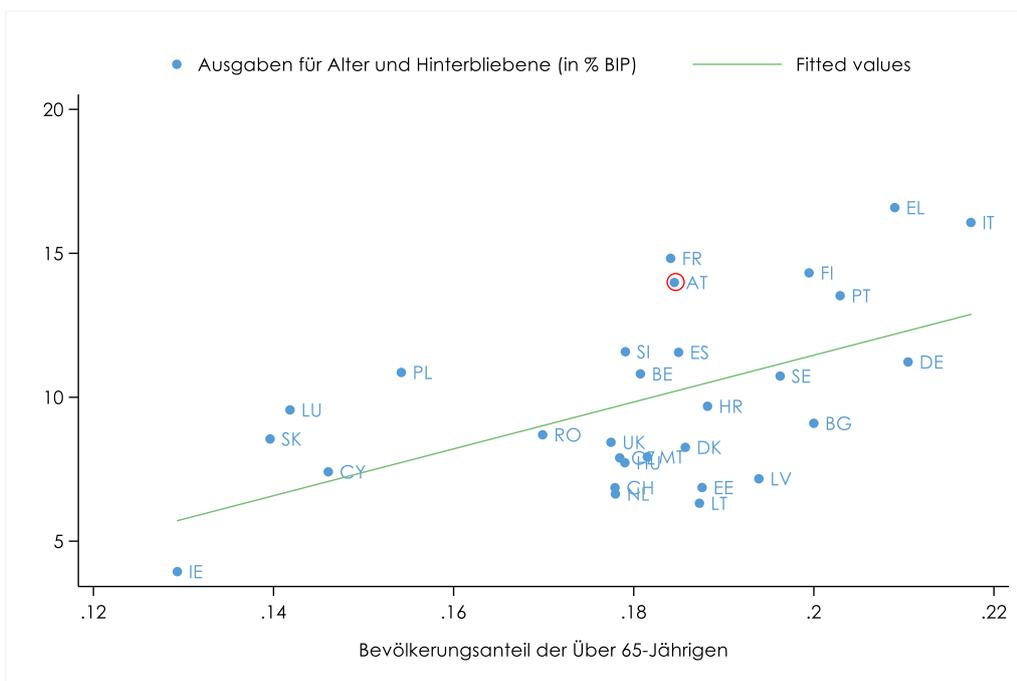
Abbildung 26 illustriert, dass Ausgabenunterschiede zwischen den Ländern durchaus auf demographische Faktoren zurückgeführt werden können. Das gilt vor allem für den Bereich der altersbedingten Ausgaben, die mit 14,0% vom BIP immerhin 4 Prozentpunkte über dem Durchschnitt der EU28 liegen. Je höher der Anteil von über 65-Jährigen an der Gesamtbevölkerung ist, desto höher ist auch die Quote der altersbedingten Ausgaben. Indes zeigen die Positionen von Italien, Griechenland, Frankreich und eben auch Österreich deutlich oberhalb der geschätzten Regressionsgeraden, dass die altersbedingten Ausgaben in diesen Länder bisweilen weit über den von der Altersstruktur erwartbaren Ausgaben liegen. Der jüngste Nachhaltigkeitsbericht des Fiskalrats (2021) weist ebenfalls ausdrücklich auf die langfristigen Risiken außertourlich hoher Pensionserhöhungen für die öffentlichen Haushalte hin.

Abbildung 25: Ausgaben für Soziale Sicherung in % des BIP, Durchschnitt 2015/2019



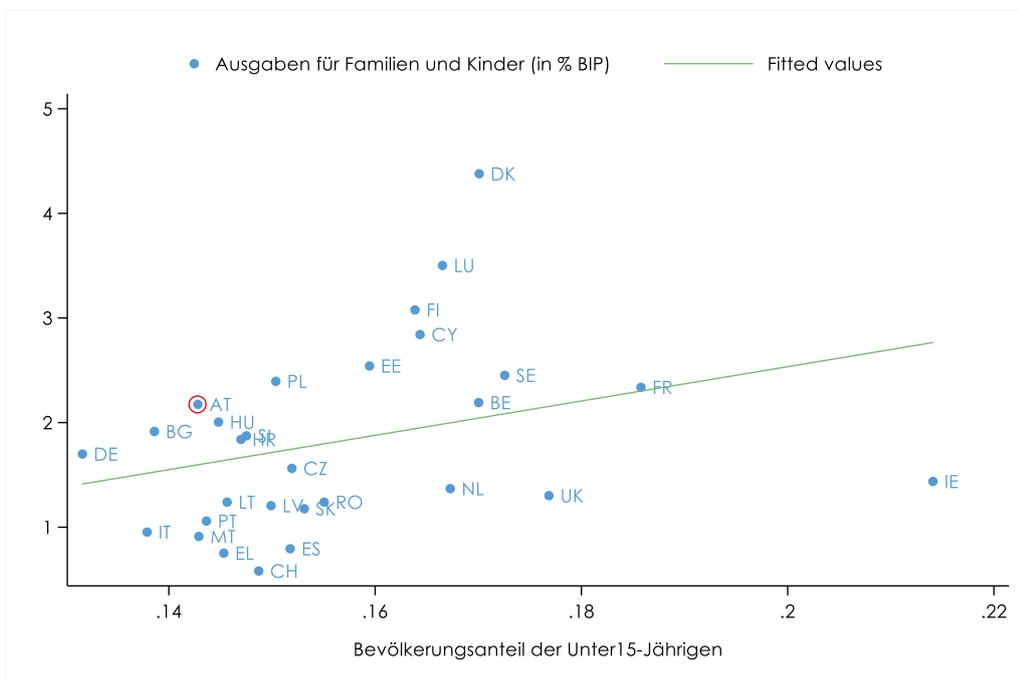
Q: Eurostat, WIFO-Berechnungen.

Abbildung 26: Altersbedingte Sozialausgaben in % des BIP 2015/2019 und Bevölkerungsanteil der über 65-Jährigen



Q: Eurostat, WIFO-Berechnungen.

Abbildung 27: Ausgaben für Familien und Kinder in % des BIP 2015/2019 und Bevölkerungsanteil der unter 15-Jährigen



Q: Eurostat, WIFO-Berechnungen.

Erheblich schwächer ausgeprägt ist dagegen der Zusammenhang zwischen Ausgaben für Familien und Kinder und dem Bevölkerungsanteil der unter-15-Jährigen in der EU28 (Abbildung 27). Österreich gibt dabei tendenziell mehr für Familien und Kinder aus, als es nach der demographischen zu erwarten wäre. Dabei ist die Effizienz der erbrachten Leistungen im internationalen Vergleich verbesserungsbedürftig (Schratzstaller, 2015B).

Eine rein inputorientierte Betrachtung misst die Qualität der Sozialpolitik ausschließlich daran, mit welchem finanziellen Aufwand bestimmte Ausgabenkategorien in den Budgets aufscheinen. Dabei wird allerdings implizit unterstellt, dass zwischen der Höhe des Mitteleinsatzes und angestrebten sozialstaatlichen Wirkungen eine direkte positive Beziehung besteht – was jedoch auch und gerade in der Sozialpolitik nicht immer der Fall ist. So hebt der IMF (2014) in diesem Zusammenhang hervor, dass es darum geht, auch sozialstaatliche Leistungen möglichst treffsicher und mit effizientem Mitteleinsatz zu organisieren.

Traditionell spielt sich die wissenschaftliche Debatte der Effizienz (oder Ineffizienz) des Sozialstaates im Kontext der Überlegungen von Okun (1975) zum "großen Zielkonflikt zwischen Effizienz und Gleichheit" ab. Dahinter steht die Metapher des "leaky bucket"²⁷⁾, wonach Umverteilungsaktivitäten notwendig zu gesamtwirtschaftlichen Effizienzverlusten führen müssten; sei es durch die mit Steuern und Transfers verbundenen negativen ökonomischen Anreizwirkungen, sei es als Konsequenz von Wohlfahrtseinbußen aufgrund einer bürokratisch administrierten Redistribution (vgl. z.B. auch Browning – Johnson, 1984).

²⁷⁾ "The money must be carried from the rich to the poor in a leaky bucket. Some of it will simply disappear in transit, so the poor will not receive all the money that is taken from the rich", Okun (1975, S. 91).

Die empirische Forschung liefert zahlreiche Hinweise darauf, dass die europäischen Wohlfahrtsstaaten in sozialpolitisch wichtigen Aufgabenfeldern beträchtliche Effizienzreserven aufweisen. Afonso – Schuknecht – Tanzi (2010) untersuchen die Umverteilungseffizienz europäischer und nichteuropäischer Sozialstaaten der OECD zu Beginn der 2000er Jahre mit der Höhe der Sozialausgaben als Inputgröße. In den Schätzungen findet sich Evidenz dafür, dass die nordischen Wohlfahrtssysteme relativ effizient umverteilen, während speziell die südeuropäischen und kontinentalen Länder eher einen ineffizienten Mitteleinsatz verzeichnen. Bei der Schätzung liegt Österreich unterhalb der empirischen Effizienzgrenze, was auf beträchtliche Effizienzpotentiale hinweist (vgl. auch Tausch, 2011). Eine internationale Vergleichsstudie von Obinger (2015) stellt Österreichs Sozialstaat in der Gesamtschau ein eher gutes Zeugnis aus, wobei durchaus auf gewisse Effizienzdefizite hingewiesen wird.

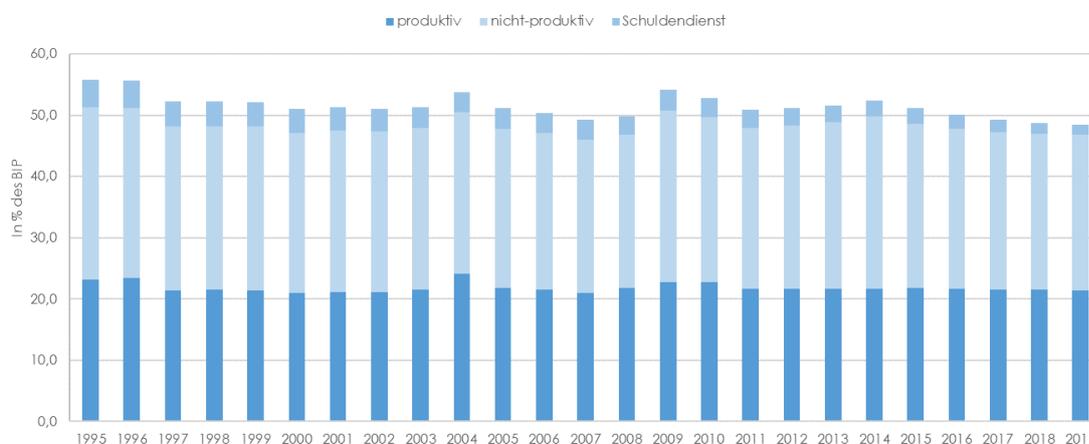
In einem jüngst publizierten Papier untersuchen Andersen – Maibom (2020) für ein Sample von OECD-Staaten über den Zeitraum 1970 bis 2014 die Beziehung zwischen Pro-Kopf-Einkommen, als Indikator für die gesamtwirtschaftliche Effizienz, und dem Gini-Koeffizienten der verfügbaren Haushaltseinkommen eines Landes, als Proxyvariable für "Gleichheit". Mithilfe eines Stochastic-Frontier-Modells ermitteln die Autoren eine "best practice"-Grenze, entlang derer ein Zielkonflikt zwischen Pro-Kopf-Output und Einkommensgleichheit in der Form identifiziert werden kann, dass es nicht möglich ist, höhere Gleichheit der Einkommensverteilung in der Gesellschaft zu erreichen, ohne den Pro-Kopf-Output zu verringern. Entscheidend ist, dass jene Länder, die unterhalb der empirischen Grenze liegen, offenbar weniger effiziente Umverteilungspolitiken aufweisen. Andererseits eröffnet genau dieser Umstand die Möglichkeit, Output- und Verteilungsergebnisse gleichzeitig zu verbessern. Mit anderen Worten: Der postulierte trade-off ist dann nicht zwingend, wenn es gelingt, Effizienzreserven in der Sozialpolitik zu mobilisieren, um die Volkswirtschaft näher an die best practice-Grenze zu führen. Die Analyse von Andersen – Maibom findet, dass Österreich im Stützzeitraum 1986-2014 zwar stets im oberen Feld der untersuchten Länder liegt, dass aber in jedem untersuchten Jahr ein unstreitiger Abstand zur ‚sozialpolitischen Effizienzgrenze‘ vorliegt.

4.4 Ansatzpunkte für eine Reform der Ausgabenstrukturen

Die doppelte Herausforderung sich wandelnder und teilweise zunehmender Anforderungen an den Staat bei gleichzeitig knapper werdenden finanziellen Ressourcen erhöht den Druck, Effizienzreserven besser auszuschöpfen. Die Identifikation Umstrukturierungspotentialen bei öffentlichen Ausgaben zur Rückgewinnung finanzieller Handlungsspielräume und die Ausschöpfung von Reserven zur Effizienzverbesserung des Staatshandelns werden somit zu entscheidenden Erfolgsfaktoren einer zukunftsorientierten Finanzpolitik.

Die Relation produktiver Ausgaben zum BIP bewegt sich seit Beginn der 2000er Jahre zwischen 21% und 22%, mit Ausnahmen in wenigen Jahren (2004 und 2009), was jeweils auf Sonderfaktoren zurückzuführen war. Bemerkenswert ist, dass die Ausgaben für den Staatsschuldendienst zwischen 2000 (3,9% des BIP) und 2019 (1,6% des BIP) im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung mehr als halbiert werden konnten. Der Rückgang der Summe aller nicht-produktiven Ausgaben von 30,0% des BIP auf 27,0% des BIP ist also hauptsächlich auf die verringerten Zinsausgaben und damit vorwiegend auf die günstige Zinsentwicklung und ein geeignetes Schuldenmanagement der ÖBFA zurückzuführen.

Abbildung 28: Entwicklung produktiver und nicht-produktiver Staatsausgaben in Österreich 1995 bis 2019

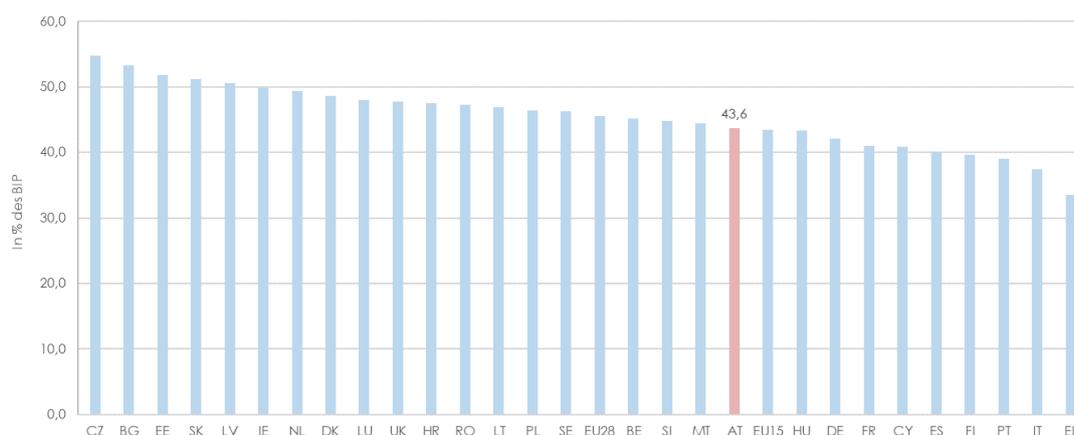


Q: Eurostat, WIFO-Berechnungen.

Der Budgetanteil der produktiven Ausgaben ist zwischen 2000 und 2019 von 41,2% um 3,1 Prozentpunkte auf 44,3% angestiegen; gegenläufig fiel der Anteil der nicht-produktiven Ausgaben von 58,8% auf 55,7%. Dabei belief sich der Rückgang des Budgetanteils der Zinsausgaben jedoch auf 4,4 Prozentpunkte – der Anteil der übrigen nicht-produktiven Ausgaben ist mithin um 1,3 Punkte angestiegen.

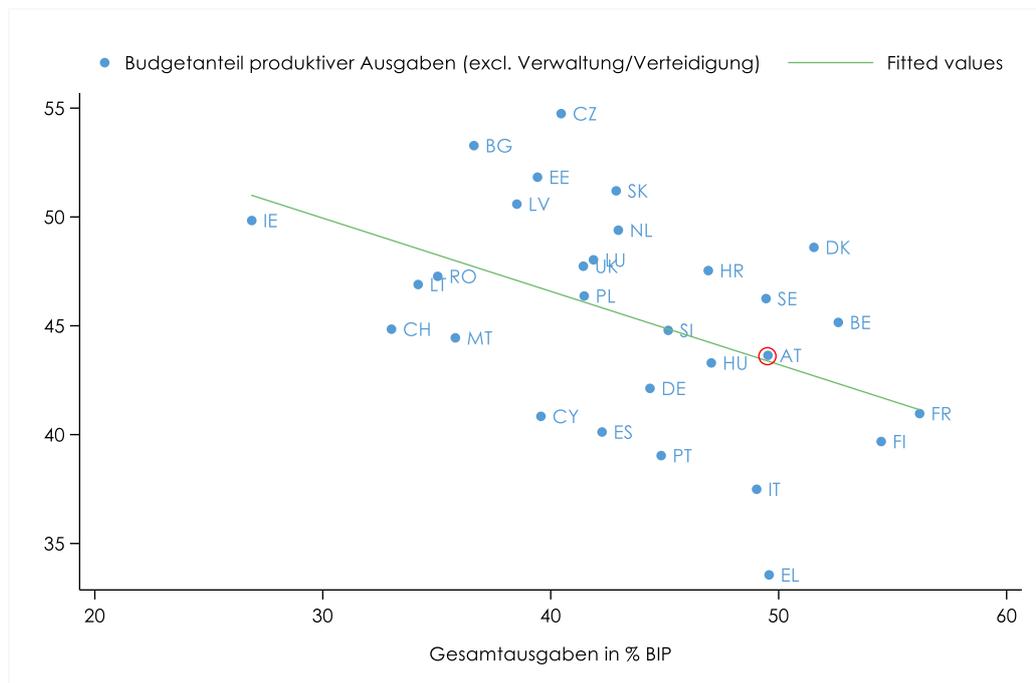
Die obigen Darstellungen liefern erste Ansatzpunkte für mögliche Reformen der Abgabenstrukturen, die durch Umschichtungen von vergangenheitsorientierten zu zukunftsorientierten Ausgaben neue Wachstumskräfte freisetzen könnten. Dass ein nicht unbeträchtliches Potential für Reformen der staatlichen Ausgabenstrukturen auch in Österreich vorhanden ist, wird in Abbildung 29 gut illustriert.

Abbildung 29: Anteil produktiver Ausgaben an staatlichen Gesamtausgaben (2015/2019)



Q: Eurostat, WIFO-Berechnungen.

Abbildung 30: Budgetanteil produktiver Ausgaben und Gesamtausgaben (2015/2019)



Q: Eurostat, WIFO-Berechnungen.

Mit einem durchschnittlichen Budgetanteil der als ‚produktiv‘ klassifizierten Staatsausgaben²⁸⁾ in Höhe von 43,6% der Gesamtausgaben der Jahre 2015-2019 liegt Österreich um fast 2 Prozentpunkte unter dem ungewichteten EU28-Durchschnitt von 45,5%. und ziemlich exakt im EU15-Länderdurchschnitt (43,5%). Mögliche *peers* für Österreich, wie Dänemark (48,6%), Schweden (46,3%) oder die Niederlande (49,4%) weisen deutlich höhere produktive Budgetanteile auf. In Irland wurden über den Betrachtungszeitraum 2015/2019 sogar 50% der Gesamtausgaben in produktiven Kategorien getätigt.

Abbildung 30 zeigt einen negativen Zusammenhang zwischen dem budgetären Anteil produktiver Ausgaben und der Gesamtstaatsausgabenquote (in % BIP) aus. Das deutet darauf hin, dass international vor allem das Wachstum der nicht-produktiven Staatsausgaben Haupttreiber für hohe Ausgabenquoten sein dürfte. Dabei wäre von einem längerfristig doppelt negativen Effekt auszugehen: höhere Ausgaben, die in nicht-produktive Staatsfunktionen fließen, steigern auch die Staatsausgabenquote, weil sie nur wenig positive (oder sogar negative) Effekte auf das BIP-Wachstum haben – erneut ein "Nennereffekt".

Umschichtungen zwischen den Ausgabenkategorien sind freilich nicht nur politische, sondern ökonomische Grenzen gesetzt, da ein beträchtlicher Teil der ‚nicht-produktiven‘ Ausgaben von demographischen Entwicklungen, insbesondere der Zunahme des Anteils älterer Personen an der Gesamtbevölkerung, abhängig ist. Hier geht es dann primär darum, den Ausgabendruck in den besonders dynamisch wachsenden Bereichen durch institutionelle Reformen einzudämmen. Die im soeben erschienenen Nachhaltigkeitsbericht des Fiskalrates (2021) angestellten Projektionen für Österreich ergeben eine demographiebedingte Gesamtausgabenerhöhung gegenüber

²⁸⁾ Dabei wurden die Ausgaben für Allgemeine Verwaltung und Verteidigung ausgeklammert.

dem Basisjahr 2019 von 5,8% des BIP bis 2070. Zur Schließung dieser langfristigen Budgetlücke sowie zur Schaffung von Spielräumen für erforderliche künftige Ausgaben oder für Abgabensenkungen empfiehlt der Fiskalrat die Umsetzung von Reformen in demographiesensitiven Bereichen (Gesundheit, Pflege und Pensionen), die von wachstumsfördernden Investitionen begleitet werden sollten.

5. Zusammenfassung

In Österreich sind die Staatsquoten traditionell relativ hoch: die Ausgabenquoten liegen ebenso wie die Einnahmen- und Abgabenquoten längerfristig stabil auf einem im EU-Vergleich überdurchschnittlichen Niveau. Die empirische Literatur deutet darauf hin, dass für den wirtschaftlichen Erfolg eines Landes die Struktur der Abgaben wichtiger ist als deren Höhe. Insbesondere wirken hohe Abgaben auf die Arbeit dämpfend auf Arbeitsangebot und -nachfrage. Dagegen sind Umweltsteuern wachstums- und beschäftigungsverträglicher und können darüber hinaus Anreize für ein ökologisch nachhaltigeres Verhalten setzen und somit zur Erreichung der Klimaziele beitragen. Eine Verschiebung der Abgabenlast weg von den arbeitsbezogenen Abgaben hin zu Umweltsteuern könnte eine "doppelte Dividende" in Form von positiven Umwelt- und Beschäftigungswirkungen erbringen.

Das österreichische Abgabensystem weist ein hohes Gewicht von Abgaben auf Arbeit auf, während das Gewicht von Umweltsteuern moderat ist und tendenziell sinkt. Die soeben vereinbarte Steuerreform setzt Schritte zur Verringerung dieser Strukturdefizite: Die unteren Einkommen werden durch eine Senkung der Krankenversicherungsbeiträge, die mittleren und oberen Einkommen durch eine Reduktion der Tarifsteuersätze in der zweiten und dritten Tarifzone entlastet. Zudem wird eine CO₂-Bepreisung eingeführt. Allerdings sind zur Stärkung der Nachhaltigkeitsorientierung des österreichischen Abgabensystems weitere Schritte erforderlich. So sollten die hohen Abgaben auf Arbeit für Arbeitnehmer/innen im Niedrigeinkommensbereich weiter reduziert werden, indem die Sozialversicherungsbeiträge weiter gesenkt werden. Die Unternehmen sollten durch eine Reduktion der Lohnnebenkosten entlastet werden. Die erforderlichen Spielräume für diese Entlastungen können durch einen schrittweisen Ausbau der Umweltsteuern vergrößert werden.

Seit jeher wird von der Höhe der gesamten Staatsausgaben im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung auf ausgabenseitige Einsparpotentiale hingewiesen, deren Hebung – gerade auch vor dem Hintergrund der im Zuge der COVID-19-Krise massiv angewachsenen Staatsverschuldung – zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte und gegebenenfalls auch zu einer Finanzierung von Abgabensenkungen beitragen könnten. Trotz des sichtbar rückläufigen Trends in den Jahren 2015-2019, der jedoch ganz beträchtlich dem Rückgang der Zinsausgaben geschuldet ist, verzeichnet Österreich dabei immer noch eine der höchsten Staatsausgabenquoten unter den Mitgliedsländern der Europäischen Union.

Bei der Frage nach Einsparmöglichkeiten und Optionen für eine Konsolidierung der Budgets legt die jüngere empirische Literatur den Fokus der Betrachtungen mehr auf die Zusammensetzung als auf die Höhe der Staatsausgaben. Dem liegt die Überlegung zugrunde, dass vor allem die Struktur der öffentlichen Ausgaben entscheidend für die wirtschafts- und finanzpolitischen Spielräume des Staates ist. Vor allem beeinflussen Ausgabenstrukturen unmittelbar und mittelbar die gesamtwirtschaftliche Produktivität und mithin auf längere Sicht das Wohlstandsniveau.

Empirische Befunde deuten darauf hin, dass in diesem Kontext zukunftsorientierte öffentliche Ausgaben, die direkt oder als öffentliche Vorleistungen in die Produktionsfunktion privater Unternehmen eingehen und die Rahmenbedingungen des ökonomischen Handelns stabilisieren, tendenziell wachstumsfördernd sind. Zu diesen ‚produktiven Kategorien‘ werden in der einschlägigen Literatur vor allem Ausgaben für Ausbau und Erhaltung der Transport- und Kommunikationsinfrastruktur, Wohnungswesen, Umweltschutz, Forschung, Bildung und Gesundheit, Familien und Kinder, sowie öffentliche Ordnung und Sicherheit klassifiziert. Die international vergleichende Analyse zeigt, dass Österreich in einigen Ausgabenkategorien eher unterdurchschnittliche Ausgaben tätigt, wogegen in anderen (v.a. Gesundheit) bisweilen deutlich über den erwarteten Ausgaben liegt. Das Verhältnis der produktiven Ausgaben zum BIP bewegt sich seit Beginn der 2000er Jahre zwischen 21% und 22%. Mit einem durchschnittlichen Budgetanteil von 43,6% der Gesamtausgaben der Jahre 2015-2019 liegt Österreich um fast 2 Prozentpunkte unter dem ungewichteten EU28-Durchschnitt von 45,5%. Vor allem im Bereich soziale Sicherung verzeichnet Österreich vergleichsweise hohe Ausgabenanteile.

Dabei verdeutlicht die Literaturanalyse, dass sowohl bei produktiven als auch bei einigen nicht-produktiven Ausgabenkategorien ein überdurchschnittlicher Mitteleinsatz nicht mit einer entsprechend besseren Performance einher geht. Insofern deutet vieles darauf hin, dass zum Teil ganz beträchtliche Effizienzreserven bei der Umsetzung vorliegen, deren Hebung die öffentlichen Budgets entlasten könnten, ohne die Leistungsqualität zu beeinträchtigen (v.a. bei den nicht-produktiven Ausgaben), oder die bei unverändert hohem Mitteleinsatz ein höheres staatliches Leistungsniveau ermöglichen würden (bei den produktiven Ausgaben).

Der langfristige Erfolg einer Budgetkonsolidierung ist nur gewährleistet, wenn es gelingt, mittels institutioneller Reformen Ausgabendynamiken in den nicht-produktiven Politikfeldern langfristig einzubremsen. Dabei ist festzuhalten, dass der Anstieg der Staatsausgaben in Österreich insbesondere in jenen Politikfeldern zu beobachten ist ("Soziale Sicherung", "Gesundheitswesen", und "Wirtschaftliche Angelegenheiten"), in denen eine hohe Komplexität der Aufteilung von Verantwortlichkeiten zwischen Bund, Ländern und Gemeinden anzutreffen ist. Vergleichsstudien finden, dass eine nicht adäquat organisierte Dezentralisierung der Staatsfunktionen zu erheblichen Effizienzverlusten führen könnte (*Christl et al., 2020*). Bei der seit langem geforderten Föderalismusreform geht es nicht primär um die Realisierung von Einsparmöglichkeiten in der Verwaltung; im Vordergrund steht vielmehr eine strukturelle Neugestaltung der Kompetenz- und Finanzbeziehungen, um auf allen staatlichen Ebenen institutionell verankerte Anreize für eine effizientere Mittelverwendung zu setzen.

Literaturhinweise

- Acosta-Ormaechea, S., & Morozumi, A. (2017). Public Spending Reallocations and Economic Growth Across Different Income Levels. *Economic Inquiry*, 55(1), S. 98-114.
- Acosta-Ormaechea, S.L., Yoo, J. (2012). Tax Composition and Growth: A Broad Cross-Country Perspective. IMF Working Paper, (12/257).
- Afonso, A., Alves, J. (2017). Reconsidering Wagner's Law: Evidence from the Functions of the Government. *Applied Economics Letters*, 24(5), S. 346-350.
- Afonso, A., Schuknecht, L., Tanzi, V. (2010). Income Distribution Determinants and Public Spending Efficiency. *Journal of Economic Inequality*, 8(3), S. 367-389.
- Afonso, A., Aubyn, M. S. (2006). Cross-country Efficiency of Secondary Education Provision: A Semi-parametric Analysis with Non-discretionary Inputs. *Economic Modelling*, 23(3), S. 476-491.
- Afonso, A., Tovar Jalles, J. (2014). Fiscal Composition and Long-term Growth. *Applied Economics*, 46(3), S. 349-358.
- Alinaghi, N., Reed, R.W. (2021). Taxes and Economic Growth in OECD Countries: A Meta-Analysis. *Public Finance Review*, 49(1), S. 3-40.
- Alm, J., Rogers, J. (2010). Do State Fiscal Policies Affect State Economic Growth? *Finance Review*, 39(4), S. 483-526.
- Andersen, T. M., Maibom, J. (2020). The Big Trade-off Between Efficiency and Equity—is it There?. *Oxford Economic Papers*, 72(2), S. 391-411.
- Arnold, J. M., Brys, B., Heady, C., Johansson, Å., Schwellnus, C., Vartia, L. (2011). Tax Policy for Economic Recovery and Growth. *The Economic Journal*, 121(550), S. 59-80.
- Baiardi, D., Profeta, P., Puglisi, R., Scabrosetti, S. (2019). Tax Policy and Economic Growth: Does It Really Matter? *International Tax and Public Finance*, 26, S. 282–316.
- Barrios, S., Schaechter, A., (2008). The Quality of Public Finances And Economic Growth. *European Economy Economic Paper*, (337).
- Barro, R.J., (1990). Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth. *Journal of Political Economy*, 98(5), S. 103–117.
- Bergh, A., & Bjørnskov, C. (2020). Does Big Government Hurt Growth Less In High-Trust Countries?. *Contemporary Economic Policy*, 38(4), S. 643-658.
- Bergh, A., Henrekson, M. (2011). Government Size and Growth: A Survey and Interpretation of the Evidence. *IFN Working Paper*, (858).
- Breyer, F., Costa-Font, J., Felder, S. (2010). Ageing, Health, and Health Care. *Oxford Review of Economic Policy*, 26(4), S. 674-690.
- Brown, A. J., Koettl, J. (2015). Active Labor Market Programs—Employment Gain or Fiscal Drain? *IZA Journal of Labor Economics*, 4(12), S. 1-36.
- Browning, E.K., Johnson, W.R. (1984). The Trade-Off between Equality and Efficiency. *Journal of Political Economy* 92(2), S. 175-203.
- Busemeyer, M.R. (2007). Determinants of Public Education Spending in 21 OECD Democracies, 1980–2001. *Journal of European Public Policy*, 14(4), S. 582–610.
- Calmfors, L., Forslund, A., Hemström, M. (2001). Does Active Labour Market Policy Work? Lessons from the Swedish Experiences. *Swedish Economic Policy Review*, 85(C), S. 61-124.
- Christl, M., Köppl-Turyňa, M., Kucsera, D. (2020). Determinants of Public-Sector Efficiency: Decentralization and Fiscal Rules. *Kyklos*, 73(2), S. 253-290.
- Colombier, C. (2015). Government Size and Growth: A Survey and Interpretation of the Evidence – A Comment. *Journal of Economic Surveys*, 29(5), S. 887-895.
- Czypionka, T., Röhrling, G., Schönplflug, K. (2012). Public Sector Performance: Gesundheit: Eine erste Abschätzung im internationalen Vergleich; Endbericht; Studie im Auftrag der Wirtschaftskammer Österreich.
- Dellinger, F., Schratzenstaller, M. (2017). Genderdifferenzierte Lenkungswirkungen des Abgabensystems, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen, Wien.
- Égert, B., Kozluk, T. J., Sutherland, D. (2009). Infrastructure and Growth: Empirical Evidence. *CESifo Working Paper*, (2700).
- Europäische Kommission (2021A). Frühjahrsprognose – AMECO database. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/macro-economic-database-ameco/ameco-database_en

- Europäische Kommission (2021B). Taxation Trends in the European Union. Brussels.
- Fiorito, R., Kollintzas, T. (2004). Public Goods, Merit Goods, and the Relation Between Private and Government Consumption. *European Economic Review*, 48(6), S. 1367-1398.
- Fiskalrat (2021). Bericht über die fiskalische Nachhaltigkeit, Wien.
- Gemmell, N., Kneller, R., Sanz, I. (2011). The Timing and Persistence of Fiscal Policy Impacts on Growth: Evidence from OECD Countries. *Economic Journal*, 121(550), F33-F58.
- Gemmell, N., Kneller, R., Sanz, I. (2015). The Growth Effects of Tax Rates in the OECD. *Canadian Journal of Economics*, 47(4), S. 1217-1255.
- Gonand, F., Joumard, I., Price, R., (2007). Public Spending Efficiency: Institutional Indicators in Primary and Secondary Education. *OECD Economic Department Working Papers*, (543).
- Goulas, E., Zervoyianni, A. (2018). Active Labour-market Policies and Output Growth: Is There a Causal Relationship? *Economic Modelling*, 73(C), S. 1-14.
- Heimberger, P. (2016). Das "strukturelle Defizit "in der österreichischen Budgetpolitik: Berechnungsprobleme, Revisionen und wirtschaftspolitische Relevanz. *Wirtschaft und Gesellschaft-WuG*, 42(03), S. 451-463.
- Heimberger, P. (2017). Die Struktur der österreichischen Staatsausgaben im europäischen Ländervergleich. *Wirtschaft und Gesellschaft-WuG*, 43(4), S. 569-586.
- Hofer, H., Hye, R., Loretz, S., Müllbacher, S., Baldini, M., Gallo, G., Styczyńska, I., Aydilek, G., Valkonen, T., Adam, St., Philips, D. (2016). Study on the Effects and Incidence of labour Taxation. Final Report. Studie von IHS (Project lead), CAPP, CASE, ETLA, IFS im Auftrag der Europäischen Kommission. *European Commission Taxation Papers – Working Papers*, (56).
- IMF (2014). Fiscal Policy and Economic Inequality. *IMF Policy Paper*.
- Irandoust, M. (2019). Wagner on Government Spending and National Income: A New Look at An Old Relationship. *Journal of Policy Modeling*, 41 (4), S. 636-646.
- Kauffmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2010). The Worldwide Governance Indicators: A Summary of Methodology, Data and Analytical Issues. *World Bank Policy Research*, S. 2-29.
- Köppl, A., Schratzenstaller, M. (2015A). Das österreichische Abgabensystem – Status-quo, *WIFO-Monatsberichte*, 88(2), S. 109-126.
- Köppl, A., Schratzenstaller, M. (2015B). Das österreichische Abgabensystem – Reformperspektiven, *WIFO-Monatsberichte*, 88(2), S. 127-135.
- Köppl, A., Schratzenstaller, M. (2021). Effects of Environmental and Carbon Taxation. A Literature Review. *WIFO Working Paper*, (619).
- Ladd, H.F., Murray, S.E. (2006). Intergenerational Conflict Reconsidered: County Demographic Structure and the Demand for Public Education. *Economics of Education Review*, 20(4), S. 343-357.
- Leitner, K.-H., et al. (2015). Stärkefelder im Innovationssystem. Wissenschaftliche Profilbildung und wirtschaftliche Synergien, AIT, IHS, Joanneum Research, WIFO und ZSI, Wien.
- Leoni, Th., Schratzenstaller, M. (2020), Senkung der Lohnnebenkosten und Finanzierungsvarianten. Bisherige Erkenntnisse und internationale Reformbeispiele Studie im Auftrag des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen, Wien.
- Loretz, S., Pitlik, H., Schratzenstaller, M. (2020). Budgeterstellung in Österreich während des Ausbruchs der COVID-19-Pandemie. *WIFO-Monatsberichte*, 93(5), S. 355-361
- Loretz, S., Pitlik, H., Schratzenstaller, M. (2021). Bundshaushalt und Staatsschuld in der COVID-19-Krise. Bundesvoranschlag 2021 und Mittelfristiger Finanzrahmen 2021 bis 2024, *WIFO-Monatsberichte*, 94(1), S. 53-65
- Obinger, H. (2015), Österreichs Sozialstaat im Vergleich internationaler Makrodaten, in: *OZP – Austrian Journal of Political Science* 44 (1), S. 1-15.
- OECD (2011). *OECD Economic Surveys, Austria*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2017). *Economic Survey: Austria*, OECD, Paris 2017.
- OECD (2021). *Taxing Wages*. OECD Publishing, Paris.
- Okun, A. (1975). *Equality and Efficiency: The Big Trade-off*, Washington.
- Peacock, A., Scott, A. (2000). The Curious Attraction of Wagner's Law. *Public Choice*, 102 (1-2), S. 1-17.

- Pitlik, H., Handler, H., Reiter, J., Pasterniak, A., Kostal, Th. (2008), Effizienz der Ausgabenstrukturen des öffentlichen Sektors in Österreich. Studie des Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung i Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen. Wien.
- Pitlik, H., Schratzenstaller, M. (2011). Growth Implications of Structure and Size of Public Sectors WIFO Working Papers, (404).
- Romp, W., de Haan, J. (2007). Public Capital and Economic Growth: A Critical Survey, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 8 (Special Issue), S. 6-52.
- Schäfer, A., (2010). Die Folgen sozialer Ungleichheit für die Demokratie in Westeuropa", Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaften,4, S. 131-156.
- Schratzenstaller, M. (2013). Staatsquoten – Definitionen, Grenzen der Vergleichbarkeit und Aussagekraft, Wirtschaftsdienst, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 93(3), S. 204-206.
- Schratzenstaller, M., (2015A). Steuerreform 2015/16 – Maßnahmen und Gesamteinschätzung, WIFO-Monatsberichte, 88(5), S. 371-385.
- Schratzenstaller, M., (2015B). Familienpolitische Leistungen in Österreich im Überblick, WIFO-Monatsberichte, 88(3), S. 185-194.
- Semmler, W., Greiner, A., Diallo, B., Rezai, A., Rajaram, A., (2007). Fiscal Policy, Public Expenditure Composition, and Growth, World Bank Policy Research Working Paper, (4405).
- Shelton, C. A. (2007). The Size and Composition of Government Expenditure. Journal of Public Economics, 91(11-12), S. 2230-2260.
- Sutherland, D., Price, R.(2007). Linkages Between Performance and Institutions in the Primary and Secondary Education Sector, OECD Economics Department Working Papers, (558).
- Tausch, A., (2011). The Efficiency and Effectiveness of Social Spending in the EU-27 and the OECD – A 2011 Reanalysis. MPRA Paper, (33516).
- Tichy, G. (2017). Mangelnde Effizienz als Erfolgsbremse. WIFO Monatsberichte, 90(9), S. 677-699.
- Väilä, T., Kozluk, T., Mehrotra, A. (2005). Road on a Downhill? Trends in EU Infrastructure Investment. European Investment Bank Papers, 10(1), S. 19-38.

Anhang

Anhang 1: Klassifikation produktive / nicht-produktive Ausgaben

Klassifikation produktive/unproduktive Ausgaben	_TE
ALLGEMEINE ÖFFENTLICHE VERWALTUNG	GF01
Oberste Regierungs- und Verwaltungsstellen, gesetzgebende Organe, Finanz- und Steuerverwaltung, auswärtige Angelegenheiten	GF0101
Wirtschaftshilfe für das Ausland	GF0102
Allgemeine Dienste	GF0103
Grundlagenforschung	GF0104
Angewandte Forschung	GF0105
Allgemeine öffentliche Verwaltung, a.n.g.	GF0106
Staatsschuldentransaktionen	GF0107
Allgemeine Transfers zwischen verschiedenen staatlichen Ebenen	GF0108
VERTEIDIGUNG	GF02
Militärische Verteidigung	GF0201
Zivile Verteidigung	GF0202
Militärische Hilfe für das Ausland	GF0203
Angewandte Forschung	GF0204
Verteidigung, a.n.g.	GF0205
ÖFFENTLICHE ORDNUNG UND SICHERHEIT	GF03
Polizei	GF0301
Feuerwehr	GF0302
Gerichte	GF0303
Strafvollzug	GF0304
Angewandte Forschung	GF0305
Öffentliche Ordnung und Sicherheit, a.n.g.	GF0306
WIRTSCHAFTLICHE ANGELEGENHEITEN	GF04
Allgemeine Angelegenheiten Wirtschaft und Arbeitsmarkt	GF0401
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei und Jagd	GF0402
Brennstoffe und Energie	GF0403
Bergbau, Herstellung von Waren und Bauwesen	GF0404
Verkehr	GF0405
Nachrichtenübermittlung	GF0406
Andere Wirtschaftsbereiche	GF0407
Angewandte Forschung	GF0408
Wirtschaftliche Angelegenheiten, a.n.g.	GF0409
UMWELTSCHUTZ	GF05
Abfallwirtschaft	GF0501
Abwasserwirtschaft	GF0502
Beseitigung von Umweltverunreinigungen	GF0503
Arten- und Landschaftsschutz	GF0504
Angewandte Forschung	GF0505
Umweltschutz, a.n.g.	GF0506
WOHNUNGSWESEN UND KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSDIENSTE	GF06
Wohnungswesen	GF0601
Raumplanung	GF0602
Wasserversorgung	GF0603
Straßenbeleuchtung	GF0604
Angewandte Forschung	GF0605
Wohnungswesen und kommunale Gemeinschaftsdienste, a.n.g.	GF0606

GESUNDHEITSWESEN	GF07
Medizinische Erzeugnisse, Geräte und Ausrüstungen	GF0701
Ambulante Behandlung	GF0702
Stationäre Behandlung	GF0703
Öffentlicher Gesundheitsdienst	GF0704
Angewandte Forschung	GF0705
Gesundheitswesen, a.n.g.	GF0706
FREIZEITGESTALTUNG, SPORT, KULTUR UND RELIGION	GF08
Freizeitgestaltung und Sport	GF0801
Kultur	GF0802
Rundfunk- und Verlagswesen	GF0803
Religiöse und andere Gemeinschaftsangelegenheiten	GF0804
Angewandte Forschung	GF0805
Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion, a.n.g.	GF0806
BILDUNGSWESEN	GF09
Elementar- und Primärbereich	GF0901
Sekundarbereich	GF0902
Post-sekundärer, nicht-tertiärer Bereich	GF0903
Tertiärbereich	GF0904
Nicht-zuordenbares Bildungswesen	GF0905
Hilfsdienstleistungen für das Bildungswesen	GF0906
Angewandte Forschung	GF0907
Bildungswesen, a.n.g.	GF0908
SOZIALE SICHERUNG	GF10
Krankheit und Erwerbsunfähigkeit	GF1001
Alter	GF1002
Hinterbliebene	GF1003
Familien und Kinder	GF1004
Arbeitslosigkeit	GF1005
Wohnraum	GF1006
Soziale Hilfe, a.n.g.	GF1007
Angewandte Forschung	GF1008
Soziale Sicherung, a.n.g.	GF1009

Q: WIFO.