
Die Struktur der österreichischen Staatsausgaben im europäischen Ländervergleich

Philipp Heimberger

1. Einleitung

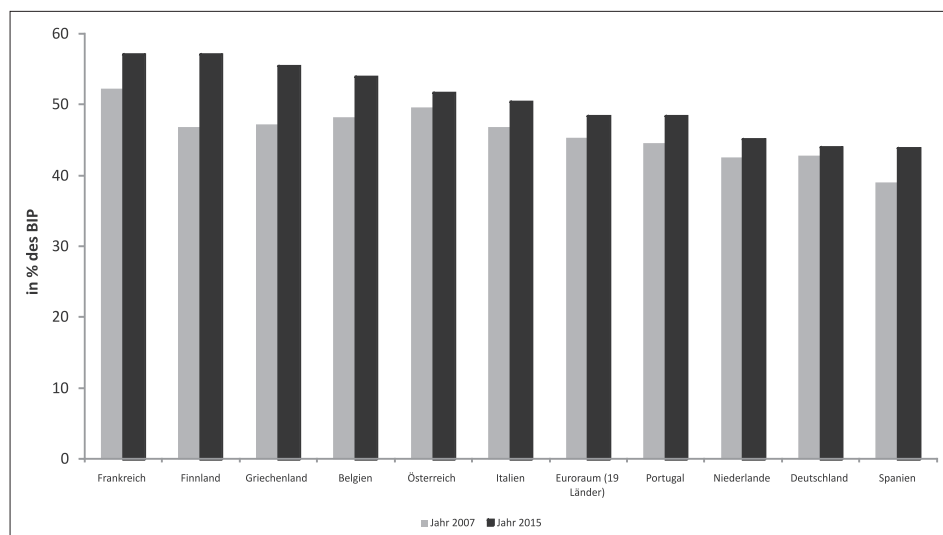
Die Frage nach Aufgaben und Finanzierung des österreichischen Sozialstaates steht im Mittelpunkt aktueller wirtschaftspolitischer Debatten. Wenn die politische Auseinandersetzung mit den Strukturen der österreichischen Staatsausgaben sachlich fundiert ausfallen soll, führt kein Weg an einer faktenbasierten Analyse vorbei. Eine finanzwissenschaftliche Untersuchung zu den Funktionen des Staates setzt Kenntnisse darüber voraus, welche Mittel zur Erreichung welcher Staatsziele aufgewendet werden.¹ Ein wesentlicher Anhaltspunkt für eine sachliche Herangehensweise ist in diesem Zusammenhang der Vergleich der staatlichen Ausgabenstrukturen Österreichs mit anderen europäischen Ländern.

Um die Frage zu beantworten, welche budgetären Mittel in Österreich für welche Zwecke aufgewendet werden und wie sich die staatlichen Ausgabencharakteristika im europäischen Vergleich darstellen, fasst dieser Artikel einige wesentliche Ergebnisse der umfassenderen Studie von Heimberger (2017) zusammen. Die Analyse beruht auf den COFOG-Daten („Classification of the Functions of Government“) von Eurostat, welche die Staatsausgaben nach Funktionen abbilden.² Die Analyse der COFOG-Daten ist in der bisherigen Literatur noch nicht sehr weit gediehen.³ In diesem Artikel sollen deshalb einige erste Erkenntnisse aus vertiefenden quantitativen Ländervergleichen der Staatsausgabenstrukturen dargestellt werden. Es zeigt sich, dass eine fundierte ländervergleichende Auseinandersetzung mit Staatsausgaben die Berücksichtigung von wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungsfaktoren, der Organisation der staatlichen Leistungserbringung sowie von statistischen Besonderheiten erfordert.

2. Staatliche Bildungs-, Gesundheits- und Sozialausgaben im europäischen Vergleich

Abbildung 1 zeigt die Höhe der Staatsausgaben in Relation zur Wirtschaftsleistung. Österreich lag mit einer Staatsausgabenquote von 51,6% des BIP im Jahr 2015 im Mittelfeld jener Eurozoneländer, die mindestens ein Hundertstel zur Eurozone-Wirtschaftsleistung beitragen.⁴ Frankreich und Finnland wiesen mit Staatsausgaben in der Höhe von 57,0% des BIP die höchsten Werte aus, gefolgt von Griechenland und Belgien. Seit 2007 – dem Jahr vor dem Ausbruch der großen Finanz- und Wirtschaftskrise – stieg die Staatsausgabenquote in Österreich um 2,1 Prozentpunkte, wobei dieser Anstieg jedoch geringer ausfiel als in Ländern wie Frankreich (+4,8%-Punkte), Finnland (+10,2%-Punkte) und Belgien (+5,7%-Punkte).

Abbildung 1: Gesamte Staatsausgaben in % der Wirtschaftsleistung (2015)



Quelle: Eurostat (COFOG-Daten; Aktualisierung am 24.4.2017). Daten für Irland werden aufgrund von Datenproblemen nicht in der Darstellung berücksichtigt (Eurostat 2016).

Dieser erste Blick auf die Staatsausgabenquote bedarf jedoch einiger erster qualifizierender Anmerkungen. Erstens kann die Staatsausgabenquote bspw. auch dann steigen, wenn die Bezugsgröße – das BIP – in geringerem Maße ansteigt als die Ausgaben. In Griechenland geht der Anstieg der Staatsausgabenquote zwischen 2007 und 2015 beispielsweise auf das Absinken des BIP zurück; denn obwohl die nominellen Staatsausgaben in diesem Zeitraum um 11,1% sanken, stieg die griechische Staatsausgabenquote weiter an, weil das nominelle BIP um fast ein Viertel

schrumpfte. Zweitens erscheint es im Allgemeinen sinnvoll, die Betrachtung der Staatsausgabenquoten durch eine Berücksichtigung der Konsumausgaben privater Haushalte zu ergänzen, weil sich die europäischen Länder in der Ausgestaltung der öffentlichen bzw. privaten Ausgabenkomponenten des Bildungs-, Gesundheits- und Sozialsystems erheblich unterscheiden. Heimberger (2017) zeigt, dass der Anteil der privaten Konsumausgaben an den Gesamtausgaben in jenen EU-Ländern geringer ist, die eine höhere Staatsausgabenquote aufweisen (und *vice versa*).⁵ Dies deutet darauf hin, dass staatliche Ausgaben eine Entlastung für private Haushalte darstellen können. Drittens erlaubt Abbildung 1 noch keinerlei Aussagen darüber, zur Erreichung welcher Ziele der jeweilige Staat seine Mittel einsetzt – ein Problem, dem man jedoch anhand der COFOG-Daten beikommen kann, weil diese die Staatsausgaben nach Funktionen aufschlüsseln.

Tabelle 1 zeigt den Anteil der staatlichen Ausgaben für Bildung, Gesundheit und soziale Sicherung an den gesamten Staatsausgaben. In der EU-28 entfielen ebenso wie im Euroraum im Jahr 2015 rund zwei Drittel aller Staatsausgaben auf Bildung, Gesundheit und soziale Sicherung. Die staatlichen Ausgaben für soziale Sicherung sind dabei höher als die Ausgaben für Bildung und Gesundheit zusammengefasst. Einige EU-Länder, darunter auch Österreich, weichen nach oben vom Durchschnitt ab. In den skandinavischen Wohlfahrtsstaaten Dänemark, Schweden und Finnland, die durch ein dichtes Netz an Sozialleistungen sowie aktive Arbeitsmarktpolitik und staatliche Kinderbetreuungseinrichtungen charakterisiert sind,⁶ fallen insbesondere die Ausgaben für soziale Sicherung überdurchschnittlich hoch aus. Andere Staaten weichen nach unten vom EU-Durchschnitt des prozentualen Anteils der Ausgaben für Bildung, Gesundheit und soziale Sicherung an den Gesamtausgaben ab. Besonders in den im Zuge jüngster EU-Erweiterungsrunden hinzugekommenen Ländern wie Bulgarien und Rumänien sind die staatlichen Ausgaben für Bildung, Gesundheit und soziale Sicherung unterdurchschnittlich, aber auch in den baltischen Ländern ist dies der Fall.⁷

Die südeuropäischen Länder Griechenland, Spanien und Portugal weisen einen unterdurchschnittlichen Anteil der staatlichen Ausgaben für soziale Sicherung am BIP aus. In Österreich hingegen liegt der Anteil der Ausgaben für soziale Sicherung an den staatlichen Gesamtausgaben mit 42% im EU-Spitzenfeld. Zusammengefasst machten die Staatsausgaben für Bildung, Gesundheit und soziale Sicherung in Österreich im Jahr 2015 67,1% der gesamten Staatsausgaben aus. Tabelle 1 veranschaulicht jedoch, dass dies im europäischen Vergleich ein typischer Anteilswert für einen entwickelten Sozialstaat ist.

Tabelle 1: Prozentualer Anteil von staatlichen Ausgaben für Bildung, Gesundheit und soziale Sicherung an den gesamten Staatsausgaben (2015)

	Bildung	Gesundheit	Soziale Sicherung	Summe
Dänemark	12,8	15,6	43,0	71,5
Deutschland	9,6	16,3	43,1	68,9
Schweden	13,0	13,8	41,6	68,5
Finnland	11,0	12,6	44,9	68,4
Großbritannien	12,0	17,8	38,4	68,1
Luxemburg	12,4	10,9	44,8	68,0
Österreich	9,6	15,5	42,0	67,1
Frankreich	9,6	14,3	43,1	67,0
Niederlande	12,0	17,7	36,8	66,5
Europäische Union (28 Länder)	10,3	15,2	40,6	66,1
Euroraum (19 Länder)	9,7	14,9	41,5	66,1
Italien	7,9	14,1	42,6	64,6
Irland	12,4	19,3	32,7	64,5
Belgien	11,9	14,2	37,5	63,7
Litauen	15,4	16,5	31,7	63,7
Portugal	12,4	12,7	37,8	62,9
Spanien	9,3	14,2	39,1	62,6
Polen	12,6	11,2	38,3	62,1
Slowenien	11,6	14,0	36,1	61,7
Estland	15,1	13,7	32,1	60,9
Tschechische Republik	11,8	18,2	30,1	60,1
Slowakei	9,3	15,7	33,0	58,0
Malta	13,3	14,2	30,1	57,6
Lettland	16,2	10,3	31,0	57,5
Kroatien	10,1	14,1	32,3	56,5
Bulgarien	9,8	13,4	32,6	55,8
Griechenland	7,8	8,2	37,0	53,0
Rumänien	8,6	11,8	32,1	52,5
Ungarn	10,3	10,6	29,9	50,8
Zypern	14,2	6,4	29,9	50,5

Anmerkung: Die Reihung der EU-Länder basiert auf der Summe des Anteils der Bildungs-, Gesundheits- und Sozialausgaben (absteigend, beginnend mit dem Land, das die höchste Summe aufweist).

Quelle: Eurostat (COFOG-Daten; Daten-Update am 24.4.2017); eigene Berechnungen.

3. Österreich, Belgien und Deutschland: Ein Vergleich der Staatsausgabenstrukturen

Der Fokus der Analyse liegt im Anschluss auf einer Einordnung von Österreichs staatlichen Ausgabenstrukturen im Vergleich mit Belgien und Deutschland. Vertiefende Ländervergleiche sind wenig aussagekräftig, wenn sie hochproduktive Ökonomien bzw. entwickelte Sozialstaaten wie Österreich mit Ländern vergleichen, in denen generell weniger Mittel zur Verfügung stehen und öffentliche Leistungen damit eine geringere Rolle bei der Absicherung der Bevölkerung vor gesundheitlichen und sozialen Risiken spielen können.⁸ Österreich, Belgien und Deutschland teilen jedoch nicht nur eine gemeinsame Währung (den Euro), sondern sind anhand von wirtschaftlichem Entwicklungsniveau, historisch gewachsenen sozialpartnerschaftlichen Institutionen und Produktionsstrukturen sinnvoll miteinander vergleichbar.⁹

Tabelle 2: COFOG-Ausgaben in % des BIP (2015)

	Österreich	Belgien	Deutschland
Gesamt	51,6	53,9	44,0
Allgemeine öffentliche Verwaltung	6,9	8,1	5,9
<i>davon Staatsschuldentransaktionen (Zinsen)</i>	2,6	3,1	1,7
<i>davon sonstige allgemeine öffentliche Verwaltung</i>	4,3	5,0	4,2
Verteidigung	0,6	0,8	1,0
Öffentliche Ordnung und Sicherheit	1,4	1,8	1,6
Wirtschaftliche Angelegenheiten	6,2	6,5	3,1
Umweltschutz	0,4	0,9	0,6
Wohnungswesen und kommunale Einrichtungen	0,4	0,3	0,4
Gesundheitswesen	8,0	7,7	7,2
Freizeitgestaltung, Kultur und Religion	1,2	1,2	1,0
Bildungswesen	5,0	6,4	4,2
Soziale Sicherung	21,7	20,2	19,0

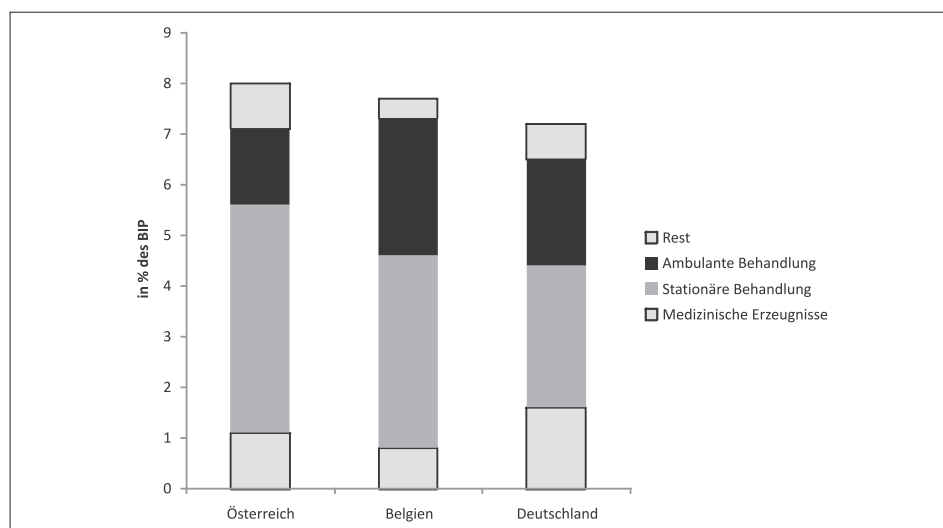
Anmerkung: In der Kategorie der sonstigen öffentlichen Verwaltung werden hier alle COFOG-Unterkategorien im Bereich öffentliche Verwaltung mit Ausnahme der Staatsschuldentransaktionen zusammengefasst: Exekutiv- und Legislativorgane, Finanz- und Steuerwesen, auswärtige Angelegenheiten; Wirtschaftshilfe für das Ausland; Allgemeine Dienste; Grundlagenforschung; Angewandte Forschung und experimentelle Entwicklung im Bereich allgemeine öffentliche Verwaltung; Allgemeine öffentliche Verwaltung, a.n.g.; Transfers allgemeiner Art zwischen verschiedenen staatlichen Ebenen; vgl. Eurostat (2011) 157-159.

Tabelle 2 veranschaulicht die Zusammensetzung der staatlichen Ausgabenquoten für Österreich, Belgien und Deutschland anhand von staatlichen Funktionen. Anschließend wird auf die hervorstechendsten Ausga-

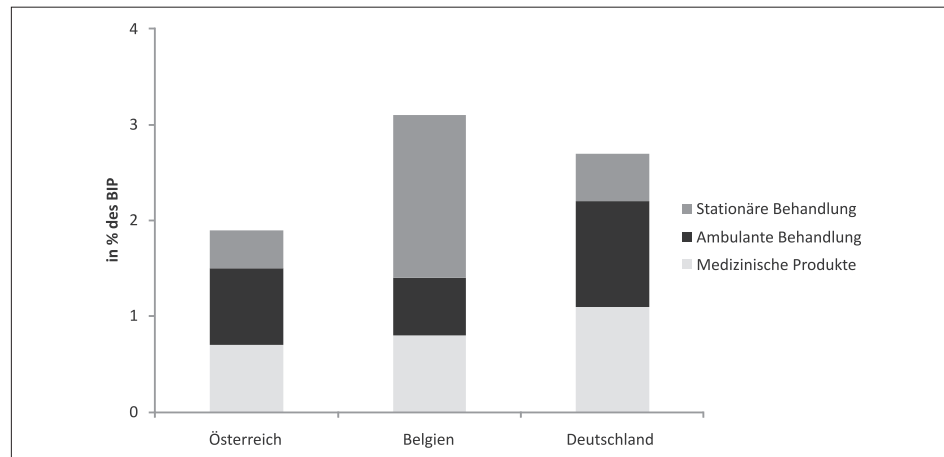
benunterschiede zwischen den drei Ländern einzugehen sein. Erstens ist Belgien mit 6,4% des BIP das Land mit der höchsten staatlichen Bildungsausgabenquote;¹⁰ Österreich (5,0%) und Deutschland (4,2% des BIP) fallen deutlich ab. Heimberger (2017) zeigt jedoch anhand von relevantem Datenmaterial, dass die Bevölkerung der unter 18-Jährigen in Deutschland seit 2001 markant geschrumpft, in Belgien hingegen kräftig angewachsen ist, was sich auch in den SchülerInnenzahlen niederschlägt. Während also die wachsende junge Bevölkerung in Belgien Aufwärtsdruck auf die Bildungsausgaben ausübte,¹¹ wirkte die Bevölkerungsentwicklung Deutschlands im Zeitverlauf dämpfend auf die Bildungsausgaben ein. Österreich liegt bei der Dynamik dieser Entwicklungen zwischen Belgien und Deutschland.¹²

Im Bereich der staatlichen Gesundheitsleistungen zeigen sich in Österreich relativ hohe Ausgaben für Krankenhäuser (siehe Abb. 2). In diesem Zusammenhang ist jedoch nicht nur darauf hinzuweisen, dass in Österreich die staatlichen Ausgaben im ambulanten Bereich relativ niedrig und auch die privaten Gesundheitsausgaben im Dreiländervergleich am geringsten sind (siehe Abb. 3). Heimberger (2017) zeigt darüber hinaus, dass Österreich seine Krankenhäuser in erheblich stärkerem Maße staatlich betreibt als Deutschland, was zwangsläufig zu Unterschieden in den Gesundheitsausgabenquoten führen muss.¹³ Derartige zentrale Fakten müssen im Rahmen von tiefergehenden Effizienzanalysen der Gesundheitsausgaben berücksichtigt werden.¹⁴ Denn die Organisation von privaten und öffentlichen Gesundheitsleistungen unterscheidet sich selbst im

Abbildung 2: Staatsausgaben für Gesundheit in % des BIP (2015)



Quelle: Eurostat (COFOG).

Abbildung 3: Privatausgaben für Gesundheit in % des BIP (2015)

Quelle: Eurostat (COICOP).

Vergleich reicher Industrieländer erheblich – mit Konsequenzen für die Gesundheitskosten, die private Haushalte übernehmen müssen.¹⁵

Aus Tabelle 2 geht zudem hervor, dass Österreichs Staatsausgaben für allgemeine öffentliche Verwaltung im Jahr 2015 mit 6,9% des BIP deutlich unter jenen Belgiens, aber um einen Prozentpunkt höher als in Deutschland lagen. Diese Unterschiede sind jedoch fast ausschließlich auf Divergenzen bei Zinszahlungen für Staatsanleihen zurückzuführen: Im Vergleich zu Österreichs Ausgaben für Staatsschuldentransaktionen in der Höhe von 2,6% des BIP waren die Zinsausgaben in Deutschland geringer (1,7% des BIP) und in Belgien höher (3,1% des BIP). Die Ausgaben für sonstige öffentliche Verwaltung¹⁶ waren in Österreich mit 4,3% des BIP dementsprechend fast gleich hoch wie in Deutschland (4,2% des BIP) und geringer als in Belgien (5,0% des BIP).¹⁷

4. Grenzen quantitativer Vergleiche von Staatsausgaben

Das vorangegangene Kapitel hat anhand der Ausführungen zu Ausgabenunterschieden in den Bereichen Bildung und Gesundheit bereits darauf verwiesen, dass eine rein quantitative Betrachtung der staatlichen Ausgabenstrukturen mehrerer Länder in die Irre führen kann, wenn wesentliche Kontextfaktoren nicht einbezogen werden. Dieses Kapitel beinhaltet ausgewählte Ergebnisse einer vertiefenden Analyse zu den Grenzen quantitativer Vergleiche von Staatsausgaben; dabei werden die aus Tabelle 2 ersichtlichen staatlichen Ausgabenunterschieden zwischen Österreich, Belgien und Deutschland in den Bereichen „Soziale Sicherung“ und „Wirtschaftliche Angelegenheiten“ näher untersucht.

4.1 Staatliche Ausgaben für soziale Sicherung: Die Organisation staatlicher Leistungen ist wesentlich

Aus Tabelle 3 geht klar hervor, dass Österreich mit staatlichen Ausgaben von 21,7% des BIP für soziale Sicherung über Belgien (20,2%) und Deutschland (19,0% des BIP) liegt. In diesem Zusammenhang ist jedoch auf zahlreiche Besonderheiten in der Organisation der Sozialsysteme zu verweisen, die im Hinblick auf direkte quantitative Ländervergleiche zur Vorsicht gemahnen.

Deutschland wies im Jahr 2015 mit 1,6% des BIP deutlich geringere staatliche Ausgaben für Familien und Kinder aus als Österreich (2,3%) und Belgien (2,4% des BIP). Hierbei spielen jedoch Besonderheiten der staatlichen Leistungserbringung eine wesentliche Rolle: So fließt in Österreich die Familienbeihilfe in Form von direkten staatlichen Transferzahlungen.¹⁸ Deutschland hingegen gewährt Familienunterstützung in hohem Maße in Form von Steuerermäßigungen im Rahmen des Ehegattensplitting und des Kinderfreibetrags in der Einkommensteuer.¹⁹ Im österreichischen Fall der Organisation der Familienbeihilfe werden also zuerst Steuern und Abgaben erhoben, was aus statistischer Sicht gegenüber Deutschland zu einer höheren Abgabenquote und höheren Staatsausgaben für Familienleistungen führt, weil die Leistungen in Deutschland größtenteils als Steuervorteile konstruiert sind.²⁰

Tabelle 3: COFOG-Ausgaben für soziale Sicherung in % des BIP (2015)

	Österreich	Belgien	Deutschland
Gesamt	21,7	20,2	19,0
Krankheit und Erwerbsunfähigkeit	1,9	3,5	3,1
Alter	13,1	9,1	9,2
Hinterbliebene	1,5	1,8	1,9
Familien und Kinder	2,3	2,4	1,6
Arbeitslosigkeit	1,5	2,0	1,7
Sonstige	1,3	1,4	1,5

Anmerkung: Die Kategorie „Sonstige“ fasst vier Unterkategorien der COFOG-Daten zusammen: Wohnraum; Soziale Hilfe a.n.g.; Angewandte Forschung; und Soziale Sicherung a.n.g.; vgl. Eurostat (2011) 180-181.

Quelle: Eurostat (COFOG-Daten; Daten-Update am 24.4.2017); eigene Berechnungen.

Die staatlichen Ausgaben für Alterssicherung machen in allen drei Ländern den mit Abstand größten Anteil der Sozialausgaben aus. Die österreichischen Pensionsausgaben betrugen, wie Tabelle 3 veranschaulicht, im Jahr 2015 rund 13,1% des BIP; damit waren sie rund 4 Prozentpunkte höher als in Belgien und Deutschland. Eine solche rein quantitative Be-

trachtung lässt allerdings Unterschiede in der Gestaltung des Pensionsystems zwischen den Ländern unberücksichtigt. Aus Tabelle 3 ist ebenfalls ersichtlich, dass Deutschland bei den Ausgaben für Krankheit und Erwerbsunfähigkeit mit 3,1% des BIP ebenso wie Belgien (3,5% des BIP) deutlich über Österreich (1,9%) liegt. Diese Zahlen deuten auf einen unmittelbaren Zusammenhang mit den ausgewiesenen Ausgaben für Pensionen hin: Während in Österreich ältere erwerbsunfähige Personen als PensionistInnen die COFOG-Statistiken im Bereich Alterssicherung belasten, sind in den anderen beiden Ländern die Sozialausgaben für alte, erwerbsunfähige Personen verstärkt unter „Krankheit und Erwerbsunfähigkeit“ ausgewiesen.

Die Beschäftigungsquote der 50- bis 64-Jährigen ist seit Mitte der 2000er-Jahre in Deutschland noch stärker angestiegen als in Österreich.²¹ Indem der Pensionsantritt nach hinten verschoben wurde, übten die Entwicklungen in Deutschland in besonderem Maße Aufwärtsdruck in der Kategorie „Krankheit und Erwerbsunfähigkeit“ aus, weil sie mit einer Zunahme von Erwerbsarmut²² sowie mit Krankheiten von älteren Menschen in Verbindung stehen, die nicht die Pension antreten konnten. Auch darüber hinaus sind bei der Einschätzung der COFOG-Pensionsausgaben strukturelle Unterschiede im Vergleich der Pensionssysteme zu berücksichtigen: Österreich setzt stärker auf das öffentliche System und stellt damit auch ein höheres Pensionsniveau aus der gesetzlichen Pensionsversicherung bereit als Deutschland. Höhere öffentliche Pensionsleistungen in Österreich im Vergleich zu Deutschland sind u. a. auf eine höhere Anrechnung für Versicherungsjahre, auf die Einbindung von Selbstständigen in die Pensionsversicherung sowie auf ein höheres Mindestsicherungsniveau zurückzuführen.²³

Auch ökonomische und gesellschaftliche Entwicklungen wirken auf die Sozialausgaben ein. Dieser Punkt lässt sich zum einen anhand der bereits andiskutierten Pensionsausgaben beleuchten, deren langfristige Entwicklung maßgeblich von der Beschäftigungsentwicklung abhängt, weil in umlagefinanzierten Systemen die Leistungsansprüche der Menschen maßgeblich durch ihre Beschäftigungshistorie determiniert sind.²⁴ Das klassische Beispiel für die Abhängigkeit der Sozialausgaben von der wirtschaftlichen Entwicklung ist jedoch das Arbeitslosengeld. Hier zeigt eine Analyse von Arbeitslosenquote und der Höhe der COFOG-Ausgaben für Arbeitslosigkeit (in % des BIP) im Zeitraum 2001-2015 für Belgien, Deutschland und Österreich ganz klar einen engen, statistisch hoch signifikanten positiven Zusammenhang dieser beiden Variablen. Dies unterstreicht die hohe Konjunktursensibilität arbeitslosigkeitsbezogener Ausgaben und die Bedeutung einer an Vollbeschäftigung orientierten makroökonomischen Politik.²⁵

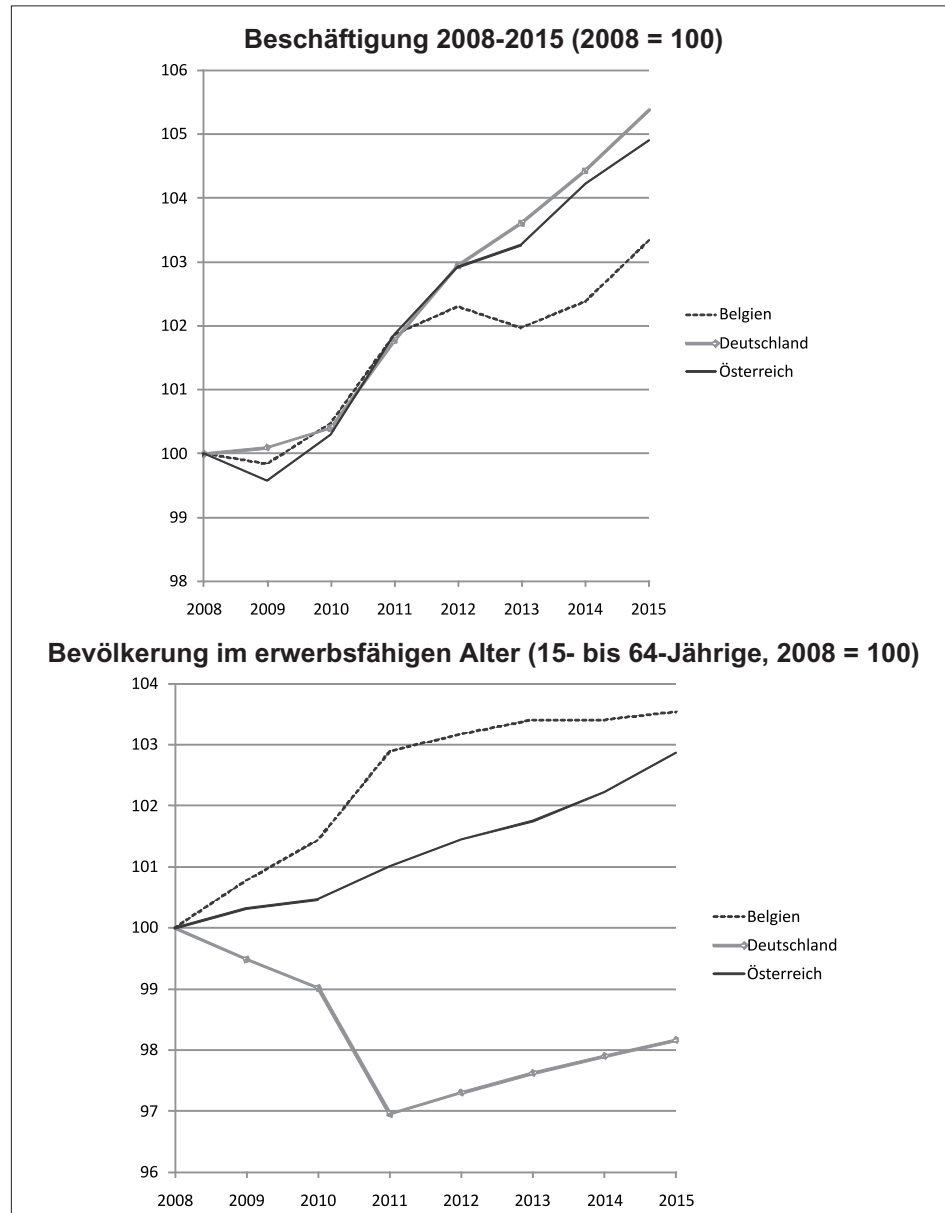
Die obigen Ausführungen verweisen darauf, dass die Sozialausgaben

des Staates keine exogene Größe darstellen, die fix von der Politik gesetzt werden könnte. Darauf ist bei vergleichenden Länderanalysen der Staatsausgabenstrukturen Bedacht zu nehmen. Denn Vergleiche können zu falschen Schlussfolgerungen führen, wenn unberücksichtigt bleibt, dass sich die verglichenen Länder beispielsweise nicht in der gleichen Konjunkturposition befinden oder hinsichtlich ihrer Bevölkerungsentwicklung unterscheiden.

In Deutschland und Österreich wuchs die Beschäftigung zwischen 2008 und 2015 ähnlich stark (siehe das obere Panel in Abbildung 4); dennoch sank in diesem Zeitraum die Arbeitslosenquote nach Eurostat-Definition in Deutschland von 7,4% auf 4,6% der Erwerbsbevölkerung, in Österreich stieg sie hingegen von 4,1% auf 5,7% an. Der maßgeblichste Grund dafür, dass sich die Arbeitslosenquoten trotz ähnlichen Beschäftigungswachstums in andere Richtungen entwickelt haben, liegt in der divergierenden Entwicklung des Arbeitsangebotes: Die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15- bis 64-jährige Menschen) sank in Deutschland zwischen 2008 und 2015 um mehr als 2%, stieg in Österreich jedoch um 3,2% an (siehe das untere Panel von Abbildung 4). Das schrumpfende Arbeitsangebot in Deutschland trug maßgeblich dazu bei, dass die Arbeitslosenquote im Zeitverlauf relativ rasch abgebaut werden konnte, während das steigende Arbeitsangebot in Österreich trotz Zugewinnen bei der Beschäftigung eine steigende Arbeitslosenquote bedeutete. Die im Vergleich zu Deutschland und Österreich schwächere Arbeitsmarktentwicklung Belgiens lässt sich dadurch erklären, dass zum einen das Beschäftigungswachstum hinterherhinkte, während zum anderen aber auch das Arbeitsangebot noch stärker stieg als in Österreich.

Abbildung 4 macht demnach deutlich, dass sich Österreich, Belgien und Deutschland in einem ganz wesentlichen Punkt unterscheiden, nämlich bei der Entwicklung von Bevölkerung und Arbeitsangebot. In allen drei Ländern handelt es sich um Sozialstaaten, deren zentrales Ziel darin besteht, Erwerbstätige gegen soziale Risiken – Krankheit, Unfall, Alter, Arbeitslosigkeit – und die damit verbundenen Folgen (Einkommensverluste, Notwendigkeit gesundheitlicher Behandlungen etc.) abzusichern: Staatliche Leistungen aus der Sozialversicherung sind grundsätzlich an bezahlte Arbeit bzw. Erwerbstätigkeit gebunden.²⁶ Zudem beruht die Finanzierung des Systems hauptsächlich auf Abgabenfinanzierung, und ausgabenseitig steht die Absicherung von den mit Lohnentgang verbundenen sozialen Risiken im Mittelpunkt. In einem solchen System ist die Entwicklung von Arbeitslosen- und Beschäftigungsquote von besonderer Bedeutung. Dieser Zusammenhang bleibt jedoch in der wirtschaftspolitischen Debatte vielfach unterbeleuchtet.

Abbildung 4: Bevölkerungs- und Beschäftigungswachstum in Österreich, Belgien und Deutschland



Quelle: Eurostat, AMECO; eigene Berechnungen.

4.2 Förderungen und Verkehrsinvestitionen: Ausgabenunterschiede bei „Wirtschaftlichen Angelegenheiten“

Anhand von Tabelle 2 hatte sich bereits gezeigt, dass ein wesentlicher Unterschied in den Ausgabenstrukturen darin besteht, dass Deutschlands Ausgaben für „Wirtschaftliche Angelegenheiten“ im Jahr 2015 mit 3,1% des BIP nur etwa halb so hoch waren wie in Belgien (6,5%) und Österreich (6,1% des BIP). Tabelle 4 bildet die Unterkategorien ab, in denen diese Unterschiede ihren Ursprung haben. Die quantitativ bedeutsamsten Differenzen zeigen sich dabei in den Bereichen „Allgemeine Angelegenheiten der Wirtschaft und des Arbeitsmarkts“ sowie „Verkehr“. Um sie erklären zu können, greift ein quantitativer Vergleich wiederum zu kurz, weil Kontextfaktoren und statistische Zurechnungsprobleme eine wesentliche Rolle spielen.

Tabelle 4: Staatliche Ausgaben für „Wirtschaftliche Angelegenheiten“ in % des BIP (2015)

	Österreich	Belgien	Deutschland
Gesamt	6,2	6,5	3,1
Allgemeine Angelegenheiten der Wirtschaft und des Arbeitsmarkts	1,9	3,3	0,5
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei und Jagd	0,4	0,1	0,2
Verkehr	2,9	2,6	1,6
Angewandte Forschung	0,8	0,3	0,2
Sonstige	0,2	0,2	0,6

Anmerkung: Die Kategorie „Sonstige“ beinhaltet fünf COFOG-Unterkategorien der Hauptkategorie „Wirtschaftliche Angelegenheiten“: Brennstoffe und Energie; Bergbau, Herstellung von Waren und Bauwesen; Nachrichtenübermittlung; Andere Wirtschaftsbereiche; Wirtschaftliche Angelegenheiten a.n.g.; vgl. Eurostat (2011) 164-168.

Quelle: Eurostat (COFOG-Daten; Daten-Update am 24.4.2017); eigene Berechnungen.

Heimberger (2017) zeigt, dass Besonderheiten in der staatlichen Leistungserbringung im Bereich der Förderungen einen Großteil der höheren staatlichen Ausgabenquote Belgiens erklären. Tatsächlich lag Belgien mit Förderungen – definiert anhand der VGR als Summe aus Subventionen und Vermögenstransfers²⁷ – in der Höhe von 4,7% des BIP rund 2 Prozentpunkte über Österreich. Der überwiegende Teil der Förderungen steckt dabei in der Transaktionskategorie „Allgemeine Angelegenheiten der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes“. Diese COFOG-Unterkategorie beinhaltet im Bereich der Subventionen klassische Wirtschaftsförderungen von Unternehmen sowie Teile der Arbeitsmarkt- und Forschungsförderung; bei den Vermögenstransfers werden insbesondere die defizitwirksamen Ausgaben des Staates für Bankenhilfen ausgewiesen.²⁸

Dass die Förderungen in Belgien so viel höher ausfallen, liegt an einem besonderen belgischen System von Lohnsubventionen: Wenn ein Arbeitgeber Löhne ausbezahlt, dann werden die persönlichen Einkommensteuern auf der Basis des Bruttolohnes berechnet. Der belgische Staat hat allerdings gezielt Ausnahmen zu diesem System entwickelt. Die Unternehmen erheben die Steuer, müssen sie jedoch nicht vollständig an den Staat abführen, denn ein Teil der erhobenen Summe bleibt dem jeweiligen Unternehmen in Form einer Subvention. Im Jahr 2015 wurden laut Eurostat rund 1,7% des BIP und damit fast zwei Drittel der gesamten unter „Allgemeine Angelegenheiten der Wirtschaft und des Arbeitsmarkts“ ausgewiesenen Förderungen als Lohnsubvention verbucht. Dass Belgiens Förderungen im Bereich „Allgemeine Angelegenheiten der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes“ höher sind als in Österreich, ist also auf die angeführten Lohnsubventionen zurückzuführen.

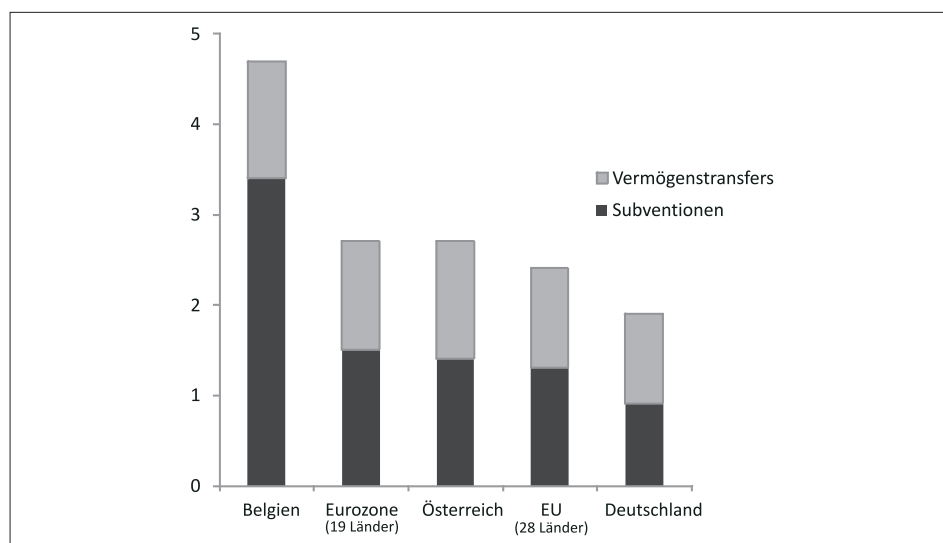
In Österreich sind im Gegensatz zu Belgien und Deutschland nennenswerte Förderungen für Land- und Forstwirtschaft zu verzeichnen. In Belgien und Deutschland sind hingegen die Förderungen für Verkehr höher als in Österreich. Der Grund dafür liegt wiederum in der Organisation der Leistungserbringung: Seit der Umstellung auf ESVG-2010 werden fast alle im öffentlichen Besitz stehenden Verkehrsunternehmen dem Sektor Staat zugerechnet; einige ausgegliederte Einheiten sind also nun wieder Teil des Staatssektors. Ein Teil der Ausgaben für Verkehr, der bis zur ESVG-Umstellung als Förderung ausgewiesen war, fällt seitdem wieder unter intragouvernementale Transfers. Tatsächlich zeigt ein Vergleich mit nicht mehr aktuellen VGR-Förderungsdaten, dass die Förderungen für Verkehr vor der Umstellung auf ESVG-2010 in Österreich nicht nur in Relation zum BIP deutlich höher waren, sondern auch über jenen Deutschlands lagen.²⁹ In Belgien und Deutschland dürfte es also im Vergleich zu Österreich so sein, dass die Verkehrsunternehmen in größerem Maße dem Privatsektor zugeordnet sind, was auch zu etwas höheren Förderungsausgaben in den COFOG-Statistiken führt.

Wenn wir den Blick auf die staatlichen Ausgaben im Verkehr lenken, sind jedoch auch Unterschiede in den Verkehrsinvestitionen maßgeblich; denn diese erklären rund die Hälfte der bestehenden Ausgabendifferenz zwischen Deutschland und Österreich, die aus Tabelle 4 hervorgeht.³⁰ Hierbei ist jedoch zu beachten, dass potenzielle Zurechnungsprobleme im Bereich der Schienen- und Straßeninvestitionen bestehen. Denn beim Vergleich Deutschlands, Belgiens und Österreichs stellt sich heraus, dass die Zuordnung von Investitionen in die Schienen- und Straßeninfrastruktur auf den Privat- und Staatssektor nicht ganz einheitlich erfolgt, was die direkte Vergleichbarkeit der Daten einschränkt. In Österreich sind jene Investitionen in den Straßenverkehr nicht als öffentliche Bruttoanlageinvestitionen ausgewiesen, welche die österreichische Autobahnen- und

Schnellstraßenfinanzierungsgesellschaft (ASFINAG) vornimmt. Denn die ASFINAG wird aufgrund ihrer Mauteinnahmen dem Privatsektor zugeordnet und belastet deshalb nicht die öffentlichen Haushalte.³¹ Mit der ASFINAG vergleichbare Modelle bestehen in Deutschland und Belgien jedoch nicht. Und auch im Bereich der Schieneninvestitionen gibt es Unterschiede. In der belgischen VGR ist das Eisenbahnunternehmen „Belgian Rail“ dem Privatsektor zugeordnet; deshalb werden sämtliche Investitionen in die Schieneninfrastruktur sowie in Züge und Schienenausrüstung nicht als öffentliche, sondern als private Investitionen ausgewiesen. In Österreich sind ebenso wie in Deutschland nur Teile der Infrastrukturinvestitionen im Bereich Schienenverkehr in den COFOG-Daten erfasst.³²

Am Beispiel der Förderungen und Verkehrsinvestitionen zeigt sich also, dass sich strukturelle Besonderheiten in der nationalen Systemgestaltung und potenzielle statistische Zurechnungsprobleme zwischen Privat- und Staatssektor auf die Ausgabenstatistiken niederschlagen können. Daraus lässt sich schlussfolgern, dass Ländervergleiche von Staatsausgabenstrukturen mit Bedacht vorgenommen werden sollten.

Abbildung 5: Gesamte staatliche Förderungen (2015)



Quelle: Eurostat (COFOG-Daten; Daten-Update am 24.4.2017); eigene Berechnungen. Förderungen sind definiert als Summe aus Subventionen und Vermögenstransfers.

5. Abschließende Bemerkungen

Dieser Artikel beinhaltet eine Zusammenfassung von zentralen Ergebnissen der Studie von Heimberger (2017), die auf Basis der von Eurostat

bereitgestellten COFOG-Daten („Classification of the Functions of Government“) eine erste detaillierte Analyse der Staatsausgabenstrukturen Österreichs liefert. Die Möglichkeit des Ländervergleichs von Staatsausgaben ermöglicht wertvolle Einsichten in strukturelle Unterschiede und Ähnlichkeiten der Mittelverwendung nach staatlichen Funktionen. Doch eine adäquate Verwendung der Daten für vertiefende Ländervergleiche macht es notwendig, institutionelle Gegebenheiten, wirtschaftliche und gesellschaftliche Kontextbedingungen sowie statistische Besonderheiten zu berücksichtigen. Zum Zwecke eines Vergleichs der Effizienz und Effektivität von staatlichen Ausgaben bedarf es eingehender Evaluierungen von wirtschafts- und sozialpolitischen Zielen und den gesetzten Maßnahmen des jeweiligen Landes.

Die Relevanz der gewonnenen Erkenntnisse für die wirtschaftspolitische Debatte besteht darin, dass Einspar- oder Steigerungspotenziale bei den staatlichen Ausgaben in Land A nicht einfach durch einen Datenvergleich mit den Ländern B und C abgeleitet werden können – wenn dabei nicht gleichzeitig auch auf nationale Besonderheiten in der Aufgabenerbringung, relevante gesellschaftliche und wirtschaftliche Unterschiede und statistische Zurechnungsprobleme zwischen Privat- und Staatssektor eingegangen wird. Der internationale Vergleich von Staatsausgabenstrukturen muss über einen oberflächlichen Input-Vergleich hinausgehen. Das gilt nicht zuletzt für Bildung, Gesundheit und soziale Sicherung: Denn dieser Artikel hat gezeigt, dass Österreich zusammengekommen etwas mehr als zwei Drittel seiner gesamten Staatsausgaben für diese drei Bereiche aufwendet. Dies ist jedoch ein typischer Ausgabenanteil für einen entwickelten Sozialstaat, wie der Vergleich mit skandinavischen Wohlfahrtsstaaten und anderen Kernländern der Eurozone veranschaulicht. Im Eurozonenvergleich sind die staatlichen Ausgabenquoten – insbesondere für Bildung und Gesundheit – in den südlichen Peripherieländern (Griechenland, Portugal, Spanien und Italien) in der Regel deutlich geringer als in Kernländern wie Belgien, Österreich, Frankreich und Finnland. Zudem ist seit dem Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise ein weiteres Auseinanderdriften festzustellen, weil die realen Staatsausgaben in den Peripherieländern markant gesunken, in Kernländern wie Österreich und Deutschland hingegen angestiegen sind.³³ Die automatische Stabilisierungsfunktion des Sozialstaates³⁴ hat seit 2008 maßgeblich dazu beigetragen, dass Österreich und einige andere EU-Länder relativ glimpflich durch die Krise gekommen sind.

Anmerkungen

- ¹ Musgrave und Musgrave (1973).
- ² Siehe Heimberger (2017) 3f für eine Beschreibung der Charakteristika der COFOG-Daten.
- ³ Z. B. Leitner, Stehrer (2016).
- ⁴ In Abbildung 1 werden nur jene Eurozonenländer berücksichtigt, die mindestens ein Hundertstel zum Eurozonen-BIP beitragen. Dies dient der Übersichtlichkeit der Darstellung. Irland ist aufgrund von Datenproblemen nicht in der Abbildung enthalten; vgl. Eurostat (2016).
- ⁵ Vgl. Heimberger (2017) 20f.
- ⁶ Z. B. Halvorsen et al. (2016).
- ⁷ Vgl. Heimberger (2017) 8-18.
- ⁸ Z. B. Esping-Andersen (1990).
- ⁹ Siehe Heimberger (2017) 24ff für eine genauere Darlegung zur Vergleichbarkeit von Österreich, Belgien und Deutschland.
- ¹⁰ Tatsächlich weist Belgien die höchsten Bildungsausgaben in Relation zur Wirtschaftsleistung in der gesamten Eurozone aus.
- ¹¹ Z. B. Nusche et al. (2015).
- ¹² Vgl. Heimberger (2017) 30-35.
- ¹³ Vgl. Heimberger (2017) 36ff.
- ¹⁴ Z. B. London School of Economics and Political Science (2017).
- ¹⁵ Z. B. OECD (2016).
- ¹⁶ In der Kategorie der sonstigen öffentlichen Verwaltung werden alle COFOG-Unterkategorien im Bereich öffentliche Verwaltung mit Ausnahme der Staatsschuldentransaktionen zusammengefasst: Exekutiv- und Legislativorgane, Finanz- und Steuerwesen, auswärtige Angelegenheiten; Wirtschaftshilfe für das Ausland; Allgemeine Dienste; Grundlagenforschung; Angewandte Forschung und experimentelle Entwicklung im Bereich allgemeine öffentliche Verwaltung; Allgemeine öffentliche Verwaltung, a.n.g.; Transfers allgemeiner Art zwischen verschiedenen staatlichen Ebenen; vgl. Eurostat (2011) 157ff.
- ¹⁷ Vgl. Heimberger (2017) 28f.
- ¹⁸ Z. B. Mayrbäurl (2010).
- ¹⁹ Z. B. Bonin et al. (2014).
- ²⁰ Vgl. Heimberger (2017) 41f.
- ²¹ Vgl. ebendort 46.
- ²² Spannagel et al. (2017).
- ²³ Blank et al. (2016).
- ²⁴ Z. B. Mayrhuber (2015).
- ²⁵ Vgl. Heimberger (2017), S. 44.
- ²⁶ Z. B. Talos (2004).
- ²⁷ Der Förderungsbegriff von Eurostat, der hier verwendet wird, betont staatliche Zahlungen an Marktproduzenten; „sonstige laufende Transfers“ an den Privatsektor werden nicht als Förderung erfasst. Der Förderungsbericht für Österreich folgt jedoch beispielsweise einer breiteren Begriffsdefinition (Bundesministerium für Finanzen [2015]) und ist damit nicht direkt mit den hier verwendeten COFOG-Daten vergleichbar.
- ²⁸ Vgl. Heimberger (2017) 51ff.
- ²⁹ Feigl (2014).
- ³⁰ Vgl. Heimberger (2017) 54f.
- ³¹ Nauschnigg (2015).
- ³² Seitens der ÖBB sind Bruttoanlageinvestitionen der ÖBB-Infrastruktur und der ÖBB-

Personenverkehr in der VGR als öffentliche Investitionen berücksichtigt, nicht jedoch Investitionen der Rail Cargo Austria.

³³ Vgl. Heimberger (2017) 8-30.

³⁴ Leoni et al. (2015).

Literatur

- Blank, Florian; Logeay, Camille; Türk, Erik; Wöss, Josef; Zwiener, Rudolf, Alterssicherung in Deutschland und Österreich: Vom Nachbarn lernen? (= WSI-Report Nr. 27, Düsseldorf 2016).
- Bonin, Holger; Schnabel, Reinhold; Stichnoth, Holger, Zur Effizienz der ehe- und familienbezogenen Leistungen in Deutschland im Hinblick auf soziale Sicherungs- und Beschäftigungsziele, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 83/1 (2014) 29-48.
- Bundesministerium für Finanzen, Förderungsbericht 2015. Bericht der Bundesregierung gemäß 47 Abs. 3 BHG 2013 (Wien 2015); https://www.bmf.gv.at/budget/das-budget/Foerderungsbericht_2015.pdf?61neso (zuletzt abgerufen am 4.9.2017).
- Esping-Andersen, Gösta, The Three Worlds of Welfare Capitalism (Princeton 1990).
- Eurostat, Manual on sources and methods for the compilation of COFOG statistics (Luxemburg 2011).
- Eurostat, Irish GDP revision. Kommentar des Directorate C der Europäischen Kommission für National Accounts, Prices and Key Indicators (Luxemburg 2016); http://ec.europa.eu/eurostat/documents/24987/6390465/Irish_GDP_communication.pdf (zuletzt abgerufen am 8.8.2017).
- Feigl, Georg, 20 Milliarden Euro Unternehmensförderung? (= Blog Arbeit und Wirtschaft 29.7.2014); <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/20-mrd-unternehmensfoerderung/> (zuletzt abgerufen am 25.9.2017).
- Halvorsen, Rune; Hvinden, Björn; Schoyen, Mi, The Nordic Welfare Model in the Twenty-First Century: The Bumble-Bee Still Flies!, in: Social Policy and Society 15/1 (2016) 57-73.
- Heimberger, Philipp, Österreichs Staatsausgabenstrukturen im europäischen Vergleich (= wiiw Research Report 8, Wien 2017).
- Leitner, Sebastian; Stehrer, Robert, Development of Public Spending Structures in the EU Member States: Social Investment and Its Impacts on Social Outcomes (= wiiw Working Paper 128, Wien 2016).
- Leoni, Thomas; Marterbauer, Markus; Tockner, Lukas, Die stabilisierende Wirkung der Sozialpolitik in der Finanzmarktkrise, in: WIFO-Monatsberichte 3 (2011) 187-198.
- London School of Economics and Political Science, Efficiency Review of Austria's Insurance and Healthcare System (= Studie im Auftrag des österreichischen Ministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, Wien 2017).
- Mayrbäurl, Andreas, Der Familienlastenausgleichsfonds (FLAF): Entwicklung und Optionen (= Bundesministerium für Finanzen, Working Paper 5, Wien 2010).
- Mayrhuber, Christine, Arbeitsmarkt- und Einkommensverhältnisse als Determinanten der Alterssicherung, in: Wöss, Josef (Hrsg.), Alterssicherung. Kapitalgedeckte Zusatzpensionen auf dem Prüfstand (Wien 2015) 37-44.
- Musgrave, Richard; Musgrave, Peggy, Public Finance in Theory and Practice (New York 1973).
- Nauschnigg, Franz, Die österreichische Infrastrukturgesellschaft ASFINAG als verkehrspolitisches Modell, in: Wirtschaftsdienst 95/5 (2015) 342-346.
- Nusche, Deborah; Miron, Gary; Santiago, Paulo; Teese, Richard, OECD Reviews of School Resources: Flemish Community of Belgium (Paris 2015).

OECD, Education at a Glance: OECD indicators (Paris 2016).

Spannagel, Dorothee; Seikel, Daniel; Schulze Buschoff, Karin; Baumann, Helge, Aktivierungspolitik und Erwerbsarmut (= WSI Report 36, Düsseldorf 2017).

Talos, Emmerich, Umbau des Sozialstaates? Österreich und Deutschland im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift 45/2 (2004) 213-236.

Zusammenfassung

Dieser Artikel analysiert Österreichs Staatsausgabenstrukturen im europäischen Kontext. Dabei zeigt sich, dass Österreich etwas mehr als zwei Drittel seiner gesamten Staatsausgaben für die Bereiche Bildung, Gesundheit und soziale Sicherung aufwendet. Dies ist typisch für entwickelte europäische Wohlfahrtsstaaten. Ein vertiefter Vergleich mit Belgien und Deutschland fördert einige Besonderheiten in den österreichischen Ausgabenstrukturen zutage, die zu einem Großteil auf die Organisation staatlicher Leistungen, gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklungen sowie statistische Besonderheiten zurückzuführen sind.

Abstract

This article analyses Austria's government expenditure structures in a European context. More than two thirds of Austria's total government expenditures are located in the areas education, health and social protection, which is typical for advanced European welfare states. A more in-depth comparison with Belgium and Germany sheds light on some special features of Austrian expenditure structures, which – to a large extent – can be explained by the organisation of government services, developments in economy and society, and statistical peculiarities.