

**WIFO-Weißbuch:
Mehr Beschäftigung durch Wachstum
auf Basis von Innovation und Qualifikation**

**Teilstudie 12:
Wachstumsimpulse durch die öffentliche Hand**

Margit Schratzenstaller

Wissenschaftliche Assistenz: Dietmar Klose

WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation

Teilstudie 12: Wachstumsimpulse durch die öffentliche Hand

Margit Schratzenstaller

Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag von
Wirtschaftskammer Österreich, Bundesarbeitskammer, Österreichischem
Gewerkschaftsbund und Landwirtschaftskammer Österreich

Mit finanzieller Unterstützung von Oesterreichischer Nationalbank, Androsch
International Consulting, Investkredit, Gewerkschaft Metall – Textil, Raiffeisen-
landesbank Oberösterreich, Oberbank AG, D. Swarovski & Co, Rauch Fruchtsäfte
Ges.m.b.H.

Begutachtung: Kurt Bayer (BMF), Heinz Handler (WIFO), Gunther Tichy (WIFO)
Wissenschaftliche Assistenz: Dietmar Klose

Projektleitung und Koordination: Karl Aiginger, Gunther Tichy, Ewald Walterskirchen

November 2006

Teilstudie 12: Wachstumsimpulse durch die öffentliche Hand

Margit Schratzenstaller

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	1
2.	Öffentliche Abgaben, Wachstum und Beschäftigung	2
2.1	<i>Theoretische Überlegungen</i>	3
2.1.1	Besteuerung und Humankapitalinvestitionen	5
2.1.2	Besteuerung und unternehmerische Aktivitäten	5
2.1.3	Besteuerung von Kapitaleinkommen und Vermögen	5
2.1.4	Besteuerung und Beschäftigung	8
2.1.5	Steuern als umweltpolitisches Instrument	9
2.2	<i>Empirische Ergebnisse</i>	10
2.2.1	Besteuerung und Wirtschaftswachstum	10
2.2.2	Besteuerung und Beschäftigung	12
2.2.3	Weitere empirische Resultate zu Steuerwirkungen	14
2.3	<i>Höhe und Struktur der öffentlichen Abgaben in Österreich – Status und Reformbedarf</i>	15
2.4	<i>Schlussfolgerungen</i>	20
3.	Öffentliche Ausgaben	25
3.1	<i>Theoretische Überlegungen</i>	25
3.2	<i>Empirische Ergebnisse</i>	28
3.3	<i>Höhe und Struktur der öffentlichen Ausgaben in Österreich – Status und Reformbedarf</i>	31
3.4	<i>Schlussfolgerungen</i>	35
3.5	<i>Empfehlungen</i>	36
4.	Föderale Beziehungen	37
4.1	<i>Theoretische Überlegungen</i>	37
4.2	<i>Empirische Ergebnisse</i>	39
4.3	<i>Föderale Beziehungen in Österreich – Status und Reformbedarf</i>	40
4.4	<i>Empfehlungen</i>	40
5.	Budgetäre Institutionen	41
5.1	<i>Ausgabenregeln</i>	42
5.2	<i>Wirkungsorientierung</i>	47

5.3	<i>Empfehlungen für Österreich</i>	49
5.3.1	Umsetzung der geplanten Haushaltsrechtsreform	50
5.3.2	Weitere Empfehlungen zur Verbesserung der budgetären Institutionen	52
	Literaturhinweise	52

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1:	Empirische Untersuchungen zu Besteuerung und Wirtschaftswachstum	11
Übersicht 2:	Empirische Untersuchungen zu Besteuerung von Arbeit und Beschäftigung	13
Übersicht 3:	Abgabenquoten EU 15 in % des BIP	16
Übersicht 4:	Abgabenstruktur im internationalen Vergleich (Anteile wichtiger Abgabekategorien am Gesamtabgabenaufkommen in %), 1980, 1995 und 2003	16
Übersicht 5:	Implizite makroökonomische Steuersätze nach Steuerbasen im EU-Vergleich, 1995 bis 2003	17
Übersicht 6:	Grenzsteuersätze in der EU 15 2000 bis 2005 (Einkommensteuer plus Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung minus monetäre Transfers), in % des Bruttoentgelts	19
Übersicht 7:	Grenzsteuersatz ("marginal tax wedge") EU 15 2000 und 2005 (Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträge in % bezogen auf Bruttoeinkommen) nach Einkommenshöhe	19
Übersicht 8:	Durchschnittssteuersatz ("average tax wedge") EU 15 2000 und 2005 (Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträge in % bezogen auf Bruttoeinkommen) nach Einkommenshöhe	20
Übersicht 9:	Empirische Untersuchungen zu Staatsausgaben und Wirtschaftswachstum	29
Übersicht 10:	Ausgabenquoten EU 15 in % des BIP	31
Übersicht 11:	Öffentliche Bruttoinvestitionen in der EU 15, 1995 bis 2005	33
Übersicht 12:	Bruttoinvestitionen des Staates in Österreich nach Rechtsträgern in % des BIP, 1995 bis 2005	34
Übersicht 13:	Öffentliche Beschäftigung in % der abhängig Beschäftigten	34
Übersicht 14:	Empirische Untersuchungen zu fiskalischer Dezentralisierung und Wirtschaftswachstum	39
Übersicht 15:	Ausgestaltung und Implementierung von Ausgabenregeln in der EU 15	45
Übersicht 15:	Ausgestaltung und Implementierung von Ausgabenregeln in der EU 15 (Fortsetzung)	46
Übersicht 16:	Wirkungsorientierte Budgetierung in der EU	48

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1:	Vermögensbezogene Steuern in % des BIP in Österreich und der EU, 2004	18
Abbildung 2:	Ausgabenstrukturen Österreich und EU 15 nach COFOG-Gliederung, 1999/2004, in % des BIP	32
Abbildung 3:	Ausgabenstruktur Österreich und EU 15 nach COFOG-Gliederung, 1999/2004, in % der Gesamtausgaben	33

1. Einleitung

Die "Qualität der öffentlichen Finanzen" ist ein zentraler Begriff, unter dem auf der europäischen Ebene der Beitrag des öffentlichen Sektors zur Erhöhung von Wachstum und Beschäftigung zur Unterstützung der Umsetzung der Lissabon-Strategie der EU diskutiert wird. Er reflektiert den Wandel der Rolle des Staates hin zu einer stärkeren Unterstützung von Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum und Beschäftigung.

Die Europäische Kommission widmet sich in ihren jährlich erscheinenden Berichten "Public Finances in EMU" seit einigen Jahren explizit unter diesem Schlagwort verschiedenen Teilbereichen der Aktivitäten des öffentlichen Sektors, die sie aus einer Wachstums- und Beschäftigungsperspektive als relevant ansieht. Inhaltlich wurde das Konzept der Qualität der öffentlichen Finanzen von der Europäischen Kommission erstmals 2001 wie folgt umrissen: "The quality of public finances is a broader concept than reform of tax and benefit systems, and encompasses measures to shift the composition of public spending towards investment in human and physical capital, steps to enhance the efficiency of public services, . . ." (*European Commission, 2001, S. 83*). Gemäß der Lissabon-Strategie ist also der zentrale Maßstab für die Bewertung der Qualität der öffentlichen Finanzen, inwieweit diese zum Ziel der Erhöhung des langfristigen Wachstumspotenzials sowie zur Erhöhung der Beschäftigung beitragen können. Da auch das vorliegende Weißbuch auf diese beiden wirtschaftspolitischen Ziele fokussiert, wird der Zusammenhang zwischen öffentlichen Finanzen und weiteren wirtschaftspolitischen Zielen (v. a. umwelt-, sozial-, verteilungs- und stabilitätspolitische Ziele) in den folgenden Ausführungen nicht explizit thematisiert.

Das vorliegende Kapitel fokussiert auf Reformnotwendigkeiten und konkrete Reformansätze zur Verbesserung der Qualität der öffentlichen Finanzen in Österreich. Aus den Veröffentlichungen der Europäischen Kommission seit Anfang dieses Jahrzehntes und den dort im Rahmen dieses Themenkomplexes schwerpunktmäßig behandelten Themen lassen sich – unmittelbar auf die öffentlichen Haushalte bezogen – vier Teilbereiche herauskristallisieren, denen besondere Aufmerksamkeit zu widmen ist, wenn es um die Erhöhung der Qualität der öffentlichen Finanzen geht, und um die daher die Ausführungen dieses Kapitels gruppiert werden¹⁾:

- Höhe und Struktur der öffentlichen Abgaben,
- Höhe und Struktur der öffentlichen Ausgaben,

¹⁾ Ein weiterer Bereich, den die Kommission im Zusammenhang mit dem Konzept der Qualität der öffentlichen Finanzen nennt, ist das Funktionieren der Produktmärkte (z. B. durch die strenge Anwendung von Regelungen im Rahmen der öffentlichen Beschaffung) (*European Commission, 2001*); dieser Bereich wird im Folgenden jedoch vernachlässigt. Ebenso gehört zum Beitrag der öffentlichen Finanzen zur europäischen Wachstumsstrategie auch die Unterstützung stabiler makroökonomischer Rahmenbedingungen (*Lamo – Strauch, 2002*); auch dieser Themenkomplex wird nicht in diesem Kapitel behandelt.

- Föderale Beziehungen²⁾,
- Budgetäre Institutionen.

2. Öffentliche Abgaben, Wachstum und Beschäftigung

Abgabensysteme haben neben dem fiskalischen Zweck eine Reihe von zum Teil potentiell widersprüchlichen Anforderungen und Zielsetzungen zu erfüllen (vgl. z. B. *Nowotny, 1999; Stiglitz, 2000; Kaplow, 2006*). Öffentliche Abgaben³⁾ sollen zunächst möglichst neutral wirken, also ökonomische Entscheidungen (z. B. Investitionen, Arbeitsangebot) auf sonst effizienten Märkten möglichst wenig verzerren, um Effizienzverluste bzw. negative Wachstums- und Beschäftigungseffekte zu vermeiden. Auf Märkten, auf denen Ineffizienzen auftreten (vor allem in Form von negativen oder positiven Externalitäten), können öffentliche Abgaben als markt-konformes Lenkungsinstrument eingesetzt werden, das über den Preismechanismus Einfluss auf privatwirtschaftliche Entscheidungen (beispielsweise Produktion oder Konsum von die Umwelt schädigenden Gütern; Bildungsinvestitionen von Unternehmen oder privaten Haushalten) nimmt. Damit ist die Frage der Anreize angesprochen: Im Zusammenhang mit der Fragestellung des Weißbuchs ist speziell die Setzung positiver wachstums- und beschäftigungspolitischer steuerlicher Anreize (wie die bereits genannte steuerliche Förderung von Bildungsinvestitionen), aber auch die Vermeidung negativer Anreize (etwa in Hinblick auf das individuelle Arbeitsangebot) relevant. Daneben wird öffentlichen Abgaben eine stabilisierungspolitische Funktion (insbesondere als automatische Stabilisatoren) sowie eine verteilungspolitische Aufgabe (Abmilderung der Ungleichverteilung der sich aus den Marktprozessen ergebenden Einkommen und Vermögen; "gerechte" Verteilung der Steuerlast) zugeschrieben. Unter den Rahmenbedingungen einer zunehmenden internationalen Verflechtung der nationalen Märkte muss die Ausgestaltung nationaler Abgabensysteme schließlich auch Bedacht auf die internationalen Rahmenbedingungen nehmen.⁴ Die folgenden Ausführungen beschränken sich weitgehend auf Wachstums- und Beschäftigungseffekte von Abgabensystemen bzw. einzelner Abgabenarten unter besonderer Berücksichtigung der öster-

²⁾ Die Ausgestaltung der föderalen Beziehungen wird zwar in den Veröffentlichungen der Europäischen Kommission nicht explizit als eine Teildimension der Qualität der öffentlichen Finanzen genannt, sondern nur im Zusammenhang mit ihrer Interaktion mit den Fiskalregeln der EU behandelt (*European Commission, 2003*).; Sie kann jedoch für einen föderal organisierten Staat wie Österreich nicht vernachlässigt werden (vgl. dazu auch die Ausführungen in Teilstudie 7 des Weißbuches). Eine Behandlung unter dem Teilbereich "budgetäre Institutionen" würde der großen Bedeutung der Ausgestaltung der föderalen Strukturen für Wachstum und Effizienz nicht gerecht, daher werden sie im Folgenden separat behandelt.

³⁾ Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf öffentliche Abgaben im engeren Sinne, also Steuern (Zahlungen von Unternehmen und privaten Haushalten an den Staat ohne unmittelbare Gegenleistung) sowie Sozialversicherungsbeiträge.

⁴⁾ "Gute" Steuersysteme sollen daneben auch mit möglichst geringen administrativen und Befolgungskosten für Steuerbehörden und Steuerpflichtige einhergehen; diese Anforderung ist jedoch auf einer anderen Ebene angesiedelt als die genannten – übergeordneten – wirtschaftspolitischen Zielsetzungen und wird im Folgenden nicht weiter berücksichtigt.

reichischen Situation. Dabei erfolgt eine Beschränkung auf einige Teilbereiche des österreichischen Abgabensystems, in denen besonderer Reformbedarf gegeben ist.

2.1 Theoretische Überlegungen

Zum Zusammenhang zwischen globalen Indikatoren für die Staatsgröße (v. a. Abgabenquote, Ausgabenquote) und dem Wirtschaftswachstum gibt es, obwohl inzwischen eine Fülle von empirischen Arbeiten dazu existieren, keine eindeutigen empirischen Ergebnisse. Empirisch gesichert scheint lediglich die Tatsache, dass ein sehr hohes Abgabenniveau keine positiven Wachstumseffekte hat (Afonso *et al.*, 2005⁵). Theoretisch wie empirisch ist es plausibel, von einer inversen U-Kurven-Beziehung zwischen der gesamten Abgabenbelastung (als Spiegelbild des öffentlichen Ausgabenvolumens) und dem Wirtschaftswachstum auszugehen, wonach oberhalb einem bestimmten "optimalen" Niveau eine steigende Gesamtabgabenbelastung dämpfend auf das Wirtschaftswachstum wirkt⁶). Ein zu hohes Abgabenniveau kann das Wachstum durch negative Arbeits-, Investitions- und Sparanreize bzw. -möglichkeiten sowie – in international verflochtenen Volkswirtschaften – Kapitalflucht in Niedrigsteuerländer verringern. Aber auch ein zu geringes Abgabenvolumen beeinträchtigt das Wachstum, da der Staat dann nicht mehr in der Lage ist, von den Privaten benötigte öffentliche Leistungen anzubieten (Afonso *et al.*, 2005). Empirisch kann freilich die "optimale" Gesamtabgabenhöhe nicht bestimmt werden; sie hängt auch von länderspezifischen Gegebenheiten – nicht zuletzt von den Präferenzen der Bürger bezüglich des gewünschten Volumens an öffentlichen Leistungen und dem dazu erforderlichen Abgabenniveau – ab.

Die gute Wachstumsperformance seit Mitte der neunziger Jahre insbesondere der skandinavischen Staaten, die sämtlich überdurchschnittlich hohe Abgabenquoten aufweisen, legt nahe, dass die Abgabenstruktur von mindestens ebenso großer Bedeutung wie das Abgabenniveau ist: Ein gegebenes gesamtes Abgabenaufkommen kann aus ganz unterschiedlichen Steuerquellen mit jeweils unterschiedlichen Anreiz- und somit auch Beschäftigungs- und Wachstumswirkungen stammen.

Bereits kurz nach der Verabschiedung der Lissabon-Strategie behandelte die Europäische Kommission die Bedeutung von Steuern und Abgaben für Wachstum und Beschäftigung (European Commission, 2000). In den integrierten Leitlinien zur erneuerten Lissabon-Strategie wird gefordert "sicherzustellen, dass die Steuerstrukturen und deren Wechselwirkungen mit den Leistungssystemen mehr Beschäftigung und höhere Investitionen bewirken und damit das Wachstumspotenzial fördern" (Europäische Kommission, 2005). Damit wird berücksichtigt, dass nicht nur Höhe und Struktur der öffentlichen Ausgaben, sondern auch ihre Finanzierung Rückwirkungen auf Wachstum und Beschäftigung haben.

⁵) Vgl. auch die in Übersicht 2 aufgeführten empirischen Untersuchungen.

⁶) Vgl. hierzu auch die Ausführungen in Teilstudie 7, Kapitel 2 des Weißbuches sowie Slemrod (1995) oder Tanzi – Zee (1997), wonach ein negativer Zusammenhang zwischen der Staatsgröße – und damit auch der Abgabenquote als ein Indikator für die Staatsgröße – erst ab einem gewissen Niveau zu erwarten ist.

Die theoretischen Wirkungen fiskalpolitischer Maßnahmen auf das Wirtschaftswachstum hängen entscheidend vom zugrunde gelegten Wachstumsmodell ab. Gemäß den neoklassischen Wachstumsmodellen in der Tradition von *Swan* (1956) und *Solow* (1956) können staatliche Aktivitäten – und damit auch die Besteuerung – den langfristigen Wachstumspfad nicht beeinflussen. Dagegen kommt innerhalb von endogenen Wachstumsmodellen, in denen Investitionen in physisches und in Humankapital auch die gleichgewichtige Wachstumsrate verändern können, auch öffentlichen Einnahmen und Ausgaben eine wachstumspolitische Bedeutung zu: Erstens über positive Externalitäten, die in neoklassischen Wachstumsmodellen vernachlässigt werden, in endogenen Wachstumsmodellen jedoch eine große Rolle spielen. Sie gehen etwa von F&E, unternehmerischer Aktivität sowie Bildung und Ausbildung aus – Faktoren, die wiederum auch durch die Fiskalpolitik beeinflusst werden können (*Lee – Gordon*, 2005). Zweitens über ihren Einfluss auf die Faktorakkumulation; entweder indirekt durch Anreizwirkungen der Besteuerung oder direkt durch öffentliche Investitionen in physisches oder Humankapital.

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

Bezogen auf die fiskalische Funktion öffentlicher Abgaben ist aus wachstumspolitischer Sicht bei der Ausgestaltung des Abgabensystems die Minimierung negativer Wachstumseffekte anzustreben. Öffentliche Abgaben beeinflussen das Verhalten von privaten Haushalten bzw. Individuen sowie von Unternehmen, indem sie auf die Arbeits-, Spar- und Investitionsanreize wirken; somit können von Steuern 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 vergleichsweise wenig verzerrenden Steuern. Dem entsprechend werden faktorbezogene Steuern (d. h. Steuern auf Arbeit und Vermögen bzw. direkte Steuern) als verzerrend, Konsumsteuern (indirekte Steuern) dagegen als nicht- oder zumindest vergleichsweise 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 Wachstumspotenzials bietet: Aufkommensneutrale Abgabenreformen, die von verzerrenden zu nicht-verzerrenden Steuern umschichten, können langfristig das Wachstum positiv beeinflussen.

Nicht um die Vermeidung negativer, sondern um die Realisierung positiver Wachstumswirkungen geht es beim Einsatz spezieller Steuerinstrumente, die Aktivitäten fördern sollen, von denen positive Externalitäten erwartet werden, wie beispielsweise Bildung, F&E oder Unternehmertum.

2.1.1 Besteuerung und Humankapitalinvestitionen

In endogenen Wachstumsmodellen haben Steuern und deren Variationen vernachlässigbare Wachstumswirkungen (Lucas, 1990; Stokey – Rebelo, 1995), wenn proportionale Steuern angenommen werden. So beeinflusst etwa eine proportionale Einkommensteuer Ausbildungsentscheidungen nicht, da der Steuersatz auf das während der Ausbildungszeit entgangene Einkommen und die künftigen bildungsbedingt höheren Einkommen identisch ist (Trostel, 1993). Eine progressive Besteuerung der Einkommen hat dagegen theoretisch unbestimmte Effekte: Einerseits ist sie mit negativen Anreizen bezüglich der Humankapitalbildung verbunden, da die Bildungsrendite (das zusätzliche Einkommen aufgrund der besseren Qualifikation) mit höheren Steuersätzen "bestraft" wird; die Steuerersparnis während der Ausbildungszeit wird überkompensiert durch die höheren künftigen Steuerzahlungen (Poterba, 2002). Andererseits ist bei einem progressiven Steuertarif in der Phase der Humankapitalakkumulation die Steuerlast für die unteren Einkommenschichten geringer, sodass diese ihre Humankapitalinvestitionen erhöhen können; für die hohen Einkommen gilt das Umgekehrte (Caucutt – Imrohoroglu – Kumar, 2000).

2.1.2 Besteuerung und unternehmerische Aktivitäten

Unternehmerische Aktivitäten können über unterschiedliche Kanäle durch Steuern beeinflusst werden; auch hier sind die theoretischen Wirkungen einer progressiven Besteuerung unternehmerischer Einkünfte unbestimmt (Lee – Gordon, 2005). Einerseits dämpft ein progressiver Einkommensteuertarif die Risikoneigung, da hohe Gewinne hoch besteuert werden, während der Unternehmer bei Verlusten in eine niedrige Tarifzone gelangt und damit wenig an Steuern spart. Andererseits ist Steuervermeidung für Unternehmer einfacher als für Arbeitnehmer; hohe Einkommensteuersätze treffen daher Arbeitnehmer mehr und bieten einen Anreiz, sich selbstständig zu machen.

2.1.3 Besteuerung von Kapitaleinkommen und Vermögen

Im Rahmen eines einfachen mikroökonomischen Zwei-Perioden-Modells, in dem die Steuersubjekte ihr Einkommen auf Gegenwartskonsum und Zukunftskonsum (d. h. Sparen) aufteilen, kann der Einfluss der Besteuerung von Kapitalerträgen auf die Ersparnis a priori nicht abgeleitet werden, da die Sparsentscheidung durch zwei gegenläufige Effekte bestimmt wird: Einerseits wirkt ein Substitutionseffekt, aufgrund dessen eine Kapitaleinkommensteuer zu einer Substitution von Ersparnissen (d. h. Zukunftskonsum) durch den nicht besteuerten Gegenwartskonsum führt, da die Opportunitätskosten des Gegenwartskonsums sinken. Andererseits tritt ein Einkommenseffekt auf – die Sparer erhöhen ihre Ersparnis, um die steuerlich bedingte Reduktion der Kapitalerträge zu kompensieren. Inwieweit das Angebot an Ersparnis auf (steuerinduzierte) Veränderungen des Nettozinses reagiert, hängt nicht zuletzt vom Sparmotiv ab (Petersen, 1990): Vorsorge- und Zwecksparen dürfte deutlich weniger zinselastisch sein als Ertragssparen. Anders als Kapitalertragsteuern sind Konsumsteuern neutral bezüglich der Spar-

entscheidung und bewirken somit keine Verzerrungen, da sie sowohl den Gegenwartskonsum als auch den Zukunftskonsum betreffen.

Die Wirkungen der Besteuerung von Erbschaften, auf die sich die folgenden Ausführungen beschränken sollen, sind in der Literatur umstritten und hängen nicht zuletzt vom Vererbungsmotiv ab (Homburg, 2005). Sowohl wenn Erbschaften auf einem altruistischen Motiv beruhen, d. h. darauf, dass der Erblasser den Erben etwas Gutes tun will, als auch, wenn sie ein strategisch-egoistisches Motiv haben, d. h. dass der Erblasser die Erben zu seinen Lebzeiten zu einem bestimmten Verhalten anregen will (z. B. Pflege), wird der Erblasser auf die Besteuerung mit einer Einschränkung seines Konsums und verstärkten Sparanstrengungen reagieren. Die Erbschaftssteuer kann daher nicht so eindeutig, wie dies in der Literatur oft geschieht, als verzerrende und wachstumsschädliche Steuer charakterisiert werden. Vielmehr wird in der neueren Literatur häufig argumentiert, dass es sich bei ihr um eine relativ wenig verzerrende Steuer handelt.

Box 1: Reform der Grund-, Schenkungs- und Erbschaftssteuer

Steuern auf den Bestand sowie die Übertragung von Vermögen machen heute in Österreich 0,6% des BIP aus, verglichen mit 2,2% des BIP im Durchschnitt der EU 15 (1,3% bzw. 5,2% des Abgabenaufkommens). Dafür sind die Abschaffung der Gewerbesteuer, der Vermögenssteuer, der Wertpapiersteuer und der Börsenumsatzsteuer verantwortlich sowie die weitgehende Erbschaftssteuerbefreiung von Finanzanlagen im Privatvermögen und die einheitswertbasierte Besteuerung von Grund- und Immobilienvermögen im Rahmen der Grundsteuer und der Erbschafts- und Schenkungssteuer.

Die Besteuerung von immobilem Grund- und Immobilienvermögen ist im Vergleich zum Faktor Arbeit mit relativ geringen Verzerrungen verbunden, bei dieser Vermögenskategorie besteht keine Möglichkeit der Verlagerung in ein Niedersteuerland. Auch sprechen verteilungspolitische Gründe im Allgemeinen und die in Österreich mäßige Besteuerung von Vermögenserträgen (proportionale Abgeltungssteuer für Kapitalerträge; weitgehende Steuerfreiheit von Veräußerungsgewinnen) dafür, Vermögen stärker zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben heranzuziehen.

Der einfachste Ansatz, die fiskalische Ergiebigkeit von Grundsteuer sowie Erbschafts- und Schenkungssteuer zu erhöhen, ist die Implementation eines realistischeren Bewertungsverfahrens für Grund- und Immobilienvermögen; möglichst in einer verwaltungskostensparenden Pauschalierung.

Reformierte Grundsteuer

Besteuert wird heute der inländische Grundbesitz: Grundvermögen einschließlich Gebäude, Betriebsgrundstücke sowie land- und forstwirtschaftliches Vermögen. Basis ist der Einheitswert 1973, einmal – in den achtziger Jahren – linear erhöht. Der Steuersatz beträgt derzeit maximal 1% des Einheitswertes, das Einkommen fließt den Gemeinden zu. Durch ein geeignetes Bewertungsverfahren soll die Bemessungsgrundlage der Grundsteuer dem Verkehrswert der steuerpflichtigen Liegenschaften angenähert werden.

Die Höherbewertung der durch die Grundsteuer erfassten Liegenschaften erfordert eine Anpassung des Steuerfreibetrages, dessen Höhe sich im privaten Bereich am Wert eines durch-

schnittlichen Eigenheims orientieren könnte. Für in der Land- und Forstwirtschaft sowie betrieblich genutztes Grund- und Immobilienvermögen sind ebenfalls angemessene steuerliche Freibeträge vorzusehen.

Ein durchschnittlicher Steuersatz von 0,6% auf (zum Verkehrswert erfasste) Liegenschaften würde (unter der Annahme, dass davon die Hälfte bei vorsichtiger Bewertung sowie unter Berücksichtigung von Steuerbefreiungen steuerlich erfassbar ist) ausreichen, den Anteil der Steuern auf unbewegliches Vermögen von gut 0,2% des BIP auf den EU-15-Durchschnitt von 0,9% des BIP anzuheben; dies ergäbe ein Steueraufkommen von 2,2 Mrd. € (oder zusätzlich zu heute 1,7 Mrd. €). Die Kommunalsteuer erbringt ein Aufkommen von gut 1,9 Mrd. €.

Reformierte Erbschafts- und Schenkungssteuer

Endbesteuerter zinstragende Finanzanlagen sind vollständig erbschafts- und schenkungssteuerfrei, endbesteuerte Wertpapiere mit Dividendenerträgen im Privatvermögen weitestgehend erbschaftssteuerfrei, Übertragungen von Bargeld sind voll steuerpflichtig. Im Gegensatz zu Unternehmensbeteiligungen im Betriebsvermögen sind solche im Privatvermögen weitestgehend von der Erbschaftssteuer befreit. Grund- und Immobilienvermögen wird mit dem 3-fachen Einheitswert bewertet, der nur einen Teil des tatsächlichen Verkehrswertes erfasst, während sonstige erbschafts- bzw. schenkungssteuerpflichtige Vermögensgegenstände zum geltenden Marktwert besteuert werden. Auch werden Verbindlichkeiten vom unterbewerteten Grund- und Immobilienvermögen zum tatsächlichen Nennwert abgezogen. Die Einnahmen aus der Erbschafts- und Schenkungssteuer belaufen sich auf ca. 150 Mio. €.

Die Schenkungssteuer ist eine wichtige Begrenzung gegen Übertragungen von Anteilen an Personenunternehmen innerhalb der Familie, die dazu dienen, durch ein "Familiensplitting" die Progression in der Einkommensteuer abzumildern. Auch ist die Einbringungssteuer bei Privatstiftungen ohne die allgemeine Erhebung einer Erbschafts- und Schenkungssteuer schwer zu rechtfertigen. Nicht zuletzt kann eine Besteuerung von Vermögensübertragungen im Wege der Erbschaft oder Schenkung eine allzu große Vermögenskonzentration verhindern und damit die Chancengleichheit verbessern. Jedoch sind umfassende Reformen erforderlich.

Für eine reformierte Erbschafts- und Schenkungssteuer auf im Privatbereich befindliches Grund- und Immobilienvermögen kann ein analoges Verfahren zur Grundsteuer angewandt werden. Der Freibetrag von derzeit 2.200 € müsste deutlich erhöht werden und ebenfalls ein durchschnittliches Eigenheim von der Besteuerung freistellen.

Betriebsgrundstücke sind ebenfalls näher am Verkehrswert zu erfassen. Die Bewertung von Einzelunternehmen sowie Anteilen von Personenunternehmen und an nichtbörsennotierten Kapitalgesellschaften wäre stärker am Ertragswert (derzeit wird eine gemischte Substanz- und Ertragsbewertung vorgenommen) zu orientieren. Für börsennotierte Kapitalgesellschaften erfolgt die Bewertung wie bisher mit dem Kurswert. Der Freibetrag für die Übertragung von Betriebsvermögen (derzeit 365.000 €) sollte sich am durchschnittlichen Betriebsvermögen eines typischen Einzelunternehmens bzw. einer typischen mittelständischen Personen- bzw. Kapitalgesellschaft orientieren. Außerdem ist die Möglichkeit von Stundungen bzw. Ratenzahlungen (etwa Stundung auf mindestens fünf Jahre der Steuerzahlung auf 10 Jahre und teilweise Abschreibung danach bei Fortführung des Betriebes) anzubieten, um mögliche Liquiditätsprobleme zu vermeiden.

Die Zahl der Steuerklassen sollte reduziert und die Anzahl der Steuersätze sowie die Spitzensteuersätze selbst verringert werden.

Eine Besteuerung von Erbschaften, die sich in beinahe allen Industrieländern findet, wird mit einer Reihe von Argumenten legitimiert. So erhöhen Erbschaften im Sinne der Reinvermögenszugangstheorie die Leistungsfähigkeit und korrigieren nachträglich die steuerliche Nicht- oder Untererfassung von Einkommensbestandteilen (z. B. wegen weitgehender Steuerfreiheit von Veräußerungsgewinnen). Erbschaftssteuern verhindern eine allzu große Vermögenskonzentration, auch im Bereich der Betriebsvermögen, und verbessern somit die Chancengleichheit. Auch wird argumentiert, dass große Erbschaften die Leistungsbereitschaft – konkret die Arbeitsanreize – verringern.

2.1.4 Besteuerung und Beschäftigung

Abgaben auf den Faktor Arbeit resultieren in einem "tax wedge" (die Differenz zwischen Arbeitseinkommen vor und nach Besteuerung). Inwieweit arbeitsbezogene Steuern das Angebot an oder die Nachfrage nach Arbeit treffen, wird von den Arbeitsmarktinstitutionen (insbesondere vom Lohnverhandlungssystem bzw. allgemein von der Flexibilität der Arbeitsmärkte) determiniert: Denn davon wiederum hängt es ab, inwieweit es den Arbeitnehmern gelingt, Erhöhungen von durch die Arbeitnehmer abzuführenden Abgaben durch Lohnerhöhungen zu überwälzen bzw. Lohnkürzungen infolge von durch die Unternehmen zu bezahlende Steuern abzuwehren (*Leibfritz – Thornton – Bibbee, 1997*).

Sind die Arbeitsmärkte flexibel, tragen primär die Arbeitnehmer die Abgaben auf Arbeit. Sie beeinflussen – im Zusammenspiel mit Transfers – sowohl die Entscheidung hinsichtlich der 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 führt die steuerinduzierte Kürzung des Nettoeinkommens zu einer Ausdehnung der Arbeitszeit, um zumindest einen Teil des Einkommensentganges 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 Nettolohnes ab (*Lamo – Strauch, 2002*). Theoretisch ist die Annahme plausibel, dass diese sich für unterschiedliche Gruppen von Arbeitsanbietern unterscheidet (*van den Noord – Heady, 2002*): Die Nettolohnelastizität des Arbeitsangebotes dürfte für Allein- bzw. Hauptverdiener gering sein, während das Arbeitsangebot von Zuverdienern (insbesondere dann, 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.

Bezogen auf Sozialversicherungsbeiträge weist Kaplow (2006) darauf hin, dass diese (im Unterschied zu Einkommensteuern) mit späteren Transferzahlungen verbunden sind, welche jedoch zum Zeitpunkt der Beitragszahlung von den Abgabepflichtigen unterschätzt werden, sodass von ihnen größere negative Arbeitsanreize ausgehen, als wenn die künftigen Transferzahlungen in der Gegenwart adäquat wahrgenommen werden würden.

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 Annahme ist plausibel, dass die negativen Effekte von Abgaben auf den Faktor Arbeit auf die Arbeitsnachfrage im Bereich der gering qualifizierten Arbeit besonders stark sind, da diese leichter durch Kapital substituierbar ist (Leibfritz – Thornton – Bibbee, 1997).

Abschließend sei festgehalten, dass sich indirekte (verbrauchsbezogene) Steuern aus beschäftigungspolitischer Perspektive als weniger neutral darstellen als aus wachstumspolitischer Sicht (Homburg, 2005): Da sie die realen Nachsteuer-Löhne beeinflussen, können sie das Arbeitsangebot von Arbeitsanbietern mit elastischem Arbeitsangebot verringern.

2.1.5 Steuern als umweltpolitisches Instrument

Eine spezielle Rolle spielen Steuern, die der Internalisierung negativer Externalitäten dienen. Von besonderer Bedeutung – angesichts des Umfangs der involvierten negativen externen Effekte – sind in diesem Zusammenhang ökologisch motivierte Steuern. Anders als 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 einem gesamtgesellschaftlich optimalen Niveau annähern⁷⁾. Ob es einen Trade-off zwischen Umweltpolitik – und damit auch der Besteuerung des Umweltverbrauchs – und dem Wirtschaftswachstum gibt, ist unter Ökonomen umstritten (Bovenberg – de Mooij, 1997)⁸⁾.

Ein Kanal, über den Umweltsteuern positiv auf Wachstum und Beschäftigung wirken können, ist die Verwendung der erzielten Einnahmen zur Senkung anderer, verzerrender Abgaben –

⁷⁾ Vgl. grundsätzlich zu den Vorzügen von Umweltsteuern als anreizkompatibles und marktkonformes umweltpolitisches Instrument Köppl – Pichl (1995).

⁸⁾ Diese Frage wird in Teilstudie 21 des Weißbuchs näher behandelt.

insbesondere solcher auf Arbeit – und damit die Realisierung einer "doppelten Dividende" in Form von positiven Umwelt- und Beschäftigungswirkungen (Pearce, 1991). Dieser Ansatz zur Abgabenreform zielt auf die Korrektur einer Ausgangssituation, die durch Marktunvollkommenheiten sowie die Existenz verzerrender Steuern gekennzeichnet ist, und wird als "ökologische Steuerreform" bezeichnet (Oates, 1991; Bovenberg – de Mooij, 1994).

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

2.2 Empirische Ergebnisse

2.2.1 Besteuerung und Wirtschaftswachstum

Die empirischen Zusammenhänge zwischen Wirtschaftswachstum einerseits sowie Abgabenhöhe und -struktur bzw. einzelnen Abgabenarten andererseits zogen v. a. in den neunziger Jahren verstärktes akademisches Interesse auf sich. Keine der vorliegenden empirischen Untersuchungen zeigt eine positive Relation zwischen der Höhe der Abgabenquote und dem Wachstum. Für die Einkommensteuer werden überwiegend negative Wachstumswirkungen identifiziert, während die Ergebnisse zu den Wachstumseffekten weiterer Abgabenarten nicht konsistent sind (vgl. Übersicht 1)⁹⁾. Dabei dürfte der Entwicklungsstand der betrachteten Länder keine primäre Rolle spielen, da sich – wenn nur die Resultate jener Untersuchungen für OECD- bzw. Entwicklungsländer ausgewertet werden – ähnliche Tendenzen zeigen.

Eines der größten Probleme empirischer Untersuchungen der Wachstumseffekte öffentlicher Abgaben ist, dass die verwendeten Steuerlastmaße in der Regel eine durchschnittliche Belastung wiedergeben, nicht aber (die schwierig zu messenden) Grenzsteuersätze verwenden, die jedoch allein über die Anreizwirkungen öffentlicher Abgaben Auskunft geben können (Ahn – Hemmings, 2000). Auch sind die in diesen Studien verwendeten Steuervariablen nur sehr grobe Proxies. Insofern lassen die empirischen Ergebnisse keinen Rückschluss auf den Kanal zu, über den die Gesamtabgaben bzw. einzelne Abgaben auf das Wirtschaftswachstum wirken.

⁹⁾ Zu einigen der methodischen Probleme empirischer Untersuchungen des Zusammenhangs zwischen dem Ausmaß der Aktivitäten der öffentlichen Hand und dem Wirtschaftswachstum vgl. Agell – Ohlsson – Skogman Thoursie (2006).

Übersicht 1: Empirische Untersuchungen zu Besteuerung und Wirtschaftswachstum

Autor(en)	Länder, Zeitraum	Hauptergebnisse	
		Negativ	Nicht signifikant
Agell – Lindh – Ohlsson (1997)	23 OECD-Länder 1970-1992		Abgabenquote nicht signifikant
Barro (1991)	98 Länder 1960-1985	Abgabenquote negativ	
Bassanini – Scarpetta – Hemmings (2001)	21 OECD Länder 1971-1998	Abgabenquote negativ, höherer Anteil direkter Steuern zusätzlich negativ	
Bleaney – Gemmell – Kneller (2001)	17 OECD-Länder 1970-1994	Verzerrende Steuern negativ	
Daveri – Maffezzoli (2000)	8 "alte" EU-Länder	Abgaben auf Arbeit signifikant negativ	
Cashin (1995)	23 OECD-Länder 1971-1988	Abgabenquote signifikant negativ	
de la Fuente (1997)	21 OECD-Länder 1965-1995	Abgabenquote signifikant negativ	
Dowrick (1993)	24 OECD-Länder 1960-1985	Einkommensteuer signifikant negativ	Körperschaftsteuer nicht signifikant
Easterly – Rebelo (1993)	100 Länder 1970-1988	Einkommensteuer signifikant negativ	Andere Steuerarten nicht-robust
Engen – Skinner (1992)	107 Länder 1970-1985	Abgabenquote kurz- und langfristig signifikant negativ	Abgabenquote negativ, aber nicht signifikant für Industrieländer
Fölster – Henrekson (1999)	23 OECD-Länder 1970-1995	Abgabenquote signifikant negativ	
Garrison – Lee (1992)	Industrieländer 1970-1984		Kein Einfluss durch Einkommensteuer
Karras (1999)	11 OECD-Länder 1960-1992		Kein Einfluss durch Abgabenquote
Kneller – Bleaney – Gemmell (1998)	22 OECD-Länder 1970-1995	Verzerrende Steuern signifikant negativ	Kein Einfluss durch nicht-verzerrende Steuern
Koester – Kormendi (1989)	63 Länder 1970-1979		Grenz- und Durchschnittsteuersatz nicht signifikant negativ
Lee – Gordon (2005)	70 Länder 1970-1997	Nominelle Körperschaftsteuersätze signifikant negativ	Einkommensteuer nicht signifikant
Leibfritz – Thornton – Bibbee (1997)	OECD-Länder 1965-1985	Abgabenquote negativ	
Mendoza – Milesi-Feretti – Asea (1997)	11 OECD-Länder 1965-1991		Abgabenstruktur (Arbeit, Kapital, Konsum) nicht signifikant
Miller – Russek (1997)	16 OECD-Länder 1975-1984	Abgabenquote negativ, Einkommensteuer und Sozialversicherungsabgaben negativ	
Insgesamt		8 Studien: Abgabenquote 3 Studien: direkte/ verzerrende Steuern 3 Studien: Einkommensteuer 1 Studie: Körperschaftsteuer 2 Studien: Abgaben auf Arbeit/Sozialversicherungsbeiträge	4 Studien: Abgabenquote/ Grenz- und Durchschnittsteuersatz 2 Studien: Abgabenstruktur/ nicht-verzerrende Steuern 2 Studien: Einkommensteuer 1 Studie: Körperschaftsteuer 1 Studie: andere Steuerarten

Q: WIFO-Zusammenstellung.

2.2.2 Besteuerung und Beschäftigung

Die empirische Evidenz gibt recht eindeutige Hinweise darauf, dass die Arbeitsmarktinstitutionen die Inzidenz von arbeitsbezogenen Steuern wesentlich beeinflussen¹⁰⁾. Im Falle flexibler Arbeitsmärkte werden diese zu einem höheren Ausmaß von den Arbeitnehmern 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 reagiert¹¹⁾, während jenes von bestimmten Gruppen von Arbeitsanbietern eher elastisch ist: etwa bei verheirateten Frauen (*Killingsworth – Heckman, 1986; Blundell et al., 1998*) oder Geringverdienern (*Aaberge – Colombino – Strom, 1999*). 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 werden¹²⁾.

Auch weist die empirische Evidenz darauf hin, dass insgesamt die Arbeitsnachfrage elastischer ist als das Arbeitsangebot, sodass arbeitsbezogene Steuern in Ländern mit inflexiblen Arbeitsmärkten größere Verzerrungen auslösen als in Ländern mit flexiblen Arbeitsmärkten. *Tyrväinen (1995)* zeigt, dass Sozialversicherungsabgaben, Einkommensteuern und Verbrauchssteuern langfristig identische Wirkungen auf die Bruttolöhne haben, dass jedoch Verbrauchssteuern wesentlich langsamer in die Bruttolöhne überwältzt werden als die arbeitsbezogenen Abgaben (Sozialversicherungsabgaben, Einkommensteuern). Empirische Untersuchungen ergeben auch, dass die Verzerrungen durch Abgaben auf Arbeit in Ländern mit sehr zentralisierten oder sehr dezentralisierten Lohnverhandlungssystemen wesentlich geringer sind als in Ländern mit einem mittleren Zentralisierungsgrad. Schließlich ist auch interessant, dass eine Reihe von Studien einen negativen Zusammenhang zwischen den Lohnforderungen von Gewerkschaften und dem Progressionsgrad der Einkommensteuer zeigen: Da die Steuerprogression wie eine Steuer auf Lohnerhöhungen wirkt, hat sie einen mäßigenden Einfluss auf die Lohnforderungen¹³⁾.

In Übersicht 2 sind einige ausgewählte empirische Studien zu den Beschäftigungswirkungen von Abgaben auf den Faktor Arbeit zusammengestellt¹⁴⁾. Die ausgewerteten Untersuchun-

¹⁰⁾ Vgl. hierzu und zum Folgenden *Leibfritz – Thornton – Bibbee (1997)* sowie die dort ausgewertete Literatur.

¹¹⁾ In der Literatur hat sich inzwischen ein Konsens herausgebildet, dass die Elastizität des Arbeitsangebotes von (verheirateten) Männern bezüglich von Veränderungen des Lohnsatzes – und damit bezüglich von Variationen von Steuern auf den Faktor Arbeit – beschränkt ist (*Lindert, 2003*).

¹²⁾ Diese differierenden Arbeitsangebotselastizitäten rechtfertigen die Anwendung progressiver Einkommensteuertarife mit niedrigen Grenzsteuersätzen und damit geringen tax wedges für den Niedrigeinkommensbereich (*Roed – Strom, 2002*).

¹³⁾ Für einen Überblick über eine Reihe empirischer Studien vgl. *Koskela (2001)*.

¹⁴⁾ Gerade in den neunziger Jahren wurde eine Reihe empirischer Untersuchungen zum Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Abgaben auf Arbeit durchgeführt, von denen hier nur eine Auswahl vorgestellt werden kann, die

gen zeigen 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.

Übersicht 2: Empirische Untersuchungen zu Besteuerung von Arbeit und Beschäftigung

Autor(en)	Länder, Zeitraum	Hauptergebnisse	
		Signifikant	Nicht signifikant
Belot – van Ours (2000)	18 OECD-Länder 1960-1995	Signifikant positiver Zusammenhang zwischen Steuern und Arbeitslosigkeit	
Blanchard – Wolfers (2000)	20 OECD-Länder 1960-1996	Signifikant positiver Zusammenhang zwischen Steuern und Arbeitslosigkeit	
Daveri – Tabellini (2000)	14 OECD-Länder 1965-1995	Signifikant positiver Zusammenhang zwischen Steuern und Arbeitslosigkeit	
Davis – Henrekson (2004)	14 OECD-Länder 1965-1995	Signifikant negativer Zusammenhang zwischen Steuern und Arbeitsangebot	
Leibfritz – Thornton – Bibbee (1997)	13 OECD-Länder 1991-1995 EU-Länder 1978-1995	Negativer, nicht sehr signifikanter Zusammenhang zwischen Steuern und Beschäftigung signifikant negativer Zusammenhang zwischen Steuern und Beschäftigung	
Nickell – Layard (1999)	20 OECD-Länder) 1983-1994	Signifikant positiver Zusammenhang zwischen Steuern und Arbeitslosigkeit	
Nickell et al. (2002)	20 OECD-Länder) 1983-1994	Signifikant positiver Zusammenhang zwischen Steuern und Arbeitslosigkeit	
Prescott (2004)	G7-Länder	Signifikant negativer Zusammenhang zwischen Steuern und Beschäftigung	
Scarpetta (1996)	17 OECD-Länder 1983-1993	Signifikant positiver Zusammenhang zwischen Steuern und Langzeitarbeitslosigkeit	
Insgesamt ¹⁾	Steuern und Arbeitslosigkeit (5) Steuern und Langzeit- arbeitslosigkeit (1) Steuern und Arbeitsangebot (1) Steuern und Beschäftigung (2)	5 Studien (positiv) 1 Studie (positiv) 1 Studie (negativ) 2 Studien (negativ)	- - -

Q: WIFO-Zusammenstellung. – ¹⁾ In Klammern Gesamtzahl der ausgewerteten Studien.

Von den in Übersicht 2 enthaltenen Untersuchungen ist besonders die breiter angelegte Studie von Davis – Henrekson (2004) interessant. Die Autoren zeigen, dass hohe Steuersätze auf Arbeitseinkommen und Konsum das Arbeitsangebot auf dem offiziellen Arbeitsmarkt redu-

aber tendenziell zu dem Ergebnis kommen, dass zwischen (der Erhöhung von) Steuern auf Arbeit und der Arbeitslosigkeit eine positive Korrelation besteht; vgl. auch Glyn et al. (2002) für weitere Studien.

zieren und die im Haushaltssektor sowie auf dem inoffiziellen Arbeitsmarkt erbrachte Arbeit dagegen erhöhen. Dagegen erbringt eine Auswertung empirischer Untersuchungen zum Zusammenhang zwischen der Höhe der Besteuerung und der Arbeit im informellen Sektor durch die OECD (2004B) keine konsistenten empirischen Resultate.

Daveri – Tabellini (2000) zeigen, dass die Erhöhung von Steuern auf Arbeit die Arbeitslosigkeit in Kontinentaleuropa (dezentralisierte Gewerkschaften) in höherem Umfang erhöht als in den anglo-amerikanischen Ländern sowie in Skandinavien (zentralisierte Gewerkschaften). Dagegen ist nach *Belot – van Ours* (2000) eine stärkere Zentralisierung der Lohnverhandlungen mit einem größeren Einfluss von Steuern auf die Arbeitslosigkeit verbunden. Interessant ist auch der Befund von *Scarpetta* (1996), der einen signifikanten Einfluss arbeitsbezogener Steuern nur für die Langzeitarbeitslosigkeit nachweisen kann und dies damit begründet, dass Langzeitarbeitslosigkeit hauptsächlich ein Problem für gering Qualifizierte ist, deren Nettolöhne nach unten hin aufgrund von Arbeitsmarktinstitutionen rigide sind, sodass Abgabenerhöhungen die Bruttolöhne erhöhen.

Insbesondere zu den Beschäftigungswirkungen ökologischer Steuerreformen sind v. a. in den neunziger Jahren eine Reihe von Studien – zumeist in Form von modellgestützten Simulationen – durchgeführt worden. Tendenziell zeigen diese – auch wenn die Bandbreite der Effekte groß ist –, dass sich eine "Beschäftigungsdividende" realisieren lässt, wenn die Umweltsteuereinnahmen zur Senkung von Abgaben auf Arbeit verwendet werden¹⁵). Unterstützt werden diese Ergebnisse von Simulationen der Europäischen Kommission (*European Commission*, 2000), wonach eine Verschiebung der Abgabenstruktur weg von Abgaben auf Arbeit hin zu indirekten Steuern (auf Konsum oder Energie) das langfristige Wachstum erhöhen würde.

2.2.3 Weitere empirische Resultate zu Steuerwirkungen

Abschließend sollen für die im Rahmen der obigen kurzen theoretischen Überlegungen angesprochenen Bereiche noch einige wichtige empirische Untersuchungsergebnisse dargestellt werden.

Die empirische Evidenz weist auf einen negativen, wenn auch schwachen Einfluss der Kapitaleinkommensbesteuerung auf die Ersparnis hin. Insgesamt erbringt die empirische Forschung zur Zinselastizität des Sparangebotes gemischte und nicht sehr robuste Resultate.¹⁶

Simulationen von *Trostel* (1993) ergeben, dass Verringerungen des Grenzsteuersatzes langfristig das Humankapital erhöhen. *Heckman – Lochner – Taber* (1998) zeigen dagegen für die USA, dass das Ersetzen des progressiven Einkommensteuertarifs durch eine proportionale Besteuerung nur einen geringen Einfluss auf die Humankapitalbildung hätte. *Glenn – Hubbard* (2002) kommen zum Ergebnis, dass die Wahrscheinlichkeit, höher bezahlte Jobs anzunehmen, negativ mit der Progressivität des Einkommensteuertarifes korreliert ist.

¹⁵) Vgl. *Leibfritz – Thornton – Bibbee* (1997) und *Bovenberg – Goulder* (2002) und die dort zitierten Studien.

¹⁶) Vgl. zu einem Überblick über einschlägige empirische Untersuchungen *Leibfritz – Thornton – Bibbee* (1997).

Gemäß mehreren empirischen Studien für die USA wird die Wahrscheinlichkeit, sich selbständig zu machen, durch höhere Einkommensteuersätze erhöht oder zumindest nicht verringert¹⁷⁾. Im Widerspruch dazu stehen die Untersuchung von *Gentry – Hubbard* (2003) (ebenfalls für die USA), wonach eine höhere Progressivität der Besteuerung unternehmerische Aktivitäten dämpft, sowie die Studie von *Robson – Wren* (1999), die eine negative Korrelation zwischen Grenzsteuersätzen und Selbständigen-Quoten zeigt. Einige neuere Studien ergeben, dass der Zusammenhang zwischen Steuersätzen und Selbständigkeit eher schwach und von geringem Ausmaß ist¹⁸⁾. *Fossen – Steiner* (2006) schließlich finden keinen Einfluss der erheblichen Reduktion des deutschen Einkommensteuer-Spitzensatzes im Laufe der letzten Jahre auf die Entscheidung, sich selbständig zu machen.

Ein Literaturüberblick von *Gale – Slemrod* (2001) erbringt starke empirische Hinweise darauf, dass der Empfang von Erbschaften den Konsum zulasten der Ersparnis erhöht und das Arbeitsangebot verringert, sodass von Erbschaftssteuern positive Wachstums- und Beschäftigungseffekte zu erwarten sind. Auch seien die negativen Wirkungen auf kleine Unternehmen insgesamt sehr begrenzt. *Bruce – Mohsin* (2003) zeigen für die USA, dass Erbschaftssteuern nur einen sehr geringen Einfluss auf Selbständigen-Quoten haben.

Bloom – Griffith – van Reenen (2000) schließlich weisen nach, dass steuerliche Anreize effektive Instrumente zur Erhöhung der F&E-Intensität sind.

2.3 Höhe und Struktur der öffentlichen Abgaben in Österreich – Status und Reformbedarf

Die österreichische Abgabenquote (Steuern im engeren Sinne und Sozialbeiträge), die bis Anfang der 2000er Jahre tendenziell gestiegen war und im Jahr 2001 mit knapp 45% des BIP ihren Höchststand erreicht hatte, geht seither kontinuierlich zurück (Übersicht 3). Sie beläuft sich für das Jahr 2005 noch auf 41,9 % des BIP; bis 2007 rechnet die Europäische Kommission mit einem Rückgang auf 40,9% des BIP. Die österreichische Abgabenquote überschreitet immer noch leicht den europäischen Durchschnitt (40,2% des BIP in den Jahren 2005 bzw. 2007, EU 15). Allerdings verringert sich der Abstand zu den Ländern der EU 15, der sich zwischen Mitte der neunziger Jahre und 2001 von 1,5 Prozentpunkten auf über 4 Prozentpunkte vergrößert hatte, in den letzten Jahren ständig. Freilich sinken auch in den übrigen EU-Ländern die Abgabenquoten tendenziell weiter. Die österreichische Bundesregierung verfolgt das mittelfristige Ziel, die Abgabenquote bis 2010 auf unter 40% des BIP abzusenken (*Bundesministerium für Finanzen*, 2005).

Übersicht 4 enthält die Gesamtabgabenstruktur für Österreich, die Länder der EU 15 sowie die OECD für die Jahre 1980, 1995 und 2003. Für Österreich sind gegenüber dem Durchschnitt der EU 15 und der OECD zwei Auffälligkeiten festzustellen. Erstens tragen in Österreich die lohnsummenbezogenen Abgaben (Sozialversicherungsbeiträge und sonstige Steuern von der

¹⁷⁾ Vgl. *Gentry – Hubbard* (2004) für einen Literaturüberblick.

¹⁸⁾ Vgl. z. B. *Fairlie – Meyer* (2000), *Briscoe – Dainty – Millett* (2002).

Lohnsumme) weit überdurchschnittlich zum Gesamtabgabenaufkommen bei: So machten sie im Jahr 2003 knapp 40% der Gesamtabgaben aus, in der EU 15 dagegen nur knapp 30% und in der OECD 27%. Allerdings ist für Österreich seit 1995 ein deutlicher Rückgang festzustellen, der primär auf einen sinkenden Anteil der Sozialversicherungsbeiträge zurückzuführen ist. Zweitens ist in Österreich die quantitative Bedeutung der vermögensbezogenen Steuern gegen den Trend in der EU 15 und der OECD deutlich zurückgegangen: Sie tragen in Österreich 2003 mit 1,3% zum gesamten Abgabenaufkommen bei, in der EU 15 und in der OECD dagegen jeweils mit über 5%.

Übersicht 3: Abgabenquoten EU 15 in % des BIP

	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Belgien	43,9	45,2	45,3	45,3	44,9	45,3	45,7	45,2	44,6
Dänemark	49,9	50,5	49,7	49,0	48,9	50,0	51,0	49,0	48,3
Deutschland	40,2	42,3	40,4	39,9	40,0	39,0	39,0	38,7	38,8
Griechenland	32,6	37,9	36,6	37,3	36,4	35,2	35,2	35,3	35,3
Spanien	32,7	34,5	34,1	34,6	34,6	35,1	36,1	36,0	35,6
Frankreich	42,7	44,1	43,8	43,1	42,8	43,1	44,1	44,2	43,9
Irland	33,1	31,6	29,7	28,4	29,0	30,3	30,7	30,5	30,5
Italien	40,1	41,8	41,5	40,9	41,4	40,7	40,6	40,7	40,5
Luxemburg	37,1	39,1	39,7	39,0	38,2	37,9	38,3	38,3	38,5
Niederlande	38,9	39,8	38,3	37,7	37,5	37,8	38,5	39,2	39,0
Österreich	41,4	42,9	44,8	43,8	43,1	42,7	41,9	40,6	40,9
Portugal	31,9	34,3	34,0	34,7	35,1	34,5	35,4	37,5	37,8
Finnland	46,0	47,9	45,8	44,7	44,1	43,8	44,6	44,7	44,5
Schweden	49,1	53,5	51,5	49,8	50,3	50,6	51,2	50,4	50,1
Vereinigtes Königreich	35,4	37,4	37,2	35,7	35,8	36,5	37,6	38,3	38,8
EU 15	39,9	41,3	40,5	39,8	39,8	39,7	40,2	40,3	40,2

Q: Eurostat AMECO. – 1) EU-Frühjahrsprognose 2006.

Übersicht 4: Abgabenstruktur im internationalen Vergleich (Anteile wichtiger Abgabenkategorien am Gesamtabgabenaufkommen in %), 1980, 1995 und 2003

	1980			1995			2003		
	Österreich	EU 15	OECD	Österreich	EU 15	OECD	Österreich	EU 15	OECD
Verbrauchssteuern	31,5	31,1	32,4	28,0	31,0	32,4	28,2	30,4	32,1
Sozialversicherungsbeiträge	30,9	29,2	22,4	36,0	29,5	24,7	33,7	28,8	26,1
Steuern von Lohnsumme	7,0	1,5	1,3	6,7	0,9	0,8	6,2	1,0	0,9
Lohnsummenbez. Abgaben ¹⁾	37,9	30,7	23,7	42,7	30,4	25,5	39,9	29,8	27,0
Unternehmenssteuern	3,5	5,8	7,6	3,5	6,8	8,1	5,1	8,1	9,3
Sonst. Einkommensteuern	23,2	27,8	30,5	23,1	26,7	27,2	24,6	25,2	25,1
Steuern auf Einkommen ²⁾	26,7	33,6	38,1	26,6	33,5	35,3	29,7	33,2	34,4
Vermögensbezogene Steuern	2,9	4,2	5,3	1,5	4,5	5,5	1,3	5,2	5,6
Sonstige	1,0	0,4	0,5	1,2	0,6	1,3	0,9	1,3	0,9
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Q: OECD (2005); eigene Berechnungen. – 1) Sozialversicherungsbeiträge und ggf. weitere lohnsummenbezogene Abgaben. – 2) Unternehmenssteuern und sonstige Einkommensteuern.

Die Betrachtung der Abgabenstruktur ist allerdings nur begrenzt aussagekräftig, da sie die Entwicklung der unterschiedlichen Bemessungsgrundlagen nicht berücksichtigt. 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 so genannte implizite Steuersätze, indem sie sämtliche mit diesen in Zusammenhang stehende Steuern auf diese bezieht¹⁹⁾.

Danach ist in Österreich die effektive steuerliche Belastung von Verbrauch (Verbrauchssteuern bezogen auf den privaten Konsum) sowie von Arbeit (Einkommensteuer, Lohnsteuer sowie Sozialversicherungsbeiträge bezogen auf Arbeitnehmerentgelte) zwischen 1995 und 2004 angestiegen (vgl. Übersicht 5). Dagegen ist im selben Zeitraum der implizite Steuersatz auf Kapital (Steuern für private Haushalte und Unternehmen auf Bestand, Erträge und Transaktionen von Vermögen und Unternehmensgewinne bezogen auf das weltweite Gewinn- und Vermögenseinkommen privater Haushalte und Unternehmen) leicht gesunken. Die Effektivsteuerbelastung von Verbrauch ist in Europa nur leicht gestiegen, jene von Arbeit konstant geblieben. In der EU 15 und der EU 25 hat zwischen 1995 und 2003 die effektive Kapitalbesteuerung insgesamt merklich zugenommen. Der implizite Steuersatz auf Energie ist in Österreich im Vergleich zu den Ländern der EU 15 etwas stärker gestiegen.

Was die Höhe der impliziten Steuersätze angeht, so liegt Österreich bei der Verbrauchsbesteuerung etwa im europäischen Durchschnitt (EU 15 und EU 25), während Arbeit deutlich höher besteuert wird. Unter dem Durchschnitt der EU 15 sind die impliziten Steuersätze auf Kapital und Energie.

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

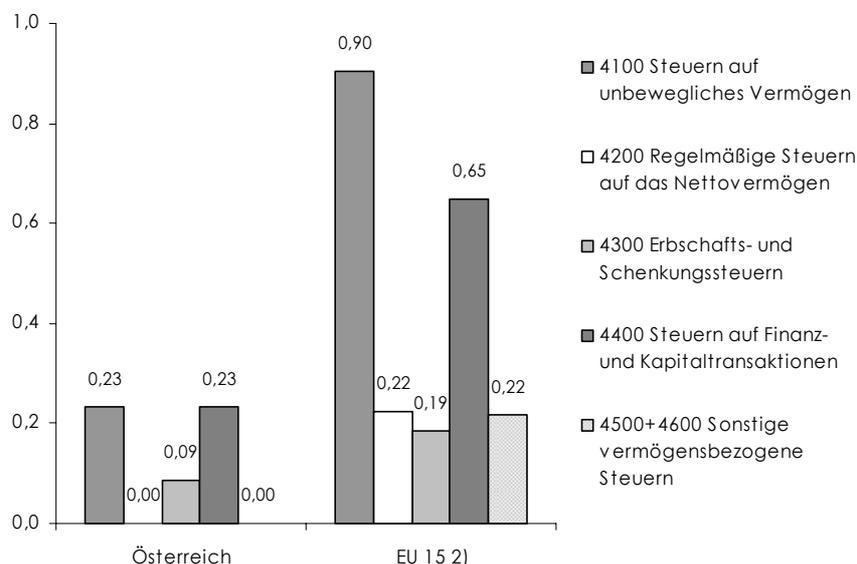
	Verbrauch (%)		Energie (€)		Arbeit (%)		Kapital (%)	
	Durchschnitt 1995-2004 ¹⁾	Veränderung 1995-2004 ²⁾	Durchschnitt 1995-2004 ³⁾	Veränderung 1995-2004 ²⁾	Durchschnitt 1995-2004 ⁴⁾	Veränderung 1995-2004 ²⁾	Durchschnitt 1995-2004 ⁵⁾	Veränderung 1995-2004 ²⁾
Österreich	21,4	+ 0,5	143,8	+ 3,0	40,3	+ 0,4	27,5	- 0,3
EU 15	22,0	+ 0,3	164,7	+ 2,4	36,5	0,0	28,9	k.A.
EU 25	21,1	+ 0,3	126,6	+ 4,1	35,9	0,0	25,9	k.A.

Q: *European Commission* (2006). – ¹⁾ Verbrauchssteuern / privater Konsum. – ²⁾ Geschätzte jährliche Wachstumsrate in %. – ³⁾ Energiesteuern in € pro Tonne Erdöläquivalent. – ⁴⁾ Einkommensteuer, Lohnsteuer, Sozialversicherungsbeiträge / Arbeitnehmerentgelte. – ⁵⁾ Steuern für private Haushalte und Unternehmen auf Bestand, Erträge und Transaktionen von Vermögen + Unternehmensgewinne / weltweites Gewinn- und Vermögenseinkommen privater Haushalte und Unternehmen.

Dass Kapital in der "alten" EU höher besteuert wird als in Österreich, dürfte insbesondere daran liegen, dass in vielen europäischen Ländern vermögensbezogene Steuern (v. a. auf die Bestände und Übertragungen von immobilem Grundvermögen) stärker ausgeschöpft werden (vgl. Abbildung 1).

¹⁹⁾ Zu Details zur Ermittlung dieser impliziten Steuersätze vgl. z. B. *European Commission* (2006).

Abbildung 1: Vermögensbezogene Steuern¹⁾ in % des BIP in Österreich und der EU²⁾, 2004



Q: OECD (2005). – ¹⁾ 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). 4400 Steuern auf Finanz- und Kapitaltransaktionen: in Österreich Grunderwerbsteuer, Kapitalverkehrsteuer (in anderen EU-Ländern ggf. auch Börsenumsatzsteuer). – ²⁾ EU 15 ohne Griechenland und Portugal.

Übersicht 6 gibt die Grenzsteuersätze ("marginal tax wedge") für unselbständige Arbeitnehmer in ausgewählten Einkommensbereichen an, wie sie die OECD in ihrer jährlichen Veröffentlichung "Taxing Wages" ermittelt, und stellt sie jenen in den übrigen EU-15-Ländern gegenüber. Auch wird die Entwicklung von 2000 auf 2005 dargestellt. Dabei werden neben der Einkommensteuer auch die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung und die monetären Transfers berücksichtigt. Es zeigt sich, dass in Österreich in den betrachteten Einkommensbereichen, mit Ausnahme des Alleinstehenden mit 2 Kindern und zwei Drittel eines Durchschnittsverdienstes, die Grenzsteuersätze gestiegen sind: und dies besonders stark im unteren Einkommensbereich. Sie liegen im Jahr 2005 in allen betrachteten Einkommensgruppen deutlich über dem EU-15-Durchschnitt.

Die Grenzsteuersätze ("marginal tax wedge") und Durchschnittssteuersätze ("average tax wedge") nach Einkommenshöhe in Österreich und den übrigen EU-15-Ländern im Vergleich der Jahre 2000 und 2005 geben Übersicht 7 bzw. Übersicht 8 wieder. Der Grenzsteuersatz hat sich im betrachteten Fünfjahreszeitraum in Österreich nur im oberen Einkommensbereich (167% eines durchschnittlichen Bruttogehaltes) verringert. Nur hier liegt er deutlich unter dem EU-15-Durchschnitt, während er bei 67%, 100% und 133% eines durchschnittlichen Bruttogehaltes deutlich überdurchschnittlich ist. Diese hohe Belastung der unteren und mittleren Einkommen ist u. a. Ergebnis der hohen Beitragssätze zur Sozialversicherung sowie des mit 38¹/₃% auch im internationalen Vergleich sehr hohen Eingangssteuersatzes.

Übersicht 6: Grenzsteuersätze in der EU 15 2000 bis 2005 (Einkommensteuer plus Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung minus monetäre Transfers), in % des Bruttoentgelts

	Alleinstehender (ohne Kinder, 67% des APW ¹⁾)		Alleinstehender (2 Kinder, 67% des APW ¹⁾)		Verheiratete (2 Kinder, Alleinverdiener mit APW ¹⁾)		Verheiratete (2 Kinder, 2 Verdiener – APW ¹⁾ + 33%)	
	Grenzsteuer- satz in 2005	Veränder- ung 2000 auf 2005	Grenzsteuer- satz in 2005	Veränder- ung 2000 auf 2005	Grenzsteuer- satz in 2005	Veränder- ung 2000 auf 2005	Grenzsteuer- satz in 2005	Veränder- ung 2000 auf 2005
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	51,3	- 0,7	49,1	0,3	46,9	- 5,0	51,2	- 0,6
Griechenland	16,0	0,1	16,0	0,1	41,2	12,7	41,2	12,7
Spanien	34,0	7,6	23,6	17,2	28,8	5,6	28,8	0,0
Frankreich	32,6	-13,4	21,4	0,4	30,6	9,6	26,0	- 4,5
Irland	26,0	4,0	62,4	40,4	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	33,7	0,1	14,0	0,0	14,1	0,2	30,1	16,2
Niederlande	49,6	3,8	45,3	4,0	45,4	3,6	45,4	- 7,7
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	38,9	- 3,5	38,9	- 3,5	44,1	- 3,9	44,1	- 3,9
Schweden	35,4	- 2,9	35,4	- 2,9	32,2	- 3,0	32,2	- 3,0
Vereinigtes Königreich	33,0	1,0	70,0	0,6	33,0	-36,4	33,0	1,0
EU 15 ¹⁾	37,4	0,4	39,2	4,5	36,6	- 1,2	37,6	- 0,4

Q: OECD (2006). – ¹⁾ APW (average production worker): Durchschnittsverdienst eines Arbeitnehmers im Verarbeitenden Gewerbe.

Übersicht 7: Grenzsteuersatz ("marginal tax wedge") EU 15 2000 und 2005 (Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträge in % bezogen auf Bruttoeinkommen) nach Einkommenshöhe (% AW¹⁾)

	67%		100%		133%		167%	
	Grenz- steuersatz 2005	Veränder- ung 2000 auf 2005						
Dänemark	42,9	- 7,8	49,2	- 1,5	63,0	- 0,3	63,0	- 0,3
Deutschland	59,7	- 2,1	65,1	- 2,4	61,4	- 3,2	44,3	- 9,5
Griechenland	34,4	- 9,7	54,1	10,0	54,1	0,1	60,6	6,6
Spanien	49,4	0,6	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	33,2	5,1	53,0	- 2,8	53,0	- 2,8	49,8	- 2,6
Italien	52,7	2,5	52,7	- 2,9	52,7	- 2,9	59,1	3,5
Luxemburg	41,4	- 3,4	52,4	- 1,8	54,0	- 4,9	54,0	- 4,9
Niederlande	57,4	3,1	51,0	- 7,2	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	50,7	- 3,6	54,9	- 3,8	59,5	- 3,7	59,5	- 3,7
Schweden	51,2	- 2,4	48,8	-15,8	63,5	0,8	67,2	0,8
Vereinigtes Königreich	40,6	1,2	40,6	1,2	47,7	17,2	47,7	1,2
EU 15 ¹⁾	49,8	- 0,4	52,9	- 2,7	55,4	- 2,1	54,6	- 1,8

Q: OECD, WIFO-Berechnungen. – ¹⁾ Durchschnittliches Bruttogehalt.

Der Durchschnittssteuersatz hat von 2000 auf 2005 nur im unteren Einkommensbereich (67% eines durchschnittlichen Bruttogehaltes) abgenommen. In allen betrachteten Einkommensbereichen überschreitet der Durchschnittssteuersatz in Österreich jenen der EU-15-Länder.

Übersicht 8: Durchschnittssteuersatz ("average tax wedge") EU 15 2000 und 2005 (Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträge in % bezogen auf Bruttoeinkommen) nach Einkommenshöhe

	% AW ¹⁾							
	67%		100%		133%		167%	
	Durchschnitt- steuer in 2005	Veränderung 2000 auf 2005						
Belgien	49,1	- 2,2	55,4	- 1,7	59,0	- 1,5	60,8	- 1,8
Dänemark	39,3	- 1,9	41,4	- 2,9	46,4	- 2,2	49,7	- 1,9
Deutschland	46,7	- 1,9	51,8	- 2,1	53,4	- 2,8	53,6	- 2,4
Griechenland	34,4	- 1,1	38,8	0,4	42,6	0,5	45,6	1,2
Spanien	35,7	1,0	39,0	0,4	41,3	0,6	42,4	1,3
Frankreich	41,4	- 6,0	50,1	0,5	51,5	0,9	53,1	1,4
Irland	19,9	1,8	25,7	- 3,2	32,6	- 3,0	36,1	- 1,1
Italien	41,7	- 1,4	45,4	- 1,0	47,2	- 1,7	50,0	- 0,3
Luxemburg	29,8	- 2,7	35,3	- 2,9	39,9	- 3,2	42,7	- 3,5
Niederlande	41,3	- 0,7	38,6	- 1,1	40,5	- 3,2	42,2	- 2,6
Österreich	42,5	- 0,7	47,4	0,1	50,4	0,2	50,8	0,2
Portugal	31,7	- 1,5	36,2	- 1,1	38,9	- 1,2	41,6	- 0,7
Finnland	39,5	- 3,5	44,6	- 3,2	48,1	- 2,9	50,4	- 3,1
Schweden	46,5	- 2,1	47,9	- 2,2	51,7	- 1,8	54,4	- 1,3
Vereinigtes Königreich	29,9	1,6	33,5	1,4	34,4	1,4	37,1	2,1
EU 15 ¹⁾	38,0	- 1,4	42,1	- 1,2	45,2	- 1,3	47,4	- 0,8

Q: OECD, WIFO-Berechnungen. - ¹⁾ Durchschnittliches Bruttogehalt.

2.4 Schlussfolgerungen

Aus den vorliegenden theoretischen und empirischen Ergebnissen lässt sich folgendes Resümee als Ausgangspunkt für Abgabenreformen in Österreich ziehen:

- Bezüglich der Höhe der Gesamtabgaben sowie der einzelnen Abgabenarten erscheint die Schlussfolgerung zulässig, dass sich negative Wachstumseffekte erst dann einstellen, wenn ein gewisses Niveau überschritten ist. Allerdings liefert die vorliegende empirische Evidenz recht eindeutige Belege dafür, dass eine hohe Gesamtabgabenlast ebenso wie eine hohe Steuerlast auf den Faktor Arbeit eher hemmend für Wachstum und Beschäftigung sind.
- Wachstums- und allokatiospolitische Erfordernisse einerseits, verteilungspolitische Erwägungen andererseits sprechen für eine ausgewogene Abgabenstruktur, sowohl was das Verhältnis zwischen (verzerrenden) direkten und (weniger verzerrenden) indirekten Abgaben als auch die Ausschöpfung potentieller Bemessungsgrundlagen innerhalb der direkten Steuern (Einkommen, Vermögen) anbelangt. Eine weitgehende Ersetzung von Steuern auf Arbeits- und Kapitaleinkommen durch verbrauchsbezogene Steuern, die auf

der Grundlage effizienz- und wachstumstheoretischer Erwägungen in der theoretischen Steuerliteratur häufig propagiert wird, um steuerliche Verzerrungen von Arbeits-, Ersparnis- und Investitionsentscheidungen zu beseitigen, wäre problematisch: Würde eine solche "radikale" Abgabenreform aufkommensneutral durchgeführt, wäre ein relativ hoher Konsumsteuersatz erforderlich, sodass mit umfangreicher Steuerhinterziehung zu rechnen wäre und die Kosten der Durchsetzung höher wären als in einem System mit mehreren Abgabenarten mit jeweils geringeren Steuersätzen (*Leibfritz – Thornton – Bibbee, 1997*). Zudem sind die Ergebnisse empirischer Untersuchungen zu den ökonomischen Effekten einzelner Abgabenarten – wie der vorstehende Überblick gezeigt hat – keineswegs eindeutig und können damit nur begrenzte Hinweise für eine beschäftigungs- und wachstumsorientierte Ausgestaltung von Abgabensystemen liefern. Schließlich sind neben möglichen differierenden beschäftigungs- und wachstumspolitischen Implikationen auch die unterschiedlichen Verteilungswirkungen direkter und indirekter Steuern zu berücksichtigen: Während verbrauchsbezogene Steuern tendenziell regressive Wirkungen haben, können direkte Steuern auch zur Umverteilung der Markteinkommen eingesetzt werden.

- Beschäftigungspolitisch erscheinen Reduktionen arbeitsbezogener Abgaben für bestimmte Gruppen am Arbeitsmarkt, deren Arbeitsangebot eine hohe Nettolohnelastizität aufweist, Erfolg versprechender als allgemeine Abgabensenkungen. Insbesondere im unteren Einkommensbereich ist eine Reduktion der tax wedges anzustreben und mit in-work-benefits zu kombinieren, um die so genannte Armutsfalle zu vermeiden (*OECD, 1994; Afonso et al., 2005*)²⁰).
- Aus anreiztheoretischen Gründen sind mäßige Grenzsteuersätze mit breiten Bemessungsgrundlagen zu kombinieren (*Afonso et al., 2005*).

Angesichts der noch immer etwas höheren österreichischen Abgabenquote (gegenüber den EU-15-Ländern) und der geographischen Nähe von Ländern mit niedrigen und einfachen Steuersätzen ist eine Gesamtabgabenquote, die nicht höher liegt als im EU-Durchschnitt, eine Versicherungsprämie für den Wirtschaftsstandort, wobei allerdings ein Hochlohnland seine langfristige Position nicht mit preislichen Wettbewerbsfaktoren – und damit auch nicht auf der Grundlage eines Steuerunterbietungswettbewerbs – absichern kann.

Vor dem Hintergrund der bestehenden Abgabenstruktur in Österreich, die den Faktor Arbeit sehr stark, den Energieverbrauch dagegen mäßig und den Bestand bzw. die Übertragung von Vermögen gering besteuert, erscheint ihre Umstrukturierung – auch im Zuge einer weiteren Senkung der Gesamtabgabenlast – vordringlich.

Aus diesen Folgerungen ergeben sich Empfehlungen, die nur Ansatzpunkte darstellen können; unabdingbare Voraussetzung der nächsten Abgabenreform ist eine grundlegende strategische Planung; auch muss bekannt sein, wie hoch das Steuersenkungspotential tatsächlich ist. Die folgenden Ansatzpunkte beschränken sich auf die nationale Ebene. Steuerpoliti-

²⁰) Letzteres wird in Teilstudie 15 behandelt.

sche Problemstellungen und Ansatzpunkte, die über die Ebene des Nationalstaates hinausgehen (etwa die Frage nach Notwendigkeit und Optionen einer verstärkten Steuerkoordination oder nach steuerlichen Finanzierungsalternativen für das EU-Budget), werden in diesem Weißbuch, das auf die österreichische Wirtschaftspolitik fokussiert, vernachlässigt.

2.5 Empfehlungen

- Schrittweise Absenkung der Abgabenquote auf den EU-Durchschnitt,
- Vermeidung eines steuerlichen Unterbietungswettlaufs in der EU,
- Senkung der Grenzsteuersätze in den unteren Einkommensbereichen:
Reduktion der Sozialversicherungsbeiträge und Senkung des hohen Eingangssteuersatzes, Gegenfinanzierung durch 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).
- Senkung weiterer Abgaben auf den Faktor Arbeit, insbesondere der Kommunalsteuer auf der Gemeindeebene; Gegenfinanzierung durch Stärkung von Steuern auf Grund und Boden im Rahmen von Grundsteuer sowie Erbschafts- und Schenkungssteuer. Ein durchschnittlicher Steuersatz von 0,6% würde ausreichen, um im Rahmen der Grundsteuer auf der Basis der zum Verkehrswert (statt zum derzeitigen Einheitswert, der von den tatsächlichen Marktwerten zunehmend abweicht) erfassten Grund- und Immobilienvermögen (unter der Annahme, dass hiervon die Hälfte unter Berücksichtigung von Steuerbefreiungen steuerlich erfassbar ist) den Anteil der Steuern auf unbewegliches Vermögen von gut 0,2% des BIP auf den EU-15-Durchschnitt von 0,9% des BIP anzuheben; dies ergäbe ein Steueraufkommen von 2,2 Mrd. € und damit ein zusätzliches Steueraufkommen von 1,7 Mrd. €. Die Kommunalsteuer erbringt ein Aufkommen von gut 1,9 Mrd. €. Der Freibetrag wäre zu erhöhen; dabei sollte eine Orientierung am Wert eines durchschnittlichen Eigenheims erfolgen.
- Reform des Bewertungsverfahrens für Grund- und Immobilienvermögen auch im Rahmen der Erbschafts- und Schenkungssteuer: Heranführung der Bemessungsgrundlage an den Verkehrswert bei Liegenschaften sowie Betriebsübertragungen; Freibeträge für Liegenschaften im Privatbereich sollten sich am Wert eines durchschnittlichen Eigenheims orientieren, Freibeträge für Betriebsübertragungen am durchschnittlichen Betriebsvermögen eines typischen Einzelunternehmens bzw. einer typischen mittelständischen Personen- bzw. Kapitalgesellschaft; Gewährung der Möglichkeit von Stundungen bzw. Ratenzahlungen zur Vermeidung möglicher Liquiditätsprobleme; Vereinfachung des komplexen Steuertarifes: Reduktion der Zahl der Steuerklassen sowie Steuersätze, Senkung der Spitzensteuersätze.

Box 2: Auf der Suche nach dem "idealen" Einkommensteuersystem

In den vergangenen 20 Jahren haben alle OECD-Länder – zum Teil sehr grundlegend – ihre Einkommensteuersysteme reformiert. Die dominierenden Ziele waren dabei die Stärkung von Spar-, Investitions- und Arbeitsanreizen, die Förderung von Risikobereitschaft und Unternehmertum, die Senkung der Anreize für Steuerhinterziehung und Steuerflucht, Gerechtigkeit und Vereinfachung. Vielfach wurden Steuersatzsenkungen mit Verbreiterungen der steuerlichen Bemessungsgrundlage kombiniert. Inzwischen gibt es in keinem OECD-Land noch eine reine synthetische Einkommensteuer; vielmehr unterscheiden alle Einkommensteuersysteme mehr oder weniger ausgeprägt zwischen unterschiedlichen Einkommensarten. Die skandinavischen Länder (Finnland, Schweden, Norwegen) führten zu Beginn der neunziger Jahre duale Einkommensteuersysteme ("Nordic Income Tax") ein. In einer Reihe von Transformationsländern (in der EU in den baltischen Staaten und der Slowakei sowie im Kandidatenland Rumänien), allerdings in keinem entwickelten Industrieland, gibt es Flat Rate Taxes. Bislang hat sich in der theoretischen und wirtschaftspolitischen Debatte kein klarer Konsens hinsichtlich des "idealen" Einkommensteuersystems herausgebildet.

Synthetische Einkommensteuer

Die synthetische (auch: globale) Einkommensteuer fasst sämtliche Einkommen unabhängig von ihrer Herkunft zu einem synthetischen Einkommen zusammen, wobei gewisse Abzüge von der Bemessungsgrundlage gewährt werden, und unterwirft sie einem (in der Regel) progressiven Steuertarif. Sie verwirklicht sowohl die horizontale Dimension des Leistungsfähigkeitsprinzips (gleich hohe Einkommen werden unabhängig von ihrer Quelle identisch belastet) als auch dessen vertikale Dimension (Steuerpflichtige mit einem höheren synthetischen Einkommen unterliegen einem höheren Einkommensteuersatz). Zudem wird Steuervermeidung durch die Umdeklarierung von höher besteuerten zu niedriger besteuerten Einkommensarten verhindert. Als problematisch wird erstens die vor dem Hintergrund zunehmend integrierter Kapitalmärkte erschwerte Durchsetzbarkeit gesehen. Auch wird die Doppelbesteuerung der Kapitaleinkünfte kritisiert, da die zugrunde liegenden Ersparnisse aus dem versteuerten Einkommen gebildet und die hieraus resultierenden Erträge wiederum besteuert werden. Die meisten Länder (z. B. auch Österreich) haben auf diese Kritik reagiert, indem sie alle oder einen Teil der Kapitaleinkommen mit einem relativ geringen, proportionalen Steuersatz besteuern. Darüber hinaus stehen auch die zahlreichen Ausnahmegestaltungen in der Kritik, da sie einerseits das Steuersystem komplex und intransparent machen und damit die besser Informierten (und in der Regel besser Verdienenden) begünstigen und andererseits, wenn sie in Form von Abzügen von der Bemessungsgrundlage gewährt werden, der Entlastungseffekt mit der Höhe des Einkommens steigt (Degressivwirkung). Schließlich werden die Bezieher von im Zeitablauf schwankenden Einkommen (z. B. Selbständigeneinkünfte) durch die progressive Besteuerung gegenüber jenen mit stabilen Einkommensverläufen benachteiligt. Globale Einkommensteuersysteme in Reinform sind in keinem OECD-Land zu finden. Die meisten Länder haben schedulisierte (analytische) Einkommensteuersysteme, die unterschiedliche Einkommensarten unterschiedlich besteuern (etwa durch Abgeltungssteuern für Kapitaleinkünfte oder die Begünstigung spezieller Einkommensarten, wie etwa das 13./14. Monatsgehalt in Österreich), was wiederum die administrativen und die Befolgungskosten erhöht und mit negativen Effizienz- und Verteilungswirkungen verbunden ist.

Duale Einkommensteuer

Die duale Einkommensteuer unterscheidet zwei Steuerbasen: Kapitaleinkommen (Zinsen, Dividenden, Wertzuwachs von Vermögen, Gewinneinkünfte) und sonstige Einkommen (v. a. Arbeitseinkommen, Pensionen). Kapitaleinkommen werden mit einem einheitlichen proportionalen Steuersatz (der mit dem Körperschaftsteuersatz identisch ist), die sonstigen Einkommen weiterhin progressiv besteuert. Die Selbständigeneinkommen werden (zumindest in der norwegischen Variante) in eine Arbeits- und eine Kapitaleinkommenskomponente aufgesplittet, um eine Gleichbehandlung von Einkommen aus selbständiger und unselbständiger Arbeit herzustellen: Das Kapitaleinkommen ergibt sich als Normalverzinsung des eingesetzten Kapitals, das Residuum wird als Arbeitseinkommen aufgefasst. Als Vorzüge der dualen Einkommensteuer werden die Abmilderung der Doppelbesteuerung von Ersparnissen, die Senkung der Anreize für Steuerhinterziehung und Steuerflucht, die Erhöhung der Anreize zur privaten Ersparnisbildung, die bessere Berücksichtigung des höheren Risikos der Erträge aus Kapitaleinkommen gegenüber Arbeitseinkommen sowie der höheren Inflationsanfälligkeit der Kapitaleinkommen (und das daraus resultierende Problem der "kalten Progression") genannt. Auch die Rechtsformneutralität wird als Vorteil angeführt, da die Spreizung der (proportionalen) Steuersätze für Kapitalgesellschaften einerseits und der (progressiven) Steuersätze für Einzel-/Personenunternehmen andererseits vermieden wird. Kritiker verweisen auf den der dualen Einkommensteuer inhärenten Verstoß gegen die horizontale und vertikale Leistungsfähigkeit, der allerdings auch von der Existenz weiterer Steuern auf den Bestand bzw. die Übertragung von Vermögen (z. B. Vermögensteuer, Erbschafts- und Schenkungssteuer) abhängt. Auch wird in Frage gestellt, ob – insbesondere in Zeiten von hoher Arbeitslosigkeit – Arbeitseinkommen tatsächlich einem geringeren Risiko unterworfen sind als Kapitaleinkommen. Die stabile Preisentwicklung der letzten Jahre entschärft zudem das Problem einer besonderen Inflationsanfälligkeit von Kapitaleinkommen. Strittig ist auch das Argument der Doppelbesteuerung von (aus bereits versteuertem Einkommen gebildeten) Ersparnissen, denn ausgehend von dieser Argumentation würde auch die Besteuerung des aus versteuertem Einkommen getätigten Konsums eine Doppelbesteuerung darstellen. Es bestehen Anreize, progressiv besteuerte Arbeitseinkommen in geringer besteuerte Kapitaleinkommen umzudeklarieren; und die Aufteilung der Selbständigeneinkommen in Arbeits- und Kapitaleinkommen wird als aufwändig und willkürlich kritisiert. Schließlich kann eine schärfere Besteuerung von Arbeitseinkommen eine möglicherweise wachstumsdämpfende Verlagerung von Investitionen in Humankapital zu solchen in physisches Kapital fördern.

Flat Rate Tax

Eine Flat Tax in der umfassenden Variante wird auf der Haushalts- und der Unternehmensseite angewendet. In der Praxis existieren lediglich Flat Rate Taxes für die Besteuerung der persönlichen Einkommen natürlicher Personen. Diese erfassen sämtliche Einkommen möglichst vollständig ohne Ausnahmen und unterwerfen sie einem proportionalen Steuersatz; in der Praxis werden meist persönliche Freibeträge gewährt, sodass sich eine indirekt progressive Wirkung ergibt. Während solchermaßen am unteren Ende der Einkommensverteilung verteilungspolitische Belange berücksichtigt werden können, bedarf es aus Sicht der Verteilungsgerechtigkeit einer ergänzenden Besteuerung der Vermögen. Flat Rate Taxes werden aus mehreren Gründen propagiert: Sie erlauben die Besteuerung von Einkünften an der Quelle und verbessern damit die Durchsetzbarkeit der Besteuerung; das Steuersystem wird durch die Abschaffung von Ausnahmen vereinfacht und transparenter, so dass die administrativen und die Befolgungskosten sinken; sie sind rechtsformneutral (wenn der Körperschaftsteuersatz dem Einkom-

mensteuersatz entspricht); sie neutralisieren die "kalte Progression" und vermeiden das einem progressiven Steuertarif inhärente Problem der Degressivwirkung von Abzügen von der Bemessungsgrundlage. Die Aufgabe der direkten Progression macht sie andererseits aus verteilungspolitischer Perspektive problematisch; insbesondere, da v. a. die hohen Einkommen entlastet werden, während die mittleren Einkommen durch den Abbau von Ausnahmetatbeständen besonders stark getroffen werden. Zudem stellen eine Reihe von Ausnahmeregelungen entweder steuerliche Förderungen (z. B. für F&E) dar, deren Abschaffung den Verzicht auf ein erhebliches Lenkungspotential impliziert, oder dienen der Berücksichtigung besonderer persönlicher Umstände (z. B. Vorhandensein von Kindern).

Q: *Boadway (2004), Schratzenstaller (2004), Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2004), Sorensen (2005), OECD (2006).*

3. Öffentliche Ausgaben

3.1 Theoretische Überlegungen

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

Wiederum ist es primär die endogene Wachstumstheorie, die bezüglich positiver Wachstumswirkungen bestimmter Ausgabenkategorien das theoretische Fundament liefert²¹⁾. Danach haben öffentliche Ausgaben insbesondere über drei Kanäle Einfluss auf das Wirtschaftswachstum (*Gemmill, 2001*): Erstens über Produktionsexternalitäten, die von staatlichen Investitions- oder Bildungsausgaben ausgehen; zweitens über die Faktorakkumulation durch öffentliche Investitionen in physisches oder Humankapital; drittens über mögliche Crowding-out-Wirkungen insoweit, als "unproduktive" öffentliche Ausgaben "produktive" private oder öffentliche Investitionen verdrängen.

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

²¹⁾ Vgl. z. B. *Barro (1990)* zur Bedeutung von Infrastruktur oder *Romer (1990)* zur Relevanz von R&E für das Wirtschaftswachstum.

Dass diese Unterscheidung gerade aus einer wachstumstheoretisch bzw. -politisch orientierten Perspektive nur bedingt trägt, wurde in den vergangenen Jahren vermehrt kritisiert: So weisen etwa *Tanzi – Zee* (1997) darauf hin, dass investive öffentliche Ausgaben nicht unbedingt positive ökonomische Effekte haben, wenn es sich etwa um überdimensionierte Prestigeprojekte handelt, während es eine Reihe von Ausgabenpositionen gibt, die zwar zum Staatskonsum gezählt werden, aber dennoch positive ökonomische Effekte auslösen können²²). Sie schlagen daher eine Unterteilung in produktive und unproduktive Ausgaben – und damit im Grunde einen Wechsel von der input- hin zur output- bzw. outcomeorientierten Sicht auf die staatliche Ausgabentätigkeit – vor. Danach sind produktive Ausgaben solche mit positiven, unproduktive 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 bzw. Investitionen der Privaten mit positiven Externalitäten bzw. die Akkumulation von physischem und Humankapital fördern, als produktiv zu werten. Hierunter fallen insbesondere Ausgaben des Staates für Bildung, Gesundheit, Recht und Ordnung, allgemeine öffentliche Dienste, Wohnbau sowie Transport und Kommunikation. Als unproduktiv werden dagegen v. a. Ausgaben für soziale Sicherheit und Wohlfahrt, für Freizeitaktivitäten und Wirtschaftsdienste eingeordnet²³): Von ihnen werden keine oder negative Wachstumseffekte erwartet; sei es, weil sie andere, wachstumsfördernde Ausgaben verdrängen, sei es, weil sie negative Anreizwirkungen – v. a. bezüglich des Arbeitsangebotes – 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 Rechtfertigungsgründen, die neben der Wachstumstheorie vor allem der Wohlfahrtsökonomik entstammen und durch weitere Argumente ergänzt werden. Dabei ist die Verbindung zwischen einzelnen Ausgabenkategorien einerseits und Effizienz bzw. Produktivität und Wachstum andererseits nicht selten indirekter Natur.

Positive Externalitäten spielen besonders zur Begründung eines staatlichen Engagements in der Bildungs-, Forschungs- und Infrastrukturpolitik, aber auch im Gesundheitsbereich eine Rolle, da sie dazu führen, dass die Ausgaben der Privaten (etwa für Humankapitalinvestitionen, zu denen auch Gesundheitsausgaben zählen) aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive zu gering ausfallen. Hinzu kommen v. a. im Infrastrukturbereich öffentliche-Güter-Eigenschaften (Nicht-Ausschließbarkeit von und Nicht-Rivalität in der Nutzung) bestimmter Güter, die zu einem gesamtwirtschaftlich suboptimalen Angebot führen, sowie die Existenz natürlicher Monopole. Die Ausgaben für bestimmte Verwendungszwecke können darüber hinaus auch

²²) Das "klassische" Beispiel in diesem Zusammenhang sind Gehälter für Lehrer, die dem öffentlichen Konsum zugeordnet werden; von ihrer Wirkung her – Beitrag zur Bildung von Humankapital – aber eigentlich als Investitionen zu klassifizieren wären.

²³) Diese Zuordnung orientiert sich an *Gemmell – Kneller* (2001); die Ausgabenklassifikation entspricht der COFOG-Klassifikation.

wegen des Fehlens perfekter Kapital- bzw. Versicherungsmärkte, aufgrund dessen Private nicht bereit sind, Projekte mit hohem Risiko bzw. langer Amortisationsdauer durchzuführen (Infrastruktur, Forschung, Bildung), suboptimal niedrig sein. Nicht zuletzt werden öffentliche Ausgaben – nicht nur in den genannten drei wachstumspolitischen Schlüsselbereichen Bildung, Forschung und Infrastruktur – auch aus verteilungs- oder umweltpolitischen Gründen getätigt. Vorwiegend mit sozial- bzw. verteilungspolitischen Motiven werden Sozialausgaben gerechtfertigt. Allerdings können auch sie – wie etwa *Layard – Nickell – Jackson (1991)* oder *Buti – Franco – Pensch (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 (v. a. Investitionen) verdrängen, wenn sie aus wachstumsdämpfenden Abgaben finanziert werden, oder wenn – v. a. 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 den obigen 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 [...]"²⁴). In diesem Sinne sind auch die wachstumspolitischen Hinweise und Anhaltspunkte zu interpretieren, die sich aus empirischen Untersuchungen destillieren lassen.

Grundsätzlich ist die Trennung in produktive und unproduktive Ausgaben eine sinnvolle Grundlage, 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 Wachstumspotenzial bzw. eventuell unterschiedlichen Crowding-Out-Effekten oder Additionalität (*European Commission, 2002*). Zweitens weisen die in empirischen Studien ermittelten Größenordnungen für Wachstumswirkungen produktiver Ausgaben (sofern überhaupt einigermaßen eindeutige Resultate erzielt werden) eine hohe Bandbreite auf; sie können somit lediglich eine grobe Orientierung für die Leitlinien einer wachstumsorientierten Politik, keinesfalls aber Hinweise für deren konkrete Ausgestaltung geben.

²⁴) Eigene Übersetzung.

3.2 Empirische Ergebnisse

Die in Übersicht 9 zusammengestellten wichtigsten einschlägigen empirischen Studien konzentrieren sich auf die eher direkten Wirkungen staatlicher Ausgaben (Gesamtausgaben sowie spezielle Ausgabenkategorien) auf das Wirtschaftswachstum.

Nur eine der ausgewerteten Studien weist einen positiven Zusammenhang zwischen einem hohen Gesamtausgabenniveau und dem Wirtschaftswachstum nach; ansonsten zeigt sich entweder kein oder ein negativer Einfluss auf das Wachstum.

Bezüglich einzelner Ausgabenarten sind die Ergebnisse am eindeutigsten für Transport- und Kommunikationsinfrastruktur, für die in allen ausgewerteten empirischen Untersuchungen wachstumsförderliche Effekte identifiziert werden. Gesundheits- und Bildungsausgaben wirken mehrheitlich positiv auf das Wachstum; nur eine Studie zeigt einen signifikant negativen Einfluss. Nicht ganz so eindeutig stellen sich die Resultate für öffentliche Investitionen dar; die ausgewerteten empirischen Untersuchungen stellen sie teilweise als wachstumsförderlich, teilweise als wachstumsneutral heraus und erbringen in einem Fall einen signifikant negativen Wachstumseinfluss. Gemischt ist die empirische Evidenz für Transferausgaben, für die 6 von 16 Untersuchungen produktive Wirkungen zeigen. Dies dürfte insbesondere – wie *Atkinson* (1995) betont – darin begründet liegen, dass die verwendeten ökonometrischen Ansätze die institutionelle Struktur (Anspruchsvoraussetzungen und -dauer, Art der Leistungen, etc.) nicht erfassen können, die jedoch im Falle von Sozialtransfers von besonderer Bedeutung ist²⁵). Eindeutiger sind die Ergebnisse für die (ebenso wie Transferausgaben) in der Regel als unproduktiv klassifizierten konsumtiven Ausgaben; eine deutliche Mehrheit der einbezogenen Studien (13 von insgesamt 16) legt negative oder höchstens neutrale Wachstumswirkungen nahe.

Werden nur die Resultate jener Studien verglichen, die sich auf OECD-Länder (als tendenziell ökonomisch entwickeltere Länder) beziehen, zeigt sich ein ähnliches Muster, sodass widersprüchliche Ergebnisse einzelner Studien zumindest nicht primär auf den unterschiedlichen Entwicklungsstand der einbezogenen Länder zurückzuführen sein dürften.

Bei der Interpretation dieser Ergebnisse ist – insbesondere dann, wenn sie als Fundament für wirtschaftspolitische Empfehlungen dienen sollen – allerdings Folgendes zu beachten (*Thöne*, 2005): Erstens werden sehr einfache und oft nur Teilbereiche abdeckende Indikatoren verwendet; so werden etwa im Falle der Bildungsausgaben aufgrund der großen internationalen Unterschiede in den Bildungs- und Ausbildungssystemen jene für Berufsausbildung vernachlässigt. Zweitens sind die Ausgaben – als Inputgröße – ein schlechter Indikator für den damit erzeugten Output. Drittens liegen möglicherweise umgekehrte Kausalitäten vor; so kann etwa ein positiver Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und den Ausgaben für Gesundheit darin begründet sein, dass eine dynamische Wirtschaft die Ausweitung staatlicher Gesundheitsausgaben ermöglicht.

²⁵) Bereits Anfang der neunziger Jahre stellte die Europäische Kommission fest, dass es in den europäischen Ländern keinen eindeutigen Zusammenhang zwischen Sozialtransfers und Beschäftigung gibt (*European Commission*, 1993). Im Übrigen kann die gemischte Evidenz nicht überraschen, da Wachstum nicht das primäre Ziel von Transfers ist.

Übersicht 9: Empirische Untersuchungen zu Staatsausgaben und Wirtschaftswachstum

Autor(en)	Länder, Zeitraum	Hauptergebnisse		
		Negativ	Nicht signifikant	Positiv
Staatsausgaben insgesamt				
Agell – Lindh – Ohlsson (1997)	23 OECD Länder 1970-1992		Nicht signifikant	
de Gregorio (1996)	21 OECD-Länder 1960-1985		Negativ, aber nicht signifikant	
Fölster – Henrekson (1999)	23 OECD-Länder 1970-1995	Negativ		
Heitger (2001)	21 OECD-Länder 1960-2000	Signifikant negativ		
Lee (1995)	16 OECD-Länder 1960-1985		Negativ, aber nicht signifikant	
Ram (1986)	115 Länder 1960-1980			Signifikant positiv
Spezielle Ausgaben		Negativ	Nicht signifikant	Positiv
Alexander (1990)	13 OECD-Länder 1959-1984	Konsumtive Ausgaben signifikant negativ		
Barro (1991)	98 Länder 1960-1985	Konsumtive Ausgaben signifikant negativ	Investitionen nicht signifikant	Transport und Kommunikation signifikant positiv
Barro (1989)	72 Länder 1960-1985			Investitionen signifikant positiv
Barro – Sala-i-Martin (1995)	87/97 Länder 1965-1985	Konsumtive Ausgaben signifikant negativ		Bildung signifikant positiv
Barth – Bradley (1988)	16 OECD-Länder 1971-1983		Investitionen nicht signifikant	
Bassanini – Scarpetta – Hemmings (2001)	21 OECD-Länder 1971-1998	Transfers negativ		Konsumtive Ausgaben, Investitionen positiv
Bleaney – Kneller – Gemmell (2001)	21 OECD-Länder 1970-1994		Konsumtive Ausgaben, Transfers nicht signifikant	Bildung, Gesundheit signifikant positiv
Cashin (1995)	23 OECD-Länder 1971-1988			Investitionen, Transfers signifikant positiv
Castles – Dowrick (1990)	18 OECD-Länder 1960-1985	Transfers signifikant negativ		
de la Fuente (1997)	21 OECD-Länder 1965-1995		Konsumtive Ausgaben, Transfers nicht signifikant	Gesundheit, Transport und Kommunikation signifikant positiv
Devarajan – Swaroop – Zou (1996)	21 OECD-Länder 1970-1990	Konsumtive Ausgaben signifikant negativ		Gesundheit, Transport und Kommunikation signifikant positiv
Dowrick (1993)	24 OECD-Länder 1960-1985		Konsumtive Ausgaben nicht signifikant	
Easterly – Rebelo (1993)	100 Länder 1970-1988		Investitionen, Bildung, Gesundheit nicht signifikant	Transport und Kommunikation signifikant positiv
Grier – Tullock (1989)	115 Länder 1950-1981	Konsumtive Ausgaben signifikant negativ		
Hansson – Henrekson (1994)	14 OECD-Länder 1970-1987	Konsumtive Ausgaben negativ	Investitionen, Transfers nicht signifikant	Bildung positiv
Heitger (2001)	21 OECD-Länder 1960-2000		Investitionen, Transfers negativ, aber nicht signifikant	
Kneller – Bleaney – Gemmell (1998)	22 OECD-Länder 1970-1995		Konsumtive Ausgaben, Transfers nicht signifikant	Produktive Ausgaben signifikant positiv
Kormendi – Meguire (1985)	47 Länder 1950-1977		Konsumtive Ausgaben nicht signifikant	

Spezielle Ausgaben		Negativ	Nicht signifikant	Positiv
Korpi (1985)	OECD-Länder 1970-1987	Transfers signifikant negativ		
Landau (1983)	104 Länder 1961-1976	Konsumtive Ausgaben signifikant negativ	Bildung, Verteidigung, Investitionen nicht signifikant	
Landau (1985)	16 OECD-Länder 1952-1976	Konsumtive Ausgaben, Investitionen signifikant negativ	Transfers nicht signifikant	
McCallum – Blais (1987)	17 OECD-Länder 1960-1983	Transfers signifikant negativ		
Milbourne – Otto – Voss (2003)	72 Länder 1960-1985			Investitionen, Bildung, Infrastruktur positiv
Miller – Russek (1997)	16 OECD-Länder 1975-1984	Bildung, Gesundheit signifikant negativ		
Nordstrum (1992)	14 OECD-Länder 1970-1989			Transfers signifikant positiv
Persson – Tabellini (1994)	14 OECD-Länder 1960-1985			Transfers signifikant positiv
Romer (1989A)	94 Länder 1960-1985			konsumtive Ausgaben signifikant positiv
Romer (1989B)	112 Länder 1960-1985			konsumtive Ausgaben signifikant positiv
Sala-i-Martin (1992)	75 Länder			Transfers signifikant positiv
Weede (1986)	19 OECD-Länder 1960-1982			Transfers signifikant positiv
Weede (1991)	19 OECD-Länder 1960-1985			Transfers signifikant positiv
Insgesamt¹⁾	Gesamtausg. (6) Investitionen (11) Gesundheit (5) Bildung (7) Transp.+ Komm.(4) konsumtive A. (16) Transfers (16) produktive A. (1)	2 Studien 1 Studie 1 Studie 1 Studie - 8 Studien 4 Studien -	3 Studien 6 Studien 1 Studie 2 Studien - 5 Studien 6 Studien -	1 Studie 4 Studien 3 Studien 4 Studien 4 Studien 3 Studien 6 Studien 1 Studie

Q: WIFO-Zusammenstellung. – ¹⁾ In Klammern Gesamtzahl der ausgewerteten Studien.

Endogene Wachstumsmodelle weisen schließlich auch F&E eine besondere Bedeutung zu. Ob staatliches Engagement im Bereich F&E positive Wachstumswirkungen hat, hängt entscheidend davon ab, ob es zu privaten F&E-Aktivitäten komplementär ist (d. h. diese ergänzt oder gar anregt) oder ob Substitutionalität besteht (d. h. möglicherweise produktivere private F&E-Aktivitäten verdrängt). Die inzwischen recht zahlreichen vorliegenden empirischen Untersuchungen deuten – mit einer leichten Mehrheit – insgesamt auf Komplementarität und damit auf positive Wachstumswirkungen staatlicher F&E-Ausgaben hin²⁶⁾.

²⁶⁾ Vgl. z. B. die Überblicke in David – Hall – Toole (2000); OECD (2003B); Thöne (2005).

3.3 Höhe und Struktur der öffentlichen Ausgaben in Österreich – Status und Reformbedarf

Übersicht 10 gibt die Ausgabenquoten für Österreich sowie die übrigen Länder der EU 15 an. Die österreichische Ausgabenquote ist von knapp 56% des BIP 1995 auf unter 50% des BIP 2005 gesunken; bis 2007 wird ein weiterer Rückgang (auf gut 48% des BIP) erwartet. Die Ausgabenquote liegt damit nach wie vor über dem Durchschnitt der EU 15; im vergangenen Zehnjahreszeitraum hat sich der Abstand jedoch merklich verringert.

Übersicht 10: Ausgabenquoten EU 15 in % des BIP

	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Belgien	51,9	49,0	49,0	49,8	51,1	49,4	50,0	49,6	49,4
Dänemark	59,2	53,5	53,7	54,5	54,6	54,4	52,6	50,8	49,8
Deutschland	48,3	45,1	47,6	48,1	48,4	46,8	46,7	46,1	45,5
Griechenland	51,0	51,0	49,8	48,9	48,9	48,9	46,3	44,9	44,9
Spanien	44,1	39,0	38,5	38,7	38,3	38,8	38,2	38,3	38,5
Frankreich	54,5	51,6	51,6	52,6	53,3	53,2	53,9	54,0	53,8
Irland	41,1	31,6	33,3	33,4	33,4	33,7	34,5	34,9	35,1
Italien	52,0	46,0	48,0	47,2	48,2	47,7	48,1	48,1	48,4
Luxemburg	39,8	37,7	38,2	41,4	42,1	43,2	44,3	44,0	43,8
Niederlande	49,3	43,4	45,3	46,2	47,0	46,4	45,7	47,7	47,1
Österreich	55,9	51,3	50,7	50,5	50,8	49,9	49,5	48,6	48,2
Portugal	42,8	43,1	44,4	44,2	45,8	46,4	47,8	48,0	48,0
Finnland	61,4	48,8	48,9	48,8	49,9	50,1	50,5	49,9	49,6
Schweden	67,2	56,8	56,6	57,7	57,9	56,5	56,2	55,9	55,5
Vereinigtes Königreich	44,3	36,9	40,2	40,9	42,5	43,2	44,8	45,2	45,5
EU 15	50,3	45,0	46,4	46,8	47,6	47,1	47,4	47,3	47,1

Q: Europäische Kommission, EU-Frühjahrsprognose 2006.

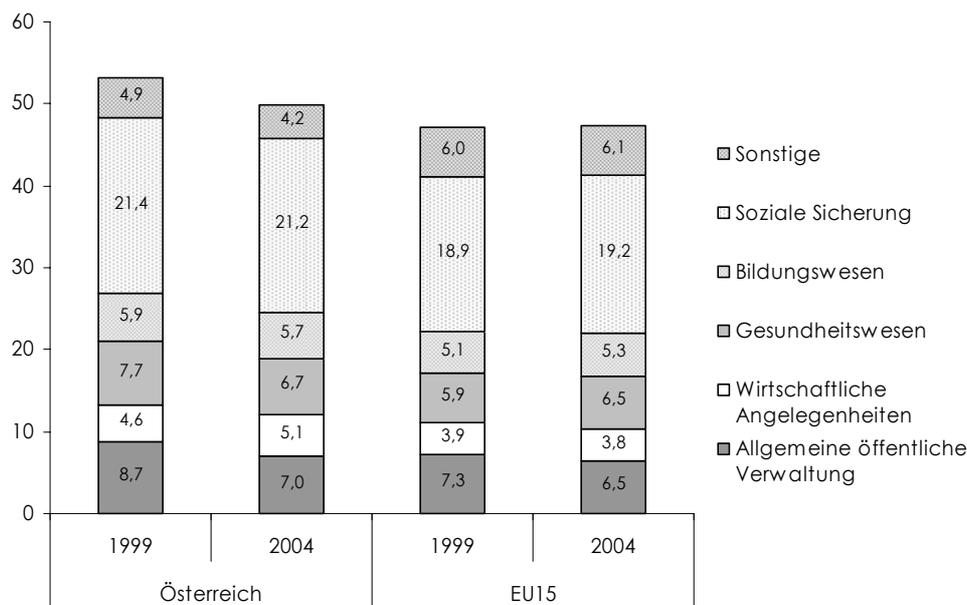
Die Struktur der öffentlichen Ausgaben in Österreich im Vergleich zum EU-15-Durchschnitt in den Jahren 1999 und 2003 zeigt Abbildung 2, die auf der Gliederung der Staatsausgaben nach ökonomischen Funktionen gemäß COFOG beruht. In Österreich (21,3% des BIP 2003) ebenso wie im EU-15-Durchschnitt (19,2% des BIP 2003) machen die Ausgaben für die Soziale Sicherung den größten Ausgabenposten aus. Die tendenziell zunehmenden Anteile von Sozialausgaben – zulasten öffentlicher Investitionen – beruhen natürlich auch auf Ausgliederungen aus den öffentlichen Budgets.

Abbildung 3 zeigt die Struktur der öffentlichen Ausgaben für Österreich und die EU 15 im Vergleich der Jahre 1999 und 2004. In Österreich ist der Anteil der Gesundheitsausgaben²⁷⁾ sowie der Ausgaben für die allgemeine öffentliche Verwaltung an den Gesamtausgaben gesunken, jener der Ausgaben für soziale Sicherung, Bildung und wirtschaftliche Angelegenheiten dagegen gestiegen. Im Vergleich zum Durchschnitt der EU 15 geht ein höherer Anteil der gesamten öffentlichen Ausgaben in Österreich in die soziale Sicherung, die Bildung, die allge-

²⁷⁾ Der sinkende Anteil der Gesundheitsausgaben wird wesentlich durch die Ausgliederung des Wiener Krankenanstaltenverbundes im Jahr 2001 verursacht.

meine öffentliche Verwaltung sowie in wirtschaftliche Angelegenheiten. Mit Abstand der größte Ausgabenposten ist – ebenso wie in der EU 15 – die soziale Sicherung, gefolgt von der allgemeinen öffentlichen Verwaltung, dem Gesundheits- und dem Bildungswesen.

Abbildung 2: Ausgabenstrukturen Österreich und EU 15 nach COFOG-Gliederung, 1999/2004, in % des BIP

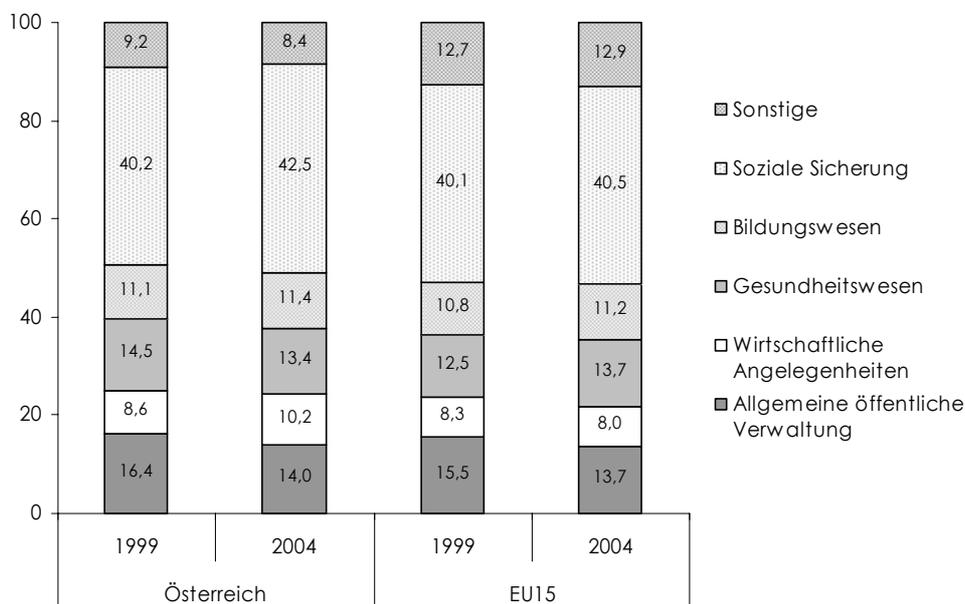


Q: Eurostat New Cronos.

Die Abbildungen 2 und 3 geben allerdings nur einen sehr oberflächlichen Eindruck über die Struktur der Ausgabenverwendung. Die COFOG-Gliederung ist sehr allgemein und zu grob für eine fundierte ökonomische Analyse und einen aussagefähigen internationalen Vergleich gerade in Hinblick auf wachstumsrelevante (produktive) Ausgaben: Sie erlaubt beispielsweise keine (international vergleichende) Analyse der Ausgaben für Forschung und Entwicklung.

Die öffentlichen Investitionen sind in Österreich im vergangenen Jahrzehnt kontinuierlich zurückgegangen; von 3% des BIP 1995 auf 1,1% des BIP 2005 (vgl. Übersicht 11). Im Vergleich dazu betragen sie im Durchschnitt der EU 15 im Jahr 2005 2,4% des BIP. Allerdings sind in diesen öffentlichen Investitionsquoten die Investitionen der ausgegliederten Einheiten nicht enthalten; da Österreich gerade seit Mitte der neunziger Jahre verstärkt Ausgliederungen vorgenommen hat (Stübler, 2005), wird dadurch die Entwicklung über die Zeit bei einem Blick nur auf Österreich ebenso wie der internationale Vergleich verzerrt.

Abbildung 3: Ausgabenstruktur Österreich und EU 15 nach COFOG-Gliederung, 1999/2004, in % der Gesamtausgaben



Q: Eurostat, New Cronos.

Übersicht 11: Öffentliche Bruttoinvestitionen in der EU 15, 1995 bis 2005

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Belgien	1,9	1,7	1,7	1,7	2,0	2,0	1,7	1,7	1,6	1,6	1,8
Dänemark	1,7	1,9	1,8	1,7	1,7	1,7	1,9	1,8	1,6	1,9	1,8
Deutschland	2,2	2,1	1,8	1,8	1,9	1,8	1,7	1,7	1,5	1,4	1,3
Griechenland	3,2	3,2	3,4	3,6	3,5	4,0	3,9	3,7	4,1	4,2	3,5
Spanien	3,7	3,1	3,0	3,2	3,3	3,2	3,3	3,5	3,6	3,4	3,6
Frankreich	3,3	3,2	2,8	2,9	3,0	3,1	3,1	3,0	3,1	3,1	3,3
Irland	2,3	2,4	2,5	2,7	3,1	3,5	4,2	4,2	3,8	3,6	3,4
Italien	2,1	2,2	2,2	2,3	2,4	2,3	2,4	1,7	2,5	2,4	2,4
Luxemburg	3,8	4,9	3,1	4,5	4,3	3,8	4,3	4,8	4,6	4,4	4,7
Niederlande	2,9	3,1	2,8	2,9	2,9	3,0	3,3	3,5	3,4	3,1	3,0
Österreich	3,0	2,8	1,9	1,8	1,7	1,5	1,1	1,3	1,2	1,1	1,1
Portugal	3,5	4,0	4,1	3,7	4,1	3,8	3,9	3,5	3,1	3,0	3,1
Finnland	2,8	2,8	3,1	2,9	2,7	2,5	2,6	2,7	2,9	3,0	2,8
Schweden	3,9	3,4	3,0	3,1	3,1	2,9	3,0	3,2	3,0	3,0	3,0
Vereinigtes Königreich	2,2	1,7	1,3	1,4	1,2	1,3	1,4	1,5	1,6	1,8	2,1
EU 15	2,6	2,5	2,2	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,4	2,3	2,4

Q: BMF.

Übersicht 12 enthält daher die öffentlichen Investitionen ohne und mit jenen der ausgegliederten Einheiten für Österreich. Werden die Investitionen der ausgegliederten Institutionen berücksichtigt, so ist zwar nach wie vor ein Rückgang zu verzeichnen, der jedoch eine we-

sentlich geringere Dynamik aufweist. Danach sind die Bruttoinvestitionen des Staates einschließlich der Ausgliederungen von 3,1% des BIP 1995 auf 2,2% des BIP 2005 gesunken. Da entsprechende Daten für die übrigen EU-15-Länder nicht verfügbar sind, ist ein europäischer Vergleich nicht möglich.

Übersicht 12: Bruttoinvestitionen des Staates in Österreich nach Rechtsträgern in % des BIP, 1995 bis 2005

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Ohne Ausgliederungen											
Gesamt	3,0	2,8	1,9	1,8	1,7	1,5	1,1	1,3	1,2	1,1	1,1
Bund	0,8	0,7	0,5	0,5	0,4	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2
Länder	0,4	0,4	0,3	0,2	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3	0,2	0,3
Gemeinden	1,8	1,7	1,1	1,0	0,9	0,8	0,6	0,6	0,6	0,5	0,6
Mit Ausgliederungen											
Gesamt	3,1	2,9	2,8	2,7	2,6	2,4	2,3	2,4	2,4	2,2	2,2
Bund	0,8	0,7	0,8	0,8	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Länder	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,4	0,4
Gemeinden	1,8	1,7	1,6	1,6	1,5	1,2	1,1	1,1	1,1	1,0	1,0

Q: BMF.

Übersicht 13 zeigt die Entwicklung der öffentlichen Beschäftigung in Österreich sowie in 17 weiteren Mitgliedstaaten der EU zwischen 1980 und 2006. In Österreich betrug der Anteil der öffentlichen Beschäftigten an allen abhängig Beschäftigten im Jahr 1980 knapp 18%. Den Höchststand hatte er 1986 mit knapp 19% erreicht, um auf 14,5% 2006 zurückzugehen, was einer jährlichen Reduktion von 0,22 Prozentpunkten entspricht. Österreich liegt damit im unteren Viertel in der Gruppe der betrachteten Länder.

Übersicht 13: Öffentliche Beschäftigung in % der abhängig Beschäftigten

	1980	2006	Höchstwert von 1980 bis 2006	Differenz zwischen Höchstwert und Wert 2006 (1)	Jahre zwischen Höchstwert und 2006 (2)	Durch- schnittliche Reduktion p. a. (1) : (2)
Belgien	22,1	22,2	23,7 (1986)	- 1,5	20	0,08
Tschechische Republik	-	18,5	19,6 (2003)	- 1,1	3	0,37
Dänemark	31,5	31,8	34,1 (1983)	- 2,3	23	0,10
Deutschland ¹⁾	16,3	12,0	17,0 (1983)	- 5,0	23	0,22
Griechenland	19,4	20,6	23,8 (1991)	- 3,2	15	0,21
Spanien	12,2	17,1	18,3 (1996)	- 1,2	10	0,12
Frankreich	23,3	24,4	26,7 (1994)	- 2,3	12	0,19
Irland	18,7	13,7	20,5 (1984)	- 6,8	22	0,31
Italien	19,6	20,5	22,6 (1994)	- 2,1	12	0,18
Luxemburg	15,4	10,3	15,6 (1983)	- 5,3	23	0,23
Ungarn	-	22,6	29,7 (1994)	- 7,1	12	0,59
Niederlande	14,7	13,3	17,9 (1983)	- 4,6	23	0,20
Österreich	17,9	14,5	18,9 (1986)	- 4,4	20	0,22
Polen	-	20,6	25,4 (1994)	- 4,8	12	0,40
Portugal	15,1	23,0	24,9 (2002)	- 1,9	4	0,48
Finnland	23,3	28,9	31,3 (1994)	- 2,4	12	0,20
Schweden	33,5	33,5	37,6 (1993)	- 4,1	13	0,32
Vereinigtes Königreich	30,1	21,4	30,4 (1983)	- 9,0	23	0,39

Q: OECD, Economic Outlook. – ¹⁾ Bis 1990 nur Westdeutschland.

3.4 Schlussfolgerungen

Der Priorisierung von produktiven oder Zukunftsausgaben liegt erstens die implizite Annahme zugrunde, dass ein "optimales" Niveau noch nicht erreicht bzw. überschritten ist (Thöne, 2005). Die Frage, inwieweit diese notwendige Voraussetzung für ein Engagement der öffentlichen Hand in den zukunftssträchtigen Bereichen gegeben ist, lässt sich für einzelne Länder – und auch für Österreich – kaum empirisch beantworten. Allerdings können die oben zusammengefassten empirischen Resultate einschlägiger Untersuchungen für die (ökonomisch entwickelteren) OECD-Länder eine gewisse Rechtfertigung dafür bieten, dass auch in diesen Ländern öffentliche Ausgaben in den zukunftssträchtigen Bereichen weiterhin positiv auf das Wirtschaftswachstum wirken.

Zweitens impliziert eine derartige Priorisierung aufgrund von wachstumspolitischen Überlegungen, dass Ausgaben, die anderen wirtschaftspolitischen Zielsetzungen dienen, eine geringere Bedeutung zugewiesen wird. Wachstumsförderliche Ausgabenkategorien sind sicherlich ein elementarer Bestandteil einer Strategie zur Herstellung einer "optimalen" Struktur der Ausgaben der öffentlichen Hand. Allerdings ist darauf zu achten, dass nicht unmittelbar das Wachstum stimulierende Staatsausgaben nicht zu sehr in den Hintergrund gedrängt werden: Dass also zwar einerseits die für eine strategische Politik erforderliche Prioritätensetzung erfolgt, andererseits aber gemessen an einem wirtschaftspolitischen Zielsystem mit den Eckpunkten Wachstum – Effizienz – Stabilität – Verteilung – Umwelt eine gewisse Ausgewogenheit in der Ausgabenstruktur gewahrt bleibt.

Schließlich kann sich eine Priorisierung von Zukunftsausgaben nicht allein auf die Höhe bestimmter Ausgaben sowie die gesamte Ausgabenstruktur (und damit auf die Input-Perspektive) beschränken, sondern sie ist zu ergänzen um Bemühungen, mit den getätigten Ausgaben auch die Effizienz bzw. Effektivität des Outputs bzw. Outcomes zu erreichen (vgl. dazu auch Kapitel 5 dieser Teilstudie).

Aus Wachstumsperspektive ist – diese Schlussfolgerung lässt sich auf der Grundlage der ausgewerteten empirischen Untersuchungen mit großer Sicherheit ziehen – der Entwicklung der Ausgaben für Bildung, Investitionen (vor allem solche in Transport und Kommunikation) und Gesundheit ebenso wie dem Engagement der öffentlichen Hand im Bereich von F&E besonderes Augenmerk zu schenken. Eine Empfehlung für einen generellen Abbau von Transfers – so auch Burgstaller – Stieber (2004) – können die voranstehend präsentierten Resultate nicht stützen.

In diesem Abschnitt erfolgt eine Beschränkung auf allgemeine Empfehlungen, die an die in den letzten Jahren geführten Diskussionen insbesondere im Österreich-Konvent und in der Aufgabenreform-Kommission (vgl. dazu Handler, 2006) anknüpfen. Konkrete Empfehlungen für einzelne wachstumsrelevante Ausgabenbereiche (z. B. Forschung und Entwicklung, Universitäten etc.) werden in den jeweils einschlägigen Kapiteln des Weißbuchs vorgelegt.

Der immer noch überdurchschnittliche Aufwand der öffentlichen Hand für die öffentliche Verwaltung – bei einem unterdurchschnittlichen Anteil der öffentlichen Beschäftigten an

allen abhängig Erwerbstätigen – deutet darauf hin, dass im Bereich der öffentlichen Verwaltung Einsparpotenziale bestehen, die ohne Leistungsverlechterungen im Rahmen einer Weiterführung der Anfang dieses Jahrzehnts begonnenen Verwaltungsreformen gehoben werden können. Auf diese Weise können Mittel für produktivere Ausgabenverwendungen freigesetzt werden. Der Erfolg entsprechender Maßnahmen kann durch die Einbeziehung sämtlicher Gebietskörperschaften sowie eine Verzahnung mit Reformen im Finanzausgleich (vgl. dazu Kapitel 4) sowie in den budgetären Institutionen (vgl. Kapitel 5) wesentlich verstärkt werden.

3.5 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:**
Schaffung von Konsens,
Mitwirkung von Betroffenen und Akteuren,
Prämien (z. B. Verwendung von x% der Einsparungen für Leistungs- und Einsparprämien, Belohnungen und Weiterbildung),
formale Ziele (x% Senkung der Personalausgaben) durch inhaltliche Ziele (Abschaffung "traditioneller", aber überkommener Aufgaben) ersetzen,
Flexibilisierung der Verwendung von Rücklagen/ Umschichtungsmöglichkeiten,
Sanktionen bei Verfehlung budgetärer Ziele (z. B. gesetzliche Verpflichtung des Fachministers zu Ausgabenbindungen).
- **Setzung ökonomischer Anreize für Leistungs- und Produktivitätssteigerung/ Commitment/ Partizipation /Flexibilität:**
Leistungsorientierte Bezahlung (Widmung von x% der Entgeltsumme für leistungsorientierte Bezahlung),
Bezahlung nicht nach Lebensalter oder Familienstand, sondern nach individueller Leistung und Berufserfahrung,
teilweise Entkopplung von Planstelle und Entlohnung,
verbesserte Einkommensmöglichkeiten beim Berufseinstieg, Abflachung der Lebenseinkommenskurve,
einheitliches Tarifrecht im öffentlichen Dienst,

Arbeitszeitgestaltung: flexible Arbeitszeiten, Einführung von Arbeitszeitkonten zur Steuerung der Arbeitszeit entsprechend dem tatsächlichen Arbeitsanfall, Erhöhung der Service- und Bedarfsorientierung ("mehr Bürgernähe"),

moderne Führung/ Organisation (Vereinfachung von Vorschriften, verstärkte Delegation, Karriereplanung, Aus- und Weiterbildung),

beurteilungsbasierte variable Entgeltsysteme (statt Zielvereinbarungen),

permanenter Prozess, da sonst Produktivitätsgewinne mittelfristig verschwinden (regelmäßige Sensibilisierung, Schulung von Führungskräften),

Einsparpotenziale sind nur mittelfristig erzielbar (up-front-Investitionen in Schulung erforderlich).

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

Überprüfungen von Pragmatisierungen; Beschränkung auf sensible Kernbereiche, Lockerung der Bindungswirkung des Stellenplans,

Beschäftigung von Führungskräften auf Probe und Zeit (Beispiel: Bund Österreich),

Harmonisierung von Tarif- und Pensionsrecht auf allen staatlichen Ebenen,

Karriereplanung und -beratung,

Weiterbildung.

4. Föderale Beziehungen

4.1 Theoretische Überlegungen

Die Ausgestaltung der Finanzbeziehungen – die Verteilung von Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen zwischen den einzelnen staatlichen Ebenen – und ihre Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum haben im vergangenen Jahrzehnt verstärkte wissenschaftliche Aufmerksamkeit gefunden. In einer Reihe vormals stark zentralisierter Länder ist ein Trend zur fiskalischen Dezentralisierung festzustellen (Oates, 1999)²⁸. Allgemein wird unter fiskalischer Dezentralisierung das Recht unterer staatlicher Ebenen verstanden, über Höhe und Struktur von Ausgaben und Einnahmen zu entscheiden und sich zu verschulden (Joumard – Kongsrud, 2003). Zum Zusammenhang zwischen fiskalischer Dezentralisierung, also der Zuweisung von Ausgaben- bzw. Einnahmenautonomie an die nachgeordneten governmental Ebenen, und dem Wirtschaftswachstum gibt es keine formalisierte Theorie (Thießen, 2000). Auch kann – so Oates (1993) – die Frage nach dem "optimalen" Dezentralisierungsgrad weder theoretisch noch empirisch beantwortet werden; vielmehr müsse die Antwort auf diese Frage für jedes Land in Abhängigkeit von den herrschenden sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen individuell gefunden werden.

²⁸) Zu den Determinanten fiskalischer Dezentralisierung vgl. z. B. Panizza (1999) oder Arzaghi – Henderson (2005).

Auf der Grundlage theoretischer Überlegungen kann fiskalische Dezentralisierung über unterschiedliche Kanäle positive ebenso wie negative Wachstumseffekte auslösen²⁹⁾. Dabei gibt es sowohl direkte als auch eher indirekte Zusammenhänge zwischen fiskalischer Dezentralisierung und Wirtschaftswachstum.

Positive direkte Wirkungen auf das Wirtschaftswachstum ergeben sich bei heterogenen Präferenzen bezüglich öffentlicher Leistungen, da bei dezentraler Bereitstellung besser auf die Präferenzen der Nutzer eingegangen und Informations-, Transaktions-, Kontroll- und Frustrationskosten verringert werden können (Diversifikationshypothese bzw. Dezentralisierungstheorem; Oates, 1972). Auch erhöht Dezentralisierung die Partizipation der Nutzer sowie die Transparenz von Kosten und Nutzen der bereitgestellten öffentlichen Leistungen und damit den Druck auf eine kostengünstige Bereitstellung. Diese Argumente lassen eine Verbesserung von Struktur- und Kosteneffizienz durch eine Dezentralisierung von Aufgaben-/Ausgaben- sowie Finanzierungsverantwortung erwarten (Zimmermann – Henke, 2001; Feld – Kirchgässner, 1998). Mögliche negative Wachstumseffekte ergeben sich, wenn fiskalische Dezentralisierung die makroökonomische Stabilität beeinträchtigt (Breuss – Eller, 2004), wenn dadurch auf mögliche Größen- und damit Kostenvorteile verzichtet wird, oder aufgrund der Existenz von regionalen Spillovers (Gordon, 1983), sodass die fiskalische Äquivalenz³⁰⁾ zwischen jenen, die die betreffende öffentliche Leistung finanzieren, und deren Nutzern nicht gegeben ist und sich daher ein suboptimales Angebot ergibt. Auch kann eine zu starke Dezentralisierung regionale Ungleichheiten verstärken, mit negativen Rückwirkungen auf das Wirtschaftswachstum (Thießen, 2003). Daraus lässt sich theoretisch ein inverser U-Kurven-Zusammenhang zwischen Dezentralisierungsgrad und Wirtschaftswachstum ableiten, wonach weder eine zu starke Zentralisierung noch eine zu starke Dezentralisierung wachstumspolitisch optimal ist.

Auf die indirekten Effekte, die fiskalische Dezentralisierung über den damit zusammenhängenden Einfluss auf die Größe des öffentlichen Sektors sowie die Struktur von Einnahmen und Ausgaben ausüben kann³¹⁾, kann hier nicht weiter eingegangen werden.

Recht eindeutige Empfehlungen finden sich in der Literatur zur Zuweisung von Besteuerungskompetenzen auf die föderalen Ebenen (vgl. z. B. Jourard – Kongsrud, 2003). Sollen Stabilitäts- und verteilungspolitische Probleme vermieden werden, so eignen sich für eine Dezentralisierung der Gesetzgebungskompetenzen (d. h. das Recht, Bemessungsgrundlage und/oder Steuersätze festzusetzen) nur bestimmte Steuern: Dabei handelt es sich insbesondere auf Steuern auf immobile Bemessungsgrundlagen (um einen ineffizienten Steuerwettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften einer Ebene zu vermeiden³²⁾, auf stabile Bemessungs-

²⁹⁾ Zu einer ausführlicheren Darstellung der möglichen Wachstumswirkungen von fiskalischer Dezentralisierung vgl. Martinez-Vazquez – McNab (2001, 2005), Jourard – Kongsrud (2003) oder Eller (2004).

³⁰⁾ Vgl. grundlegend hierzu Olson (1969).

³¹⁾ Vgl. dazu z. B. Fiva (2006) oder Hodler – Schmidheiny (2006).

³²⁾ Neuere empirische Studien (vgl. z. B. Fiva, 2006) liefern Belege für einen negativen Zusammenhang zwischen Steuerdezentralisierung und Staatsgröße und damit (zumindest indirekt) für die Gültigkeit der Hypothese, dass der

grundlagen (um eine stabile Finanzierungsbasis für die unteren staatlichen Ebenen, deren Verschuldungsmöglichkeiten in der Regel begrenzt sind, sicherzustellen) sowie auf regional nicht allzu ungleichmäßig verteilte Bemessungsgrundlagen (um eine stark regional differierende Finanzausstattung zu vermeiden). Stabilitäts- und verteilungspolitisch motivierte Steuern sollten dagegen zentralisiert werden.

4.2 Empirische Ergebnisse

Keine der vorliegenden empirischen Untersuchungen, die (auch) Industrieländer einbeziehen, erbringt einen negativen Einfluss des Dezentralisierungsgrades auf das Wirtschaftswachstum (vgl. Übersicht 14)³³. Besonders interessant sind die Ergebnisse von *Thießen* (2000, 2003), wonach ein mittlerer Dezentralisierungsgrad (gemäß dem auch aufgrund theoretischer Erwägungen plausiblen umgekehrt U-förmigen Zusammenhang) wachstumspolitisch optimal ist.

Übersicht 14: Empirische Untersuchungen zu fiskalischer Dezentralisierung und Wirtschaftswachstum

Autor(en)	Länder, Zeitraum	Hauptergebnisse	
		Nicht signifikant	Signifikanter Einfluss
Akai – Nishimura – Sakata (2004)	50 US-Staaten 1992-1997		Ausgabendezentralisierung, Einnahmendezentralisierung signifikant positiv
Davoodi – Zou (1998)	46 Entwicklungs- und OECD-Länder 1970-1989	Ausgabendezentralisierung nicht signifikant für OECD-Länder	
Martinez-Vazquez – McNab (2005)	52 Entwicklungs- und Industrieländer 1972-1997	Ausgabendezentralisierung, Einnahmendezentralisierung nicht signifikant	
Oates (1993)	40 Länder 1974-1989		Ausgabendezentralisierung, SR signifikant positiv
Thießen (2000)	26 Länder 1975-1995		Ausgabendezentralisierung, SR: inverse U-Kurven-Beziehung für OECD-Hocheinkommensländer
Thießen (2003)	25 Länder 1973-1998		Trend zu mittlerem Niveau von Ausgabendezentralisierung, Einnahmendezentralisierung in OECD-Hocheinkommensländern signifikant positiv
Xie – Zou – Davoodi (1999)	50 US-Staaten 1948-1994	Ausgabendezentralisierung nicht signifikant	
Yilmaz (1999)	46 Länder 1971-1990	Ausgabendezentralisierung nicht signifikant in Föderalstaaten	Ausgabendezentralisierung signifikant positiv in Einheitsstaaten

Q: WIFO-Zusammenstellung.

durch Steuerdezentralisierung ausgelöste interregionale Wettbewerb zu einer Verringerung der öffentlichen Einnahmen führt.

³³ Zu einem Überblick über empirische Untersuchungen zu weiteren (ökonomischen) Wirkungen von Dezentralisierung, etwa auf Korruption, die Größe des öffentlichen Sektors, fiskalische Disziplin der nachgeordneten staatlichen Ebenen etc., vgl. z. B. *Eller* (2004); *Handler – Schratzenstaller* (2005). Zum Problem geeigneter Indikatoren für fiskalische Dezentralisierung vgl. *Ebel – Yilmaz* (2002), zu Messproblemen vgl. *Stegarescu* (2004).

4.3 Föderale Beziehungen in Österreich – Status und Reformbedarf

Die föderalen Beziehungen in Österreich können als "zentralistische Form des kooperativen Föderalismus" (*Feld – Schneider, 2002*) bezeichnet werden: Insbesondere bezüglich der Einnahmenverteilung, aber auch bezüglich der Aufgaben- und Ausgabenverteilung besteht eine starke Dominanz des Bundes (*Genser, 2001*)³⁴. Dabei ist auf den nachgeordneten staatlichen Ebenen und hier vor allem bei den Ländern eine auch im internationalen Vergleich relativ große fiskalische Lücke, also ein Auseinanderklaffen von eigenen Einnahmen und Ausgaben, zu konstatieren, die durch vertikale, zum großen Teil zweckgebundene Transfers (des Bundes, aber auch der Gemeinden) aufgefüllt wird. Dies führt zu einer starken Transferabhängigkeit der Länder, die aus anreiztheoretischen Gründen problematisch ist (da "Besteller" von Leistungen und deren Zahler auseinander fallen; etwa im Bereich der Landeslehrer, der Wohnbauförderung oder der Siedlungswasserwirtschaft) und eine wachsende Komplexität und Intransparenz der intragovernmentalen Transferbeziehungen bewirkt. Hieraus ergeben sich allokativen Ineffizienzen, da zum einen ein zielgenauer Einsatz bzw. die Steuerung mit Transfers nur schwer möglich ist und sich zum anderen die Wirkungen allokativ motivierter Transfers zunehmend einer Erfassung und Evaluierung entziehen. Die international – und gerade in vormals stark zentralistischen Ländern – zu beobachtende Tendenz einer Konvergenz hin zu einem mittleren Dezentralisierungsgrad ist in Österreich nicht gegeben (*Handler – Schratzenstaller, 2005*). Die Steuerautonomie auf den nachgeordneten föderalen Ebenen ist außerordentlich gering (*Joumard – Kongsrud, 2003*).

Die Entscheidungsfindung ist in einer Reihe von Aufgabenbereichen fragmentiert, etwa im Bereich von Katastrophenprävention und -management, Sozialhilfe, Gesundheit (v. a. Krankenanstaltenwesen) und umweltpolitischen Programmen (*Fuentes – Wurzel – Wörgötter, 2006*).

4.4 Empfehlungen

Aus wachstumspolitischer Sicht wäre eine stärkere Steuerautonomie der nachgeordneten föderalen Ebenen, d. h. der Länder und der Gemeinden, anzustreben, um die Verbindung zwischen Aufgaben-/Ausgabenverantwortung einerseits und Einnahmenverantwortung andererseits zu stärken. Zudem böte dies die Möglichkeit zum weitgehenden Abbau jener intragovernmentalen Transfers, die nicht der Internalisierung von regionalen Externalitäten dienen, und damit zur Reduktion der Komplexität des bestehenden Transfersystems sowie zum zielgenaueren Einsatz intragovernmentaler Transfers. Daraus ergeben sich die folgenden Empfehlungen zur Reform der föderalen Beziehungen in Österreich.

³⁴ Vgl. zu den im Folgenden angerissenen Problemfeldern die Beiträge in *Bauer – Handler – Schratzenstaller* (Hrsg.) (2006) sowie *Fuentes – Wurzel – Wörgötter* (2006).

- Stärkung der Steuerautonomie von Ländern und Gemeinden, Ausbau der Grundsteuer (Reform des Bewertungsverfahrens zur Annäherung an die Verkehrswerte), Überprüfung weiterer Dezentralisierungsoptionen bei den Steuern (Kfz-Steuer, Zuschläge auf Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer, Energieabgaben).
- Entflechtung der intragovernmentalen Transferbeziehungen, Überprüfung der Wohnbauförderung, Überprüfung der Siedlungswasserwirtschaft, Schulen (Landeslehrerproblematik).
- Realisierung von Effizienzpotentialen bei der Aufgabenerfüllung, Stärkere interkommunale Kooperation, Beseitigung von Doppelgleisigkeiten, Verringerung der Fragmentierung im Entscheidungsprozess.

5. Budgetäre Institutionen

Die vierte Teildimension der Qualität der öffentlichen Finanzen umfasst die Ausgestaltung und Implementierung budgetärer Institutionen. Sie sollen im Wesentlichen zur effektiven und effizienten Nutzung von Ressourcen gemäß identifizierter strategischer Prioritäten beitragen, was auch die *Europäische Kommission* (2004) als einen wichtigen Aspekt der Qualität der öffentlichen Finanzen begreift. Budgetäre Institutionen beziehen sich somit stark (wenn auch nicht ausschließlich) auf die ausgabenseitige Dimension der Qualität der öffentlichen Finanzen.

Die OECD identifiziert folgende institutionelle Elemente als zentral für die effektive Kontrolle öffentlicher Ausgaben (*Blöndal*, 2003):

- mittelfristige budgetäre Rahmen,
- vorsichtige ökonomische Annahmen,
- Top Down-Budgetierungstechniken,
- Lockerung zentraler Input-Kontrolle,
- Wirkungsorientierung,
- Budgettransparenz,
- moderne Finanzmanagement-Praktiken.

Zwei Arten budgetärer Institutionen, die auch in der internationalen Diskussion und wirtschaftspolitischen Praxis der letzten Jahre verstärkte Aufmerksamkeit erfahren haben, sollen im Folgenden näher betrachtet werden: erstens Ausgabenregeln und zweitens die verstärkte Wirkungsorientierung der staatlichen Haushaltspolitik – beides Bereiche, die daneben auch zentrale Empfehlungen in den aktuellen Integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäfti-

gung darstellen³⁵). Abschließend werden Empfehlungen zur Verbesserung der budgetären Institutionen für Österreich abgeleitet.

5.1 Ausgabenregeln

Die Einführung und Anwendung von Fiskalregeln, als Grundlage für eine längerfristig ausgerichtete und regelgebundene (im Gegensatz zu einer rein diskretionären) Fiskalpolitik, und deren geeignete Ausgestaltung und effiziente Durchsetzung wurden in den vergangenen beiden Jahrzehnten in Europa verstärkt diskutiert (vgl. z. B. *Kopits – Symansky, 1998; Buiter, 2003*). Wichtige Gründe hierfür sind die in allen europäischen Ländern an Dynamik gewinnende Ausgaben- und Verschuldungsentwicklung sowie die Notwendigkeit, durch geeignete institutionelle Arrangements auf der nationalen Ebene die Umsetzung der Vorgaben des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP) zu unterstützen.

In der Literatur sind eine Reihe von Begründungen für die Einführung von mittelfristigen Fiskalregeln zu finden (vgl. z. B. *Bayer – Fleischmann – Part, 2002; Schick, 2003*):

- zu hohe Zeitpräferenz der Bürger für gegenwärtige Ausgaben bzw. Steuersenkungen,
- Gefahr der Zeitinkonsistenz bei Politikern (*Ohr – Schmidt, 2004*), die etwa in politischen Konjunkturzyklen mit einer expansiven Ausgabenpolitik kurz vor Wahlen resultiert (*Alesina – Roubini – Cohen, 1997*),
- Erfordernis zur raschen Konsolidierung der öffentlichen Haushalte zur Schaffung von budgetären Spielräumen für den bevorstehenden demographischen Wandel,
- Stabilisierung der Erwartungen der privaten Wirtschaftssubjekte,
- Unterstützung einer auf die Verfolgung bestimmter (auch wachstumspolitisch relevanter) Schwerpunkte ausgerichteten, langfristig orientierten Ausgabenpolitik (*Deroose – Moulin – Wierds, 2006*),
- Vermeidung der Gefahr einer im Aufschwung prozyklischen Ausgabenpolitik, die Mehreinnahmen für zusätzliche Ausgaben anstatt zur Budgetkonsolidierung verwendet,
- Vermeidung des "Inkrementalismus", der sich aus dem traditionellen Budgetierungsprozess (Aufbauen auf den Voranschlagansätzen des Vorjahres) ergibt (*Steger, 2006B*),
- Durchbrechen der Beharrungstendenz einmal beschlossener Ausgaben.

Verbindliche Fiskalregeln sollen die genannten Probleme vermeiden helfen und damit einen Beitrag zur Verbesserung der Qualität der öffentlichen Finanzen und zu deren langfristiger Tragfähigkeit leisten, indem sie die Handlungsmöglichkeiten der politischen Akteure beschränken (*Schaltegger, 2002*). Sie sind allerdings mit einer gewissen Flexibilität auszustatten, die der Politik für den Fall externer ökonomischer Schocks bzw. sonstiger Ereignisse, die ein dis-

³⁵) Die Integrierte Leitlinie 3 weist auf die Bedeutung von Ausgabenregeln sowie Performance Budgeting mit Ergebnisorientierung hin, um die Umstrukturierung der öffentlichen Ausgaben hin zu einer wachstumsfördernden Mittelverwendung zu erleichtern (*Europäische Kommission, 2005*).

ktionäres budgetpolitisches Eingreifen erfordern, den zu deren Bewältigung erforderlichen Handlungsspielraum gibt. Dabei ist darauf zu achten, dass die gewährten Ermessensbereiche transparent sind und dass für ihre Nutzung klare Vorgaben definiert werden (*Ohr – Schmidt, 2004*). Auf jeden Fall sind Fiskalregeln zyklusübergreifend zu definieren und in eine mittelfristige Finanzplanung einzubetten (*Journard et al., 2003*).

Fiskalregeln können sich auf unterschiedliche fiskalische Zielparameter beziehen: auf die jährliche Neuverschuldung oder den Schuldenstand (wie der SWP), auf die öffentlichen Einnahmen oder auf die öffentlichen Ausgaben insgesamt bzw. auf bestimmte Teilaggregate (etwa öffentliche Investitionen³⁶). In der Regel geben sie Obergrenzen vor; Abweichungen nach unten werden als unproblematisch betrachtet (*von Hagen, 2006*).

Am weitesten verbreitet sind in den Mitgliedstaaten der EU ebenso wie in den OECD-Ländern Ausgabenregeln, also Fiskalregeln, die die Haushaltspolitik auf die Einhaltung bestimmter Ausgabenobergrenzen bzw. eines Ausgabenpfades verpflichten (*Hemming – Kell, 2001; OECD, 2004A*)³⁷). Sie sorgen dafür, dass die Ausgabengebarung in einen mittelfristigen Rahmen – wie er von der OECD als notwendige Voraussetzung für eine effektive Ausgabenkontrolle betrachtet wird - eingebettet wird. Gegenüber Fiskalregeln, die an die Verschuldung oder die öffentlichen Einnahmen anknüpfen, weisen solche, die sich auf die öffentlichen Ausgaben beziehen, einige wichtige Vorteile auf (*European Commission, 2005; Franco, 2006*). So erfordern kurzfristige Schwankungen der Einnahmen keine kurzfristigen Ausgabenanpassungen, der Budgetprozess wird somit verstetigt (*OECD, 2004A*). Zyklusverstärkende Ausgabenkürzungen im Abschwung werden ebenso vermieden wie Ausgabenerhöhungen im Aufschwung. Auf der Einnahmenseite können im Abschwung die automatischen Stabilisatoren wirksam werden, während im Aufschwung die steigenden Einnahmen zum Defizitabbau beitragen können. Regierungen können Ausgaben besser kontrollieren als Einnahmen bzw. Verschuldung; und Ausgabenregeln sind einfach zu vermitteln und zu überwachen. Schließlich können Ausgabenregeln den jährlichen Budgetierungsprozess mit mehrjährigen wirtschaftspolitischen Programmen verbinden.

Freilich sind aufgrund von konjunkturpolitischen Erwägungen Ausgabenobergrenzen insofern flexibel zu gestalten, als konjunkturabhängige Ausgabenbereiche keinen starren Ausgabenobergrenzen unterliegen sollten, damit das Wirken der ausgabenseitigen automatischen Stabilisatoren nicht verhindert wird.

Übersicht 15 illustriert, dass in den "alten" EU-Ländern eine Reihe unterschiedlicher Ausgabenregeln existieren, die eine weite Bandbreite bezüglich ihrer Reichweite aufweisen und sich darüber hinaus durch die bei Nichteinhaltung der Regel zu ergreifenden Maßnahmen sowie Ausnahmebestimmungen unterscheiden. Sie werden von der *Europäischen Kommission*

³⁶) Ein in einigen Ländern anzutreffendes Beispiel für eine solche spezifische Fiskalregel ist die so genannte "Golden Rule", die öffentliche Investitionen und Neuverschuldung miteinander koppelt (*von Hagen, 2006*).

³⁷) Einen Überblick über bestehende Fiskalregeln in den OECD-Ländern geben *OECD (2002)* und *Journard et al. (2004)*.

(2003) zumeist als schwache Fiskalregeln³⁸⁾ eingestuft, da sie zumeist lediglich auf politischen Vereinbarungen anstatt auf gesetzlichen Regelungen beruhen und da keine oder nur ökonomisch unbedeutende Sanktionsmechanismen existieren. Damit erklärt die Kommission den nur begrenzten beschränkenden Einfluss der in der EU anzutreffenden Ausgabenregeln auf das Ausgabenverhalten. Ländern mit starken Ausgabenregeln (Dänemark, Niederlande, Österreich, Finnland, Schweden und Vereinigtes Königreich) bescheinigt die Europäische Kommission größere Erfolge bei der Eindämmung der öffentlichen Ausgaben (*European Commission, 2004*).

³⁸⁾ Schwache Fiskalregeln sind solche, die die angestrebten Verhaltensweisen nicht oder nur unzureichend sicherstellen (*Pasterniak, 2006*).

Übersicht 1.5: Ausgestaltung und Implementierung von Ausgabenregeln in der EU 15

Land	Ausgabenkategorie	Zielvorgabe	Ebene	Einführungszeitpunkt	Zeitlicher Rahmen	Maßnahmen bei Nichteinhaltung	Ausnahmebestimmungen bei ökonomischen Schocks
Belgien	Primärausgaben	Jährliches reales Wachstum von 1,5% mittelfristig	Ursprünglich: Zentralebene und Sozialversicherung; seit 2001: Zentralebene	Ende 1998 als Referenzzeitpunkt	Mittelfristig (entsprechend Stabilitätsprogramm)	Keine ex ante spezifizierten Maßnahmen	Keine ex ante spezifizierten automatischen Ausnahmen
Dänemark	Staatsverbrauch	Jährliches reales Wachstum von 1% im Durchschnitt 1999-2005	Zentralebene	Bindend seit 1999	Mehrfähige Regel (3 Jahre)	Keine ex ante spezifizierten Maßnahmen	Keine ex ante spezifizierten automatischen Ausnahmen; allerdings fanden ex post diskretionäre Revisionen statt
Deutschland	Gesamtausgaben	Jährliches reales Wachstum vereinbart auf jährlicher Basis	Bund, Länder und Gemeinden	Anfang der 1980er	Laufendes und die folgenden vier Jahre	Ab 2004 Diskussion von Abweichungen durch Finanzplanungsrat und Vereinbarung von Empfehlungen	Keine ex ante spezifizierten Ausnahmen; allerdings fanden ex post diskretionäre Revisionen statt
Griechenland	Gehälter der öffentlich Bediensteten	Einstellungsverhältnis 1:5 (1 Neueinstellung für 5 Abgänge); Ausnahmen: Gesundheits- und Bildungssektor, Armee	Zentralebene	1997	Unbefristet	Keine ex ante spezifizierten Maßnahmen	Keine ex ante spezifizierten automatischen Ausnahmen
Spanien	Nicht-finanzielle Ausgaben	Feste Obergrenze, jährlich im Budgetgesetz fixiert	Zentralebene	2003	Jährlich	Keine ex ante spezifizierten Maßnahmen	"Notfallfonds" für unvorhergesehene Ausgaben; bei Erschöpfung Kürzung anderer Ausgaben erforderlich
Frankreich	Gesamtausgaben	Kumulierte reale Wachstumsraten, jährlich für die nächsten 3 Jahre festgelegt	Hauptsächlich Zentralebene	1997	Mittelfristig, rollierend	Keine ex ante spezifizierten Maßnahmen; Zielvorgaben nicht rechtlich bindend; werden in späteren mittelfristigen Programmen und im Budget für jedes Jahr angepasst	Keine ex ante spezifizierten automatischen Ausnahmen
Irland	Gesamtausgaben	Jährliches nominelles Wachstum von 4% im Durchschnitt 1998-2002	Zentralebene	1997	Fünfjährige Legislaturperiode 1998-2002	Keine ex ante spezifizierten Maßnahmen	Keine ex ante spezifizierten automatischen Ausnahmen
Italien ¹⁾	Primärausgaben	Nominelle Obergrenzen oder "Sicherheitsregeln" für alle Gesetzesvorhaben, die neue und höhere Ausgaben vorsehen	Gesamtsstaat	Ende 2002	Unbefristet	Anwendung gesetzlicher Maßnahmen wird eingeleitet, bis neue gesetzliche Maßnahmen Finanzierung ermöglichen	Keine ex ante spezifizierten automatischen Ausnahmen
Niederlande	Ausgaben gemäß Definition der Obergrenzen	Mittelfristige reale Ausgabenobergrenzen	Gesamtsstaat	1994; adaptiert 1998 und 2002	Mittelfristig; Deckungszeitraum entsprechend Legislaturperiode	Verpflichtung, Ausgabenüberschreitungen durch Ausgabenkürzungen zu kompensieren	Spezielle Regelungen für Aufteilung von unerwarteten Minderausgaben für Defizitreduktion oder Steuersenkungen

Übersicht 15: Ausgestaltung und Implementierung von Ausgabenregeln in der EU 15 (Fortsetzung)

Land	Ausgabenkategorie	Zielvorgabe	Ebene	Einführungzeitpunkt	zeitlicher Rahmen	Maßnahmen bei Nichteinhaltung	Ausnahmebestimmungen bei ökonomischen Schocks
Österreich	Administrative Ausgaben	Kürzung Personalausgaben; v. a. durch Nichtersetzung von pensionierungsbedingten Abgängen	Zentralebene	vorhergehende Regel: 2000 Künftige Regel: 2003	Ende der Legislaturperiode	Keine ex ante spezifizierten Maßnahmen	keine ex ante spezifizierten automatischen Ausnahmen
	Gesamtausgaben	Budgetausgleichsregel; allerdings können budgetäre Ziele nur durch ausgabenseitige Maßnahmen erreicht werden	Länder, Gemeinden	2001	Finanzausgleichsperiode	Finanzielle Sanktionen (innererreichlicher Stabilitätspakt)	ja (z. B. Flutkatastrophe 2002)
Portugal	Gehälter der öffentlich Bediensteten	Neue Anstellungsverträge müssen durch Finanzminister autorisiert werden	Zentralebene	2002	Laufende Legislaturperiode (2002-2005)	Keine ex ante spezifizierten Maßnahmen	Nur Finanzminister kann Ausgabenzuwächse genehmigen, v. a. für sensible Bereiche wie Gesundheitssystem
Finnland	Gesamtausgaben	Einfrieren der Ausgaben der Zentralebene auf Niveau von 1999	Zentralebene	1999	Legislaturperiode (1999-2003)	Keine ex ante spezifizierten Maßnahmen	keine ex ante spezifizierten automatischen Ausnahmen
Schweden	Primärausgaben und Ausgaben des außerbudgetären Altersicherungssystems	Jährliche Ausgabenobergrenze für nominelle Ausgaben soll nicht schneller steigen als nominales BIP	Zentralebene	1997	3 Folgejahre, rollierend	Zweijähriges Monitoring vorgeschrieben durch Budgetgesetz; deutet sich Ausgabenüberschreitung (insgesamt) an, soll Regierung Korrekturvorschlag vorlegen	keine ex ante spezifizierten automatischen Ausnahmen
Vereinigtes Königreich	Ressortweise Ausgabenobergrenzen	Ressorts müssen Ausgabenpläne für Gesamtausgaben für 3 Folgejahre vorlegen; jährliche parlamentarische Zustimmung erforderlich	Zentralebene	1999	3 Jahre	Ausgabenpläne sind bindend, können aber im Budgetprozess geändert werden; Ausgabenüberschreitungen eines Jahres können in einem anderen Jahr des Dreijahresperiode ausgeglichen werden	keine ex ante spezifizierten automatischen Ausnahmen

Q: European Commission (2003). – 1) Dargestellt werden hier nur die Regeln für den Gesamtstaat; auf die Darstellung für Regionen und öffentliche Finanzierung von Gesundheitsausgaben wird verzichtet.

5.2 Wirkungsorientierung

Die Abkehr von der traditionellen Inputorientierung im Rahmen des gesamten Budgetprozesses hin zu einer stärkeren Beachtung von Outputs (das direkte Ergebnis, d. h. die öffentlich bereitgestellten Güter und Dienstleistungen) bzw. Outcomes (die indirekten Folgewirkungen der öffentlich produzierten Güter und Dienstleistungen) ist ein weiteres bedeutendes Element einer Strategie, die auf den effizienteren Einsatz von Ressourcen zielt. Der Wechsel von der Input- zur Outputorientierung ist zentraler Bestandteil der "Binnenmodernisierung" der öffentlichen Verwaltung im Rahmen der als New Public Management bezeichneten Reform- und Reorganisationsstrategie für den öffentlichen Sektor, die seit Ende der achtziger Jahre international breit diskutiert wird (Bauer, 2003). In allen OECD-Ländern ist – wenn auch in unterschiedlichen Graden bezüglich der tatsächlichen Umsetzung – die Verlagerung des Fokus weg von der Inputseite hin zu den Ergebnissen der Ausgabentätigkeit zu beobachten (Blöndal, 2003).

Zwar sind mit der Umsetzung einer verstärkten Wirkungsorientierung eine Reihe von praktischen Problemen verbunden: Etwa die Auswahl von Wirkungsindikatoren sowie die Erfassung und Messung insbesondere indirekter Effekte oder die Frage, ob die Verantwortlichen anhand von Outputs oder Outcomes beurteilt werden sollen. Auch sind Wirkungsvorgaben zu entwickeln, die spezifisch, messbar, erreichbar, relevant und zeitlich bestimmt sind, ebenso wie Anreizmechanismen für die öffentliche Verwaltung, die diese zur Erzielung der angestrebten Outcomes veranlassen (Joumard et al., 2004).

Dennoch ist vom Ersetzen der Input-Steuerung von öffentlichen Haushalten durch eine Ergebnissteuerung eine Steigerung der Effektivität und Effizienz der Aktivitäten der öffentlichen Hand zu erwarten: Sie erfordert zunächst die Formulierung von Zielen, die mit öffentlichen Ausgaben erreicht werden sollen, und schafft damit auch eine Grundlage für mögliche Aufgaben-/Ausgabenrevisionen. Eine wirkungsorientierte Haushaltsführung ermöglicht die Messbarkeit, Beurteilbarkeit und Steuerbarkeit der Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung und bewirkt eine bessere Abstimmung des öffentlichen Angebots an Gütern und Dienstleistungen mit dem Bedarf/den Anforderungen von Unternehmen und privaten Haushalten als deren Nutzer (Biwald, 2003). Die Konzentration auf das Ergebnis statt auf den Input erlaubt auch die Erwägung alternativer, möglicherweise effizienterer Wege zur Erreichung desselben Zieles (European Commission, 2004).

Übersicht 16 enthält einen Überblick über die Anwendung von wirkungsorientierter Budgetierung in den Mitgliedstaaten der EU.

Übersicht 16: Wirkungsorientierte Budgetierung in der EU

Land	Sind nicht-finanzielle Wirkungsdaten routinemäßig in Budgetdokumenten inkludiert?	Beinhalten die Wirkungsdaten Wirkungsziele?	Erfolgt ein Abgleich der tatsächlichen Wirkungen mit den Wirkungszielen?	Werden die Ausgaben explizit mit jedem Output- oder Outcome-Ziel verknüpft?	Gibt es Hinweise, dass Wirkungsergebnisse für die Bestimmung von Budgetallokationen verwendet werden?	Verwenden Politiker üblicherweise Wirkungsmaße bei der Entscheidungsfindung?	Werden (negative oder positive) Anreize bei (Nicht-) Erreichen der Wirkungsziele angewendet?
Belgien	Ja (für weniger als 25% der Programme) Ja (für alle Programme)	Ja (für weniger als 25% der Programme) Ja (für mehr als 25% der Programme)	Ja (gelegentliche Berichte für einige Programme) Ja (systematische jährliche Berichte für die meisten Programme)	Ja (für einige Ziele) Ja (für einige Ziele)	Ja (innerhalb der Regierung/von Programmen) Ja (innerhalb der Regierung/von Programmen; Minister) innerhalb der Ministerien; durch den Finanzminister)	Ja (der verantwortliche Minister) Ja (der verantwortliche Minister) innerhalb der Ministerien; durch den Finanzminister)	Nein Leistungsabhängige Bezahlung der Verantwortlichen
Dänemark	Ja (für weniger als 25% der Programme) Ja (für alle Programme)	Ja (für mehr als 25% der Programme) Ja (für weniger als 25% der Programme) Ja (für alle Programme)	Ja (gelegentliche Berichte für einige Programme) Ja (systematische jährliche Berichte für die meisten Programme)	Ja (für wenige Ziele) Ja (für einige Ziele)	Ja (innerhalb der Ministerien; durch den Finanzminister) Ja (durch den Finanzminister)	Ja (der verantwortliche Minister) Nein	Nein K.A.
Deutschland	Ja (für weniger als 25% der Programme) Ja (für weniger als 25% der Programme) Ja (für alle Programme)	Ja (für mehr als 25% der Programme) Ja (für weniger als 25% der Programme) Ja (für alle Programme)	Ja (gelegentliche Berichte für einige Programme) Ja (systematische jährliche Berichte für die meisten Programme)	Ja (für wenige Ziele) Ja (für einige Ziele) Ja (für alle Ziele)	Ja (innerhalb der Ministerien; durch den Finanzminister) Ja (durch den Finanzminister)	Ja (der verantwortliche Minister) Nein	Nein K.A.
Griechenland	Ja (für weniger als 25% der Programme) Ja (für alle Programme)	Ja (für weniger als 25% der Programme) Ja (für alle Programme)	Ja (gelegentliche Berichte für einige Programme) Ja (systematische jährliche Berichte für die meisten Programme)	Ja (für alle Ziele)	Ja (durch den Finanzminister)	Ja (der verantwortliche Minister; Politiker im legislativen Budgetausschuss; Politiker im Budgetkontrollausschuss)	Leistungsabhängiges Budget der Abteilung/Einheit
Spanien	Ja (für weniger als 25% der Programme) Ja (für alle Programme)	Ja (für weniger als 25% der Programme) Ja (für alle Programme)	Ja (gelegentliche Berichte für einige Programme) Ja (systematische jährliche Berichte für die meisten Programme)	Ja (für alle Ziele)	Ja (durch den Finanzminister)	Ja (der verantwortliche Minister)	Leistungsabhängiges Budget der Abteilung/Einheit
Frankreich	Ja (für mehr als 50% der Programme) Nein	Ja (für weniger als 25% der Programme) Nein	K.A.	K.A.	K.A.	K.A.	K.A.
Irland	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
Italien	Nein	Nein	Nein	Ja (für alle Ziele)	Nein	Ja (der verantwortliche Minister; Regierungschef; Kabinet)	Leistungsabhängige Bezahlung der Verantwortlichen
Niederlande	Ja (für alle Programme)	Ja (für mehr als 75% der Programme)	Ja (systematische jährliche Berichte für die meisten Programme)	Ja (für alle Ziele)	Ja (innerhalb der Regierung/von Programmen; innerhalb der Ministerien; durch den Finanzminister)	Ja (der verantwortliche Minister; Kabinet)	Leistungsabhängige Bezahlung der Verantwortlichen
Österreich	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Ja (der verantwortliche Minister)	Nein
Portugal	Nein	Nein	K.A.	Ja (für wenige Ziele)	Ja (innerhalb der Regierung/von Programmen)	Ja (der verantwortliche Minister)	Leistungsabhängiges Budget der Abteilung/Einheit
Finnland	Ja (für mehr als 75% der Programme)	Ja (für mehr als 75% der Programme)	Ja (systematische jährliche Berichte für einige Programme)	Ja (für einige Ziele)	Ja (innerhalb der Ministerien)	Nein	Nein
Schweden	Ja (für alle Programme)	Ja (für weniger als 25% der Programme)	Ja (systematische jährliche Berichte für die meisten Programme)	Ja (für einige Ziele)	Nein	Ja (der verantwortliche Minister; Politiker im Kontrollausschuss)	Nein
Vereinigtes Königreich	K.A.	K.A.	Ja (systematische jährliche Berichte für die meisten Programme)	Nein	Ja (durch den Finanzminister)	Ja (der verantwortliche Minister)	K.A.
Tschechien	Ja (für weniger als 25% der Programme)	Ja (für weniger als 25% der Programme)	Ja (systematische jährliche Berichte für einige Programme)	Ja (für einige Ziele)	Ja (innerhalb der Ministerien)	Ja (der verantwortliche Minister)	Leistungsabhängiges Budget der Abteilung/Einheit
Ungarn	Nein	Nein	Ja (gelegentliche Berichte für einige Programme)	Ja (für wenige Ziele)	Nein	Nein	Nein
Slowenien	Ja (für mehr als 50% der Programme)	Ja (für weniger als 25% der Programme)	Ja (systematische jährliche Berichte für die meisten Programme)	Ja (für einige Ziele)	Nein	Nein	Nein

Q: European Commission (2004).

5.3 Empfehlungen für Österreich

Ausgehend von den Ergebnissen einer empirischen Analyse der Korrelation zwischen der Stärke nationaler Fiskalregeln sowie budgetärer Institutionen (Fixierung quantitativer Obergrenzen zu Beginn des Budgetprozesses und Art der Budgetverhandlungen; Stärke der Rolle des Parlaments; Transparenz; Bindungswirkung von Budgetgesetzen) einerseits und der öffentlichen Verschuldung andererseits für die "alten" EU-Länder folgert von *Hagen (2006)*, dass budgetäre Institutionen eine größere Rolle spielen als Fiskalregeln und dass letztere die fiskalische Disziplin nur dann stärken können, wenn sie durch entsprechende budgetäre Institutionen ergänzt werden, die ihnen den erforderlichen "Biss" verleihen. Auf die Bedeutung des Umsetzungsprozesses für die Effektivität von Fiskalregeln sowie allgemein von budgetären Institutionen weisen auch die *OECD (2002, 2004A)* sowie – basierend auf empirischen Schätzungen – *de Roose – Moulin – Wierts (2006)* hin.

Hieraus kann wiederum der Schluss gezogen werden, dass zur Erhöhung der Effektivität und Effizienz des Budgetprozesses ein umfassender Ansatz zu verfolgen ist, der sämtliche Phasen des Budgetprozesses umfasst und auf die Implementierung eines Bündels von aufeinander abgestimmten budgetären Institutionen abzielt (vgl. auch *Joumard et al., 2004*). Die geplante Haushaltsrechtsreform des Bundes, die eine bindende, konjunktursensible Fiskalregel (variable Ausgabenobergrenzen bei konjunkturabhängigen Ausgabenkategorien) mit weiteren Verbesserungen der budgetären Institutionen (mittelfristiger Finanzrahmen, Erhöhung der Transparenz, Anreize für eine flexiblere und sparsamere Mittelverwendung, stärkere Wirkungsorientierung der Ausgabegebarung) kombiniert, stellt einen wichtigen Baustein eines umfassenden Ansatzes zur Verbesserung von Effektivität und Effizienz des Budgetprozesses dar. Sie wäre zu ergänzen um weitere Maßnahmen, die vor allem die Koordination zwischen den Gebietskörperschaften sowie insgesamt die Transparenz der Gebarung des öffentlichen Sektors stärken. Auch die *OECD (2002)* weist auf die Bedeutung von Transparenz innerhalb des Budgetprozesses als entscheidende Voraussetzung für eine gleichzeitig flexible und glaubwürdige, regelgebundene Fiskalpolitik hin.

Im Haushaltswesen des Bundes sind in den vergangenen beiden Jahrzehnten – beginnend mit der Haushaltsrechtsreform 1986 – schrittweise und inkrementelle Reformen der budgetären Institutionen vorgenommen worden, die sämtliche der in diesem Abschnitt angesprochenen Bereiche berühren (für einen Überblick vgl. *Pasterniak, 2006*). Nach wie vor fehlt allerdings ein umfassender Ansatz zur Modernisierung der budgetären Institutionen, der die folgenden zusammengefassten Elemente beinhalten sollte.

- Umsetzung der geplanten Haushaltsrechtsreform (Ausgabenobergrenzen, mittelfristige Finanzplanung, Wirkungsorientierung); dabei Beachtung der folgenden Punkte:
 - Festlegung detaillierter Ausgabenrubriken,
 - Festlegung einer Gesamtausgaben-Obergrenze pro Rubrik mit Umschichtungsmöglichkeit zwischen den Rubriken,

Ausgabenobergrenzen: Klärung von Zielsetzung und Determinanten sowie Festlegung klarer Kriterien für die Differenzierung zwischen konjunkturabhängigen Ausgabenkategorien (für die variable Obergrenzen festgelegt werden) und konjunkturunabhängigen Ausgabenkategorien; verbindliche Einführung variabler Obergrenzen für konjunkturabhängige Ausgabenkategorien,

Wirkungsorientierung: Identifikation der Bereiche, in denen Einführung sinnvoll ist; Verwendung von qualitativen Wirkungsindikatoren neben den quantitativen Wirkungsindikatoren, die Output und Outcome öffentlicher Ausgaben erfassen können,

Einbeziehung der nachgeordneten Gebietskörperschaften (Länder, Gemeinden).

- Aufbau/Ausbau eines über die einzelnen staatlichen Ebenen hinweg harmonisierten Berichtswesens (Ausgliederungsberichte, Förderungsberichte, Transferinformationssystem).
- Vereinheitlichung des Haushaltsrechtes sowie der Kontierungsrichtlinien auf allen föderalen Ebenen.

5.3.1 Umsetzung der geplanten Haushaltsrechtsreform

Ende 2005 ist für Österreich eine Regierungsvorlage für eine Haushaltsrechtsreform ausgearbeitet worden. Sie hat bereits die Begutachtung passiert; die parlamentarische Behandlung steht noch aus. Die geplante Haushaltsrechtsreform besteht aus einem verfassungsrechtlichen Teil sowie einem einfachgesetzlichen Teil (Novelle des Bundeshaushaltsgesetzes). Sie umfasst die beiden Arten budgetärer Institutionen, die in den vorhergehenden Abschnitten behandelt worden sind: die Einführung von Ausgabenregeln sowie der Wirkungsorientierung der Haushaltsführung.

Box 3 enthält die Eckpunkte der geplanten Haushaltsrechtsreform. Der verfassungsrechtliche Teil bezieht sich auf die Neufassung der Haushaltszielbestimmungen, die Einführung eines verbindlichen mittelfristigen Finanzrahmens sowie die Neufassung der Grundsätze der Haushaltsführung. Die konkrete Umsetzung soll vermittels einer Reform des Bundeshaushaltsgesetzes in zwei Etappen erfolgen: 2007 erfolgt die Einführung des verbindlichen mittelfristigen Finanzrahmens, ab 2011 werden die neuen Grundsätze der Haushaltsführung umgesetzt. Die geplante Haushaltsrechtsreform stellt einen bedeutenden Schritt hin zu einem effizienteren und effektiveren Einsatz öffentlicher Mittel dar. Sie verbindet eine mittelfristige, verbindliche Ausgabenplanung (Finanzrahmen) mit Ausgabenobergrenzen (die insofern flexibel gestaltet sind, als sie bei konjunkturabhängigen Ausgabenkategorien variabel sind) und richtet die Budgetpolitik auf eine stärkere Wirkungsorientierung aus.

Vor der Umsetzung der Haushaltsrechtsreform wären einige der vorgesehenen Regelungen zu diskutieren bzw. zu konkretisieren. Aufmerksamkeit ist dabei insbesondere den folgenden Punkten zu schenken:

- Ausgabenrubriken: Die dem Finanzrahmen zugrunde liegenden Rubriken sind für eine gezielte Ausgabensteuerung zu breit angelegt. Zudem sind durch die teilweise willkürliche Zusammenfassung einzelner Bereiche zu Rubriken (z. B. Wirtschaft, Infrastruktur, Umwelt)

"Verteilungskämpfe" um knappe Mittel angelegt. Dies birgt die Gefahr, dass bestimmte Ausgabenbereiche zu gering dotiert werden, was jedoch durch die hoch aggregierte Darstellung "verschleiert" werden würde. Schließlich wäre es im Sinne einer größeren Flexibilität bei der Mittelverwendung auch sinnvoll, neben bereichsspezifischen Ausgabenobergrenzen eine Gesamtausgabenobergrenze festzulegen, mithin die Option der Übertragbarkeit von Mitteln zwischen den Rubriken zu gewähren.

- Ausgabenobergrenzen: Es ist zu klären, woran sich die Ausgabenobergrenzen orientieren (trendmäßiges BIP-Wachstum, Produktivitätswachstum und Inflation, Produktionspotential, . . .) und damit auch, welche Zielsetzungen mit ihnen verfolgt wird (Stabilisierung der Staatsverschuldung, Abbau der Staatsverschuldung, . . .). Zudem sind klare Kriterien für die Klassifikation einzelner Ausgaben(-bereiche) als konjunkturabhängig oder -unabhängig festzulegen. Die Festlegung variabler Ausgabenobergrenzen sollte nicht wie vorgesehen als Kann-, sondern als Muss-Bestimmung vorgesehen werden.
- Wirkungsorientierung: Sie ist nur begrenzt einsetzbar, d. h. sie kann nicht auf die gesamte Verwaltung ausgedehnt werden: Denn nicht in allen Bereichen gibt es geeignete Indikatoren zur Messung der Wirkungen. Neben quantitativen sind auch qualitative Wirkungsindekatoren zu verwenden, die neben dem Output auch den Outcome von Ausgaben erfassen.

Box 3: Eckpunkte der geplanten Haushaltsrechtsreform in Österreich

1. Novelle des Bundesverfassungsgesetzes

a) Haushaltszielbestimmungen

Ergänzung der bisher leitenden Haushaltszielbestimmung (Art. 13 (2)) der Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes durch Bund, Länder und Gemeinden durch das Ziel nachhaltig geordneter öffentlicher Haushalte sowie die Ausrichtung der Haushaltsführung auf die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern (Gender Budgeting).

b) Verbindlicher Finanzrahmen

Einführung eines verbindlichen mehrjährigen Finanzrahmens, der hoch aggregierte Rubriken mit Ausgabenobergrenzen enthält, die nicht überschritten werden dürfen: Recht und Sicherheit; Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie; Bildung, Forschung, Kunst und Kultur; Wirtschaft, Infrastruktur und Umwelt; Kassa und Zinsen.

c) Neue Grundsätze der Haushaltsführung

Normierung der Wirkungsorientierung, der Transparenz, der Effizienz und der möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage des Bundes als zentrale Grundpfeiler der Haushaltsführung.

2. Novelle des Bundeshaushaltsgesetzes

a) Einführung des verbindlichen Finanzrahmens (2007)

b) Umsetzung der Grundsätze der Haushaltsführung (2011)

Q: Steger (2006A).

Trotz dieser Kritikpunkte im Detail sollte diese Haushaltsrechtsreform unverzüglich verabschiedet werden. Dabei sollte auf die Einbeziehung der nachgeordneten Gebietskörperschaften (Länder und Gemeinden) gedrängt werden.

5.3.2 Weitere Empfehlungen zur Verbesserung der budgetären Institutionen

Ansätze zur Erhöhung der Transparenz sowie der horizontalen wie vertikalen Vergleichbarkeit der Gebarung der Gebietskörperschaften sind weiterzuentwickeln (*Staatsschuldenausschuss*, 2006). Von besonderer Relevanz ist dabei erstens der Aufbau bzw. Ausbau eines über die einzelnen staatlichen Ebenen hinweg harmonisierten Berichtswesens, das die wesentlichen Informationen, die für eine umfassende Einschätzung und Beurteilung der Aktivitäten des öffentlichen Sektors erforderlich sind, bereitstellt. Das öffentliche Berichtswesen in Österreich ist einerseits unübersichtlich, andererseits zu wenig informativ. Es sollte eine Bereinigung der Vielzahl von existierenden Berichten und eine konzentrierte Darstellung der wichtigsten Informationen zum öffentlichen Sektor (etwa in Form eines regelmäßig erscheinenden Handbuchs, das Daten zu Ausgliederungen, öffentlichen Investitionen, Förderungen sowie horizontalen und vertikalen Transfers zwischen den Gebietskörperschaften enthält) angestrebt werden. Zweitens erfordert die vertikale und horizontale Vergleichbarkeit der Haushaltsgebarung die Vereinheitlichung des Haushaltsrechtes sowie der Kontierungsrichtlinien auf sämtlichen föderalen Ebenen.

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., 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.
- Agell, J., Lindh, T., Ohlsson, H., Growth and the Public Sector: A Critical Review Essay, European Journal of Political Economy, 1997, 13(1), S. 33-52.
- Ahn, S., Hemmings, Ph., Policy Influences on Economic Growth in OECD Countries: An Evaluation of the Evidence, OECD Economics Department Working Paper, 2000, (246).
- Alesina, A., Roubini, N., Cohen, G. D., "Political Cycles and the Macroeconomy, Cambridge/Mass., 1997.
- Alexander, W. R., Growth: Some Combined Cross-sectional and Time Series Evidence from OECD Countries, Applied Economics, 1990, 22(9), S. 1197-1204.
- Arzaghi, M., Henderson, J. V., Why Countries are Fiscally Decentralizing, Journal of Public Economics, 2005, 89(7), S. 1157-1189.
- Aschauer, D. A. (1989A), Public Investment and Productivity Growth in the Group of Seven, Federal Reserve Bank of Chicago – Economic Perspectives, 1989, 13(5), S. 17-25.
- Aschauer, D. A. (1989B), Is Public Expenditure Productive?, Journal of Monetary Economics, 1989, 23(2), S. 177-200.
- 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, in Journal of Political Economy, 1990, 98(5), S. 103-125.
- Barro, R., Economic Growth in a Cross-section of Countries, Quarterly Journal of Economics, 1991, 106(2), S. 407-444.

- Barro, R., Inequality and Growth in a Panel of Countries, *Journal of Economic Growth*, 2000, 5(1), S. 87-120.
- Barro, R., Sala-i-Martin, X., *Economic Growth*, New York, 1995.
- Barth, J. R., Bradley, M., *The Impact of Government Spending on Economic Activity*, Washington, 1988, mimeo.
- 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).
- Bauer, H., *New Public Management und Governance – Strategien zur nachhaltigen Weiterentwicklung der öffentlichen Verwaltung*, in Bauer, H., Biwald, P., Dearing, E. (Hrsg.), *Öffentliches Management in Österreich*, Wien, 2003, S. 11-29.
- Bayer, K., Fleischmann, E., Part, P., "Ansätze zur Verstetigung und Verbesserung der Steuerungsfähigkeit der österreichischen Budgetpolitik", *Das Öffentliche Haushaltswesen in Österreich*, 2002, 43(1-2), S. 11-25.
- Bean, Ch., *European Unemployment: A Survey*, *Journal of Economic Literature*, 1994, 32(2), S. 573-619.
- 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).
- Biwald, P., *Wege zur ergebnisorientierten Steuerung – eine Anleitung*, in Bauer, H., Biwald, P., Dearing, E. (Hrsg.), *Öffentliches Management in Österreich*, Wien, 2003, S. 59-79.
- 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. F., Gemmell, N., Kneller, R., *Testing the Endogenous Growth Model: Public Expenditure, Taxation and Growth over the Long run*, *Canadian Journal of Economics*, 34(1), S. 36-57.
- Blöndal, J. R., "Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends", *OECD Journal on Budgeting*, 2003, 2(4), S. 7-25.
- Bloom, N., Griffith, R., van Reenen, J., *Do R&D Tax Credits Work? Evidence from an International Panel of Countries 1979-1994*, IFS Working Paper, 2000, (W99/08).
- Boadway, R., "The Dual Income Tax System – An Overview", in CESifo DICE Report, 2004, 2(3), S. 3-8.
- 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.
- Bovenberg, A. L., Goulder, L.H., *Environmental Taxation and Regulation*, in Auerbach, A. J., Feldstein, M., (Hrsg.), *Handbook of Public Economics*, 2002, Vol. 3, Amsterdam et al., S. 1469-1545.
- Breuss, F., Eller, M., *Decentralising the Public Sector*, CESifo DICE Report, 2004, 2(1), S. 3-9.
- Bruce, D., Mohsin, M., *Tax Policy and Entrepreneurship: New Time Series Evidence*, University of Tennessee Working Paper, 2003.
- Buiter, W., "Ten Commandments for a Fiscal Rule in E(M)U", *Oxford Review of Economic Policy*, 2003, 19(1), S. 84-99.
- Bundesministerium für Finanzen, *Österreichisches Stabilitätsprogramm. Fortschreibung für die Jahre 2008 bis 2008*, Wien, 2005.
- Burgstaller, M., Stieber, H., *Ausgabenquoten im internationalen Vergleich: Behindern hohe Quoten die Wettbewerbsfähigkeit eines Staates?*, BMF Working Paper, 2004, (2).
- 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.
- Caucutt, E., Imrohorglu, S., Kumar, K., *Does the Progressivity of Taxes Matter for Economic Growth?*, Institute for Empirical Macroeconomics Federal Reserve Bank of Minneapolis Discussion Paper, 2000, (138).
- Daveri, F., Tabellini, G., *Unemployment, Growth and Taxation in Industrial Countries*, *Economic Policy*, 2000, 15(30), S. 47-104.
- Davis, S., Henrekson, M., *Tax Effects on Work Activity, Industry Mix and Shadow Economy Size*, NBER Working Paper, 2004, (10509).

- Davoodi, H., Zou, H., Fiscal Decentralization and Economic Growth – A Cross-Country Study, *Journal of Urban Economics*, 1998, 43(1), S. 244-257.
- de Gregorio, J., Inflation, Growth and Central Banks: Theory and Evidence, World Bank Working Paper, 1996, (1575).
- Deroose, S., Moulin, L., Wierds, P., "National Expenditure Rules and Expenditure Outcomes: Evidence for EU Member States", *Wirtschaftspolitische Blätter*, 2006, 53(1), S. 27-39.
- 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 Gemmell, 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.
- Ebel, R. D., Yilmaz, S., On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization, World Bank Policy Research Working Paper, 2002, (2809).
- Eller, M., The Determinants of Fiscal Decentralization and Its Impact on Economic Growth: Empirical Evidence From a Panel of OECD Countries, Diplomarbeit, Wien, 2004.
- Engen, E., Skinner, J. Fiscal Policy and Growth, NBER Working Paper, 1992, (4223).
- Europäische Kommission, Integrierte Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung (2005-2008), 2005, http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/integrated_guidelines_de.pdf.
- 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, "Public Finances in EMU 2003", Luxemburg, 2003.
- European Commission, "Public Finances in EMU 2004", Luxemburg, 2004.
- European Commission, "Public Finances in EMU 2005", Luxemburg, 2005.
- European Commission, "Structures of the Taxation Systems in the European Union: 1995-2004", Brüssel, 2006.
- Feld, L. P., Kirchgässner, G., Die politische Ökonomie der direkten Demokratie: Eine Übersicht, Universität St. Gallen Department of Economics Discussion Paper, 1998, (9807).
- Feld, L. P., Schneider, F., Zum Wandel des föderalistischen Aufgaben-, Ausgaben und Finanzierungsspektrums: Österreich und die Schweiz im Vergleich, in Theurl, E., Sausgruber, R., Winner, H. (Hrsg.), *Kompendium der österreichischen Finanzpolitik*, Berlin, 2002, S. 675-703.
- Feldstein, M., The Effect of Taxes on Efficiency and Growth, NBER Working Paper, 2006, (12201).
- Fiva, J. H., "New Evidence on the Effect of Fiscal Decentralization on the Size and Composition of Government Spending", *FinanzArchiv*, 2006, 62(2), S. 250-280.
- 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.
- Fölster, S., Henrekson, M., Growth Effects of Government Expenditure and Taxation in Rich Countries, *European Economic Review*, 2001, 45(8), S. 1501-1520.
- Fossen, F. M., Steiner, V., Income Taxes and Entrepreneurial Choice: Empirical Evidence from Germany, DIW Discussion Paper, 2006, (582).
- Franco, D., "Comments on 'The Design of National Fiscal Rules: Are Spending Rules Effective?' by Jürgen von Hagen", *Wirtschaftspolitische Blätter*, 2006, 53(1), S. 19-26.
- Gale, W. G., Slemrod, J. B., Rethinking Estate and Gift Taxation: Overview, in Gale, W. G., Hines, J. R., Slemrod, J. B. (Hrsg.), *Rethinking Estate and Gift Taxation*, Brookings, 2001, S. 1-65.
- 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, (84).
- Gemmell, N., Kneller, R., The Impact of Fiscal Policy on Long-run Growth, European Commission, *European Economy*, 2001, (1), S. 97-129.

- Genser, B., Interjurisdictional Fiscal Equalization in Austria: A Gordian Knot Puzzle?, Paper prepared for the 57th Congress of the IIPF, Linz, August 27-30, 2001.
- Gentry, W. M., Hubbard, R. G., Tax Policy and Entry into Entrepreneurship, Columbia, 2003, mimeo.
- Gentry, W. M., Hubbard, R. G., Success Taxes, Entrepreneurial Activity and Innovation, NBER Working Paper, 2004, (10551).
- Gordon, R. H., An Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism, Quarterly Journal of Economics, 1983, 98(4), S. 567-586.
- 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.
- Heckman, J. J., Lochner, L., Taber, C., Tax Policy and Human Capital Formation, American Economic Review, 1998, 88(2), S. 293-297.
- Heitger, B., The Scope of Government and its Impact on Economic Growth in OECD Countries, Kiel Working Paper, 2001, (1034).
- Hemming, R., Kell, M., Promoting Fiscal Responsibility: Transparency, Rules and Independent Fiscal Authorities, in Banca d'Italia (Hrsg.), Fiscal Rules, Rome, 2001, S. 433-459.
- Hodler, R., Schmidheiny, K. "How Fiscal Decentralization Flattens Progressive Taxes", FinanzArchiv, 2006, 62(2), S. 281-304.
- Homburg, S., Allgemeine Steuerlehre, 4. Auflage, München, 2005.
- Joumard, I., Kongsrud, P. M., Fiscal Relations across Government Levels, OECD Economics Department Working Paper, 2003, (375).
- Joumard, I., Kongsrud, P. M., Nam, Y.-S., Price, R., Enhancing the Effectiveness of Public Spending: Experience in OECD Countries, OECD Economics Department Working Paper, 2004, (380).
- Kaplow, L., Taxation, NBER Working Paper, 2006, (12061).
- Karras, G., Taxes and Growth: Testing the Neoclassical and Endogenous Growth Models, mimeo, Chicago, 1999.
- Kneller, R., Bleaney, M., Gemmell, N., Growth, Public Policy and the Government Budget Constraint: Evidence from OECD Countries, School of Economics Discussion Paper, 1998, Nottingham, (98/14).
- Köppl, A., Pichl, C., Anreizorientierte Instrumente der Umweltpolitik, WIFO Monatsberichte, 1995, 68(11), S. 697-707.
- 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.
- Kopits, G., Symansky, S., "Fiscal Policy Rules", IMF Occasional Paper, 1998, (162).
- 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, Rome, 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.

- Layard, R., Nickell, S., Jackman, R., *The Unemployment Crisis*, Oxford, 1994.
- 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).
- Lucas, R. E., *Supply-Side Economics: An Analytical Review*, *Oxford Economic Papers*, 1990, 42(2), S. 293-316.
- Martinez-Vazquez, J., McNab, R. M., *Fiscal Decentralization and Economic Growth*, Andrew Young School of Policy Studies Working Paper, 2001, (01-01).
- Martinez-Vazquez, J., McNab, R. M., *Fiscal Decentralization, Macrostability, and Economic Growth*, Andrew Young School of Policy Studies Working Paper, 2005, (05-06).
- 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.), *Knowledge, Information, and Expectations in Modern Macroeconomics: In Honor of Edmund S. Phelps*, Princeton, 2002, S. 394-431.
- Nowotny, E., *Der öffentliche Sektor*, 4. Auflage, Berlin, 1999.
- Nordström, H., *Studies in Trade Policy and Economic Growth*, Stockholm, 1992.
- o.V., *Die Arbeitsgruppe des Wirtschaftspolitischen Ausschusses der Europäischen Union zur "Qualität der öffentlichen Finanzen"*, *Monatsbericht des BMF*, 2005, 10, S. 71-75.
- Oates, W. E., *Fiscal Federalism*, New York, 1972.
- Oates, W. E., *Pollution Charges as a Source of Public Revenues*, *Resources for the Future Discussion Paper*, Washington, 1991, (QE92-05).
- Oates, W. E., *Fiscal Decentralization and Economic Development*, *National Tax Journal*, 1993, 46(2), S. 237-243.
- Oates, W. E., *An Essay on Fiscal Federalism*, *Journal of Economic Literature*, 1999, 37(3), S. 1120-1149.
- OECD, *The OECD Jobs Study: Evidence and Explanations*, Paris, 1994.
- OECD, *Employment Outlook*, Paris, 2002, (72).
- OECD (2003A), *The Sources of Economic Growth in OECD Countries*, Paris, 2003.
- OECD (2003B), *The Policy Agenda for Growth*, Paris, 2003.
- OECD (2004A), *Public Management Committee, Reallocation: The Role of Budget Institutions*, Draft Budget Report, Paris, 2004.
- OECD (2004B), *Employment Outlook*, Paris, 2004, (74).
- OECD, *Fundamental Reform of Personal Income Tax*, *OECD Tax Policy Studies*, Paris, 2006, (15).
- Ohr, R., Schmidt, A., *"Regelgebundene versus diskretionäre Wirtschaftspolitik: Das Beispiel des Stabilitäts- und Wachstumspaktes"*, *DIW Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, 2004, 73(3), S. 381-391.
- Olson, M., *The Principle of 'Fiscal Equivalence'. The Division of Responsibilities among Different Levels of Government*, *American Economic Review*, 1969, 59(2), S. 479-487.
- Panizza, U., *On the Determinants of Fiscal Decentralization: Theory and Evidence*, *Journal of Public Economics*, 1999, 74(1), S. 97-139.

- Pasterniak, A., "Die Bedeutung von Budgetregeln für das Haushaltswesen des Bundes in Österreich", *Wirtschaftspolitische Blätter*, 2006, 53(1), S. 83-94.
- 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.
- 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., Endogenous Technological Change, in *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).
- Schaltegger, C. A., "Budgetregeln und ihre Wirkung auf die öffentlichen Haushalte: Empirische Ergebnisse aus den US-Bundesstaaten und den Schweizer Kantonen", *Schmollers Jahrbuch*, 2002, 122(3), S. 369-413.
- Schratzenstaller, M., "Towards Dual Income Taxes, in *CESifo DICE Report*, 2004, 2(3), S. 23-30.
- Slemrod, J., What do Cross-country Studies Teach About Government Involvement, Prosperity and Economic Growth?, *Brookings Papers on Economic Activity*, 1995, (2).
- Smith, S., Taxation and the Environment: A Survey, *Fiscal Studies*, 1992, 13(4), S. 21-57.
- Speck, S., Ekins, P., Evaluating Environmental Taxes: Recent Experiences and Proposals for the Future, in Clinch, J. P., Schlegelmilch, K., Sprenger, R.-U., Triebswetter, U. (Hrsg.), *Greening the Budget. Budgetary Policies for Environmental Improvement*, Cheltenham, 2002, S. 87-106.
- Sorensen, P. B., "Dual Income Tax: Why and How?", in *FinanzArchiv*, 2005, 61(4), S. 559-586.
- Staatsschuldenausschuss, Bericht über die öffentlichen Finanzen 2005, Wien, 2006.
- Stegarescu, D., Public Sector Decentralization: Measurement Concepts and Recent International Trends, *ZEW Discussion Paper*, 2004, (04-74).
- Steger, G. (2006A), Haushaltsrechtsreform 2007, in Bauer, H., Handler, H., Schratzenstaller, M. (Hrsg.), *Finanzmanagement im föderalen Staat. Internationale und nationale Reformansätze*, Wien, 2006.
- Steger, G. (2006B), Do We Need Fiscal Spending Rules in Austria?, *Wirtschaftspolitische Blätter*, 2006, 53(1), S. 69-73.
- Stiglitz, J. E., *Economics of the Public Sector*, 3. Auflage, New York, 2000.
- Stokey, N. L., Rebelo, S., Growth Effects of Flat-Rate Taxes, *Journal of Political Economy*, 103(3), S. 519-550.
- Tanzi, V., Zee, H. H., Fiscal Policy and Long-run Growth, *IMF Staff Papers*, 1997, 44(2), S. 179-209.
- Thießen, U., Fiscal Federalism in Western European and Selected Other Countries: Centralization or Decentralization? What is Better for Economic Growth?, *DIW Discussion Paper*, 2000, (224).
- Thießen, U., Fiscal Decentralization and Economic Growth in High-income OECD Countries, *Fiscal Studies*, 2003, 24(3), S. 237-274.
- Thöne, M., Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame öffentliche Ausgaben ("WNA"), *FiFo 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.
- Trostel, Ph. A., The Effect of Taxation on Human Capital, *Journal of Political Economy*, 1993, 101, S. 327-350.
- 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, Rome, 2002, S. 521-582.
- von Hagen, J., "Are Fiscal Spending Rules Effective?", *Wirtschaftspolitische Blätter*, 2006, 53(1), S. 7-17.
- Weede, E., The Impact of State Power on Economic Growth Rates in OECD Countries, *Quality and Quantity*, 1991, 25(4), S. 421-438.
- 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.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Flat Tax oder Duale Einkommensteuer? Zwei Entwürfe zur Reform der deutschen Einkommensbesteuerung, Berlin, 2004.
- Zimmermann, H., Henke, K.-D., Finanzwissenschaft. Eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwissenschaft, 8. Auflage, München, 2001.

© 2006 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Medieninhaber (Verleger), Herausgeber und Hersteller: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung,
Wien 3, Arsenal, Objekt 20 • Postanschrift: A-1103 Wien, Postfach 91 • Tel. (+43 1) 798 26 01-0 •
Fax (+43 1) 798 93 86 • <http://www.wifo.ac.at/> • Verlags- und Herstellungsort: Wien

Verkaufspreis: 40,00 € • Download 32,00 €:

http://publikationen.wifo.ac.at/pls/wifosite/wifosite.wifo_search_get_abstract_type?p_language=1&pubid=27451