

Margit Schratzenstaller

## WIFO-Weißbuch: Wachstumsimpulse durch die öffentliche Hand

Die Abgabenquote geht – nach einem Anstieg bis Anfang dieses Jahrzehnts – in Österreich kontinuierlich zurück. Sie liegt immer noch leicht über dem Durchschnitt der EU 15, allerdings verringert sich der Abstand allmählich. Die Gesamtabgabenstruktur weist einige Auffälligkeiten auf: Während die lohnsummenbezogenen Abgaben ein überdurchschnittliches Gewicht haben, verloren die vermögensbezogenen Steuern entgegen dem internationalen Trend deutlich an Bedeutung. Der Wachstumsbeitrag der Staatsausgaben liegt in der Stabilisierungsfunktion sowie in der Unterstützung der Aktivitäten, die das Wachstum direkt beeinflussen: materielle und immaterielle Infrastruktur, Forschung und Bildung. Aber auch durch eine geeignete (Re-)Organisation der staatlichen Ausgaben selbst können gesamtwirtschaftliche Effizienz- und Wachstumspotentiale realisiert werden.

Der Beitrag fasst die Ergebnisse einer Teilstudie des WIFO-Weißbuches "Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation" vom Oktober 2006 zusammen: Margit Schratzenstaller, Teilstudie 12: Wachstumsimpulse durch die öffentliche Hand (64 Seiten, 40,00 €, Download 32,00 €: [http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=27451&typeid=8&display\\_mode=2](http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=27451&typeid=8&display_mode=2)) • Begutachtung: Karl Aiginger, Hans Piflik • Wissenschaftliche Assistenz: Dietmar Klose • E-Mail-Adressen: [Margit.Schratzenstaller@wifo.ac.at](mailto:Margit.Schratzenstaller@wifo.ac.at), [Dietmar.Klose@wifo.ac.at](mailto:Dietmar.Klose@wifo.ac.at)

Der Beitrag des öffentlichen Sektors zur Steigerung von Wachstum und Beschäftigung wird auf der europäischen Ebene unter dem Begriff "Qualität der öffentlichen Finanzen" diskutiert. Diese Diskussion spiegelt den Wandel der Rolle des Staates hin zu einer stärkeren Unterstützung von Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum und Beschäftigung wider. Die Europäische Kommission widmet sich in ihren jährlichen Berichten "Public Finances in EMU" seit einigen Jahren explizit unter diesem Schlagwort verschiedenen Aktivitäten der öffentlichen Hand, die sie aus einer Wachstums- und Beschäftigungsperspektive als relevant ansieht. Demnach ist der zentrale Maßstab für die Bewertung der Qualität der öffentlichen Finanzen, wieweit diese zum Ziel der Erhöhung des langfristigen Wachstumspotentials sowie der Beschäftigung – somit zur Verwirklichung der Lissabon-Agenda – beitragen können. Aus den Veröffentlichungen der Europäischen Kommission seit Anfang dieses Jahrzehnts und den dort im Rahmen dieses Themenkomplexes schwerpunktmäßig behandelten Themen sind vier Teilbereiche einer Verbesserung der Qualität der öffentlichen Finanzen auszumachen:

- Höhe und Struktur der Steuern und Abgaben,
- Höhe und Struktur der öffentlichen Ausgaben,
- föderale Beziehungen,
- budgetäre Institutionen.

Der vorliegende Beitrag beschränkt sich auf die ersten zwei Teilbereiche: Abgaben und öffentliche Ausgaben<sup>1)</sup>.

Zwar liegt eine Fülle von empirischen Arbeiten zum Zusammenhang zwischen globalen Indikatoren für die Staatsgröße (vor allem Abgaben- und Ausgabenquote) und dem Wirtschaftswachstum vor, doch liefern sie keine eindeutigen Ergebnisse. Empirisch gesichert scheint lediglich, dass ein sehr hohes Abgabenniveau keine positiven

**Öffentliche Abgaben,  
Wachstum und  
Beschäftigung**

<sup>1)</sup> Die Teilstudie 12 des WIFO-Weißbuches (Schratzenstaller, 2006) untersucht alle vier Teilbereiche.

Wachstumseffekte hat (Afonso *et al.*, 2005). Theoretisch wie empirisch ist eine inverse U-Kurven-Beziehung zwischen der gesamten Abgabenbelastung (als Spiegelbild des öffentlichen Ausgabenvolumens) und dem Wirtschaftswachstum plausibel, wonach ein Anstieg der gesamten Abgabenbelastung über ein "optimales" Niveau das Wirtschaftswachstum dämpft, und zwar durch negative Arbeits-, Investitions- und Sparanreize sowie – in international verflochtenen Volkswirtschaften – Kapitalflucht in Niedrigsteuerränder. Aber auch ein zu geringes Abgabenvolumen beeinträchtigt das Wachstum, da der Staat dann nicht in der Lage ist, von den Privaten benötigte Leistungen im optimalen Umfang anzubieten.

Empirisch kann freilich die "optimale" Gesamtabgabenhöhe nicht bestimmt werden; sie hängt auch von länderspezifischen Gegebenheiten ab. Angesichts der guten Wachstumsperformance, die insbesondere die skandinavischen Länder seit Mitte der neunziger Jahre bei überdurchschnittlicher Abgabenquote aufweisen, dürfte darüber hinaus die Struktur der Abgaben mindestens ebenso relevant sein wie ihr Niveau: Ein gegebenes Abgabenniveau kann aus ganz unterschiedlichen Steuerquellen mit jeweils unterschiedlichen Anreiz- und somit auch Beschäftigungs- und Wachstumswirkungen stammen.

Die theoretischen Wirkungen fiskalpolitischer Maßnahmen auf das Wirtschaftswachstum hängen entscheidend vom zugrunde liegenden Wachstumsmodell ab. Gemäß den neoklassischen Wachstumsmodellen können staatliche Aktivitäten – und damit auch die Besteuerung – den langfristigen Wachstumspfad nicht beeinflussen. Dagegen kommt in endogenen Wachstumsmodellen, in denen Investitionen in physisches und in Humankapital auch die gleichgewichtige Wachstumsrate verändern können, öffentlichen Einnahmen und Ausgaben eine wachstumspolitische Bedeutung zu, und zwar einerseits über positive Externalitäten, die in neoklassischen Wachstumsmodellen vernachlässigt werden, in endogenen Wachstumsmodellen jedoch eine große Rolle spielen. Sie gehen etwa von Forschung und Entwicklung, unternehmerischer Aktivität sowie Bildung und Ausbildung aus – Faktoren, die wiederum auch durch die Fiskalpolitik beeinflusst werden können (Lee – Gordon, 2005). Andererseits wirken öffentliche Einnahmen und Ausgaben auf die Faktorakkumulation: entweder indirekt durch Anreizwirkungen der Besteuerung oder direkt durch öffentliche Investitionen in physisches oder in Humankapital.

Öffentliche Abgaben beeinflussen das Wirtschaftswachstum insbesondere über zwei Kanäle: aufgrund ihrer Eigenschaft als wichtigstes Instrument zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben und in Form von speziellen Steuerinstrumenten, die gezielt zur Förderung wachstumsrelevanter Aktivitäten eingesetzt werden.

Aus wachstumspolitischer Sicht sollte das Abgabensystem so ausgestaltet sein, dass die negativen Wachstumseffekte der Besteuerung so gering wie möglich sind. Öffentliche Abgaben beeinflussen das Verhalten von privaten Haushalten sowie von Unternehmen, indem sie auf die Arbeits-, Spar- und Investitionsanreize wirken; somit können von der Besteuerung auch langfristige Wachstumseffekte ausgehen. Die neuere Literatur unterscheidet zwischen verzerrenden Steuern, die die Investitionsentscheidungen der privaten Akteure bezüglich Humankapital bzw. physischem Kapital beeinflussen, und nicht- oder zumindest wenig verzerrenden Steuern. Faktorbezogene Steuern (d. h. Steuern auf Arbeit und Vermögen bzw. direkte Steuern) werden als verzerrend, Konsumsteuern (indirekte Steuern) dagegen als nicht- oder wenig verzerrend aufgefasst (Barro, 1990, Kneller – Bleaney – Gemmill, 1998, OECD, 2003A). Wachstumspolitisch ist diese Unterscheidung deshalb von Relevanz, weil sie einen Ansatzpunkt zur Erhöhung des gesamtwirtschaftlichen Wachstumspotentials bietet: Eine aufkommensneutrale Abgabenreform, die von verzerrenden zu nicht-verzerrenden Steuern umschichtet, kann langfristig das Wachstum positiv beeinflussen.

Nicht um die Vermeidung negativer, sondern um die Realisierung positiver Wachstumswirkungen geht es beim Einsatz spezieller Steuerinstrumente (etwa Freibeträge oder Prämien), die Aktivitäten fördern sollen, von denen positive Externalitäten erwartet werden, wie etwa Bildung, Forschung und Entwicklung oder Unternehmertum.

---

**Steuern und  
Wirtschaftswachstum**

Abgaben auf den Faktor Arbeit resultieren in einem Steuerkeil ("tax wedge" – Differenz zwischen Arbeitseinkommen vor und nach Besteuerung). Wieweit arbeitsbezogene Steuern das Angebot oder die Nachfrage nach Arbeit treffen, wird von den Arbeitsmarktinstitutionen (insbesondere vom Lohnverhandlungssystem bzw. allgemein von der Flexibilität des Arbeitsmarktes) determiniert: Davon hängt es wiederum ab, wieweit die Unselbständigen eine Erhöhung von Abgaben, die sie selbst abführen müssen, durch Lohnerhöhungen überwälzen können bzw. Lohnkürzungen infolge von Steuern, die die Unternehmen zahlen, abwehren (*Leibfritz – Thornton – Bibbee, 1997*).

Ist der Arbeitsmarkt flexibel, so tragen primär die Unselbständigen die Abgaben auf Arbeit. Diese beeinflussen – im Zusammenspiel mit Transfers – die Entscheidung sowohl über die Arbeitsmarktpartizipation als auch über das Ausmaß des Arbeitsangebotes (*European Commission, 2001*). Eine Ausweitung des tax wedge kann das Arbeitsangebot verringern, weil dadurch die Opportunitätskosten von Freizeit sinken. Allerdings hat eine Veränderung des tax wedge gemäß der traditionellen mikroökonomischen Analyse im Rahmen des Einkommen-Freizeit-Modells theoretisch keine eindeutigen Wirkungen auf das Arbeitsangebot, da sie (sofern die Steuer nicht als Kopfsteuer erhoben wird; *Petersen, 1990*) mit einem Einkommens- und einem Substitutionseffekt verbunden ist: Eine Steuererhöhung etwa verringert einerseits das Arbeitsangebot, weil Freizeit im Verhältnis zu Arbeitszeit "billiger" wird (Substitutionseffekt), andererseits bewirkt die steuerinduzierte Kürzung des Nettoeinkommens eine Ausdehnung der Arbeitszeit, um zumindest einen Teil des Einkommensentgangs zu kompensieren (Einkommenseffekt).

Der Substitutionseffekt ist abhängig vom Grenzsteuersatz ("marginal tax wedge"), während der Einkommenseffekt durch den Durchschnittssteuersatz ("average tax wedge") beeinflusst wird. Negative Arbeitsanreize beruhen also auf dem Grenzsteuersatz. Welcher der beiden Effekte dominiert, hängt letztlich von der Elastizität des Arbeitsangebotes bezüglich des realen Nettolohns ab (*Lamo – Strauch, 2002*). Theoretisch würde diese sich für unterschiedliche Gruppen von Arbeitskräften unterscheiden (*van den Noord – Heady, 2002*): Die Nettolohnelastizität des Arbeitsangebotes dürfte für Allein- bzw. Hauptverdienende gering sein, während das Arbeitsangebot von Zuverdienenden (insbesondere wenn sie nur wenige Stunden arbeiten wollen) relativ elastisch sein dürfte. Der tax wedge spielt besonders am unteren Ende der Verdienstskala nicht nur eine Rolle bezüglich der Arbeitsangebotsentscheidung und des Ausmaßes des Arbeitsangebotes (*Afonso et al., 2005*), sondern beeinflusst möglicherweise auch die Entscheidung darüber, ob Arbeit auf dem offiziellen Arbeitsmarkt oder im informellen Sektor angeboten wird.

Auf einem inflexiblen Arbeitsmarkt tragen die Unternehmen den Hauptteil der Last aus arbeitsbezogenen Abgaben; diese beeinflussen somit die Arbeitsnachfrage. Dies gilt insbesondere für Sozialversicherungsbeiträge, die die Arbeitskosten zumindest kurzfristig unmittelbar erhöhen (*van den Noord – Heady, 2002*). Je höher die Rigidität der Bruttolöhne, desto höher ist der Anteil der Last aus den Sozialversicherungsbeiträgen, den die Unternehmen tragen, und desto größer sind die dämpfenden Effekte auf die Arbeitsnachfrage. Die negativen Effekte von Abgaben auf den Faktor Arbeit auf die Arbeitsnachfrage dürften im Bereich der geringqualifizierten Arbeit besonders groß sein, da diese einfacher durch Kapital substituiert werden kann (*Leibfritz – Thornton – Bibbee, 1997*).

Indirekte (verbrauchsbezogene) Steuern erscheinen aus beschäftigungspolitischer Perspektive weniger neutral als aus wachstumspolitischer Sicht (*Homburg, 2005*): Da sie die realen Löhne nach Steuern beeinflussen, können sie das Arbeitsangebot von Personen mit elastischem Arbeitsangebot verringern.

Eine spezielle Rolle spielen Steuern, die der Internalisierung negativer Externalitäten dienen. Von besonderer Bedeutung sind in diesem Zusammenhang – angesichts des Umfangs der involvierten negativen externen Effekte – ökologisch motivierte Steuern. Anders als jene Verbrauchssteuern, die auf effizienten Märkten erhoben werden und Wohlfahrtsverluste ("deadweight losses") verursachen, sind Steuern auf Märkten mit negativen Externalitäten aus traditioneller wohlfahrtsökonomischer Perspektive allokatonsverbessernd, da sie die betreffenden Konsum- oder Produktionsaktivitäten

auf ein gesamtgesellschaftlich optimales Niveau reduzieren<sup>2)</sup>. Ob zwischen der Umweltpolitik – und damit auch der Besteuerung des Umweltverbrauchs – und dem Wirtschaftswachstum ein Trade-off besteht, ist in der Ökonomie umstritten (Bovenberg – de Mooij, 1997)<sup>3)</sup>.

Positiv können Umweltsteuern auf Wachstum und Beschäftigung wirken, wenn die erzielten Einnahmen zur Senkung anderer, verzerrender Abgaben verwendet werden – insbesondere solcher auf Arbeit –, sodass eine "doppelte Dividende" in Form von positiven Umwelt- und Beschäftigungswirkungen realisiert wird (Pearce, 1991). Eine solche "ökologische Steuerreform" korrigiert eine Ausgangssituation, die durch Marktunvollkommenheiten sowie die Existenz verzerrender Steuern gekennzeichnet ist (Oates, 1991, Bovenberg – de Mooij, 1994).

Allerdings hängt die Effektivität einer solchen Abgabenreform entscheidend davon ab, wer die Last von Umweltsteuern trägt: Sind es primär die privaten Haushalte und damit die Arbeitsanbieter, so wird der Beschäftigungseffekt einer Senkung von Abgaben auf Arbeit verringert, da die erhöhte Umweltsteuerlast die Reallöhne nach Steuern senkt (van den Noord – Heady, 2002).

Keine der vorliegenden empirischen Untersuchungen zeigt eine positive Relation zwischen der Höhe der Abgabenquote und dem Wirtschaftswachstum. Für die Einkommensteuer werden überwiegend negative Wachstumswirkungen identifiziert, während die Ergebnisse zu den Wachstumseffekten weiterer Abgabenarten nicht konsistent sind (Übersicht 1)<sup>4)</sup>. Dabei dürfte der Entwicklungsstand der betrachteten Länder keine primäre Rolle spielen, weil einander die Ergebnisse für hochentwickelte und Entwicklungsländer ähneln.

Die empirische Evidenz weist eindeutig darauf hin, dass die Arbeitsmarktinstitutionen die Inzidenz von arbeitsbezogenen Steuern wesentlich beeinflussen<sup>5)</sup>. Im Falle eines flexiblen Arbeitsmarktes werden diese in höherem Maße von den Unselbständigen getragen. Das Ausmaß der Beschäftigungswirkungen wird durch die Elastizität des Arbeitsangebotes bestimmt. Empirische Studien zeigen generell, dass das Arbeitsangebot von Männern kaum auf Veränderungen der Besteuerung von Arbeitseinkommen reagiert, während jenes von anderen Gruppen von Arbeitsanbietern eher elastisch ist: etwa von verheirateten Frauen (Killingsworth – Heckman, 1986) oder Personen mit niedrigem Einkommen. Schließlich gibt es empirische Hinweise darauf, dass die Partizipationsentscheidung elastischer ist als die Entscheidung über das Arbeitsausmaß (z. B. Triest, 1990, Heckman, 1993). Dies gilt – so der Befund von Boone – Bovenberg (2002) – gerade für Geringqualifizierte, die durch hohe arbeitsbezogene Steuern eher zu einem Rückzug vom Arbeitsmarkt als zu einer Einschränkung der angebotenen Arbeitsstunden veranlasst werden<sup>6)</sup>.

Auch weisen die vorliegenden empirischen Ergebnisse darauf hin, dass insgesamt die Arbeitsnachfrage elastischer ist als das Arbeitsangebot, sodass arbeitsbezogene Steuern in Ländern mit inflexiblem Arbeitsmarkt größere Verzerrungen auslösen als in Ländern mit flexiblem Arbeitsmarkt. Nach Tyrväinen (1995) haben Sozialversicherungsabgaben, Einkommensteuern und Verbrauchssteuern langfristig identische Wirkungen auf die Bruttolöhne, Verbrauchssteuern werden aber wesentlich langsamer in die Bruttolöhne überwältigt als die arbeitsbezogenen Abgaben (Sozialversicherungsabgaben, Einkommensteuern). Die Verzerrungen durch Abgaben auf Arbeit sind gemäß den empirischen Ergebnissen zudem in Ländern mit sehr zentralisiertem oder sehr dezentralisiertem Lohnverhandlungssystem wesentlich geringer als in Ländern mit einem mittleren Zentralisierungsgrad. Eine Reihe von Studien zeigen schließlich einen negativen Zusammenhang zwischen den Lohnforderungen von Gewerk-

<sup>2)</sup> Vgl. grundsätzlich zu den Vorzügen von Umweltsteuern als anreizkompatibles und marktkonformes umweltpolitisches Instrument Köppl – Pichl (1995).

<sup>3)</sup> Diese Frage wird in der Teilstudie 21 des WIFO-Weißbuchs (Köppl et al., 2006) näher behandelt.

<sup>4)</sup> Zu einigen methodischen Problemen einer empirischen Untersuchung des Zusammenhangs zwischen dem Ausmaß der Aktivitäten der öffentlichen Hand und dem Wirtschaftswachstum vgl. Agell – Ohlsson – Skogman Thoursie (2006).

<sup>5)</sup> Vgl. hierzu und zum Folgenden Leibfritz – Thornton – Bibbee (1997) sowie die dort ausgewertete Literatur.

<sup>6)</sup> Diese Unterschiede zwischen den Arbeitsangebotselastizitäten rechtfertigen die Anwendung eines progressiven Einkommensteuertarifs mit niedrigem Grenzsteuersatz und damit geringem tax wedge für den Niedrigeinkommensbereich (Roed – Strom, 2002).

---

## Empirische Ergebnisse

---

### Besteuerung und Wirtschaftswachstum

---

### Besteuerung und Beschäftigung

schaften und dem Progressionsgrad der Einkommensteuer: Da die Steuerprogression wie eine Steuer auf Lohnerhöhungen wirkt, hat sie einen mäßigenden Einfluss auf die Lohnforderungen<sup>7)</sup>.

### Übersicht 1: Empirische Untersuchungen zum Zusammenhang zwischen Besteuerung und Wirtschaftswachstum

			Hauptergebnisse	
			Signifikant negativ	Nicht signifikant
Agell – Lindh – Ohlsson (1997)	23 OECD-Länder	1970/1992		Abgabenquote
Barro (1991)	98 Länder	1960/1985	Abgabenquote	
Bassanini – Scarpetta – Hemmings (2001)	21 OECD-Länder	1971/1998	Überdurchschnittlicher Anteil direkter Steuern	
Bleaney – Gemmell – Kneller (2001)	17 OECD-Länder	1970/1994	Verzerrende Steuern	Nicht-verzerrende Steuern
Cashin (1995)	23 OECD-Länder	1971/1988	Abgabenquote	
Daveri – Maffezzoli (2000)	8 Länder der EU 15		Abgaben auf Arbeit	
de la Fuente (1997)	21 OECD-Länder	1965/1995	Abgabenquote	
Dowrick (1993)	24 OECD-Länder	1960/1985	Einkommensteuer	Körperschaftsteuer
Easterly – Rebelo (1993)	100 Länder	1970/1988	Einkommensteuer	Andere Steuerarten
Engen – Skinner (1992)	107 Länder	1970/1985	Abgabenquote kurz- und langfristig	
Fölster – Henrekson (1999)	23 OECD-Länder	1970/1995	Abgabenquote	
Garrison – Lee (1992)	Industrieländer	1970/1984		Einkommensteuer
Karras (1999)	11 OECD-Länder	1960/1992		Abgabenquote
Kneller – Bleaney – Gemmell (1998)	22 OECD-Länder	1970/1995	Verzerrende Steuern	Nicht-verzerrende Steuern
Koester – Kormendi (1989)	63 Länder	1970/1979		Grenz- und Durchschnittsteuersatz
Lee – Gordon (2005)	70 Länder	1970/1997	Nomineller Körperschaftsteuersatz	Einkommensteuer
Leibfritz – Thornton – Bibbee (1997)	OECD-Länder	1965/1985	Abgabenquote	
Mendoza – Milesi-Feretti – Asea (1997)	11 OECD-Länder	1965/1991		Abgabenstruktur (Arbeit, Kapital, Konsum)
Miller – Russek (1997)	16 OECD-Länder	1975/1984	Abgabenquote Einkommensteuer und Sozialversicherungsabgaben	
			Zahl der Studien	
Abgabenquote, Grenz- und Durchschnittsteuersatz			8	3
Direkte oder verzerrende Steuern			3	
Nicht-verzerrende Steuern				2
Einkommensteuer			3	2
Körperschaftsteuer			1	1
Abgaben auf Arbeit, Sozialversicherungsbeiträge			2	
Andere Steuerarten				1
Abgabenstruktur				1

Q: WIFO-Zusammenstellung.

### Übersicht 2: Empirische Untersuchungen zum Zusammenhang zwischen der Besteuerung von Arbeit und Beschäftigung und verschiedenen Arbeitsmarktindikatoren

			Signifikant positiv	Hauptergebnisse Nicht signifikant	Signifikant negativ
Belot – van Ours (2000)	18 OECD-Länder	1960/1995	Arbeitslosigkeit		
Blanchard – Wolfers (2000)	20 OECD-Länder	1960/1996	Arbeitslosigkeit		
Daveri – Tabellini (2000)	14 OECD-Länder	1965/1995	Arbeitslosigkeit		
Davis – Henrekson (2004)	14 OECD-Länder	1965/1995			Arbeitsangebot
Leibfritz – Thornton – Bibbee (1997)	13 OECD-Länder	1991/1995		Beschäftigung	
Nickell – Layard (1999)	20 OECD-Länder	1983/1994	Arbeitslosigkeit		Beschäftigung
Nickell et al. (2002)	20 OECD-Länder	1983/1994	Arbeitslosigkeit		
Prescott (2004)	G-7-Länder				Beschäftigung
Scarpetta (1996)	17 OECD-Länder	1983/1993	Langzeitarbeitslosigkeit		
			Zahl der Studien		
Arbeitslosigkeit			5		
Arbeitskräfteangebot					1
Langzeitarbeitslosigkeit			1		
Beschäftigung				1	2

Q: WIFO-Zusammenstellung.

<sup>7)</sup> Einen Überblick über eine Reihe empirischer Studien gibt Koske/a (2001).



**Höhe und Struktur der Besteuerung in Österreich – Status und Reformbedarf**

In Übersicht 2 sind einige ausgewählte empirische Studien zu den Beschäftigungswirkungen von Abgaben auf den Faktor Arbeit zusammengestellt<sup>8)</sup>. Sie zeigen überwiegend einen negativen Zusammenhang zwischen der Höhe der Abgaben auf Arbeit und der Beschäftigung bzw. dem Arbeitsangebot sowie eine positive Korrelation zwischen arbeitsbezogenen Abgaben und (Langzeit-)Arbeitslosigkeit.

Die Abgabenquote (Steuern im engeren Sinne sowie Sozialbeiträge) stieg in Österreich bis vor wenigen Jahren tendenziell und erreichte 2001 mit knapp 45% des BIP ihren Höchststand. Seither sinkt sie kontinuierlich (Übersicht 3); 2006 betrug sie noch 42% des BIP, bis 2008 rechnet die Europäische Kommission in ihrer aktuellen Frühjahrsprognose mit einem Rückgang auf 41,2% des BIP. Die Abgabenquote überschreitet damit nach wie vor leicht den Durchschnitt der EU 15 (2006 und 2008 40,7% des BIP). Allerdings verringert sich der Abstand zur EU 15 in den letzten Jahren ständig, nachdem er von Mitte der neunziger Jahre bis 2001 von 1,5 Prozentpunkten auf 4,4 Prozentpunkte gestiegen war. 2008 dürfte er nur mehr ½ Prozentpunkt betragen.

Übersicht 3: Abgabenquoten in der EU 15

	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	In % des BIP									
Belgien	43,9	45,2	45,2	45,3	44,9	45,0	45,5	45,1	44,5	44,4
Dänemark	48,8	49,4	48,5	47,9	48,1	49,3	50,3	48,7	48,6	48,1
Deutschland	40,2	42,3	40,4	39,9	40,0	39,2	39,1	39,8	39,7	39,5
Griechenland	32,6	37,9	36,6	36,7	35,8	34,4	34,4	34,6	34,5	34,2
Spanien	32,7	33,9	33,5	33,9	33,9	34,5	35,6	36,5	36,5	36,7
Frankreich	42,7	44,1	43,8	43,1	42,9	43,2	43,8	44,4	44,1	44,1
Irland	33,1	31,7	29,8	28,5	29,1	30,5	30,8	32,2	32,3	32,3
Italien	40,1	41,8	41,5	40,9	41,4	40,6	40,6	42,3	42,8	42,9
Luxemburg	37,1	39,2	39,8	39,2	38,5	38,0	38,6	36,3	35,2	34,5
Niederlande	40,2	39,9	38,3	37,7	37,4	37,7	38,2	39,7	39,5	39,7
Österreich	41,4	42,9	44,8	43,8	43,2	42,9	42,2	42,0	41,5	41,2
Portugal	31,9	34,3	34,0	34,7	34,9	34,1	34,9	35,6	36,0	36,0
Finnland	46,1	47,4	44,7	44,7	44,1	43,6	44,1	43,6	43,6	43,5
Schweden	48,5	52,7	50,8	49,0	49,6	50,0	50,7	49,9	48,2	48,1
Großbritannien	35,6	37,5	37,3	35,8	35,8	36,2	37,2	38,0	38,2	38,5
EU 15	39,9	41,2	40,4	39,7	39,7	39,6	40,0	40,7	40,6	40,7

Q: Eurostat, AMECO, EU-Frühjahrsprognose 2007.

Österreichs Gesamtabgabenstruktur unterscheidet sich in zwei Punkten vom Durchschnitt der EU 15 und der OECD (Übersicht 4): Erstens tragen die lohnsummenbezogenen Abgaben (Sozialversicherungsbeiträge und sonstige Steuern von der Lohnsumme) in Österreich weit überdurchschnittlich zum Gesamtabgabenaufkommen bei (2004 40,0% der Gesamtabgaben, EU 15 29,7%, OECD 26,7%); gegenüber 1995 hat sich ihr Anteil aber verringert, primär weil das Gewicht der Sozialversicherungsbeiträge gesunken ist. Zweitens verloren in Österreich die vermögensbezogenen Steuern gegen den Trend in der EU 15 und der OECD quantitativ deutlich an Bedeutung (2004 1,3% des gesamten Abgabenaufkommens, EU 15 5,3%, OECD 5,6%).

Die Abgabenstruktur ist allerdings nur begrenzt aussagekräftig, da sie die Entwicklung der unterschiedlichen Bemessungsgrundlagen nicht widerspiegelt. Die Europäische Kommission ermittelt daher in ihrer jährlichen Publikation "Structures of the Taxation Systems in the European Union" für die makroökonomischen Steuerbasen Verbrauch, Energieverbrauch, Arbeit und Kapital "implizite" Steuersätze, indem sie sämtliche mit diesen zusammenhängenden Steuern auf diese bezieht<sup>9)</sup>.

Demnach nahm in Österreich die effektive Steuerbelastung von Verbrauch (Verbrauchssteuern bezogen auf den privaten Konsum) und Arbeit (Einkommensteuer, Lohnsteuer sowie Sozialversicherungsbeiträge in Prozent der Arbeitnehmerentgelte) zwischen 1995 und 2004 zu (Übersicht 5). Dagegen verringerte sich der implizite

<sup>8)</sup> In den neunziger Jahren wurden eine Reihe empirischer Untersuchungen zum Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Abgaben auf Arbeit verfasst, von denen hier nur eine Auswahl vorgestellt werden kann. Sie kommen tendenziell zu dem Ergebnis, dass zwischen (der Erhöhung von) Steuern auf Arbeit und der Arbeitslosigkeit eine positive Korrelation besteht.

<sup>9)</sup> Details zur Ermittlung dieser impliziten Steuersätze finden sich z. B. in *European Commission* (2006).

Steuersatz auf Kapital (Steuern für private Haushalte und Unternehmen auf Bestand, Erträge und Transaktionen von Vermögen und Unternehmensgewinne, in Prozent des weltweiten Gewinn- und Vermögenseinkommens privater Haushalte und Unternehmen) im selben Zeitraum leicht. Die Effektivsteuerbelastung von Verbrauch erhöhte sich im EU-Durchschnitt ebenso wie jene von Arbeit schwächer als in Österreich. Im Durchschnitt der EU 15 und der EU 25 nahm die effektive Kapitalbesteuerung zwischen 1995 und 2003 insgesamt merklich zu.

#### Übersicht 4: Abgabenstruktur im internationalen Vergleich

	Österreich	1980		Österreich	1995		Österreich	2004	
		EU 15	OECD		EU 15	OECD		EU 15	OECD
Anteile in %									
Verbrauchssteuern	31,5	31,1	32,4	28,0	31,0	32,4	28,2	30,7	32,3
Lohnsummenbezogene Abgaben	37,9	30,7	23,4	42,7	30,4	25,6	40,0	29,7	26,7
Sozialversicherungsbeiträge	30,9	29,2	22,1	36,0	29,5	24,7	33,9	28,7	25,9
Abgaben von der Lohnsumme	7,0	1,5	1,3	6,7	0,9	0,9	6,1	1,0	0,8
Steuern auf Einkommen	26,7	33,6	38,2	26,6	33,5	35,3	29,4	33,1	34,4
Unternehmenssteuern	3,5	5,8	7,6	3,5	6,8	8,1	5,4	8,2	9,6
Sonstige Einkommensteuern	23,2	27,9	30,6	23,1	26,7	27,2	24,0	24,9	24,8
Vermögensbezogene Steuern	2,9	4,2	5,3	1,5	4,5	5,5	1,3	5,3	5,6
Sonstige	1,0	0,5	0,7	1,2	0,6	1,2	1,1	1,2	1,0
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Q: OECD, eigene Berechnungen.

#### Übersicht 5: Implizite makroökonomische Steuersätze nach Steuerbasen im EU-Vergleich

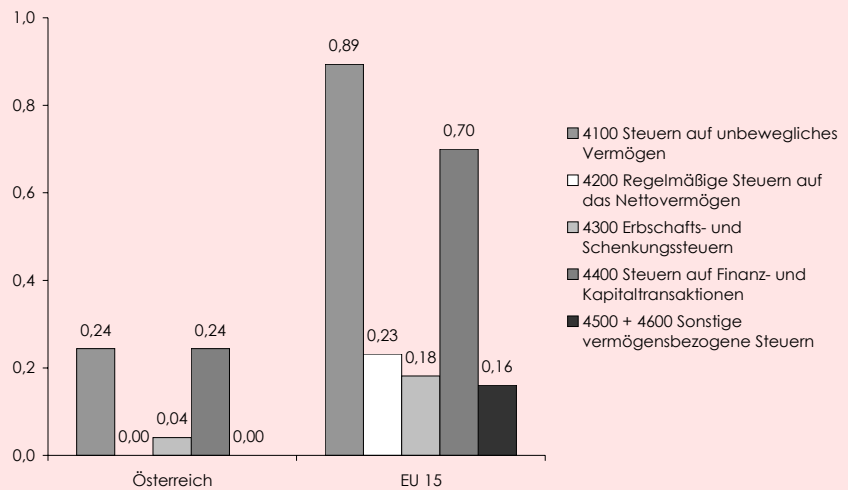
	Österreich	EU 15	EU 25
<i>Verbrauch</i>			
Verbrauchssteuern, Ø 1995/2004, in % des privaten Konsums	21,4	22	21,1
Veränderung 1995/2004 in Prozentpunkten	+ 1,3	+ 1,1	+ 0,8
<i>Energie</i>			
Energiesteuern, Ø 1995/2004, € je Tonne Erdöläquivalent	143,8	164,7	126,6
Veränderung 1995/2004 in €	+37,3	+37,7	+47,8
<i>Arbeit</i>			
Einkommensteuer, Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträge, Ø 1995/2004, in % der Arbeitnehmerentgelte	40,3	36,5	35,9
Veränderung 1995/2004 in Prozentpunkten	+ 2	+ 0,4	+ 0,2
<i>Kapital</i>			
Steuern für private Haushalte und Unternehmen auf Bestand, Erträge und Transaktionen von Vermögen sowie Unternehmensgewinne, Ø 1995/2004, in % der weltweiten Gewinn- und Vermögenseinkommen privater Haushalte und Unternehmen	27,5	28,9	25,9
Veränderung 1995/2003 in Prozentpunkten	- 0,3	+ 5,5	+ 2,7

Q: European Commission (2006).

Gemessen an der Höhe der impliziten Steuersätze entspricht die Verbrauchsbesteuerung in Österreich etwa dem europäischen Durchschnitt (EU 15 und EU 25), während Arbeit deutlich höher besteuert wird. Unter dem Durchschnitt der EU 15 liegen die impliziten Steuersätze auf Kapital und Energie.

Dass Kapital in der EU 15 höher besteuert wird als in Österreich, dürfte insbesondere daran liegen, dass in vielen europäischen Ländern vermögensbezogene Steuern (vor allem auf Bestand und Übertragung von immobilem Grundvermögen) stärker genutzt werden (Abbildung 1).

Abbildung 1: Vermögensbezogene Steuern in Österreich und der EU 15  
2005, in % des BIP



Q: OECD. Vermögensbezogene Steuern: 4100... Steuern auf unbewegliches Vermögen (vor allem Grundsteuer, in Österreich außerdem land- und forstwirtschaftliche Abgabe, Bodenwertabgabe, Beiträge der Landwirtschaft zum FLAF, Kammerbeiträge), 4200... regelmäßige Steuern auf das Nettovermögen (vor allem Vermögensteuer), 4300... Erbschafts- und Schenkungssteuern, 4400... Steuern auf Finanz- und Kapitaltransaktionen (in Österreich Grunderwerbsteuer, Kapitalverkehrssteuer, in anderen EU-Ländern gegebenenfalls auch Börsenumsatzsteuer), 4500 + 4600... sonstige vermögensbezogene Steuern. EU 15 ohne Griechenland und Portugal.

Übersicht 6: Grenzsteuersatz in der EU 15

Einkommensteuer und Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung, minus monetäre Transfers

	Alleinstehende (67% des APW)				Verheiratete			
	Ohne Kinder		2 Kinder		Alleinverdienende (100% des APW), 2 Kinder		2 Verdienende (133% des APW), 2 Kinder	
	Grenzsteuersatz 2006	Veränderung 2000/2006	Grenzsteuersatz 2006	Veränderung 2000/2006	Grenzsteuersatz 2006	Veränderung 2000/2006	Grenzsteuersatz 2006	Veränderung 2000/2006
	In % des Bruttoentgelts							
Belgien	61,3	+ 7,2	61,3	+ 7,2	54,8	+ 3,4	54,8	- 6,2
Dänemark	42,9	- 7,8	42,9	- 7,8	43,7	- 1,5	43,7	- 7,0
Deutschland	52,4	+ 0,4	49,9	+ 1,1	47,6	- 4,3	52,0	+ 0,2
Griechenland	28,6	+ 12,7	28,6	+ 12,7	41,2	+ 12,7	41,2	+ 12,7
Spanien	28,8	+ 2,4	20,4	+ 14,0	28,8	+ 5,6	28,8	± 0,0
Frankreich	32,6	- 13,4	21,4	+ 0,4	26,0	+ 5,0	26,0	- 4,5
Irland	24,0	+ 2,0	61,6	+ 39,6	26,0	- 2,5	26,0	- 2,5
Italien	37,1	+ 3,9	38,7	+ 5,5	39,5	- 0,9	38,7	- 1,7
Luxemburg	35,4	+ 1,8	14,0	± 0,0	28,3	+ 14,4	31,9	+ 18,0
Niederlande	47,2	+ 1,4	42,8	+ 1,5	50,5	+ 8,7	45,0	- 8,1
Österreich	44,9	+ 7,9	44,9	- 7,0	44,9	+ 2,0	44,9	+ 2,0
Portugal	24,0	- 1,0	24,0	+ 13,0	24,0	- 1,0	24,0	- 1,0
Finnland	43,5	+ 1,1	43,5	+ 1,1	43,9	- 4,1	43,9	- 4,1
Schweden	34,8	- 3,5	34,8	- 3,5	51,6	+ 16,4	51,6	+ 16,4
Großbritannien	33,0	+ 1,0	70,0	+ 0,6	33,0	- 36,4	33,0	+ 1,0
EU 15	38,0	+ 1,0	39,9	+ 5,2	38,9	+ 1,1	39,0	+ 1,0

Q: OECD. - <sup>1)</sup> APW – average production worker: Durchschnittsverdienst der unselbständig Beschäftigten im verarbeitenden Gewerbe.

Übersicht 6 gibt die Grenzsteuersätze ("marginal tax wedge") für Unselbständige in ausgewählten Einkommensbereichen an, wie sie die OECD in ihrer jährlichen Veröffentlichung "Taxing Wages" ermittelt, und stellt sie jenen in den anderen Ländern der EU 15 gegenüber. Dabei werden neben der Einkommensteuer auch die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung und die monetären Transfers berücksichtigt. In Österreich sind demnach in den betrachteten Einkommensbereichen, mit Ausnahme der Alleinstehenden mit 2 Kindern und einem Einkommen von zwei Dritteln eines Durchschnittsverdienstes, die Grenzsteuersätze gestiegen, und zwar besonders stark im unteren Einkommensbereich. Sie lagen im Jahr 2006 in allen betrachteten Einkommensgruppen weit über dem Durchschnitt der EU 15.



## Übersicht 7: Grenzsteuersatz ("marginal tax wedge") in der EU 15 nach der Einkommenshöhe

	Gemessen am durchschnittlichen Bruttoentgelt							
	67%		100%		133%		167%	
	Grenzsteuer- satz 2006	Veränderung 2000/2006	Grenzsteuer- satz 2006	Veränderung 2000/2006	Grenzsteuer- satz 2006	Veränderung 2000/2006	Grenzsteuer- satz 2006	Veränderung 2000/2006
	Einkommensteuerleistung und Sozialversicherungsbeiträge, in % des Bruttoeinkommens							
Belgien	71,2	+ 5,3	66,4	- 0,6	68,4	- 2,3	68,4	- 4,0
Dänemark	42,9	- 7,8	49,2	- 1,5	63,0	- 0,3	63,0	- 0,3
Deutschland	60,5	- 1,3	65,9	- 1,6	61,9	- 2,7	44,3	- 9,5
Griechenland	44,2	+ 0,1	54,1	+10,0	60,6	+ 6,6	60,6	+ 6,6
Spanien	45,5	- 3,3	45,5	± 0,0	48,4	- 0,2	37,0	+ 8,7
Frankreich	66,8	+ 4,4	55,8	-14,1	55,8	-20,3	59,6	-22,2
Irland	31,4	+ 3,3	33,2	-22,6	53,0	- 2,8	49,9	- 2,5
Italien	52,4	+ 2,2	52,4	- 3,2	61,2	+ 5,6	58,8	+ 3,2
Luxemburg	42,9	- 1,9	54,0	- 0,2	54,0	- 4,9	54,0	- 4,9
Niederlande	55,2	+ 0,9	50,6	- 7,6	42,0	- 8,0	52,0	+ 2,0
Österreich	57,3	+ 2,6	57,3	+ 2,1	60,1	+ 0,5	41,9	- 2,4
Portugal	38,6	- 1,6	47,1	- 1,2	47,1	- 1,2	55,6	- 0,8
Finnland	54,4	+ 0,1	54,8	- 3,9	58,9	- 4,3	58,9	- 4,3
Schweden	50,7	- 2,9	63,4	- 1,2	63,4	+ 0,7	67,2	+ 0,8
Großbritannien	40,6	+ 1,2	40,6	+ 1,2	47,7	+17,2	47,7	+ 1,2
EU 15	50,3	+ 0,1	52,7	- 3,0	56,4	- 1,1	54,6	- 1,9

Q: OECD, WIFO-Berechnungen.

## Übersicht 8: Durchschnittssteuersatz in der EU 15 nach der Einkommenshöhe

	Gemessen am durchschnittlichen Bruttoentgelt							
	67%		100%		133%		167%	
	Durchschnitts- steuersatz 2006	Veränderung 2000/2006	Durchschnitts- steuersatz 2006	Veränderung 2000/2006	Durchschnitts- steuersatz 2006	Veränderung 2000/2006	Durchschnitts- steuersatz 2006	Veränderung 2000/2006
	Einkommensteuerleistung und Sozialversicherungsbeiträge, in % des Bruttoeinkommens							
Belgien	49,1	- 2,2	55,4	- 1,7	58,8	- 1,7	60,7	- 1,9
Dänemark	39,3	- 1,9	41,3	- 3,0	46,1	- 2,5	49,5	- 2,1
Deutschland	47,4	- 1,2	52,5	- 1,4	53,9	- 2,3	53,8	- 2,2
Griechenland	35,4	- 0,1	41,2	+ 2,8	44,8	+ 2,7	47,9	+ 3,5
Spanien	35,9	+ 1,2	39,1	+ 0,5	41,4	+ 0,7	42,6	+ 1,5
Frankreich	44,5	- 2,9	50,2	+ 0,6	51,6	+ 1,0	53,2	+ 1,5
Irland	16,3	- 1,8	23,1	- 5,8	29,8	- 5,8	34,2	- 3,0
Italien	41,5	- 1,6	45,2	- 1,2	47,1	- 1,8	49,8	- 0,5
Luxemburg	30,6	- 1,9	36,5	- 1,7	40,8	- 2,3	43,5	- 2,7
Niederlande	40,6	- 1,4	44,4	+ 4,7	44,7	+ 1,0	46,0	+ 1,2
Österreich	43,5	+ 0,3	48,1	+ 0,8	51,0	+ 0,8	50,7	+ 0,1
Portugal	31,7	- 1,5	36,3	- 1,0	39,0	- 1,1	41,7	- 0,6
Finnland	38,9	- 4,1	44,1	- 3,7	47,6	- 3,4	49,9	- 3,6
Schweden	46,0	- 2,6	47,9	- 2,2	51,8	- 1,7	54,6	- 1,1
Großbritannien	30,4	+ 2,1	33,9	+ 1,8	35,0	+ 2,0	37,6	+ 2,6
EU 15	38,1	- 1,3	42,6	- 0,7	45,6	- 1,0	47,7	- 0,5

Q: OECD, WIFO-Berechnungen.

Nur im oberen Einkommensbereich (167% eines durchschnittlichen Bruttogehaltes) verringerte sich der Grenzsteuersatz in diesem Sechsjahreszeitraum in Österreich, und nur hier liegt er merklich unter dem Durchschnitt, während er für Einkommen von 67%, 100% oder 133% eines durchschnittlichen Bruttogehaltes deutlich überdurchschnittlich ist (Übersicht 7). Diese hohe Belastung der unteren und mittleren Einkommen ist u. a. Ergebnis der hohen Beitragssätze zur Sozialversicherung sowie des mit 38<sup>1</sup>/<sub>3</sub>% auch im internationalen Vergleich sehr hohen Eingangssteuersatzes.

Der Durchschnittssteuersatz nahm in Österreich zwischen 2000 und 2006 in allen Einkommensbereichen zu und überstieg durchwegs den Durchschnitt der EU 15, der im Mittel dieser sechs Jahre gesunken ist (Übersicht 8).

Aus diesen theoretischen Überlegungen und empirischen Ergebnissen lassen sich die folgenden steuerpolitischen Empfehlungen ableiten:

- Die Abgabenquote sollte langfristig und schrittweise auf den EU-Durchschnitt gesenkt werden.

## Empfehlungen

- Ein Steuerunterbietungswettbewerb sollte in der EU vermieden werden.
- Die Grenzsteuersätze sollten in den unteren Einkommensbereichen herabgesetzt werden durch Senkung der Sozialversicherungsbeiträge und des hohen Eingangsteuersatzes; eine Gegenfinanzierung durch eine langfristige und schrittweise Erhöhung energiebezogener Steuern im Sinne einer "ökologischen Steuerreform" sowie durch weitere Steuern auf Aktivitäten, die hohe individuelle und soziale Kosten verursachen (Tabaksteuer), wäre anzudenken.
- Weitere Abgaben auf den Faktor Arbeit sollten verringert werden, insbesondere die Kommunalsteuer auf der Gemeindeebene. Zur Gegenfinanzierung könnten die Steuern auf Grund und Boden im Rahmen der Grundsteuer sowie der Erbschafts- und Schenkungssteuer durch eine Reform des Bewertungsverfahrens für Grund- und Immobilienvermögen gestärkt werden.

## Öffentliche Ausgaben

### Theoretische Überlegungen

Wie für die öffentlichen Abgaben ist auch für die Staatsausgaben neben dem Niveau insbesondere die Zusammensetzung aus wachstums- und beschäftigungspolitischer Sicht von Interesse: Die Höhe der Ausgabenquote sagt nichts über die Effizienz der Aufgabenerfüllung durch den öffentlichen Sektor aus und ist kein geeignetes Maß für den Output bzw. den Outcome öffentlicher Ausgaben und deren Qualität (Afonso, 2004).

Wiederum liefert primär die endogene Wachstumstheorie das theoretische Fundament bezüglich positiver Wachstumswirkungen bestimmter Ausgabenkategorien<sup>10</sup>). Demnach haben öffentliche Ausgaben insbesondere über drei Kanäle Einfluss auf das Wirtschaftswachstum (Gemell, 2001): über Produktionsexternalitäten staatlicher Investitions- oder Bildungsausgaben, über die Faktorakkumulation durch öffentliche Investitionen in physisches oder Humankapital und über mögliche Crowding-out-Wirkungen, sofern "unproduktive" öffentliche Ausgaben "produktive" private oder öffentliche Investitionen verdrängen.

Die ältere Literatur macht (explizit oder implizit) die Wachstumseffekte bzw. allgemein die ökonomischen Effekte öffentlicher Ausgaben häufig an der groben Unterscheidung zwischen konsumtiven Ausgaben und Investitionen fest und unterstellt, dass positive ökonomische Wirkungen – insbesondere auf Effizienz und Wirtschaftswachstum – primär mit öffentlichen Investitionen verbunden sind (z. B. Aschauer – Greenwood, 1985). Staatskonsum dient demnach vorwiegend zur Bereitstellung öffentlicher Leistungen für private Haushalte, während öffentliche Investitionen komplementär zu den Produktionsaktivitäten der privaten Unternehmen sind und damit Produktivität und Wachstum der Gesamtwirtschaft erhöhen.

Dass diese Unterscheidung gerade aus der wachstumstheoretischen bzw. wachstumspolitischen Perspektive nur bedingt trägt, wurde in den vergangenen Jahren deutlich. Wie etwa Tanzi – Zee (1997) betonen, haben öffentliche Investitionen nicht unbedingt positive ökonomische Effekte, während eine Reihe von Ausgabenpositionen, die zum Staatskonsum gezählt werden, positive ökonomische Effekte auslösen können<sup>11</sup>). Sie schlagen daher eine Unterteilung in produktive und unproduktive Ausgaben vor – und damit im Grunde einen Wechsel von der input- hin zur Output- bzw. Outcome-orientierten Sicht auf die staatliche Ausgabentätigkeit. Demnach sind produktive Ausgaben solche mit positiven, unproduktive Ausgaben dagegen solche mit neutralen oder negativen Wachstumswirkungen. Gelegentlich werden produktive Ausgaben als zukunftsbezogene, unproduktive Ausgaben als gegenwarts- oder vergangenheitsbezogene Ausgaben bezeichnet.

Entsprechend sind öffentliche Ausgaben, die Aktivitäten oder Investitionen der Privaten mit positiven Externalitäten bzw. die Akkumulation von physischem und Humankapital fördern, als produktiv zu werten. Darunter fallen insbesondere Ausgaben des Staates für Bildung, Gesundheit, Recht und Ordnung, allgemeine öffentliche Dienste,

<sup>10</sup>) Vgl. z. B. Barro (1990) zur Bedeutung von Infrastruktur oder Romer (1990) zur Relevanz von Forschung und Entwicklung für das Wirtschaftswachstum.

<sup>11</sup>) Das "klassische" Beispiel in diesem Zusammenhang sind Gehälter für Lehrpersonal, die dem öffentlichen Konsum zugeordnet werden, von ihrer Wirkung her – Beitrag zur Bildung von Humankapital – aber eigentlich als Investitionen zu klassifizieren wären.

Wohnbau sowie Transport und Kommunikation. Als unproduktiv werden dagegen vor allem Ausgaben für soziale Sicherheit und Wohlfahrt, für Freizeitaktivitäten und Wirtschaftsdienste eingeordnet<sup>12)</sup>: Von ihnen werden keine oder negative Wachstumseffekte erwartet, sei es weil sie andere, wachstumsfördernde Ausgaben verdrängen, sei es weil sie negative Anreizwirkungen – vor allem auf das Arbeitsangebot – haben.

Zur Rechtfertigung von Staatseingriffen in unterschiedlichen Politikfeldern und den damit verbundenen Ausgaben der öffentlichen Hand finden sich in der theoretischen Literatur eine Reihe von Gründen, die neben der Wachstumstheorie vor allem der Wohlfahrtsökonomie entstammen und durch weitere Argumente ergänzt werden. Dabei besteht zwischen einzelnen Ausgabenkategorien einerseits und Effizienz bzw. Produktivität und Wachstum andererseits häufig nur ein loser Zusammenhang.

Positive Externalitäten spielen besonders zur Begründung eines staatlichen Engagements in der Bildungs-, Forschungs- und Infrastrukturpolitik, aber auch im Gesundheitsbereich eine Rolle, da ihretwegen die Ausgaben der Privaten (etwa für Humankapitalinvestitionen, zu denen auch Gesundheitsausgaben zählen) aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive zu gering ausfallen. Vor allem im Infrastrukturbereich kommen Eigenschaften eines öffentlichen Gutes (Nicht-Ausschließbarkeit und Nicht-Rivalität in der Nutzung), die ein gesamtwirtschaftlich suboptimales Angebot zur Folge haben, sowie natürliche Monopole hinzu. Die Ausgaben für bestimmte Verwendungszwecke können darüber hinaus suboptimal niedrig sein, wenn ein perfekter Kapital- oder Versicherungsmarkt fehlt, sodass Private nicht bereit sind, Projekte mit hohem Risiko oder langer Amortisationsdauer durchzuführen (Infrastruktur, Forschung, Bildung). Nicht zuletzt werden öffentliche Ausgaben auch aus verteilungs- oder umweltpolitischen Gründen getätigt. Vorwiegend mit sozial- oder verteilungspolitischen Motiven werden Sozialausgaben gerechtfertigt. Allerdings können auch sie – wie etwa *Layard – Nickell – Jackman* (1991) oder *Buti – Franco – Pench* (1999) argumentieren – positive Wachstumseffekte haben, indem sie die Allokation der Produktionsfaktoren verbessern (z. B. Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik).

Negative (Wachstums-)Effekte haben öffentliche Ausgaben bzw. die Staatstätigkeit dann, wenn sie produktivere private Ausgaben (vor allem Investitionen) verdrängen, wenn sie aus wachstumsdämpfenden Abgaben finanziert werden oder wenn – vor allem in Ländern mit großem öffentlichen Sektor – Partikularinteressen wachstumshemmend auf die Gesetzgebung Einfluss nehmen bzw. aufgrund von Rent-Seeking-Aktivitäten Ressourcen unproduktiv verwendet werden (*Burgstaller – Stieber*, 2004).

Dass sich aus diesen theoretischen Überlegungen keine konkrete Handlungsanweisung für die Politik ableiten lässt, betonen auch *Afonso et al.* (2005): Ein "objektiver und eindeutiger Gesamtkatalog von 'qualitativ hochwertigen' Ausgaben ist nicht machbar. Es gibt kein Kochbuch für Wirtschaftswachstum. Die Wirtschaftswissenschaften liefern eine Vorstellung über die wichtigsten Zutaten, aber nicht das konkrete Rezept ...". In diesem Sinne sind auch die wachstumspolitischen Hinweise und Anhaltspunkte zu interpretieren, die sich aus empirischen Untersuchungen ableiten lassen.

Grundsätzlich ist die Trennung in produktive und unproduktive Ausgaben eine sinnvolle Basis, um in den öffentlichen Haushalten langfristige Prioritäten setzen zu können, wenn die Wirtschaftspolitik primär auf Wachstum orientiert ist. Diese Klassifikation öffentlicher Ausgaben lässt allerdings andere wirtschaftspolitische Ziele, etwa Verteilung oder makroökonomische Stabilität, in den Hintergrund treten. Darüber hinaus ist auf die Grenzen der Unterscheidung zwischen produktiven und unproduktiven Ausgaben hinzuweisen: Erstens enthält jede Ausgabenkategorie (z. B. Bildung oder Infrastrukturinvestitionen) Ausgaben mit unterschiedlichem Wachstumspotential bzw. eventuell unterschiedlichen Crowding-out-Effekten oder Additionalität (*European Commission*, 2002). Zweitens weisen die in empirischen Studien ermittelten Wachstumswirkungen produktiver Ausgaben (sofern überhaupt eindeutige Resultate erzielt werden) eine hohe Bandbreite auf; sie können somit lediglich eine grobe Ori-

<sup>12)</sup> Diese Zuordnung orientiert sich an *Gemmell – Kneller* (2001); die Ausgabenklassifikation entspricht der "Classification of Functions of Government" (COFOG).

entierung für die Leitlinien einer wachstumsorientierten Politik, keinesfalls aber Hinweise für deren konkrete Ausgestaltung geben.

Übersicht 9 stellt die wichtigsten empirischen Studien zu den Wirkungen staatlicher Ausgaben (Gesamtausgaben sowie spezielle Ausgabenkategorien) auf das Wirtschaftswachstum zusammen.

**Empirische Ergebnisse**

Übersicht 9: Empirische Untersuchungen zum Zusammenhang zwischen Staatsausgaben und Wirtschaftswachstum

			Signifikant negativ	Hauptergebnisse Nicht signifikant	Signifikant positiv
Agell –Lindh –Ohlsson (1997)	23 OECD Länder	1970-1992		Staatsausgaben	
de Gregorio (1996)	21 OECD-Länder	1960-1985		Staatsausgaben	
Fölster –Henrekson (1999)	23 OECD-Länder	1970-1995	Staatsausgaben		
Heitger (2001)	21 OECD-Länder	1960-2000	Staatsausgaben		
Lee (1995)	16 OECD-Länder	1960-1985		Staatsausgaben	
Ram (1986)	115 Länder	1960-1980			Staatsausgaben
Alexander (1990)	13 OECD-Länder	1959-1984	Konsumtive Ausgaben		
Barro (1991)	98 Länder	1960-1985	Konsumtive Ausgaben	Investitionen	Transport und Kommunikation
Barro (1989)	72 Länder	1960-1985			Investitionen
Barro –Sala-i-Martin (1995)	87 bzw. 97 Länder	1965-1985	Konsumtive Ausgaben		Bildung
Barth –Bradley (1988)	16 OECD-Länder	1971-1983		Investitionen	
Bassanini –Scarpetta –Hemmings (2001)	21 OECD-Länder	1971-1998	Transfers, Staatsausgaben		Konsumtive Ausgaben, Investitionen
Bleaney –Gemmell –Kneller (2001)	21 OECD-Länder	1970-1994		Konsumtive Ausgaben, Transfers	Bildung, Gesundheit
Cashin (1995)	23 OECD-Länder	1971-1988			Investitionen, Transfers
Castles –Dowrick (1990)	18 OECD-Länder	1960-1985	Transfers		
de la Fuente (1997)	21 OECD-Länder	1965-1995		Konsumtive Ausgaben, Transfers	Gesundheit, Transport und Kommunikation
Devarajan –Swaroop –Zou (1996)	21 OECD-Länder	1970-1990	Konsumtive Ausgaben		Gesundheit, Transport und Kommunikation
Dowrick (1993)	24 OECD-Länder	1960-1985		Konsumtive Ausgaben	
Easterly –Rebelo (1993)	100 Länder	1970-1988		Investitionen, Bildung, Gesundheit	Transport und Kommunikation
Grier –Tullock (1989)	115 Länder	1950-1981	Konsumtive Ausgaben		
Hansson –Henrekson (1994)	14 OECD-Länder	1970-1987	Konsumtive Ausgaben, Investitionen, Transfers	Investitionen, Transfers	Bildung
Heitger (2001)	21 OECD-Länder	1960-2000			
Kneller –Bleaney –Gemmell (1998)	22 OECD-Länder	1970-1995		Konsumtive Ausgaben, Transfers	Produktive Ausgaben
Kormendi –Meguire (1985)	47 Länder	1950-1977		Konsumtive Ausgaben	
Korpi (1985)	OECD-Länder	1970-1987	Transfers		
Landau (1983)	104 Länder	1961-1976	Konsumtive Ausgaben	Bildung, Verteidigung, Investitionen	
Landau (1985)	16 OECD-Länder	1952-1976	Konsumtive Ausgaben, Investitionen	Transfers	
McCallum –Blais (1987)	17 OECD-Länder	1960-1983	Transfers		
Milbourne –Otto –Voss (2003)	72 Länder	1960-1985			Investitionen, Bildung, Infrastruktur
Miller –Russek (1997)	16 OECD-Länder	1975-1984	Bildung, Gesundheit	Staatsausgaben	
Nordstrum (1992)	14 OECD-Länder	1970-1989			Transfers
Persson –Tabellini (1994)	14 OECD-Länder	1960-1985			Transfers
Romer (1989A)	94 Länder	1960-1985			Konsumtive Ausgaben
Romer (1989B)	112 Länder	1960-1985			Konsumtive Ausgaben
Sala-i-Martin (1992)	75 Länder				Transfers
Weede (1986)	19 OECD-Länder	1960-1982			Transfers
Weede (1991)	19 OECD-Länder	1960-1985			Transfers
				Zahl der Studien	
Staatsausgaben	8		3	4	1
Investitionen	11		2	5	4
Gesundheit	5		1	1	3
Bildung	7		1	2	4
Transport und Kommunikation	4				4
Konsumtive Ausgaben	16		8	5	3
Transfers	16		5	5	6
Produktive Ausgaben	1				1
Infrastruktur	1				1

Q: WIFO-Zusammenstellung.

Nur eine dieser Studien weist einen positiven Zusammenhang zwischen einem hohen Gesamtausgabenniveau und dem Wirtschaftswachstum nach. Sonst zeigt sich entweder kein signifikanter oder ein signifikant negativer Einfluss hoher Staatsausgaben auf das Wachstum.

Alle ausgewerteten empirischen Untersuchungen machen für öffentliche Ausgaben für die Transport- und Kommunikationsinfrastruktur wachstumsfördernde Effekte aus. Gesundheits- und Bildungsausgaben wirken mehrheitlich positiv auf das Wachstum; nur jeweils eine Studie zeigt einen signifikant negativen Einfluss. Nicht so eindeutig erscheinen die Ergebnisse für öffentliche Investitionen: Sie werden teils als wachstumsfördernd, teils als wachstumsneutral bezeichnet, zwei Studien identifizieren einen signifikant negativen Wachstumseinfluss. Gemischt ist die empirische Evidenz für Transferausgaben, 6 von 16 Untersuchungen weisen ihnen produktive Wirkungen zu. Dies dürfte insbesondere (wie *Atkinson*, 1995, betont) darin begründet liegen, dass die verwendeten ökonomischen Ansätze die institutionelle Struktur (Anspruchsvoraussetzungen und -dauer, Art der Leistungen usw.) nicht erfassen können, die jedoch im Falle von Sozialtransfers von besonderer Bedeutung ist<sup>13</sup>). Eindeutiger sind die Ergebnisse für die (wie Transferausgaben) in der Regel als unproduktiv klassifizierten konsumtiven Ausgaben: 13 von 16 Studien legen negative oder zumindest neutrale Wachstumswirkungen nahe.

Vergleicht man nur die Resultate jener Studien, die sich auf OECD-Länder (als tendenziell ökonomisch höherentwickelte Länder) beziehen, so zeigt sich ein ähnliches Muster. Widersprüchliche Ergebnisse einzelner Studien dürften also nicht primär auf den unterschiedlichen Entwicklungsstand der einbezogenen Länder zurückzuführen sein.

Bei der Interpretation dieser Ergebnisse ist allerdings – insbesondere wenn sie als Fundament für wirtschaftspolitische Empfehlungen dienen sollen – Folgendes zu beachten (*Thöne*, 2005):

- Die Studien verwenden sehr einfache Indikatoren, die zudem oft nur Teilbereiche abdecken; so werden etwa im Falle der Bildungsausgaben aufgrund der großen internationalen Unterschiede zwischen den Bildungs- und Ausbildungssystemen die Ausgaben für Berufsausbildung vernachlässigt.
- Die Ausgaben sind als Inputgröße ein schlechter Indikator für den damit erzeugten Output.
- Möglicherweise liegen umgekehrte Kausalitäten vor; so kann etwa ein positiver Zusammenhang zwischen dem Wirtschaftswachstum und den Ausgaben für Gesundheit darin begründet sein, dass ein dynamisches Wachstum die Voraussetzung für die Ausweitung staatlicher Gesundheitsausgaben schafft.

Endogene Wachstumsmodelle weisen schließlich auch Forschung und Entwicklung eine besondere Bedeutung zu. Ob staatliches Engagement in diesem Bereich positive Wachstumswirkungen hat, hängt entscheidend davon ab, ob es zu privaten Aktivitäten komplementär ist (d. h. diese ergänzt oder gar anregt) oder diese substituiert (d. h. möglicherweise produktivere private Forschungsaktivitäten verdrängt). Die inzwischen recht zahlreichen empirischen Untersuchungen deuten – mit einer leichten Mehrheit – insgesamt auf Komplementarität und damit auf positive Wachstumswirkungen staatlicher Forschungs- und Entwicklungsausgaben hin<sup>14</sup>).

Aus der Perspektive einer Stärkung des Wirtschaftswachstums ist – wie die hier untersuchte empirische Evidenz zeigt – der Entwicklung der Ausgaben für Bildung, Investitionen (vor allem in Transport und Kommunikation) und Gesundheit ebenso wie dem Engagement der öffentlichen Hand im Bereich von Forschung und Entwicklung besonderes Augenmerk zu schenken. Eine Empfehlung für einen generellen Abbau von Transfers können die hier präsentierten Forschungsergebnisse nicht stützen (so auch *Burgstaller – Stieber*, 2004).

<sup>13</sup>) Bereits Anfang der neunziger Jahre fand die Europäische Kommission für die europäischen Länder keinen eindeutigen Zusammenhang zwischen Sozialtransfers und Beschäftigung (*European Commission*, 1993). Die Förderung des Wirtschaftswachstums ist freilich nicht das primäre Ziel von Transfers.

<sup>14</sup>) Einen Überblick geben z. B. *David – Hall – Toole* (2000), *OECD* (2003B) und *Thöne* (2005).

---

## Empfehlungen

## *Maßnahmen für eine wachstumsfördernde Verbesserung der Qualität der öffentlichen Ausgaben*

### *Überblick über die Empfehlungen*

*Aufgabenüberprüfung und -revision auf allen staatlichen Ebenen, Beseitigung von Doppelgleisigkeiten*

*Effizienterer Mitteleinsatz:*

*Förderung von New Public Management*

*Erhöhung der Mobilität im öffentlichen Sektor*

*Stärker leistungsorientierte Bezahlung*

*Setzung ökonomischer Anreize für Einsparungen*

*Mitwirkung von Betroffenen und Akteuren*

*Prämien (z. B. Verwendung eines bestimmten Prozentsatzes der Einsparungen für Leistungs- und Einsparprämien, Belohnungen und Weiterbildung)*

*Ersetzen formaler Ziele (Senkung der Personalausgaben um einen bestimmten Prozentsatz) durch inhaltliche Ziele (Abschaffung "traditioneller", aber überkommener Aufgaben)*

*Flexibilisierung der Verwendung von Rücklagen und Umschichtungsmöglichkeiten*

*Sanktionen bei Verfehlen budgetärer Ziele (z. B. gesetzliche Verpflichtung der Ressortverantwortlichen zur Ausgabenbindung)*

*Setzung ökonomischer Anreize für Leistungs- und Produktivitätssteigerung, Commitment, Partizipation und Flexibilität*

*Widmung eines bestimmten Prozentsatzes der Entgeltsumme für leistungsorientierte Bezahlung*

*Bezahlung nach individueller Leistung und Berufserfahrung statt nach Lebensalter oder Familienstand*

*Teilweise Entkopplung von Planstelle und Entlohnung*

*Verbesserung der Einkommensmöglichkeiten beim Berufseinstieg, Abflachung der Lebenseinkommenskurve*

*Vereinheitlichung des Tarifrechts im öffentlichen Dienst*

*Flexibilisierung der Arbeitszeiten, Einführung von Arbeitszeitkonten zur Steuerung der Arbeitszeit entsprechend dem tatsächlichen Arbeitsanfall, Erhöhung der Service- und Bedarfsorientierung ("Bürgernähe")*

*Modernisierung von Führung und Organisation (Vereinfachung von Vorschriften, verstärkte Delegation, Karriereplanung)*

*Einführung von beurteilungsbasierten variablen Entgeltsystemen (statt Zielvereinbarungen)*

*Etablierung dieser Änderungen in einem permanenten Prozess, um das mittelfristige Versickern von Produktivitätsgewinnen zu vermeiden (regelmäßige Sensibilisierung, Schulung von Führungskräften)*

*Setzung ökonomischer Anreize zur Förderung der Mobilität im öffentlichen Sektor*

*Überprüfung von Pragmatisierungen und Beschränkung der Pragmatisierung auf sensible Kernbereiche*

*Lockerung der Bindungswirkung des Stellenplans*

*Beschäftigung von Führungskräften auf Probe und Zeit (nach dem Vorbild des Bundes)*

*Harmonisierung von Tarif- und Pensionsrecht auf allen staatlichen Ebenen*

*Karriereplanung und -beratung*

Zu einer wachstumsfördernden Verbesserung der Qualität der öffentlichen Ausgaben gehört neben einer Stärkung der Ausgaben für die genannten Zukunftsbereiche auch eine effizientere Allokation der öffentlichen Mittel durch Strukturreformen im öffentlichen Sektor selbst. Auf diese konzentrieren sich die im Kasten "Maßnahmen für eine wachstumsfördernde Verbesserung der Qualität der öffentlichen Ausgaben" aufgeführten allgemeinen Empfehlungen, die an die in den letzten Jahren geführten Diskussionen im Österreich-Konvent und in der Aufgabenreform-Kommission (vgl. *Handler, 2006*) anknüpfen. Konkrete Empfehlungen für einzelne wachstumsrelevante Ausgabenbereiche (z. B. Forschung und Entwicklung) legt das WIFO-Weißbuch in den jeweiligen Teilstudien vor.

## **Literaturhinweise**

Afonso, A., "A Note on Public Spending Efficiency", CESifo DICE Report, 2004, 2(1), S. 35-39.

Afonso, A., Ebert, W., Schuknecht, L., Thöne, M., "Quality of Public Finances and Growth", European Central Bank Working Paper Series, 2005, (438).

Agell, J., Lindh, T., Ohlsson, H., "Growth and the Public Sector: A Critical Review", European Journal of Political Economy, 1997, 15(2), S. 359-366.



- Agell, J., Ohlsson, H., Skogman Thoursie, P., "Growth Effects of Government Expenditure and Taxation in Rich Countries: A Comment", *European Economic Review*, 2006, 50(1), S. 211-218.
- Alexander, W. R., "Growth: Some Combined Cross-sectional and Time Series Evidence from OECD Countries", *Applied Economics*, 1990, 22(9), S. 1197-1204.
- Aschauer, D. A., Greenwood, J., "Macroeconomic Effects of Fiscal Policy", *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 1985, (23), S. 91-38
- Atkinson, A. B., "The Welfare State and Economic Performance", *National Tax Journal*, 1995, 48(2), S. 171-198.
- Barro, R., "A Cross-Country Study of Growth, Saving, and Government", NBER Working Paper, 1989, (2855).
- Barro, R., "Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth", *Journal of Political Economy*, 1990, 98(5), S. 103-125.
- Barro, R. J., "Economic Growth in a Cross Section of Countries", *The Quarterly Journal of Economics*, 1991, 106(2), S. 407-443.
- Barro, R., Sala-i-Martin, X., *Economic Growth*, New York, 1995.
- Barth, J. R., Bradley, M. D., *The Impact of Government Spending on Economic Activity*, Washington, D.C., 1988.
- Bassanini, A., Scarpetta, S., Hemmings, P., "Economic Growth: the Role of Policy and Institutions. Panel Data Evidence from OECD Countries", *OECD Economics Department Working Paper*, 2001, (283).
- Belot, M., van Ours, J., "Does the Recent Success of Some OECD Countries in Lowering Their Unemployment Rates Lie in the Clever Design of Their Labour Market Reforms?", *IZA Discussion Paper*, 2000, (147).
- Blanchard, O., Wolfers, J., "The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: The Aggregate Evidence", *Economic Journal*, 2000, 110(462), S. C1-C33.
- Bleaney, M., Gemmill, N., Kneller, R., "Testing the Endogenous Growth Model: Public Expenditure, Taxation, and Growth on the Long Run", *Canadian Journal of Economics*, 2001, 34(1), S. 36-57.
- Boone, J., Bovenberg, A. L., "The Optimal Taxation of Unskilled Labour with Job Search and Social Assistance", *CEPR Discussion Paper*, 2002, (3446).
- Bovenberg, A. L., de Mooij, R. A., "Environmental Levies and Distortionary Taxation", *American Economic Review*, 1994, 84(4), S. 1085-1089.
- Bovenberg, A. L., de Mooij, R. A., "Environmental Tax Reform and Endogenous Growth", *Journal of Public Economics*, 1997, 63(2), S. 207-237.
- Burgstaller, M., Stieber, H., "Ausgabenquoten im internationalen Vergleich: Behindern hohe Quoten die Wettbewerbsfähigkeit eines Staates?", *Bundesministerium für Finanzen, Working Paper*, 2004, (2/2004).
- Buti, M., Franco, D., Pench, L. R. (Hrsg.), *The Welfare State in Europe – Challenges and Reforms*, Cheltenham, 1999.
- Cashin, P., "Government Spending, Taxes and Economic Growth", *IMS Staff Papers*, 1995, (42), S. 37-269.
- Castles, F., Dowrick, S., "The Impact of Government Spending Levels on Medium-term Economic Growth in the OECD, 1960-1985", *Journal of Theoretical Politics*, 1990, 2, S. 73-204.
- Daveri, F., Maffezzoli, M., "A Numerical Approach to Fiscal Policy, Unemployment and Growth in Europe", *EconWPA Working Paper*, 2000, (4010).
- Daveri, F., Tabellini, G., "Unemployment, Growth and Taxation in Industrial Countries", *Economic Policy*, 2000, 15(30), S. 47-104.
- David, P. H., Hall, B. H., Toole, A. A., "Is Public R&D a Complement or Substitute for Private R&D? A Review of the Econometric Evidence", *Research Policy*, 2000, 29(4-5), S. 497-529.
- Davis, S., Henrekson, M., "Tax Effects on Work Activity, Industry Mix and Shadow Economy Size", *NBER Working Paper*, 2004, (10509).
- de Gregorio, J., "Inflation, Growth and Central Banks: Theory and Evidence", *World Bank Working Paper*, 1996, (1575).
- de la Fuente, A., "Fiscal Policy and Growth in the OECD", *CEPR Discussion Paper*, 1997, (1755).
- Devarajan, S., Swaroop, V., Zou, H., "The Composition of Public Expenditure and Economic Growth", *Journal of Monetary Economics*, 1996, 37(2), S. 313-344.
- Dowrick, S., "Government Consumption: Its Effects on Productivity Growth and Investment", in Gemmill, N. (Hrsg.), *The Growth of the Public Sector. Theories and International Evidence*, Aldershot, 1993.
- Easterly, W., Rebelo, S., "Fiscal Policy and Economic Growth: An Empirical Investigation", *Journal of Monetary Economics*, 1993, 32(3), S. 417-458.
- Engen, E., Skinner, J., "Fiscal Policy and Growth", *NBER Working Paper*, 1992, (4223).
- European Commission, *Social Protection in Europe*, Brüssel, 1993.
- European Commission, *Public Finances in EMU 2001*, Luxemburg, 2001.
- European Commission, *Public Finances in EMU 2002*, Luxemburg, 2002.
- European Commission, *Structures of the Taxation Systems in the European Union: 1995-2004*, Brüssel, 2006.
- Fölster, S., Henrekson, M., "Growth and the Public Sector: A Critique of the Critics", *European Journal of Political Economy*, 1999, 15(2), S. 337-358.

- Garrison, Ch. B., Lee, F.-Y., "Taxation, Aggregate Activity and Economic Growth: Further Cross-Country Evidence on Some Supply-Side Hypotheses", *Economic Enquiry*, 1992, 30(1), S. 172-176.
- Gemmell, N., "Fiscal Policy in a Growth Framework", WIDER Discussion Paper, 2001, (2001/84).
- Gemmell, N., Kneller, R., "The Impact of Fiscal Policy on Long-run Growth", Europäische Kommission, *European Economy*, 2001, (1), S. 97-129.
- Grier, K., Tullock, G., "An Empirical Analysis of Cross-national Economic Growth, 1951-1980", *Journal of Monetary Economics*, 1989, 24(2), S. 259-276.
- Handler, H., *Staatsausgaben und Wirtschaftswachstum in Europa*, Wien, 2006.
- Hansson, P., Henrekson, M., "A New Framework for Testing the Effect of Government Spending on Growth and Productivity", *Public Choice*, 1994, 81(3-4), S. 381-401.
- Heckman, J. J., "What Has Been Learned About Labor Supply in the Past Twenty Years?", *American Economic Review*, 1993, 83(2), S. 116-121.
- Heitger, B., "The Scope of Government and its Impact on Economic Growth in OECD Countries", Kiel Working Paper, 2001, (1034).
- Homburg, S., *Allgemeine Steuerlehre*, 4. Auflage, München, 2005.
- Kaplow, L., "Taxation", NBER Working Paper, 2006, (12061).
- Karras, G., *Taxes and Growth: Testing the Neoclassical and Endogenous Growth Models*, Chicago, 1999, (mimeo).
- Killingsworth, M. R., Heckman, J., "Female Labor Supply: A Survey", in Ashenfelter, O., Card, D. (Hrsg.), *Handbook of Labor Economics*, Vol. 1, Amsterdam, 1986.
- Kneller, R., Bleaney, M., Gemmell, N., "Growth, Public Policy and the Government Budget Constraint: Evidence from OECD Countries", School of Economics Discussion Paper, 1998, (98/14).
- Koester, R., Kormendi, R. C., "Taxation, Aggregate Activity and Economic Growth: Cross-Country Evidence on Some Supply-Side Hypotheses", *Economic Enquiry*, 1989, 27, S. 367-386.
- Köppl, A., Kletzan, D., Kratena, K., Meyer, I., Teilstudie 21: *Umweltpolitik als Teil einer Wachstumsstrategie*, in Aiginger, K., Tichy, G., Walterskirchen, E. (Projektleitung und Koordination), WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation, WIFO, Wien, 2006, [http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=27460&typeid=8&display\\_mode=2](http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=27460&typeid=8&display_mode=2).
- Köppl, A., Pichl, C., "Anreizorientierte Instrumente der Umweltpolitik", *WIFO-Monatsberichte*, 1995, 18(11), S. 697-707.
- Kormendi, R. C., Meguire, P. G., "Macroeconomic Determinants of Growth: A Cross-country Study", *Southern Economic Journal*, 1985, 49(4), S. 783-792.
- Korpi, W., "Economic Growth and the Welfare System: Leaky Bucket or Irrigation System?", *European Sociological Review*, 1985, 1(2), S. 97-118.
- Koskela, E., "Labour Taxation and Employment in Trade Union Models: A Partial Survey", Bank of Finland Discussion Paper, 2001, (19).
- Lamo, A., Strauch, R., "The Contribution of Public Finances to the European Growth Strategy", in Banca d'Italia (Hrsg.), *The Impact of Fiscal Policy*, Rom, 2002, S. 479-519.
- Landau, D., "Government Expenditure and Economic Growth", *Southern Economic Journal*, 1983, 49(3), S. 32-38.
- Landau, D., "Government Expenditures and Economic Growth in the Developed Countries: 1952-1976", *Public Choice*, 1985, 47(3), S. 459-477.
- Layard, R., Nickell, S., Jackman, R., *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford, 1991.
- Lee, J. W., "Capital Goods Imports and Long-run Growth", *Journal of Development Economics*, 1995, 48(1), S. 91-110.
- Lee, Y., Gordon, R. H., "Tax Structure and Economic Growth", *Journal of Public Economics*, 2005, 89(5-6), S. 1027-1043.
- Leibfritz, W., Thornton, J., Bibbee, A., "Taxation and Economic Performance", OECD Economics Department Working Paper, 1997, (176).
- McCallum, J., Blais, A., "Government, Special Interest Groups, and Economic Growth", *Public Choice*, 1987, 54(1), S. 3-18.
- Mendoza, E., Milesi-Ferretti, G., Asea, P., "On the Effectiveness of Tax Policy in Altering Long-run Growth: Harberger's Superneutrality Conjecture", *Journal of Public Economics*, 1997, 66(1), S. 99-126.
- Milbourne, R., Otto, G. D., Voss, G. M., "Public Investment and Economic Growth", *Applied Economics*, 2003, 35(5), S. 527-540.
- Miller, S. M., Russek, F. S., "Fiscal Structures and Economic Growth at the State and Local Level", *Public Finance Review*, 1997, 25(2), S. 234-253.
- Nickell, S., Layard, R., "Labour Market Institutions and Economic Performance", in Ashenfelter, O., Card, D. (Hrsg.), *Handbook of Labour Economics*, Vol. 3, Amsterdam, 1999, S. 3029-3084.
- Nickell, S., Nunziata, L., Ochel, W., Quintini, G., "The Beveridge Curve, Unemployment and Wages in the OECD from the 1960s to the 1990s", in Aghion, P., Frydman, R., Stiglitz, J. E., Woodford, M. (Hrsg.), *Knowl-*

- edge, Information, and Expectations in Modern Macroeconomics: In Honor of Edmund S. Phelps, Princeton, 2002, S. 394-431.
- Nordström, H., *Studies in Trade Policy and Economic Growth*, Stockholm, 1992.
- Oates, W. E., "Pollution Charges as a Source of Public Revenues", *Resources for the Future Discussion Paper*, 1991, (QE92-05).
- OECD (2003A), *The Sources of Economic Growth in OECD Countries*, Paris, 2003.
- OECD (2003B), *The Policy Agenda for Growth*, Paris, 2003.
- Pearce, D. W., "The Role of Carbon Taxes in Adjusting to Global Warming", *Economic Journal*, 1991, 101(407), S. 938-948.
- Persson, T., Tabellini, G., "Is Inequality Harmful for Growth?", *American Economic Review*, 1994, 84(3), S. 600-621.
- Petersen, H.-G., *Finanzwissenschaft I*, 2. Auflage, Stuttgart et al., 1990.
- Prescott, E. C., "Why Do Americans Work so Much More than Europeans?", *NBER Working Paper*, 2004, (10316).
- Ram, R., "Government Size and Economic Growth: A New Framework and Some Evidence from Cross-Section and Time Series Data", *American Economic Review*, 1986, 76(1), S. 191-203.
- Roed, K., Strom, S., "Progressive Taxes and the Labour Market: Is the Trade-Off Between Equality and Efficiency Inevitable?", *Journal of Economic Surveys*, 2002, 16(1), S. 77-110.
- Romer, P. (1989A), "What Determines the Rate of Growth and Technological Change?", *World Bank Working Papers*, 1989, (279).
- Romer, P. (1989B), "Capital Accumulation in the Theory of Long-run Growth", in Barro, R. (Hrsg.), *Modern Business Cycle Theory*, New York, 1989, S. 51-127.
- Romer, P. H., "Endogenous Technological Change", *Journal of Political Economy*, 1990, 98(5), S. 71-102.
- Sala-i-Martin, X., "Public Welfare and Growth", *Yale University Economic Growth Centre Discussion Paper*, 1992, (666).
- Scarpetta, S., "Assessing the Role of Labour Market Policies and Institutional Settings on Unemployment: A Cross-Country Study", *OECD Economic Studies*, Paris, 1996, (26).
- Schatzenstaller, M., Teilstudie 12: Wachstumsimpulse durch die öffentliche Hand, in Aiginger, K., Tichy, G., Walterskirchen, E. (Projektleitung und Koordination), *WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation*, WIFO, Wien, 2006, [http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=27451&typeid=8&display\\_mode=2](http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=27451&typeid=8&display_mode=2).
- Tanzi, V., Zee, H. H., "Fiscal Policy and Long-run Growth", *IMF Staff Papers*, 1997, 44(2), S. 179-209.
- Thöne, M., "Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame öffentliche Ausgaben ('WNA')", *WIFO Reports*, 2005, (2).
- Triest, R. K., "The Effect of Income Taxation on Labour Supply in the United States", *Journal of Human Resources*, 1990, 25(3), S. 491-516.

### *WIFO White Paper: Public Sector Contribution to Growth – Summary*

As theoretical and empirical studies show, the pure size of the public sector in itself has little effect only on growth and employment. Of greater relevance is the structure of government revenue and spending. Taxes and charges on labour are distinctly more detrimental to growth and employment than those levied on capital gains and property. More distortions are caused by high marginal tax rates than high average tax rates. Measured against these findings, the Austrian fiscal system still leaves room for improvement. The tax burden on labour well exceeds the EU average and keeps increasing. Shifting taxes away from labour and more towards environmentally harmful activities and capital stock would promote growth and employment. Particularly in the lower income brackets, marginal tax rates should be lowered by curtailing social insurance contributions and the high initial tax rate. Other taxes on labour should be curbed, particularly local tax at municipal level. To finance this, taxes on land in the form of local property tax and within inheritance and gift tax could be raised by reforming the valuation method for real estate assets.

Public spending could also be restructured to help strengthen growth, with special attention paid to expenditures for education, investments and research and development. Besides stepping up spending in these sectors for future development, the pro-growth quality of public expenditure can also be improved by raising the allocative efficiency of public funds through structural reforms in the public sector itself. This includes in particular a basic reappraisal and revision of functions at all state levels, a more efficient deployment of funds by promoting new public management, setting economic incentives for savings, better performance and productivity and raising mobility in the public sector, for example.

- Tyrväinen, T., "Wage Determination in the Long Run, Real Wage Resistance and Unemployment: Multivariate Analysis of Cointegrating Relations in 10 OECD Economies", Bank of Finland Discussion Paper, 1995, (12).
- van den Noord, P., Heady, Ch., "Tax Design, Economic Efficiency and Growth", in Banca d'Italia (Hrsg.), The Impact of Fiscal Policy, Rom, 2002, S. 521-582.
- Weede, E., "Sectoral Reallocation, Distributional Coalitions and the Welfare State as Determinants of Economic Growth Rates in Industrialised Democracies", European Journal of Political Research, 1986, 14, S. 501-519.
- Weede, E., "The Impact of State Power on Economic Growth Rates in OECD Countries", Quality and Quantity, 1991, 25(4), S. 421-438.