

Margit Schratzenstaller*

Staatsquoten – Definitionen, Grenzen der Vergleichbarkeit und Aussagekraft

Staatsquoten sind häufig verwendete makroökonomische Indikatoren zur Erfassung des Anteils des Staates an den gesamten ökonomischen Transaktionen bzw. des Ausmaßes der Ressourcen, die dafür in einer Volkswirtschaft in einer bestimmten Periode (in der Regel in einem Jahr) verwendet werden. Sie ermöglichen (in gewissen Grenzen) internationale bzw. intertemporale Vergleiche des Ausmaßes der Staatstätigkeit. Bezugsgröße ist zumeist das Bruttoinlandsprodukt (BIP) zu Marktpreisen als zentrale Kenngröße für die Wirtschaftsleistung. Staatsquoten sind wichtige Indikatoren in theoretischen und empirischen Analysen bzw. wirtschaftspolitischen Diskussionen, etwa zur „optimalen“ Staatsgröße oder zu Konsolidierungsoptionen.

Grundlegende Konzepte und Definitionen

Häufig werden die Begriffe Staatsquote und Staatsausgabenquote synonym verwendet. Die umfassende Abbildung budgetwirksamer staatlicher Aktivitäten erfordert jedoch auch Staatsquoten, die die staatlichen Einnahmenströme erfassen. Die wichtigsten einnahmenseitigen Staatsquoten sind Einnahmen-, Abgaben- und Steuerquote.¹ Zur Abgrenzung des Staates wird zumeist auf die föderalen Ebenen (in Deutschland Bund, Länder und Gemeinden) sowie die Sozialversicherung (Parafiski) abgestellt. Für bestimmte (z.B. fiskalföderalistische) Fragestellungen werden gelegentlich auch für einzelne Gebietskörperschaften Staatsquoten gebildet. Grundsätzlich können Staatsquoten auf Daten nach dem System der Finanzstatistik oder der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) basieren. Höhe und Entwicklung von Staatsquoten hängen nicht nur vom Zähler (absolute Höhe der Ausgaben bzw. Einnahmen) ab, sondern auch vom Nenner, also dem Indi-

kator für die Wirtschaftsleistung (in der Regel das BIP). So dämpfte etwa in der jüngsten Krise der Rückgang des BIP den Einbruch der einnahmenseitigen Staatsquoten und verstärkte den Anstieg der Staatsausgabenquoten.

Staatsausgabenquoten

In einer weiten Definition bezieht die Staatsausgabenquote die staatlichen Gesamtausgaben (Konsum- und Investitionsausgaben, Subventionen und Transferzahlungen) auf das BIP. Da die Transfers wiederum von den empfangenden Sektoren ausgegeben werden, ist die Staatsausgabenquote eine unechte Quote. Sie ist deshalb auch kein Indikator für den Ressourcenverzehr des Staates. Vielmehr zeigt sie an, welcher Anteil der in einem Jahr in einer Volkswirtschaft erwirtschafteten Einkommen durch die öffentliche Hand geht und zum größten Teil durch diese umverteilt wird, über deren unmittelbare Verwendung also politisch entschieden wird. 2010 erreichte der Wert für diese Verhältniszahl, die von Eurostat bzw. der OECD nach der VGR-Systematik ermittelt wird, im EU15-Durchschnitt über die Hälfte der Wirtschaftsleistung, im OECD-Durchschnitt knapp 47%. Allerdings sind die länderspezifischen Unterschiede groß: Betrug die Staatsausgabenquote in Dänemark 2010 knapp 58% des BIP, so lag sie in den USA mit knapp 43% und in der Schweiz mit nur etwa 34% deutlich unter dem OECD-Durchschnitt. Die deutsche Staatsausgabenquote belief sich auf knapp 48% des BIP. Die Staatsausgabenquote im engeren Sinne (Realausgabenquote) beinhaltet nur die staatlichen Konsum- und Investitionsausgaben und ist damit ein geeigneteres Maß für den staatlichen Ressourcenverzehr.

Neben diesen pauschalen Quoten, die über die Struktur der Staatsausgaben keine Informationen liefern, gibt es eine Reihe spezieller Staatsausgabenquoten, etwa Investitions-, Bildungs-, Gesundheits-, Familien- oder Sozialausgabenquoten. Für einen aussagekräftigen internationalen bzw. intertemporalen Vergleich wäre allerdings der direkt budgetwirksamen Ausgaben (direkte Transfers) das gesamte Volumen an relevanten steuerlichen Erleichterungen hinzuzurechnen, um zu einem Gesamtbild der staatlichen Leistungen in einem bestimmten Politikbereich zu gelangen (etwa Familien- oder Sozialleistungen). Zudem wären demografische Unterschiede (beispielsweise Gesamtzahl der Kinder) zu berücksichtigen, indem Pro-Kopf-Ausgaben (beispielsweise Familienleistungen

* Andrea Sutrich sei herzlich gedankt für sorgfältige statistische Assistenz.

¹ Vgl. für eine gute Einführung, auf die sich auch die folgenden Ausführungen stark stützen, E. Nowotny, M. Zagler: Der öffentliche Sektor, 5. Aufl., Berlin, Heidelberg 2009.

Dr. Margit Schratzenstaller ist Referentin für Öffentliche Finanzen am Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung in Wien.

Tabelle 1

Staatsquoten in ausgewählten Ländern 1995 und 2010 gemäß ESGV¹ und OECD

	Ausgabenquote		Einnahmenquote		Abgabenquote				Steuerquote			
	ESVG		ESVG		ESVG		OECD		ESVG		OECD	
	1995	2010	1995	2010	1995	2010	1995	2010	1995	2010	1995	2010
Deutschland	54,9	47,7	45,4	43,6	41,5	39,3	37,2	36,1	22,9	22,4	22,7	22,0
Dänemark	59,3	57,7	56,4	55,0	49,8	48,3	48,8	47,6	47,7	46,4	47,7	46,6
Schweiz	34,8	33,8	33,0	34,0	27,0	28,1	26,9	28,1	19,8	21,4	19,6	21,4
USA	37,1	42,7	33,9	31,4	28,2	25,1	27,8	24,8	20,9	18,3	20,9	18,5
EU15	51,2	52,3	45,5	45,2	40,5	40,0	38,8	38,4	27,7	27,5	27,5	27,3
OECD ²	47,7	46,9	43,3	41,4	34,5	33,6	25,4	24,6

¹ ESGV = Europäisches System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. ² OECD-Daten.

Quelle: Eurostat/Europäische Kommission, OECD.

pro Kind) ermittelt werden. Für manche Ausgabenbereiche bedeutet darüber hinaus die übliche Abgrenzung des Staates (föderale Gebietskörperschaften plus Sozialversicherung, also Sektor Staat im Sinne der VGR) eine deutliche Untererfassung der gesamten relevanten öffentlichen Aktivitäten. Dies gilt insbesondere im Bereich der öffentlichen Investitionen, wenn etwa die Infrastrukturunternehmen ganz oder teilweise aus dem Staatssektor ausgegliedert sind (weil sie sich entsprechend der VGR-Kriterien zu über der Hälfte aus eigenen Einnahmen finanzieren) und ihre Investitionen nicht mehr in der staatlichen Investitionsquote erfasst werden.

Einnahmenbezogene Quoten

Die am weitesten gefasste Einnahmenquote beinhaltet Steuereinnahmen, Sozialversicherungsbeiträge, Gebühren und sonstige Einnahmen (vor allem Erwerbseinkünfte aus dem Verkauf von Gütern und Dienstleistungen oder Vermietung und Verpachtung, Zinseinnahmen, Gewinnausschüttungen der öffentlichen Unternehmen und Gewinnabführung der Notenbank sowie Veräußerungsgewinne). Übersteigt (unterschreitet) die gesamtstaatliche Einnahmenquote die Ausgabenquote, so entsteht ein Budgetüberschuss (Budgetdefizit). Der Zähler der Abgabenquote enthält die öffentlichen Abgaben (Steuer- und Sozialbeitragseinnahmen). Die Abgabenquote ist kein geeignetes Maß für die „Belastung“ der Steuer- und Abgabepflichtigen, sondern lediglich für deren „Bruttobelastung“, d.h. die Umverteilung über die öffentliche Hand. Denn ein Großteil der dem privaten Sektor zunächst entzogenen Ressourcen fließt über Subventionen und Transferzahlungen wieder an diesen zurück, sodass kein endgültiger Ressourcenverzicht vorliegt. Selbstverständlich gibt die Abgabenquote weder Auskunft über die Abgabenbelastung einzelner Sektoren (private Haushalte und Unternehmen) noch über die mikroökonomische Belastung (unterschiedlicher Unternehmen bzw. privater Haushalte) innerhalb der Sektoren.

Die Steuerquote, als einnahmenbezogene Staatsquote mit dem engsten Fokus, ergibt sich als Verhältnis der Steuereinnahmen zum BIP. Sie ist gerade im internationalen Vergleich weniger aussagefähig als die Abgabenquote, da insbesondere bei der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme Austauschbeziehungen zwischen Sozialbeiträgen und allgemeiner Steuerfinanzierung bestehen. Während sich in Ländern wie Deutschland und Österreich die Sozialversicherung primär über Sozialbeiträge finanziert (was mit relativ geringen Steuerquoten bzw. einer hohen Differenz zwischen Steuer- und Abgabenquote verbunden ist), basiert in anderen Ländern (am ausgeprägtesten in Dänemark) die Finanzierung der Sozialversicherung hauptsächlich auf allgemeinen Steuereinnahmen, sodass Steuer- und Abgabenquote nahezu identisch sind (vgl. Tabelle 1). Ein internationaler Vergleich nur der Steuerquoten ergibt daher ein unvollständiges Bild der Bruttobelastung der Steuer- und Abgabepflichtigen.

Grenzen der Aussagekraft und Vergleichbarkeit von Staatsquoten

Wer Staatsquoten verwendet und interpretiert, muss sich einiger Grenzen ihrer Aussagekraft und Vergleichbarkeit bewusst sein. Zunächst erfassen Staatsquoten keine nicht-monetären staatlichen Aktivitäten (etwa Regulierungen oder private unentgeltliche Dienstleistungen für den Staat, z.B. Wehrpflicht), was eine Unterschätzung des tatsächlichen „Staatseinflusses“ impliziert. Da zudem viele wirtschaftspolitische Ziele mit unterschiedlichen, substitutiv einsetzbaren Instrumenten und Maßnahmen erreicht werden können, kann die staatliche Aufgabenerfüllung mit einer unterschiedlichen Ausgabenintensität verbunden sein: Wird die betreffende Aufgabe mittels öffentlicher Ausgaben erfüllt, steigt die Staatsausgabenquote, während steuerliche Vergünstigungen die einnahmenbezogenen Staatsquoten senken und Regulierungen die Staatsquoten nicht beeinflussen. An die VGR-Systematik

angelehnte Staatsquoten, wie sie Eurostat nach dem Regelwerk des Europäischen Systems der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ESVG (in der regelmäßigen Publikation „Taxation Trends in the European Union“ für die 27 EU-Länder und Norwegen) und die OECD (in ihren „Revenue Statistics“ für 34 OECD-Länder) bilden (vgl. Tabelle 1), sind daher insbesondere im internationalen Vergleich aussagekräftiger als finanzstatistische Staatsquoten: Denn sie rechnen prinzipiell Transferzahlungen, die das nominelle Steueraufkommen verringern (in Deutschland Kindergeld, Eigenheimzulage, Investitionszulage, Altersvorsorge- und Arbeitnehmersparzulage), zu den Staatsquoten hinzu;² die OECD allerdings nur insoweit, als die Transferzahlungen höher sind als die individuelle Steuerzahllast.

Tabelle 2 zeigt für Deutschland nicht unerhebliche Unterschiede zwischen finanzstatistischen und VGR-basierten Staatsquoten. Erstere unterschätzen den tatsächlichen Umfang des budgetwirksamen Staatseinflusses. Während die Finanzstatistik Einnahmen bzw. Ausgaben zum Zeitpunkt ihres kassenmäßigen Wirksamwerdens erfasst, stellt die VGR auf den Zeitpunkt des Entstehens der relevanten Finanzströme ab. Finanzstatistische Daten zu Ausgaben und Einnahmen geben ein realistisches Bild der tatsächlichen Kassenlage der öffentlichen Hand. Demgegenüber ist ein zentrales Anliegen der VGR-Darstellung die Herstellung der internationalen Vergleichbarkeit, die bei finanzstatistischen Staatsquoten aufgrund ihrer fehlenden internationalen Standardisierung nicht besteht. Neben der erwähnten Hinzurechnung von Zulagen und Transfers zu den finanzstatistischen Staatsquoten wirkt ebenfalls VGR-abgabenerhöhend, dass die Sozialbeitrageinnahmen um fiktive Sozialbeiträge des Staates für die Beamten erhöht werden, um die international differierenden Systeme der Beamtenversorgung vergleichbar zu machen. Dagegen wird die VGR-Abgabenquote gegenüber der finanzstatistischen Abgabenquote sowie den VGR-angelegten Abgabenquoten laut ESVG und OECD dadurch reduziert, dass sie Erbschaftsteuer, Mehrwertsteuer-Eigenmittel und Zolleinnahmen nicht enthält. Die Abweichung der VGR-Abgabenquote von den VGR-angelegten Eurostat- und OECD-Quoten ist allerdings insgesamt relativ begrenzt. Bei Staatsausgaben- und Einnahmenquoten weichen ESVG- und OECD-Berechnungsmethoden nicht von der VGR-Systematik ab.

Die Differenz zwischen ESVG- und OECD-Abgabenquote, die aus Tabelle 2 auch hervorgeht, beruht neben der unterschiedlichen Hinzurechnung von Transferzahlungen auch darauf, dass die OECD abweichend von der VGR-

² Vgl. hierzu und zum Folgenden o.V.: Indikatoren der Steuer- und Abgabenbelastung, Monatsbericht des BMF, Nr. 3, 2010, S. 93-104.

Tabelle 2
Staatsquoten für Deutschland in unterschiedlichen Abgrenzungen

Staatsquote	Quelle	1970	1980	1990	2000	2010
Ausgabenquote	Finanzstatistische Abgrenzung	27,8	48,1	44,8	46,9	44,3
	VGR ¹	38,5	46,9	43,6	47,6	47,7
Einnahmenquote	Finanzstatistische Abgrenzung	26,7	44,7	42,7	47,8	41,3
	VGR ¹	39,0	44,0	41,7	46,2	43,6
Abgabenquote	Finanzstatistische Abgrenzung	32,6	38,6	37,0	40,3	37,1
	ESVG	34,1	39,2	37,2	41,7	38,2
	OECD	31,5	36,4	34,8	37,5	36,1
	VGR	34,8	39,6	37,3	42,1	38,9
Steuerquote	Finanzstatistische Abgrenzung	21,8	23,7	22,2	22,8	21,3
	ESVG	23,2	24,6	22,5	24,2	22,4
	OECD	22,0	23,9	21,8	22,8	22,0
	VGR	23,0	23,8	21,6	23,5	22,0

¹ Identisch mit Quoten laut ESVG und OECD.

Quellen: BMF, OECD, Eurostat/Europäische Kommission.

Systematik nur die tatsächlich entrichteten Pflichtbeiträge an die gesetzliche Sozialversicherung erfasst, nicht jedoch die unterstellten Sozialbeiträge für Beamte sowie die Beitragszahlungen für Versicherte von einem Versicherungsträger an einen anderen (z.B. der Rentenversicherung an die Krankenversicherung). Auch beinhaltet die ESVG-Abgabenquote bestimmte steuerähnliche Abgaben (z.B. bestimmte öffentliche Gebühren und Beiträge), die nach OECD-Abgrenzung als Leistungen für eine Gegenleistung nicht zu den Zwangsabgaben gehören. Damit fällt die OECD-Abgabenquote systematisch geringer aus.

Die internationale Vergleichbarkeit von Abgabenquoten wird zudem dadurch eingeschränkt, dass in manchen Ländern bestimmte Sozialleistungen mit Versicherungscharakter oder marktnahe staatliche Dienstleistungen institutionell so ausgestaltet sind, dass die privaten Finanzierungsbeiträge nicht als Steuern oder Sozialabgaben verbucht werden: etwa Versicherungsprämien für eine gesetzlich vorgeschriebene private Rentenversicherung, die dem privaten Sektor zufließen (was die auffallend niedrige Abgabenquote der Schweiz mitverursacht), oder Gebühren für marktnahe Dienstleistungen des Staates, die in der VGR als Produktionserlöse des Staates klassifiziert werden. Insgesamt ist festzuhalten, dass alle unterschiedlichen Konzepte zur Ermittlung von Staatsquoten ihre Vorzüge und Nachteile aufweisen. Welcher Indikator als geeignet gewählt wird, hängt vom Verwendungszweck ab.