



B U N D E S M I N I S T E R I U M F Ü R F I N A N Z E N

**Staatliche Verteilungspolitik
in Österreich**

**Bericht des Bundesministers für Finanzen an den Nationalrat
Mai 1987**

NACH UNTERSUCHUNGSERGEBNISSEN VON EXPERTEN

des

ÖSTERREICHISCHEN INSTITUTS FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Busch, G. (Pensionsversicherung),
Czerny, M. (Wohnbauförderung),
Guger, A. (Zusammenschau, Familienlastenausgleich,
Steuern),
Puwein, W. (Verkehr) und
Walterskirchen, E. (Zusammenschau, Arbeitslosen-
versicherung, Industrielöhne),

des

INSTITUTS FÜR HÖHERE STUDIEN

Lassnig, L. (Bildungswesen),
Mitter, P. (Gesundheitswesen) UND
Pichelmann, K. et al. (Primärverteilung),

des

ÖSTERREICHISCHEN STATISTISCHEN ZENTRALAMTES

Franz, A. und Rainer, N. (Konzepte einer
Verteilungsrechnung) sowie

des

BUNDESMINISTERIUMS FÜR FINANZEN

Moser E. (direkte Steuern, internationale
Steuervergleiche)

PROJEKTKOORDINATION: E. Kitzmantel, E. Moser**FÜR DEN INHALT VERANTWORTLICH:**

E. Kitzmantel, E. Moser und G. Steger

I N H A L T S V E R Z E I C H N I S

	Seite
Vorwort von Dkfm. F. Lacina, Bundesminister für Finanzen	1
Vorbemerkungen	2
Teil I. Zusammenfassung der Ergebnisse	3
1. Gesamtdarstellung	3
2. Wichtigste Einzelergebnisse	6
Teil II. Die Verteilung der Einkommen in Österreich	11
A. Methodische Vorbemerkungen	11
B. Die funktionelle Verteilung der Einkommen	12
1. Die Lohn- und Gehaltseinkommen	13
2. Die Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit	15
3. Die Einkommen aus Besitz	16
C. Die personelle Verteilung der Einkommen	17
1. Die Einkommenssituation der Haushalte	17
2. Verdienste in der österreichischen Industrie	18
Teil III. Verteilungseffekte wichtiger staatlicher Interventionsbereiche	20
A. Methodische Vorbemerkungen	20
B. Verteilungseffekte von Steuern und Abgaben	22
1. Internationaler Vergleich	22
2. Steuern und Abgaben vom Einkommen und Vermögen	23
3. Steuern auf Güter und Dienstleistungen	28
C. Verteilungseffekte staatlicher Transfers	31
1. Das System der sozialen Sicherheit	31
1.1 Die öffentliche Pensionsversicherung	31
1.1.1 Grundzüge des Systems	31
2 Verteilungswirkungen	33
1.2 Die Arbeitslosenversicherung	36
1.2.1 Grundzüge des Systems	36
2 Verteilungswirkungen	39
3 Die wirtschaftliche Situation der Arbeitslosen	41
1.3 Familienpolitische Transfers	43
1.3.1 Grundzüge des Systems	43
2 Verteilungswirkungen	44
2. Die öffentliche Gesundheitsvorsorge	46
2.1 Grundzüge des Systems	46
2 Verteilungswirkungen	47

- ii -

3. Das System der schulischen Bildung	50
3.1 Grundzüge des Systems	50
2 Verteilungswirkungen	51
4. Die öffentliche Wohnbauförderung	53
4.1 Grundzüge des Systems	53
2 Verteilungswirkungen	56
5. Das Verkehrswesen	59
5.1 Grundzüge des Systems	59
2 Verteilungswirkungen	60
6. Zinsenzahlungen für die Staatsschuld	63
Teil IV. Anhang: Zu einer amtlichen Umverteilungs- statistik	64
1. Statistische Konzepte und Lücken	64
2. Anregungen zur Verbesserung der Datenlage	66

VERZEICHNIS DER TABELLEN

Nr.	Inhalt	Seite
1	Verteilung von Einkommen, öffentlichen Ausgaben sowie Steuern und Abgaben nach Haushalten 1983	3a
2	Öffentliche Ausgaben nach Aufgabebereichen 1983	5a
3	Verteilung der öffentlichen Ausgaben auf private Haushalte und Unternehmungen 1983	5b
4	Verteilung der öffentlichen Ausgaben für private Haushalte nach Aufgabebereichen und Einkommensgruppen 1983	5c
5	Verteilung der öffentlichen Einnahmen auf private Haushalte und Unternehmungen 1983	9a
6	Verteilung der öffentlichen Einnahmen von privaten Haushalten nach Einkommensgruppen 1983	9b
7	Lohnquote und Konjunktoreinflüsse 1955-1985	13a
8	Verteilung der Einkommen aus unselbständiger Arbeit 1953-1984	14a
9	Einkommen aus selbständiger Tätigkeit 1964-1985	15a
10	Einkünfte aus Besitz lt. Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung 1965-1985	16a
11	Personen- und Haushaltseinkommen der unselbständig Beschäftigten 1985	17a
12	Die Struktur der österreichischen Steuerquote im internationalen Vergleich 1984	22a
13	Einkommensteuertarif im internationalen Vergleich 1985	23a
14	Lohnsteuer und Sozialabgaben eines Arbeitnehmers mit Durchschnittseinkommen im internationalen Vergleich 1984	23b
15	Die Struktur der Steuern auf das Einkommen 1970-1984	24a
16	Anteil der direkten und indirekten Steuern am Brutto-Haushaltseinkommen nach Einkommensstufen 1983	26a

- iiii -

Nr.	Inhalt	Seite
17	Anteil der Mehrwertsteuer nach Verbrauchsgruppen und Einkommensstufen an den Konsumausgaben 1984	28a
18	Die wichtigsten Bereiche der zweckgebundenen Gebarung (1983)	30a
19	Beitragszahlungen und Leistungsbezug in der gesetzlichen Pensionsversicherung nach sozialen Gruppen	34a
20	Beitragszahlungen und Leistungsbezug in der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung nach Einkommensgruppen 1983	39a
21	Kinderanzahl und Familienförderung nach sozialen Gruppen 1983	44a
22	Beitragszahlungen und Leistungsbezug der privaten Haushalte in der gesetzlichen Krankenversicherung nach sozialen Gruppen 1983	48a
23	Schüleranzahl und Bildungskonsum nach sozialen Gruppen 1983	51a
24	Höhe der Wohnbauförderung der Länder	55a
25	Verteilung der geförderten und nicht geförderten Wohnungen nach Einkommensstufen	57a
26	Verteilungseffekt der Wohnbauförderung der Länder nach dem Wohnbauförderungsgesetz 1984	57b
27	Verteilung der Wohnbaufördermittel der Länder (WFG 1968) nach Einkommensstufen 1983	57c

VORWORT

Dieser Bericht wird in Entsprechung der folgenden Entscheidung des Nationalrates vom 11.6.1981 vorgelegt:

"Die Bundesregierung wird ersucht, die Erstellung einer Studie über die Wirkung der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben auf die Einkommensverteilung in Österreich in Auftrag zu geben. Dabei soll insbesondere untersucht werden, welche Einkommensgruppen in den Genuß öffentlicher Transferzahlungen kommen und welcher Zusammenhang zwischen dem Einkommensniveau und der Nutzung bestimmter öffentlicher Güter und Leistungen besteht."

In der soeben angelaufenen Legislaturperiode stellen Budgetkonsolidierung und Steuerreform zwei wichtige Schwerpunkte des Regierungsprogramms dar. Für beide Bereiche ist eine Kenntnis der Verteilungseffekte des bestehenden Systems wesentliche Voraussetzung für ökonomisch sinnhafte und sozial ausgewogene Maßnahmen.

Das Wissen um die Verteilungseffekte staatlichen Handelns war bisher nur lückenhaft. Nach mehrjähriger Zusammenarbeit der mit der Studie beauftragten Institutionen ist für Österreich nun erstmals eine einigermaßen umfassende Einschätzung möglich. Ich freue mich daher, die Ergebnisse hiemit dem Hohen Haus und einer breiteren Öffentlichkeit vorstellen zu können.

Ferdinand Lacina

- 2 -

VORBEMERKUNGEN

Hauptgegenstand des Berichtes sind die Einkommenseffekte, die sich aus staatlichem Handeln ergeben. Die Primärverteilung (marktmäßig erzielte Einkommensverteilung) wurde nur insoweit aufgenommen, als es zur Abrundung der Thematik erforderlich war. Beispielhaft wurden für die Industrie auch die längerfristige Entwicklung der branchenweisen Lohnhierarchie und die Bestimmungsgründe der Einkommensbildung untersucht.

Für den gesamten Bereich der öffentlichen Ausgaben waren zum Zeitpunkt der Verabschiedung der EntschlieÙung die Datenlücken noch so groß, daß fundierte Aussagen kaum möglich waren. Durch Verknüpfung verschiedener Sondererhebungen des Österreichischen Statistischen Zentralamtes aus den Jahren 1983/84 und durch eine Erhebung des Instituts für Stadtforschung wurden nunmehr einigermaßen gesicherte Aussagen gewonnen. Daher konnte dieser Bericht erst mit Verzögerung abgeschlossen werden. Aus demselben Grund beziehen sich die Daten durchwegs auf das Jahr 1983. Für den Bereich der Steuern konnte auf Vorarbeiten zurückgegriffen werden. Die Einbeziehung der Ausgabenseite erlaubte erstmals auch eine gesonderte Aufarbeitung der zweckgebundenen Abgaben.

Der vorliegende Bericht an den Nationalrat ist eine Zusammenfassung von 14 Einzeluntersuchungen. Er wurde von den jeweiligen Experten auf die inhaltliche Übereinstimmung mit ihren Originalstudien durchgesehen. Es werden hier nur die für die Gesamteinschätzung wichtigsten Ergebnisse angeführt. Ein umfassenderer Einblick in die Thematik ist den jeweiligen Einzelstudien vorbehalten, die derzeit in Publikation begriffen sind. Soweit es zweckmäßig schien, wurden daneben sonstige verfügbaren Untersuchungen einbezogen.

TEIL I: ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE

1. Gesamtdarstellung

Hauptergebnis der Untersuchung ist, daß die öffentlichen Haushalte auf die Einkommensverteilung ausgleichend wirken: Teilt man die privaten Haushalte nach ihren Einkommen in ein unteres, mittleres und oberes Drittel, ergibt sich für die Steuerleistung ein Verteilungsschlüssel von 10 % : 28 % : 62 % (Tabelle 1). Demgegenüber gehen die Ausgaben zu 31 % an das untere, zu 33 % an das mittlere und zu 36 % an das obere Einkommensdrittel. In einer Saldenbetrachtung bewirkt die Finanzgebarung der öffentlichen Haushalte damit eine Verteilung vom oberen zum unteren und in einem geringen Maß auch zum mittleren Einkommensdrittel.

Maßgeblich für die einkommensausgleichende Verteilungswirkung ist die Ausgabenseite der Budgets, während das Steuersystem insgesamt nur leicht progressiv wirkt. Dies geht aus der Gegenüberstellung der obigen Schlüssel für Steuerleistung und Ausgaben mit dem Einkommen der Haushalte hervor, das sich brutto wie 13 : 29 : 58 verteilt. Ursache des unterschiedlichen Verteilungseffektes ist vor allem, daß die öffentlichen Leistungen in der Regel mit der Personenzahl eines Haushaltes zusammenhängen, während die Steuern meist direkt oder indirekt mit dem Einkommen verbunden sind. Aufgrund von Datenlücken mußten allerdings Selbständigen-Haushalte weitgehend und Besitzeinkommen gänzlich ausgeschlossen bleiben, wodurch Einkommensdifferenzen unterschätzt werden. Bei Berücksichtigung dieses Umstandes muß sich die ausgleichende Wirkung weiter von den Steuern zur Ausgabenseite verschieben.

Innerhalb der Ausgaben lassen sich unter einem Verteilungsgesichtspunkt drei Kategorien unterscheiden:

- (1) Ausgaben, die sowohl bezogen auf das Einkommen als auch auf die Zahl der Haushalte unteren Einkommensschichten

- 3a -

Tabelle 1

VERTEILUNG VON EINKOMMEN, ÖFFENTLICHEN AUSGABEN SOWIE
STEUERN UND ABGABEN NACH HAUSHALTEN 1983¹⁾

(in %))

Merkmal	unteres	mittleres	oberes
	Einkommensdrittel		
Zahl der Haushalte	33 1/3	33 1/3	33 1/3
davon Arbeitnehmer	33 1/3	33 1/3	33 1/3
Bruttolöhne und -pensionen insges.	13	29	58
ohne Bundesbeitrag zur Pensvers.	9	29	62
Lohnsumme brutto	18	30	52
Lohn- bzw. Pensionsabzüge	8	27	65
Nettoeinkommen	15	30	55
davon Arbeitnehmer	19	30	51
Indirekte Steuern	14	30	56
Nettoeinkommen ohne ind. Steuern	16	29	55
Monetäre Transfers ^{2) 3)}	44	31	25
Realtransfers ^{3) 4)}	20	33	47
Endeinkommen	17	31	52

nachrichtlich:

Ausgaben insgesamt	31	33	36
Steuern und Abgaben insgesamt	10	28	62

- 1) Exkl. Selbständigen-Haushalte, somit Arbeitnehmer-, Pensionisten-, Arbeitslosen- und sonstige Nicht-Selbständigenhaushalte.
- 2) Ausgaben für Familienförderung, Arbeitslosentransfers, Sozialhilfe u.a..
- 3) Nur direkt den Haushalten zufließende Leistungen.
- 4) Bildungswesen, Gesundheitswesen, Wohnbauförderung, Verkehr und sonstige Güter und Dienstleistungen lt. Tab. 2.

Quelle: Guger (1986) und Walterskirchen (1986).

stärker zugute kommen; zu dieser Gruppe zählen verschiedene Sozialleistungen, wie Sozialhilfe, Ausgleichszulagen, Wohnbeihilfen, Notstandshilfe und Arbeitslosengeld. Unter Vernachlässigung der Beitragsseite fallen auch die Alterspensionen darunter.

- (2) Ausgaben, die auf das Einkommen bezogen stärker unteren Einkommensschichten, auf die Zahl der Haushalte bezogen aber stärker oberen Einkommensschichten zugute kommen; darunter fällt der größte Teil der Ausgaben, nämlich die Wohnbauförderung, das Gesundheitswesen, der öffentliche Verkehr, Ausgaben für Pflichtschulen sowie Familienbeihilfen und Karenzurlaubsgeld. Auch sie wirken auf das Einkommen ausgleichend, wenn auch in geringerem Maß als die unter (1) genannte Ausgaben-
gruppe.

- (3) Ausgaben, die sowohl auf das Einkommen wie auch auf die Zahl der Haushalte bezogen oberen Einkommensschichten stärker zugute kommen; zu dieser Gruppe zählen Ausgaben für Wissenschaft und Forschung (Hochschulen), für weiterführende Schulen sowie für Kultur und Straßenverkehr. Werden (nach traditioneller Auffassung, aber entgegen neuerer Konvention) auch die Zinsausgaben für die Staatsschuld nach Empfängern zugeordnet, fallen auch sie darunter. Diese Ausgabenkategorie vergrößert bestehende Einkommens-
differenzen.

Von Bedeutung ist auch der Einfluß der Haushaltsgröße, da diese mit dem Haushaltseinkommen deutlich zunimmt: Haushalte im unteren Einkommensdrittel bestanden im Durchschnitt aus 2,7, im mittleren aus 4,0 und im oberen aus 4,9 Personen. Bezogen auf die Einzelperson kommen damit die Ausgaben insgesamt stärker unteren Einkommensgruppen zugute. Allerdings steigt in dieser Betrachtung damit auch deren relatives Steueraufkommen.

- 5 -

Diese Ergebnisse beziehen sich auf das Jahr 1983. Sie wurden folgendermaßen abgeleitet: Zunächst wurden die Ausgaben nach den traditionellen 17 Aufgabenbereichen aufgegliedert (Tabelle 2). Dann wurden jene Ausgaben ausgeschieden, die an Unternehmungen gingen (Tabelle 3). Dieses Vorgehen entspricht der Beschränkung der Untersuchung auf die direkten konsumtiven Einkommenseffekte der finanziellen Gebarung der öffentlichen Hand. In einem dritten Schritt wurde für die einzelnen Aufgabenbereiche Verteilungsschlüssel ermittelt (Tabelle 4). Dabei konnte für 75 % der Ausgaben und für die Steuern auf die unten dargestellten Einzeluntersuchungen zurückgegriffen werden. Für die übrigen 25 % der Ausgaben (innere und äußere Sicherheit, Sozialhilfe, Kunst, sonstige Hoheitsverwaltung) wurden vereinfachte Verteilungsschlüssel zugrundegelegt. Steuerverzichte sind implizit einnahmenseitig berücksichtigt. Überwälzungsvorgänge (gewerblicher Bereich), Vermögenseffekte sowie Verteilungseffekte in Zusammenhang mit der Leistungserstellung (z.B. Investitionen oder Bezugsstruktur des öffentlichen Dienstes) bleiben außerhalb der Betrachtung.

Bei den Steuern und Abgaben bestätigt sich das Ergebnis früherer Untersuchungen, wonach die Einkommensbesteuerung progressiv wirkt, während die indirekten Steuern uneinheitlich verlaufen. In Summe wirken die indirekten Steuern für die mittlere Einkommenshälfte der Haushalte leicht progressiv, für die oberen 30 % hingegen leicht regressiv. Für die unteren 20 % der Haushalte stellt das Bruttoeinkommen keine aussagekräftige Bezugsbasis dar, da Transfers eine große Rolle spielen. Auf die Brutto-Masseneinkommen bezogen ergibt sich damit insgesamt eine progressive Verteilungswirkung des Steuersystems. Allerdings ist bei Interpretation dieses Ergebnisses zu beachten, daß die Einkommen aus Besitz und Unternehmung sowie auch Überwälzungsvorgänge aus der Betrachtung ausgeklammert bleiben und damit die Progressivität des Systems überschätzt sein sollte.

ÖFFENTLICHE AUSGABEN NACH AUFGABENBEREICHEN 1983¹⁾

(in Mrd. S)

	Bund	Länder ohne Wien	Wien	Sozial- versiche- rungsträger	Fonds	Kammern	Summe	Gemeinden ohne Wien (auf Mrd.S gerundet)	Gesamtsumme (auf Mrd.S gerundet)
Erziehung und Unterricht	17,9	19,1	4,4	0,0	0,0	1,2	42,6)		54
Forschung und Wissenschaft	10,4	0,3	0,0	0,0	1,0	0,0	11,8)	11	12
Kunst	3,2	1,3	0,9	-	-	0,0	5,4)		
Kultus	0,4	0,0	-	-	-	-	0,4)	2	7
Gesundheit	0,8	14,3	9,1	52,0	0,4	0,4	76,9	7	84
Soziale Wohlfahrt	56,2	5,9	3,8	132,0	0,3	3,9	202,0)		205
Wohnbau	0,6	13,8	12,7	0,0	1,1	0,3	28,6)	3	29
Straßen	14,2	6,7	0,5	-	-	0,1	21,5	6	28
Sonstiger Verkehr	28,0	0,2	2,0	-	0,1	-	30,3	1	31
Land- und Forstwirtschaft	9,2	2,2	0,7	-	3,6	2,2	17,8)		18
Energiewirtschaft	0,6	0,2	-	-	-	0,0	0,8)		1
Industrie und Gewerbe	8,3	1,2	0,9	2,4	0,3	5,6	18,6)	1	20
Öffentl. Dienstleistungen	3,2	0,1	11,2	-	6,7	-	21,3)		41
Priv. Dienstleistungen	2,4	0,8	0,6	-	0,1	0,1	4,1)	21	4
Landesverteidigung	15,7	0,0	-	-	-	-	15,8	-	16
Staats- u. Rechtssicherheit	13,0	0,2	0,5	-	0,1	0,0	13,9	2	16
Übrige Hoheitsverwaltung	84,8	27,0	14,0	-	-	-	125,8	8	134
davon Finanzschuldenaufwand	(51,9)	(5,3)	(7,5)	-	-	-	(64,6)	(8)	(72)
Summe	268,8	93,4	61,4	186,4	13,8	13,8	637,6	62	700

1) Ohne Transfers an andere Träger öffentlichen Rechtes.

Quelle: ÖStZA, zit. nach Walterskirchen (1986).

- 5 b -

Tabelle 3

VERTEILUNG DER ÖFFENTLICHEN AUSGABEN AUF PRIVATE HAUSHALTE
UND UNTERNEHMUNGEN 1983

(in Mrd. S)

	Insgesamt	Haushalte	Unternehmungen ¹⁾
Erziehung und Unterricht	54	54	-
Forschung und Wissenschaft	12	10	2
Kunst	7	7	-
Soziale Wohlfahrt	199	198	1
Arbeitsmarktverwaltung ²⁾	14	13	1
Familienförderung ²⁾	44	44	-
Pensionsversicherung	132	132	-
Sozialhilfe	9	9	-
Gesundheitswesen	84	84	-
Wohnbauförderung	14	14	-
Verkehr	59	30	29
Öffentl. Dienstleistungen (netto)	20	10	10
Landesverteidigung, Heeres- und Kriegsopferversorgung	22	22	-
Staats- und Rechtssicherheit	16	16	-
Zinsen für die Staatsschuld	34	22	12 ³⁾
Sonstige Hoheitsverwaltung	62	51	11
Land- und Forstwirtschaft	18	-	18
Industrie, Gewerbe, Private Dienstleistungen	25	-	25
Insgesamt	626	518	108

1) Inklusive öffentlicher Unternehmungen.

2) Das Karenzurlaubsgeld wurde zur Gänze der Familienförderung zugerechnet.

3) Einschließlich Ausland.

Quelle: Walterskirchen (1986).

VERTEILUNG DER ÖFFENTLICHEN AUSGABEN FÜR PRIVATE HAUSHALTE NACH AUFGABENBEREICHEN UND EINKOMMENSGRUPPEN¹⁾ 1983

Aufgabenbereich	Ausgaben in Mrd.S	Zurechnungskriterium	Einkommensgruppen			Einkommenshälften	
			unteres Einkommensdrittel	mittleres Einkommensdrittel	oberes Einkommensdrittel	untere Einkommenshälfte	obere Einkommenshälfte
<u>Erziehung und Unterricht</u>	54						
<u>Pflichtschulen</u>	30	Zahl der Schüler 6-14 Jahre	18	42	40	39	61
Berufsschulen	3	Lehrlinge	10	28	62	20	80
Weiterführende und sonstige Schulen	17	Zahl der Schüler 15-18 Jahre	11	33	56	24	76
Kindergärten, -horte	4	Vorschulkinder	23	49	28	49	51
<u>Forschung und Wissenschaft</u>	10	Zahl der Studenten	12	26	62	21	79
<u>Kunst und Kultur</u>	7	Ausgaben für Kultur	17	30	53	32	68
<u>Soziale Wohlfahrt</u>	198						
<u>Arbeitsmarktverwaltung²⁾</u>	13	Arbeitslosengeld und Notstandshilfe	34	35	31	48	52
<u>Familienförderung²⁾</u>	44		18	43	39	37	63
<u>Familienbeihilfen</u>	28	anspruchsbegründende Kinder	16	41	43	36	64
Schulfahrten, -bücher	4	Zahl der Schüler	16	40	44	35	65
Karenzurlaubsgeld, Sondernot-							
standshilfe	8	Zahl der Karenzurlaubserinnen	25	47	28	40	60
Geburtenbeihilfen, Wochengeld u.a.	4	Zahl der Kinder 0-1 Jahr	21	46	33	43	57
<u>Sozialhilfe</u>	9	Unteres Einkommensdrittel	100	-	-	100	-
<u>Pensionsversicherung (brutto)</u>	132	Pensionen	46	31	23	63	37
<u>Gesundheitswesen (brutto)</u>	84	Leistungen des Gesundheitswesens	31	33	36	48	52
<u>Wohnbau</u>	14		25	38	37	41	59
<u>Wohnbauförderung (Subventionswert)</u>	12	Geförderte Wohnungen x Größe	19	38	43	34	66
Wohnbeihilfen	2	Wohnbeihilfen	59	40	1	82	18
<u>Verkehr</u>	30		16	33	51	31	69
<u>Straßen</u>	15	Ausgaben für Benzin	9	34	57	23	77
Sonstige (öffentl.) Verkehr	15	Ausgaben für öffentl. Verkehrsmittel	24	32	44	40	60
<u>Öffentliche Dienstleistungen</u>	10	Zahl der Personen	35	33	32	51	49
<u>Heeres- und Kriegsopferversorgung</u>	6	Zahl der Personen	35	33	32	51	49
<u>Landesverteidigung</u>	16	Zahl der Personen	35	33	32	51	49
<u>Staats- und Rechtssicherheit</u>	16	Haushaltseinkommen	16	30	54	30	70
<u>Zinsen für die Staatsschuld</u>	22	Zinserträge	12	23	65	20	80
<u>Sonstige Hoheitsverwaltung</u>	51	Ausgaben der öffentlichen Haushalte	31	33	36	47	53
Insgesamt	518		31	33	36	47	53

1) Bezogen jeweils auf das Haushalts-Nettoeinkommen.

2) Das Karenzurlaubsgeld wurde zur Gänze der Familienförderung zugerechnet.

Quelle: Walterskirchen (1986).

- 6 -

In einer zeitlichen Betrachtung haben auf der Ausgabenseite Sozialausgaben und Zinsenzahlungen stark an Gewicht gewonnen. Auf der Einnahmenseite hat sich das Aufkommen von den Unternehmungen zu den Haushalten verschoben, unabhängig davon, wie "Soziallohn" und Einkommensteuer im einzelnen zugerechnet werden.

2. Wichtigste Einzelergebnisse

Innerhalb des Systems der sozialen Sicherheit ergibt sich bei der Pensionsversicherung im Vergleich zu einer rein versicherungsmathematischen Betrachtung eine Verteilungswirkung zugunsten der Selbständigen inkl. Landwirte, der Bezieher von Ausgleichszulagen, der Frühpensionisten, der Hinterbliebenen, der Frauen (frühere Pensionierung, höhere Lebenserwartung), der Akademiker und der Maturanten.

Die Arbeitslosenversicherung wirkt aufgrund der relativ stärkeren Betroffenheit von Arbeitslosigkeit zugunsten einkommensschwächerer Schichten. So zahlte 1983 das untere Drittel der Arbeitnehmerhaushalte rund 30 % der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung, bezog aber 60 % der Leistungen. Hingegen zahlte das obere Drittel 40 % der Beiträge und bezog nur rund 15 % der Leistungen. Während die Netto-Personeneinkommen zunächst auf eine äußerst schwierige finanzielle Situation der Arbeitslosen hindeuten, stellt sich das Netto-Haushaltseinkommen der Arbeitslosen wesentlich günstiger dar. Die Ursache liegt darin, daß 1983 nur gut ein Viertel der Arbeitslosen Alleinverdiener und nur 15 % der Arbeitslosen Haushaltsvorstände ohne zusätzliches Haushaltseinkommen waren. Seit dem Untersuchungszeitraum sind Ausmaß und Dauer der Arbeitslosigkeit allerdings deutlich angestiegen.

Die Familienförderung verteilt erwartungsgemäß vor allem von kinderlosen zu kinderreichen Familien. Nach Einkommensstufen

betrachtet verteilt sie sich annähernd gleich, sodaß sie auf das Einkommen bezogen deutlich ausgleichend wirkt. Untere Einkommensschichten profitieren stärker von den Leistungen für die Mütter, die oberen von den Leistungen für die Schüler.

Die Ausgaben der öffentlichen Gesundheitsvorsorge stellen primär eine Verteilung von Gesunden zu Kranken und damit von jüngeren zu älteren Personen dar. Im Gegensatz zu den meisten anderen Aufgabenbereichen ergibt sich daneben kein ausgeprägter vertikaler Einkommenseffekt. Dies deshalb, weil die Kosten pro Person nur gering streuen und die Haushaltsgröße mit dem Einkommen wächst. Horizontal ergibt sich allerdings im Wege der Mitversicherung eine Begünstigung von Alleinverdienerhaushalten und kinderreichen Familien. Werden die Ausgaben in Beziehung zu den Beiträgen zur Krankenversicherung gesetzt, ergibt sich ein mäßiger Verteilungseffekt von den oberen zu den unteren Einkommensschichten: Das obere Drittel nimmt rund 40 % der Gesundheitsleistungen in Anspruch, trägt aber 50 % zum Mittelaufkommen bei.

Das System der schulischen Bildung wirkt nach Bildungsstufen unterschiedlich: Je höher die Bildungsstufe, umso mehr kommen die Ausgaben den oberen Einkommensgruppen zugute. Darin bildet sich vor allem eine unterschiedliche Inanspruchnahme der Bildungseinrichtungen ab. Daneben sind in den unteren Einkommensschichten kinderlose Haushalte (Pensionisten, Alleinstehende) überdurchschnittlich vertreten. Die unteren und mittleren Einkommensschichten profitieren am relativ stärksten im Pflicht-, Berufs- und Vorschulbereich, die oberen von weiterführenden Schulen und Universitäten. Gleichzeitig hat allerdings die Nutzung der gebotenen Einrichtungen durch alle Einkommensschichten sehr stark zugenommen. Geschlechtsspezifische und regionale Unterschiede in der Inanspruchnahme der Bildungseinrichtungen sind nicht mehr gegeben. Bezieht man nur die Arbeitnehmerhaushalte in

- 8 -

die Betrachtung ein, verteilen sich die Ausgaben auf unteres, mittleres und oberes Einkommensdrittel bei den Pflichtschulen wie 36 : 35 : 29, bei den weiterführenden Schulen wie 20 : 35 : 45 und bei den Hochschulen wie 15 : 32 : 53. Dieser Verteilung steht eine Relation der Bruttolöhne und -gehälter von 18 : 30 : 52 gegenüber.

Die Ausgaben für Kunst und Kultur verteilen sich auf die Haushalte ähnlich wie jene für Wissenschaft und Forschung, da einkommensstärkere Haushalte die Kultureinrichtungen stärker nützen. Ihr Volumen ist allerdings relativ gering.

Die öffentliche Wohnbauförderung wirkt, bezogen auf die Zahl der Haushalte, stärker zugunsten mittlerer und höherer Einkommensschichten. Diese leben häufiger in geförderten Wohnungen, weil sie eher in der Lage sind, die nötigen Eigenmittel aufzubringen, und sie leben in größeren Wohnungen, sodaß die Förderungsbeträge höher sind. Schließlich sind die Einkommensgrenzen für die Förderung so hoch angesetzt, daß sie praktisch kaum eine Beschränkung darstellen. Nur die Wohnbeihilfen, die zwar wenig Gewicht haben, aber zunehmend an Bedeutung gewinnen, wirken dem entgegen. Damit werden die mittleren und oberen Einkommensgruppen durch die Objektförderung und die unteren zusätzlich durch Subjektförderung und andere Fördersysteme, wie z.B. die Mietzinsbeihilfe, unterstützt. Das Förderniveau ist hoch und kann auch nach dem Wohnbauförderungsgesetz 1984 noch fast zwei Drittel der Baukosten betragen. Trotz der unterschiedlichen Nutzung wirkt die Wohnbauförderung auf das Einkommen bezogen ausgleichend. Dieser Effekt ist noch ausgeprägter, wenn die Ausgaben zu den Steuern der Haushalte in Beziehung gesetzt werden, aus denen sie zweckgebunden finanziert werden (Einkommensteuern). In horizontaler Betrachtung ergibt sich ein sehr starker Verteilungseffekt von Haushalten in Altwohnungen oder -häusern und sonstigen nicht geförderten Objekten zu Haushalten in geförderten Objekten. Wie bei allen finan-

- 9 -

ziellen Förderungen (Wirtschaftsförderung, Sparförderung) ist das Ausmaß der Weitergabe der Förderung in den Preis ebenfalls verteilungsrelevant.

Innerhalb der Verkehrsausgaben wirken die Aufwendungen für Straßenbau und -erhaltung deutlich zugunsten oberer Einkommensgruppen. Unter Einrechnung der zweckgebundenen Abgaben (Mineralölsteuer, KFZ-Steuer) neutralisiert sich allerdings dieser Effekt, während sich gleichzeitig eine Umverteilung von inländischen Haushalten zu ausländischen Straßenbenutzern und zum Güterverkehr zeigt. Die Pro-Kopf-Ausgaben für den öffentlichen Verkehr hingegen verteilen sich etwa gleichmäßig nach Einkommensgruppen. Fahrpreisermäßigungen scheinen am relativ stärksten von mittleren Einkommensgruppen in Anspruch genommen zu werden. Die Ausgaben für den öffentlichen Verkehr bewirken damit eine Verteilung vom oberen zum mittleren und unteren Einkommensdrittel. Unter Vernachlässigung der Finanzierungsseite wirken die Verkehrsausgaben damit insgesamt annähernd verteilungsneutral. In regionaler Betrachtung dürfte der Straßenbau zugunsten des ländlichen Raumes wirken, während der öffentliche Nahverkehr Ballungszentren begünstigt.

Die Zinsausgaben für den inländischen Teil der Staatsschuld fließen zu etwa zwei Drittel dem oberen Einkommensdrittel zu.

Die Öffentlichen Einnahmen betreffen zu mehr als zwei Drittel die privaten Haushalte (Tabelle 5). Diese Zuordnung läßt Überwälzungsvorgänge außer Betracht (formale Inzidenz), rechnet aber die "Soziallohnkomponente" (lohnabhängige Abgaben des Dienstgebers) den privaten Haushalten zu. Unter Berücksichtigung von Detailuntersuchungen zum Steuersystem wurden die einzelnen Steuern wieder auf die verschiedenen Einkommensgruppen aufgeteilt (Tabelle 6). Innerhalb der

- 9 a -

Tabelle 5

VERTEILUNG DER ÖFFENTLICHEN EINNAHMEN AUF PRIVATE HAUSHALTE
UND UNTERNEHMUNGEN 1983

(in Mrd. S)

	Insgesamt	Haushalte	Unternehmungen
<u>Gemeinschaftliche Bundesabgaben</u>			
Umsatzsteuer	103	103	-
Abgaben von alkohol. Getränken	3	3	-
Mineralölsteuer	16	8	8
KFZ-Steuer	3	2	1
Lohnsteuer	77	77	-
Veranlagte Einkommensteuer	25	25	-
Sonstige (Grunderwerbsteuer)	4	-	4
<u>Ausschließliche Bundesabgaben</u>			
Dienstgeberbeiträge zum FLAG	20	20	-
Tabaksteuer	9	9	-
Wohnbauförderungsbeitrag	4	4	-
Vermögensteuer	4	2	2
Körperschaftsteuer	8	-	8
Betriebsabgaben (Zölle, Bundes- gewerbsteuer)	38	-	38
Stempel-, Rechts- und Gerichts- gebühren	6	6	-
<u>Landes (Gemeinde) abgaben</u>			
Grundsteuer	3	2	1
Lohnsummensteuer	6	6	-
Getränksteuer	4	4	-
Gemeinde-Gewerbsteuer	6	-	6
Sonstige (U-Bahn-Abgaben etc.)	5	-	5
<u>Sozialversicherung</u>	148	148	-
<u>Arbeitslosenversicherung</u>	17	17	-
<u>Kammern und Fonds</u>	33	-	33
<u>Diverse Einnahmen (Betriebs- einnahmen, Beteiligungen u.a.)</u>	79	-	79
Insgesamt	621	436	185
Netto-Schuldenaufnahme	79		

Quelle: Walterskirchen (1986).

- 9 b -

Tabelle 6

VERTEILUNG DER ÖFFENTLICHEN EINNAHMEN VON PRIVATEN HAUSHALTEN
NACH EINKOMMENSGRUPPEN 1983

(in %)

	Einnahmen in Mrd. S	unteres	mittleres	oberes	untere	obere
		Einkommensdrittel			Einkommenshälfte	
Lohnsteuer	77	6 1/2	27	66 1/2	18	82
Sozialversicherungsbeiträge	141	9 1/2	30 1/2	60	23	77
Dienstgeberbeiträge zum FLAG	20	7	28 1/2	64 1/2	19	81
Einkommensteuer	25	1	4	95	3	97
Vermögensteuer	2	-	-	100	-	100
Mehrwertsteuer	103	15 1/2	31	53 1/2	29	71
Tabaksteuer	9	18	34	48	35	65
Alkohol- und Biersteuer	3	18	35	47	35	65
Getränkesteuer	4	18	35	47	35	65
Mineralölsteuer	8	9	34	57	23	77
KFZ-Steuer	2	9	34	57	23	77
Wohnbauförderungsbeiträge	4	7	29	64	23	77
Abgeltung gem. FLAG-Änderung	7					
Stempel (Rechts) Gebühren	4					
Grundsteuer	2	19	38	43	34	66
Lohnsummensteuer	6	7	29	64	19	81
ALV-Beitrag	17	10	30	60	23	77
Unfallversicherung	7					
Summe	423	10	28	62	23	77

Quelle: Walterskirchen (1986).

- 10 -

Einkommensbesteuerung wirken Einkommensteuern und Abgaben zur Gesetzlichen Sozialversicherung einander entgegen. Die Vermögensteuer wirkt stark progressiv, die Mehrwertsteuer uneinheitlich und die Verbrauchsteuern auf Genußmittel wirken leicht regressiv. Von den indirekten Steuern verlaufen lediglich die Mineralölsteuer und die KFZ-Steuer progressiv. Insgesamt trägt das untere Einkommensdrittel der Haushalte 10 %, das mittlere 28 % und das obere 62 % zum Steueraufkommen der privaten Haushalte bei.

TEIL II: DIE VERTEILUNG DER EINKOMMEN IN ÖSTERREICH

A. METHODISCHE VORBEMERKUNGEN

Die Wirtschaftstheorie hat sich bisher auf keinen gemeinsamen Einkommensbegriff geeinigt. Der vorliegende Bericht folgt der Vorstellung des Einkommens als "wirtschaftlicher Verfügungsmacht", wie sie etwa der US-amerikanischen Steuerdebatte zugrundeliegt ("comprehensive income taxation"). Für eine exakte Abgrenzung wären allerdings auch eine Reihe von Einkommenskomponenten bzw. einkommensmindernden Faktoren einzubeziehen, deren Erfassung praktisch kaum möglich erscheint (z.B. die Eigenproduktion der privaten Haushalte als Einkommenskomponente bzw. umgekehrt der Teil des privaten Konsums, der der Wiederherstellung der Arbeitskraft dient, als Abzugsposten). Nur der in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung verwendete Einkommensbegriff entspricht grob diesem Konzept, wenn von den praktisch kaum ermittelbaren Komponenten abgesehen wird. Bezüglich der funktionellen Verteilung ist sie daher die geeignetste Grundlage.

Wesentlicher als diese Abweichungen vom Idealkonzept sind in Österreich die praktischen Einschränkungen, die sich beim Versuch einer personellen Zuordnung der Einkommen (Zuordnung nach Personen oder Haushalten) ergeben: Aufgrund statistischer Lücken kann diese Zuordnung nur für die Löhne und Gehälter sowie für die Pensionsbezüge einigermaßen vollständig vorgenommen werden.

Diese Datenlücken führen dazu, daß die Differenzierung der Einkommen im verfügbaren Datenmaterial (Steuerstatistik, Mikrozensus) unterschätzt wird. Dies deshalb, weil sie bei Komponenten auftreten, wo die Streuung der Einkommen relativ hoch ist. Um diese Verzerrung wäre auch die im Folgenden

- 12 -

dargestellte Verteilung der Einkommen nach Personen und Haushalten noch zu korrigieren.

B. DIE FUNKTIONELLE VERTEILUNG DER EINKOMMEN

Die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung unterscheidet in funktioneller Hinsicht im wesentlichen zwischen Einkommen der privaten Haushalte aus Löhnen und Gehältern einerseits und aus Besitz und Unternehmung andererseits. Diese beiden Einkommenskategorien werden dann jeweils weiter unterteilt. Diese Abgrenzung entspricht nur ungenau jener nach sozialen Gruppen, wobei die Überlappung im Lauf der Zeit zugenommen hat. So beziehen unselbständig Beschäftigte zunehmend auch Einkommen aus Besitz (z.B. Zinseinkünfte) oder sonstiger Erwerbstätigkeit (z.B. freiberuflicher Tätigkeit). Laut Lohn- und Einkommensteuerstatistik 1979 (das letzte Jahr, für das eine integrative Aufarbeitung der beiden Statistiken vorliegt) stammte allerdings nur bei jeweils knapp 1 % der Arbeitnehmer und der Pensionisten der Großteil ihrer Einkünfte nicht aus dem Beschäftigungsverhältnis bzw. den Pensionsbezügen. Umgekehrt sind in den Löhnen und Gehältern (zum Teil aufgrund steuerrechtlicher Anreize) auch zunehmend Entgelte für unternehmerische Tätigkeit (Geschäftsführer, mithelfende Familienangehörige) enthalten. So bewirkte etwa der Übergang zur Individualbesteuerung per 1973, daß rund 30.000 bis 40.000 mithelfende Familienangehörige, das sind rund 1 1/2 % der Lohnsteuerpflichtigen, nunmehr zusätzlich als unselbständig beschäftigt aufscheinen.

Dennoch ermöglicht diese Gliederung eine grobe Aussage über soziale Verteilungsrelationen, wenn die Daten um Verschiebungen in der Struktur der Erwerbstätigen bereinigt werden.

1. Die Lohn- und Gehaltseinkommen

Der um Verschiebungen in der Struktur der Erwerbstätigen korrigierte Anteil der Löhne und Gehälter am Volkseinkommen ("bereinigte Lohnquote") hat in den drei Jahrzehnten bis 1985 in einer Bandbreite von rund 4 1/2 Prozentpunkten geschwankt (Tabelle 7). Er erreichte 1970 mit 55,9 % den tiefsten und 1981 mit 60,5 % den höchsten Wert. Nach 1981 ist er rasch gesunken, sodaß er 1985 mit 56,5 % wieder nahe dem untersten Wert lag.

Rund ein Drittel dieser Schwankungen kann auf den Umstand zurückgeführt werden, daß die Löhne im Konjunkturzyklus träger reagieren als die Gewinne: Vergleicht man das durchschnittliche Niveau während der acht Konjunkturzyklen seit 1955, reduziert sich die Bandbreite auf rund 3 Prozentpunkte. Der Durchschnittswert des Zyklus 1980/85 entspricht mit 59,9 % dem Wert der sechziger Jahre, liegt aber unter dem der mittleren und späten siebziger Jahre. Weitere erklärende Faktoren sind für die fünfziger Jahre sowie ab 1982 die ungünstigere Arbeitsmarktsituation (dämpfende Wirkung), für die späten siebziger Jahre und die achtziger Jahre die Zinshausse (dämpfende Wirkung), seit den sechziger Jahren der Anteil von Gastarbeitern (dämpfende Wirkung) sowie die erwähnte formalrechtliche Verschiebung von Unternehmenstätigkeit in unselbständige Erwerbstätigkeit (Geschäftsführer, mithelfende Familienangehörige).

Im internationalen Vergleich liegt die österreichische Lohnquote im Mittelfeld der westlichen Industriestaaten (10 vergleichene Länder).

Für Arbeitnehmer, die den Schwerpunkt ihres Einkommens aus unselbständiger Erwerbstätigkeit bezogen, lag 1979 das steuerlich deklarierte Durchschnittseinkommen bei rund S 122.400, für die Pensionisten in analoger Abgrenzung bei

Tabelle 7

LOHNQUOTE UND KONJUNKTUREINFLÜSSE 1955 - 1985

(in %)

Jahr	Anteil unselbst. Beschäftigter an Erwerbstätigen	Unbereinigte Lohnquote	Bereinigte Lohnquote ¹⁾	Wachstum BIP real in %	Arbeitslosenrate	Bereinigte Lohnquote im Durchschnitt des Konjunkturzyklus
1955	68,28	59,7	59,7	11,5	5,4)
1956	69,27	60,5	59,64	6,2	5,1)
1957	70,03	60,5	58,99	5,8	4,7)
1958	70,45	60,7	58,83	3,7	5,1)
1959	71,05	61,1	58,72	3,1	4,6)
1960	71,64	59,9	57,09	8,6	3,5)
						60,4
1961	72,14	60,4	57,17	5,3	2,7)
1962	72,94	62,1	58,13	2,4	2,7)
1963	73,45	62,3	57,91	4,1	2,9)
1964	74,15	62,9	57,92	6,0	2,7)
						59,34
1965	75,14	64	58,16	3,0	2,7)
1966	76,00	65	58,40	5,1	2,5)
						59,85
1967	76,48	66,3	59,19	2,8	2,7)
1968	76,83	66	58,66	4,1	2,9)
1969	77,44	65,5	57,75	5,5	2,8)
1970	78,12	64	55,94	6,4	2,4)
						59,43
1971	79,26	66,5	57,29	5,1	2,1)
1972	80,49	66,7	56,58	6,2	1,9)
						58,43
1973	82,08	69,4	57,73	4,9	1,6)
1974	82,82	70	57,71	3,9	1,5)
1975	83,24	73,3	60,13	0,4	2,0)
1976	83,68	72,3	58,99	4,6	2,0)
						60,21
1977	84,46	73,6	59,50	4,4	1,8)
1978	84,90	75,8	60,96	0,5	2,1)
1979	85,20	74	59,30	4,7	2,0)
						61,51
1980	85,42	74	59,15	3,0	1,9)
1981	85,67	75,9	60,49	0,1	2,4)
1982	85,84	74,0	58,86	1,1	3,7)
1983	85,92	72,6	57,70	2,1	4,5)
1984	86,13	71,9	57,00	2,0	4,5)
1985	86,44	71,5	56,47	3,0	4,8)
						59,85

1) Basis 1955.

Quelle: WIFO.

- 14 -

rund S 73.000 und für die Gruppe der ausschließlich selbstständig Erwerbstätigen bei rund S 161.500. Die Einkommensteuern entsprachen jeweils 13,9 %, 8,6 % und 36,2 % dieses Einkommens. Insgesamt lag das steuerlich deklarierte Durchschnittseinkommen bei rund S 110.900. Die Einkommensteuern entsprachen 15,3 % dieses Einkommens.

Die steuerlich deklarierten Einkommen der selbstständig Erwerbstätigen streuen deutlich stärker als die der unselbstständig Erwerbstätigen. Im unteren Bereich wirken sich die Fälle mit Nulleinkommen oder negativem Einkommen aus (die zum Teil auf bestimmte Rechtskonstruktionen zurückzuführen sind). Gleichzeitig ist auch im oberen Einkommensbereich die Besetzung bei den selbstständig Erwerbstätigen höher.

Für die Löhne und Gehälter lassen sich seit den frühen fünfziger Jahren drei Phasen unterscheiden (Tabelle 8): Bis Mitte der sechziger Jahre fand eine deutliche Auseinanderentwicklung der Einkommen statt, die mit einer entnivellierenden Lohnpolitik in Verbindung gebracht werden kann. Zwischen 1964 und 1970 kehrte sich der Trend um, sodaß es zu einer leichten Annäherung der Einkommensrelationen sowohl zwischen den Gruppen der Arbeiter und Angestellten als auch innerhalb derselben kam. Seither ist die Entwicklung uneinheitlich: Der Anteilszuwachs im unteren Einkommenszehntel der Beschäftigten bewirkte eine Angleichung der Einkommensrelationen, der im oberen Einkommenszehntel hingegen eine Auseinanderentwicklung. 1984 erzielte die untere Einkommenshälfte 32,3 % der Bezüge.

Das Verhältnis der Erwerbseinkommen von Männern und Frauen liegt weiterhin bei rund 3 : 2. Bereinigt um Unterschiede in der durchschnittlichen Arbeitszeit reduziert sich dieser Abstand auf rund 4 : 3.

Tabelle 8

VERTEILUNG DER EINKOMMEN AUS UNSELBSTÄNDIGER ARBEIT 1953 - 1984

Beschäftigte nach Höhe des Bruttoeinkommens ¹⁾	Einkommensanteile in % des Gesamteinkommens								
	1953	1957	1964	1967	1970	1975	1979	1982	1984
unterstes Zehntel	2,2	1,8	1,8	2,1	2,0	2,2	2,2	2,2	2,3
2. Zehntel	5,0	4,4	4,5	4,9	4,8	4,5	4,4	4,4	4,5
3. Zehntel	6,8	6,4	6,5	6,7	6,6	6,4	6,2	6,1	6,2
4. Zehntel	8,6	7,8	7,6	7,8	7,8	7,6	7,4	7,3	7,4
5. Zehntel	9,7	9,1	8,7	8,8	8,8	8,7	8,4	8,3	8,4
6. Zehntel	10,7	10,0	9,8	9,8	9,9	9,8	9,6	9,4	9,4
7. Zehntel	11,3	11,2	11,1	11,0	11,0	11,1	10,8	10,7	10,7
8. Zehntel	12,4	12,8	12,6	12,5	12,5	12,7	12,5	12,3	12,3
9. Zehntel	14,0	15,0	14,9	14,6	14,8	14,9	15,1	14,9	14,8
oberstes Zehntel	19,3	21,5	22,5	21,8	21,8	22,1	23,4	24,3	24,2

1) Exklusive pragmatisierter Beamter der Gebietskörperschaften.

Quelle: Pichelmann und Suppanz (1984).

2. Die Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit

Die Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit umfassen in der Untergliederung sowohl der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung als auch des Steuerrechts die Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft, aus Gewerbebetrieb und aus freiberuflicher Tätigkeit.

Im Verlauf der letzten zwanzig Jahre haben sich diese drei Einkommenskategorien sehr uneinheitlich entwickelt (Tabelle 9): Der Anteil der Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft am Volkseinkommen ist aufgrund der Abwanderung von Selbständigen kontinuierlich zurückgegangen, sodaß er zwischen Mitte der sechziger Jahre bis Mitte der achtziger Jahre von 8,3 % auf 2,3 % fiel. Der Anteil der persönlichen Einkünfte aus Gewerbebetrieb sank ab den frühen siebziger Jahren und erreichte 1981 mit 7,9 % den tiefsten Wert der betrachteten Periode. Seither ist er wieder angestiegen. Auch hier kommt in dem langjährig fallenden Trend der Rückgang der selbständig Erwerbstätigen zum Ausdruck. Bezieht man die unverteiltten Gewinne der Kapitalgesellschaften ein, ergibt sich allerdings ein ähnlicher Verlauf, wenn auch abgeschwächt. Umgekehrt ist der Anteil der freien Berufe am Volkseinkommen langfristig gestiegen. 1985 lag er mit 2,9 % um rund 30 % höher als 1964.

Die Steuerstatistik gibt für die Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit nur ein unvollständiges Bild, wie aus der Abweichung der Gesamtaggregate zu denen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ersehen werden kann. Am größten ist die Abweichung bei den Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft, wo ein Großteil der Unternehmungen pauschaliert ist. So weist die Einkommensteuerstatistik 1981 mit 2,3 Mrd. S weniger als ein Zehntel des in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung angeführten Wertes aus.

Tabelle 9

EINKOMMEN AUS SELBSTÄNDIGER TÄTIGKEIT 1964 - 1985

(in Mrd. S und in %)

Jahr	Volkseinkommen VEK	Land- und Forstwirtschaft		Gewerbebetrieb		Freie Berufe	
	in Mrd. S	in Mrd. S	in % des VEK	in Mrd. S	in % des VEK	in Mrd. S	in % des VEK
1964	168,08	13,90	8,27	27,99	16,65	3,70	2,20
1965	182,00	12,89	7,08	31,95	17,55	4,17	2,29
1966	197,45	12,36	6,26	34,50	17,47	4,66	2,36
1967	209,66	13,62	6,50	33,58	16,02	4,99	2,38
1968	223,06	12,24	5,49	36,90	16,54	5,73	2,57
1969	245,19	13,45	5,49	37,71	15,38	5,95	2,43
1970	274,91	15,20	5,53	48,39	17,60	6,71	2,44
1971	305,76	13,56	4,43	51,41	16,81	7,08	2,32
1972	346,05	15,84	4,58	49,54	14,32	8,38	2,42
1973	389,68	18,56	4,76	46,50	11,93	9,02	2,31
1974	450,11	18,53	4,12	50,12	11,14	10,29	2,29
1975	482,53	17,45	3,62	52,14	10,81	12,04	2,50
1976	538,45	19,39	3,60	57,86	10,75	13,59	2,52
1977	586,14	18,97	3,24	61,39	10,47	15,28	2,61
1978	623,58	21,52	3,45	57,39	9,20	16,71	2,68
1979	682,18	21,92	3,21	71,80	10,53	17,26	2,53
1980	737,48	24,92	3,38	72,28	9,80	18,61	2,52
1981	776,39	22,91	2,95	61,12	7,87	21,34	2,75
1982	833,65	22,09	2,65	81,88	9,82	22,88	2,74
1983	884,46	21,85	2,47	100,65	11,38	24,69	2,79
1984	940,36	27,22	2,89	110,03	11,70	26,69	2,84
1985	1003,14	23,67	2,34	121,09	12,07	28,61	2,85

Quelle: Österreichisches Statistisches Zentralamt.

Zwischen 1973 und 1983 haben sich die steuerlich deklarierten Einkommen sowohl im Bereich der Land- und Forstwirtschaft als auch bei den freien Berufen und im gewerblichen Bereich auseinanderentwickelt. Bei den Einkünften aus Gewerbebetrieb ist dieses Ergebnis vor allem auf den Anstieg steuerlich geltend gemachter Verluste zurückzuführen. Die Einkommensunterschiede sind im Bereich der (buchführungspflichtigen Betriebe der) Land- und Forstwirtschaft am größten und bei den freiberuflich Tätigen am geringsten.

3. Die Einkommen aus Besitz

Bedeutendste Kategorien innerhalb der Besitzeinkommen sind die Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung sowie die Einkünfte aus Sparzinsen, die 1985 jeweils weit über ein Drittel ausmachten (Tabelle 10). Daneben sind noch die Einkünfte aus Wertpapierbesitz (Dividenden, Zinsen) von Bedeutung, die 1985 etwas mehr als ein Fünftel betragen.

Die Besitzeinkommen sind neben den Einkünften aus freiberuflicher Tätigkeit die einzige Einkommenskategorie, deren Anteil am Volkseinkommen seit Mitte der sechziger Jahre zugenommen hat. Wichtigste einzelne Ursache ist das rasche Wachstum der Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung, die bis 1971 noch negativ waren. Fast ebenso bedeutsam ist der Anstieg der Sparzinsen, die 1982 im Zuge der Zinshausse mit rund 32 Mrd. S einen nominellen Höchstwert erreichten.

Verlässliche Angaben über die Verteilung der Besitzeinkünfte liegen nicht vor. Die Vermögensteuerstatistik legt nahe, daß die Verteilung der Vermögen stärker streut als die der Einkommen. Gleichzeitig nimmt die Sparfähigkeit mit dem Einkommen überproportional zu. Es kann daher davon ausgegangen werden, daß die Besitzeinkommen stärker differenziert sind als die Löhne und Gehälter.

EINKÜNFTE AUS BESITZ LT. VOLKSWIRTSCHAFTLICHER GESAMTRECHNUNG 1965-1985

(in Mio. S und in %)

Jahr	Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung		Einkünfte aus Kapitalvermögen						sonstige Einkünfte		Einkünfte aus Besitz
			Dividenden		Sparzinsen		Wertpapierzinsen		in Mio.S	%	
	in Mio.S	%	in Mio.S	%	in Mio.S	%	in Mio.S	%			in Mio. S
1965	-661	-18,67	889	25,11	1.821	51,44	818	23,11	673	19,01	3.540
1970	-208	- 2,72	1.877	24,56	3.580	46,84	1.508	19,73	886	11,59	7.643
1971	- 16	- 0,17	2.473	26,48	4.200	44,98	1.723	18,45	958	10,26	9.338
1972	+223	1,80	4.252	34,38	4.880	39,46	1.986	16,06	1.026	8,30	12.367
1973	+177	1,39	3.905	30,57	5.600	43,85	2.165	16,95	925	7,24	12.772
1974	+ 35	0,22	4.767	30,19	7.620	48,26	2.353	14,90	1.013	6,42	15.788
1975	+1.132	5,92	4.136	21,63	10.050	52,57	2.710	14,17	1.091	5,71	19.119
1976	+3.268	13,45	4.439	18,28	12.050	49,61	3.260	13,42	1.272	5,24	24.289
1977	+5.761	19,78	5.151	17,68	12.820	44,01	3.810	13,08	1.585	5,44	29.127
1978	+6.889	20,32	6.712	19,80	13.875	40,93	4.519	13,33	1.902	5,61	33.897
1979	+7.394	20,92	5.616	15,89	15.050	42,57	5.370	15,19	1.922	5,44	35.352
1980	+9.038	20,20	6.152	13,75	21.360	47,74	6.108	13,65	2.085	4,66	66.743
1981	+11.195	20,61	6.266	11,53	28.250	52,00	6.624	12,19	1.991	3,66	54.326
1982	+16.875	26,11	6.860	10,61	31.590	48,88	7.188	11,12	2.119	3,28	64.632
1983	+20.120	30,36	8.589	12,96	27.362	41,28	7.977	12,03	2.234	3,37	66.282
1984	+25.351	34,73	8.991	12,32	27.864	38,18	8.284	11,35	2.500	3,43	72.990
1985	+31.920	38,90	9.484	11,56	29.083	35,45	8.764	10,68	2.800	3,41	82.051
Veränderung 1965-1985 in %-punkten	.	+57,57	1.066,82	-13,55	1.597,09	-15,99	1.071,39	-12,43	416,05	-15,60	2.317,82

Quelle: Österreichisches Statistisches Zentralamt.

C. DIE PERSONELLE VERTEILUNG DER EINKOMMEN

1. Die Einkommenssituation der Haushalte

Partielle Aussagen lassen sich aus einzelnen Basisstatistiken ableiten (Abschnitt B). Einzig umfassende Datengrundlage ist die periodische Sondererhebung des Österreichischen Statistischen Zentralamtes im Rahmen des Mikrozensus. Doch auch die aus dem Mikrozensus gewonnenen Daten unterliegen zwei Beschränkungen: Die Einkommensfrage wird für selbständig Erwerbstätige und mithelfende Angehörige nicht gestellt. Gleichzeitig ist die Beantwortungsrate bei den oberen Einkommensgruppen wesentlich niedriger als bei den übrigen. Beide Faktoren wirken in Richtung einer Unterschätzung gegebener Einkommensdifferenzen.

Die Erhebung vom Herbst 1985 ergibt für die Haushalte der unselbständig Beschäftigten ein Medianeinkommen von monatlich knapp 15.000 S (netto, 14 mal) (Tabelle 11). Pro-Kopf ergibt das ein Nettoeinkommen von rund 7.600 S. Haushalte ohne Kinder haben auch bei nur einem Einkommensbezieher ein deutlich höheres Haushaltseinkommen. Bei Haushalten mit Kindern liegt das Medianeinkommen für Angestellte bei rund 10.600 S, für Arbeiter bei rund 7.600 S und für Beamte bei rund 11.200 S. Rund 10 % der Haushalte der unselbständig Beschäftigten haben laut Befragung netto pro Kopf weniger als 4.200 S monatlich zur Verfügung. Bei Arbeitern liegt dieser Anteil mit rund 15 % wesentlich höher, bei öffentlich Bediensteten und Angestellten mit rund 7 % bzw. knapp 5 % darunter. Bei Arbeiterhaushalten mit drei und mehr Kindern beträgt dieser Anteil 14 %, wenn die Frau berufstätig ist, erhöht sich aber auf 62 % für Haushalte, in denen die Frau nicht berufstätig ist.

Die Verteilung der Haushaltseinkommen ist ausgeglichener als die nach Beschäftigten. Hauptursache dafür ist die höhere Erwerbsquote der Frauen in einkommenschwächeren Gruppen. Daraus ergibt sich auch eine ausgeglichene Verteilung des Nettoeinkommens pro Kopf. Zusätzlich spielt hier auch eine

- 17 a -

Tabelle 11

PERSONEN- UND HAUSHALTSEINKOMMEN DER UNSELBSTÄNDIG BESCHÄFTIGTEN 1985

(in S)

Bezeichnung	1.	2.	3.
	Einkommensviertel ^{1) 2)}		
<u>Alle Haushalten</u>			
Netto-Personeneinkommen	7.350	9.610	12.390
Haushaltsnettoeinkommen	10.890	14.940	20.420
Netto-Pro-Kopf-Einkommen ³⁾	5.400	7.560	10.000
<u>Haushaltsnettoeinkommen nach Haushaltstypen</u>			
Zwei-Personen-Haushalte ohne Kinder			
bei 2 Einkommensbeziehern ⁴⁾	17.920	23.290	25.790
bei 1 Einkommensbezieher ⁴⁾	13.440	15.830	21.920
Vier-Personen-Haushalte mit 2 Kindern			
bei 2 Einkommensbeziehern ⁵⁾	16.880	20.430	25.210
bei 1 Einkommensbezieher ⁵⁾	13.890	17.120	21.180
<u>Netto-Pro-Kopf-Einkommen nach Haushaltstypen³⁾</u>			
Zwei-Personen-Haushalte ohne Kinder			
bei 2 Einkommensbeziehern ⁴⁾	10.590	13.590	15.290
bei 1 Einkommensbezieher ⁴⁾	7.640	9.380	12.890
Vier-Personen-Haushalte mit 2 Kindern			
bei 2 Einkommensbeziehern ⁵⁾	6.070	7.260	8.440
bei 1 Einkommensbezieher ⁵⁾	5.080	6.240	7.810

1) Quartilswerte.

2) Jeweils ein Vierzehntel des Jahreseinkommens; inkl. Familienbeihilfe.

3) Gewichtung des zweiten Erwachsenen mit 0,7 und der Kinder je nach Alter zwischen 0,33 und 0,8.

4) Angestellter zwischen 45 und 60 Jahren.

5) Angestellter.

Quelle: ÖStZA, Mikrozensus September 1985.

Rolle, daß die Haushalte mit höherem Einkommen im Durchschnitt größer sind.

Ein internationaler Vergleich der personellen Einkommensverteilung ist derzeit nicht möglich. Mitte der siebziger Jahre ließ sich der Schluß ziehen, daß die Verteilung nach Personen zumindest nicht wesentlich ausgeglichener ist als in den übrigen Industriestaaten.

2. Verdienste in der österreichischen Industrie

Die Rangordnung der einzelnen Industriezweige nach der Höhe der Entlohnung hat sich in den letzten beiden Jahrzehnten wenig verändert. Sie entspricht im wesentlichen der im westeuropäischen Ausland. An der Spitze stehen die Bereiche Erdöl, Bergwerke, Eisenerzeugung und Papiererzeugung. Am unteren Ende der Lohnskala liegen die Bekleidungs-, Leder- und Textilindustrie sowie die papier- und die holzverarbeitende Industrie. Das Verhältnis der Lohnkosten pro Arbeiterstunde zwischen der Erdöl- und der Bekleidungsindustrie liegt bei etwa 3 : 1. In den letzten beiden Jahrzehnten hat der Abstand zwischen den einzelnen Branchen zugenommen. Ein wichtiger Faktor für die Lohnunterschiede sind die freiwilligen Sozialleistungen, insbesondere die Betriebspensionen.

Eine ökonometrische Untersuchung der Lohnunterschiede der Aktiengesellschaften weist die Ertragslage der Unternehmungen, die Region und die Eigentumsverhältnisse als die wesentlichsten einzelnen Bestimmungsfaktoren aus. Auf sie wird fast die Hälfte der Lohnunterschiede zurückgeführt, wobei die Ertragslage in der Erklärung dominiert. Eine überdurchschnittliche Ertragslage wird demnach zu etwa einem Drittel in die Löhne weitergegeben. Mit steigender Agrarquote sinkt die Entlohnung. Multinational tätige Unternehmungen zahlen bei gleicher Ertragslage und vergleichbarem Standort am meisten, gefolgt von verstaatlichten Unternehmungen und Konzernbetrieben der Banken. Die verbleiben-

- 19 -

den Unterschiede werden im wesentlichen auf Qualifikationsgrad, Frauenanteil, Marktstellung, Schwere der Arbeit, Arbeitszeit oder sonstige branchentypische Merkmale zurückgeführt. Die Betriebsgröße hat innerhalb der Aktiengesellschaften wenig Einfluß auf die Entlohnung.

Im internationalen Vergleich waren die Lohnunterschiede für die Industriearbeiter 1978 in den USA und Japan höher, in 8 von 9 verglichenen westeuropäischen Staaten (inkl. Schwedens, der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland) aber geringer.

TEIL III: VERTEILUNGSEFFEKTE WICHTIGER STAATLICHER INTERVENTIONSBEREICHE

III. A. METHODISCHE VORBEMERKUNGEN

Wie die meisten einschlägigen Untersuchungen beschränken sich auch die dem vorliegenden Bericht zugrundeliegenden Teilstudien auf die direkten Effekte staatlichen Handelns auf die Einkommen der privaten Haushalte. Damit sind zwei verteilungsrelevante Vorgänge aus der Betrachtung ausgeschlossen: erstens Rückwirkungen staatlichen Handelns auf den privaten Sektor im Wege allgemeiner Verhaltensänderungen der Haushalte und Unternehmungen sowie zweitens Überwälzungsvorgänge.

Diese Rückwirkungen staatlichen Handelns auf den privaten Sektor finden derzeit in der internationalen wirtschaftspolitischen Diskussion vor allem in einer kritischen Perspektive Beachtung: Im Zusammenhang mit Steuern wird versucht, über die bloße Wirkung des Einkommensentzuges hinausgehende Produktionsverluste ("deadweight losses") zu quantifizieren. Bei einzelnen Sozialtransfers werden mögliche negative Rückwirkungen auf den Arbeitsanreiz ("poverty trap") betont. Für die vorliegende Fragestellung ist allerdings der Blickwinkel zu erweitern. Grundsätzlich sind für alle Ausgaben und Einnahmen die verteilungsrelevanten Effekte auf Wachstum und Beschäftigung einzubeziehen. Dabei mag Realtransfers (Bildung, Gesundheit, Wohnbau) besondere Bedeutung zukommen.

Gewisse Überwälzungsvorgänge sind sowohl für die Steuern als auch für die öffentlichen Ausgaben immer gegeben, wie sich theoretisch zeigen läßt. Bei den Steuern könnte der wichtigste Faktor das Ausmaß und die konkrete Ausgestaltung der Überwälzung der Unternehmensbesteuerung sein. Bei den Ausgaben sollte diese Frage vor allem für jene Leistungen von Bedeutung sein, die alternativ auch privat angeboten werden könnten.

- 21 -

Der Verteilungseffekt von Rückwirkungen im Wege von Verhaltensveränderungen des privaten Sektors ist zunächst offen. Steuerliche Überwälzungsvorgänge sollten zumindest für den Bereich der Unternehmensbesteuerung die Progressivität der Einkommens- und Vermögensbesteuerung überschätzen, da sie dann in der Wirkung eher den indirekten Steuern gleichkommen dürften.

Ergänzend ist zur Interpretation der Ergebnisse anzumerken, daß die oben erwähnten Lücken in den Einkommensdaten dazu führen, daß die Progressivität des Steuersystems überschätzt wird. Umgekehrt bewirken diese Lücken gleichzeitig eine Unterschätzung der ausgleichenden Wirkung der Ausgaben- seite. Dies folgt daraus, daß bei vollständiger Erfassung der Einkommen Steuern und Transfers jeweils auf eine stärker differenzierte Ausgangsverteilung zu beziehen wären. In einer Saldenbetrachtung, wie sie der zusammenfassenden Gegenüberstellung von Bruttoeinkommen und Endeinkommen nach Haushaltsdritteln zugrundeliegt, sollte dieser verzerrende Effekt allerdings weitgehend wegfallen.

Steuerliche Begünstigungen werden im folgenden nicht als Transfers ("tax expenditures"), sondern als Einnahmenver- zichte behandelt. Damit würden die öffentlichen Aufwendungen für die einzelnen Aufgabenbereiche allerdings unterschätzt. Soweit möglich, werden daher auch diese Steuerverzichte ergänzend dargestellt. Eine Zurechnung der als "Gemein- kosten" aufzufassenden Ausgaben für allgemeine Verwaltung nach Aufgabenbereichen wurde hingegen nicht unternommen.

III.B VERTEILUNGSEFFEKTE DER STEUERN UND SOZIALABGABEN

1. Internationaler Vergleich

Österreich liegt bezüglich der Abgabenbelastung im oberen Drittel der westlichen Industriestaaten, obwohl die Abgabenquote in den letzten eineinhalb Jahrzehnten vergleichsweise wenig angestiegen ist (Tabelle 12). Charakteristisch für das österreichische Abgabensystem ist, daß es sich in relativ geringem Maß auf die Besteuerung von Einkommen und Vermögen stützt, während Steuern auf Güter und Dienstleistungen und die Sozialabgaben überdurchschnittliche Bedeutung haben.

Bezüglich der Verteilungswirkung liegen nur wenige ausländische Aufarbeitungen vor. Eine 1984 publizierte OECD-Studie kommt zu dem Schluß, daß von vier verglichenen Staaten (USA, Großbritannien, Kanada und Schweden) nur das schwedische Steuersystem eine stärker ausgleichende Verteilungswirkung hat. In den anderen drei Staaten ist es annähernd proportional, weil der Progressiveffekt der Einkommensteuer von den Wirkungen der indirekten Steuern und der Sozialversicherungsbeiträge kompensiert wird.

Bezüglich des Progressionsverlaufes des Einkommensteuertarifes liegt Österreich im Mittelfeld von 16 verglichenen westlichen Industriestaaten (Tabelle 2). Einen wesentlich progressiveren Belastungsverlauf im oberen Einkommensbereich haben Schweden, Belgien, Niederlande, Italien, Irland und Frankreich. In diesen Ländern kommen die Spitzensteuersätze bereits bei einem Einkommen zur Anwendung, bei dem in Österreich der Grenzsteuersatz noch mindestens um 10 Prozentpunkte niedriger liegt. Wesentlich milder als in Österreich verläuft die Steuerbelastung im oberen Einkommensbereich nur in der Schweiz und in den USA, wo die Spitzensteuersätze 1985 um 18 bzw. 12 Prozentpunkte niedriger lagen.

DIE STRUKTUR DER ÖSTERREICHISCHEN STEUERQUOTE IM INTERNATIONALEN VERGLEICH 1984

Land ¹⁾	Steuerkategorien in Prozent des Bruttoinlandsproduktes						
	Steuern auf das Einkommen	Beiträge zur Gesetzlichen Sozialver- sicherung ²⁾	Steuern auf das Vermögen	Steuern auf Güter und Dienst- leistungen ³⁾	Steuerquote ⁴⁾		
					1970	1984	Veränderung 1984/ 1970 in %-punkten
Schweden	21,3	13,2	0,8	12,7	40,2	50,5	+ 10,3
Dänemark	27,0	1,9	2,0	16,9	40,4	48,0	+ 7,6
Belgien	19,2	15,1	0,8	11,6	35,2	46,7	+ 11,5
Norwegen	18,6	9,9	0,8	16,8	39,2	46,4	+ 7,2
Niederlande	12,1	20,2	1,5	11,6	37,8	45,5	+ 7,7
Frankreich	7,9	19,8	2,0	13,1	35,6	45,5	+ 9,9
Österreich	10,7	13,3	1,1	13,9	35,7	42,0	+ 6,3
Luxemburg	17,8	10,8	2,4	10,1	29,9	41,4	+ 11,5
Italien	14,9	14,0	1,2	10,7	27,9	41,2	+ 13,3
Irland	13,4	5,7	1,5	17,8	31,2	39,4	+ 8,2
Großbritannien	14,7	6,7	4,7	11,7	37,2	38,5	+ 1,3
BRD	12,6	13,7	1,2	10,2	32,9	37,7	+ 4,8
Finnland	18,0	3,1	1,0	13,7	31,6	36,0	+ 4,4
Griechenland	6,3	12,3	0,9	15,2	24,3	35,2	+ 10,9
Kanada	14,6	4,3	3,3	11,0	32,0	33,7	+ 1,7
Schweiz	13,4	10,2	2,5	6,1	23,8	32,2	+ 8,4
Portugal	7,8	8,3	0,6	14,0	23,1	32,0	+ 8,9
Australien	16,8	-	2,5	10,1	24,9	31,2	+ 6,3
Neuseeland	20,4	-	2,3	8,4	26,7	31,0	+ 4,3
USA	12,3	8,4	3,0	5,3	29,8	29,0	- 0,8
Spanien	7,9	11,7	1,1	7,2	17,2	28,4	+ 11,2
Japan	12,5	8,1	2,6	4,1	15,6	27,4	+ 11,8
Türkei	7,9	0,8	0,8	4,8	17,7	14,4	- 3,3

1) Reihung nach Höhe der Steuerquote im Jahr 1984.

2) Inklusive sonstiger lohnabhängiger Abgaben des Dienstgebers.

3) Inklusive nicht zugeordneter Steuern mit einem Anteil von 0,5 Prozentpunkten für Österreich.

4) Rundungsdifferenzen.

Quelle: OECD, Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965-1985; Paris 1986.

Für einen Vergleich des effektiven Progressionsverlaufes müßte allerdings auch die jeweilige Bedeutung steuerlicher Ausnahmeregelungen einbezogen werden. Entsprechende Aufarbeitungen liegen nicht vor. Für die Einkommensbesteuerung deutet eine Gegenüberstellung von Steuersätzen und effektivem Steueraufkommen auf ein relativ hohes Maß an Tarifaushöhlung in Österreich hin (Tabelle 13). Allerdings ist vor allem im unteren Einkommensbereich zu beachten, daß systematisch motivierte Ausnahmeregelungen (pauschalierte Werbungskosten, Sonderausgaben und Absetzbeträge) große Bedeutung haben und insofern den internationalen Vergleich verzerren müssen. Im Subventionsbericht der Bundesregierung werden die Verzichte aus Ausnahmeregelungen für alle Bundesabgaben für 1983 bei der gewählten Begriffsabgrenzung mit insgesamt rund 93 Mrd. S brutto angesetzt, was etwa einem Drittel der tatsächlichen Steuereinnahmen entspricht.

Für einen Arbeitnehmer mit Durchschnittseinkommen sind die Lohnabzüge im internationalen Vergleich auch dann gering, wenn keine besonderen Steuerbegünstigungen in Anspruch genommen werden (Tabelle 14).

2. Steuern und Abgaben vom Einkommen und Vermögen

Die Steuern vom Einkommen sind das klassische Instrument der Verteilungspolitik über das Steuersystem. Sie umfassen die Einkommensteuern (Lohnsteuer, (veranlagte) Einkommensteuer, Kapitalertragsteuer), die Körperschaftsteuer und die Gewerbebeitragsteuer. Die Lohnsteuer erfaßt die Arbeitseinkünfte unselbständig Erwerbstätiger. Die Einkommensteuer besteuert im wesentlichen die Einkommen aus Unternehmenstätigkeit (Gewerbebetrieb, Land- und Forstwirtschaft und freiberufliche Tätigkeit) sowie aus Vermögensbesitz (Finanzvermögen, Sachvermögen). Die Körperschaftsteuer besteuert die Einkommen juristischer Personen, mit Steuersätzen zwischen 30 % und 55 %. Der Spitzensatz wird bei einem Jahresbruttoeinkommen von 1,1 Mio. S erreicht, somit etwas früher als bei der Einkommensteuer. Auf Ausschüttungen kommt formal jeweils der

EINKOMMENSTEUERTARIF IM INTERNATIONALEN VERGLEICH 1985¹⁾

Staat ²⁾	Eingangsteuersatz		Ent- sprechende Steuer- belastung (vor AB) in Öster- reich (%)	Spitzensteuersatz		Ent- sprechen- der Grenz- steuer- satz in Österreich (%)	Effektive Steuerbe- lastung ⁴⁾
	reicht bis zu steuerpfl. Einkommen von 1000 S ³⁾	(%)		beginnt bei steuerpfl. Einkommen von 1000 S ³⁾	(%)		
Schweden	168,7	34	28,3	843,3	80	58	21,3
Belgien	35,0	0,3	21,0	1393,7	76,32 ⁵⁾	60	19,2
Niederlande	58,2	16	21,8	1389,8	72	60	12,1
Italien	131,0	31,28	26,1	5956,5	70,67	62	14,9
Japan	43,4	10,5 ⁶⁾	21,0	6944,8	70 ⁶⁾	62	12,5
Frankreich	35,7	5 ⁷⁾	21,0	526,9	65 ⁷⁾	58	7,9
Dänemark	217,3	39,4	31,2	356,5	64,6	55	27,0
Norwegen	101,0	26	24,1	596,3	63	58	18,6
Österreich	50,0	21	21,0	1500,0	62	62	10,7
Großbrit.	431,0	30	41,8	1069,5	60	60	14,7
BRD	126,5	22	25,9	913,6	56	58	12,6
Kanada	19,6	8,8	21,0	942,8	50,32	58	14,6
USA	73,2	11 ⁸⁾	22,9	1761,1	50 ⁸⁾	62	12,3
Schweiz	25,3	5,9	21,0	3572,1	42,7	62	13,4

- 1) Grundtarif 1985 für Alleinstehende, sofern es verschiedene Tarife nach dem Familienstand gibt; seither mehrfache Änderungen in der Tarifstruktur.
- 2) Reihung nach Höhe des Spitzensteuersatzes.
- 3) Umrechnung der Landeswährungen in S erfolgte über Devisenmittelkurse 1985.
- 4) Steuern auf das Einkommen in % des Bruttoinlandsproduktes im Jahr 1984.
- 5) Plafond für Gesamtbelastung 71,55 % des Einkommens.
- 6) Nur Zentralstaat; inkl. der von den Präfekturen und Gemeinden eingehobenen Einkommensteuer beträgt der Spitzensteuersatz 88 %. Der Plafond für die Gesamtbelastung liegt bei 80 % des Einkommens.
- 7) Ermäßigung um 5 % der Steuerbeträge bis 26 900 FF (rd. 62 000 S); Erhöhung um 3 % der Steuerbeträge ab 32 800 FF (rd. 75 500 S).
- 8) Nur Zentralstaat (Bund).

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Informationsdienst zur Finanzpolitik des Auslandes, Bonn 1986; OECD, Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965-1985, Paris 1986; Berechnungen BMF.

LOHNSTEUER UND SOZIALABGABEN EINES ARBEITNEHMERS MIT
DURCHSCHNITTSEINKOMMEN IM INTERNATIONALEN VERGLEICH 1984 ¹⁾

Staat ²⁾	Abgaben in Prozent des Bruttoeinkommens		
	Lohnsteuer	Sozialabgaben	Gesamtabgaben
Dänemark	39,6	6,2	45,8
Niederlande	11,8	27,4	39,2
Schweden	36,1	-	36,1
BRD	17,6	16,8	34,4
Irland	25,9	8,5	34,4
Belgien	21,4	12,1	33,5
Finnland	30,0	3,3	33,3
Norwegen	23,3	9,7	33,0
Großbritannien	22,1	9,0	31,1
USA	22,9	6,7	29,6
Luxemburg	17,3	12,2	29,5
Neuseeland	27,4	-	27,4
Italien	17,4	9,5	26,9
Österreich	9,7	15,9	25,6
Australien	21,9	1,0	22,9
Kanada	18,9	3,8	22,7
Frankreich	7,7	14,8	22,5
Schweiz	11,5	10,3	21,8
Spanien	13,4	6,0	19,4
Portugal	7,1	11,5	18,6
Japan	8,7	7,0	15,7

1) Modellrechnung für einen alleinstehenden Arbeiter; ohne Inanspruchnahme individueller Steuerbegünstigungen.

2) Reihung der Staaten nach Gesamtabgabenbelastung.

Quelle: OECD, The Tax Benefit Position of Production Workers; Paris 1985.

- 24 -

halbe Satz zur Anwendung, wobei die effektive Steuerbelastung in der Regel höher liegt ("Schatteneffekt"). Die Gewerbeertragsteuer wird zusätzlich zur Einkommen- und Körperschaftsteuer auf den Gewerbeertrag erhoben. Bis 1985 wurde auch das Gewerbekapital besteuert. Für Einzelunternehmen und Personengesellschaften sind Freibeträge vorgesehen. Die Gewerbesteuer beträgt inklusive der Kammerumlagen der Bundeswirtschaftskammer und der Länderkammern rund 17 % des Gewerbeertrages.

Weitaus wichtigste einkommensabhängige Abgaben sind die Beiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung. Daneben wird noch eine Reihe kleinerer Abgaben erhoben (Arbeitnehmer: Wohnbauförderungsbeitrag und Arbeiterkammerumlage; Arbeitgeber: Beitrag zum Familienlastenausgleichsfonds, Lohnsummensteuer, Wohnbauförderungsbeitrag und Beitrag zum Insolvenzentgeltsicherungsfonds).

Die Vermögensbesteuerung umfaßt eine Reihe von Einzelsteuern, von denen die Vermögensteuer i.e.S. und die Grundsteuer die bedeutendsten sind. Sie betreffen Unternehmungen und private Haushalte.

Die Steuern vom Einkommen sind seit Mitte der siebziger Jahre trotz ihres Progressivcharakters nur parallel mit der Gesamtwirtschaft gewachsen. Die Einkommensbelastung ist daher in etwa konstant geblieben. Hingegen hat sich die Struktur dieser Steuern kontinuierlich verschoben (Tabelle 15). Damit liegt der Aufkommensbeitrag der Lohn- und Gehaltseinkommen derzeit um etwa die Hälfte höher als noch vor eineinhalb Jahrzehnten. Umgekehrt ist die Besteuerung der Nicht-Lohneinkommen entsprechend gesunken. Besonders stark fiel der Anteil der Gewerbesteuer ab.

Die Beiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung und die sonstigen lohnabhängigen Abgaben haben, ähnlich wie im west-

DIE STRUKTUR DER STEUERN AUF DAS EINKOMMEN 1970 - 1984

(in Mio. S und in %)

Jahr	Steuern auf die Einkommen insgesamt ¹⁾		Steuern auf Lohn- einkommen der privaten Haushalte ^{2) 3) 4)}		Steuern auf sonstige Einkommen der privaten Haushalte ²⁾		Steuern auf Erträge der Körperschaften ^{2) 3)}	
	in Mio. S	in %	in Mio. S	in %	in Mio. S	in %	in Mio. S	in %
1970	32.177	100	13.703	42,6	12.716	39,5	5.600	17,4
1971	37.158	100	16.267	43,8	14.500	39,0	6.259	16,8
1972	44.724	100	20.025	44,8	17.561	39,3	6.918	15,5
1973	50.434	100	22.995	45,6	20.742	41,1	6.464	12,8
1974	62.540	100	29.566	47,3	23.760	38,0	8.888	14,2
1975	63.265	100	29.279	46,3	23.112	36,5	10.499	16,6
1976	67.278	100	35.393	52,6	22.379	33,3	9.139	13,6
1977	75.991	100	42.377	55,8	23.225	30,6	10.227	13,5
1978	89.756	100	54.472	60,7	24.224	27,0	10.886	12,1
1979	95.813	100	57.473	60,0	25.706	26,8	12.459	13,0
1980	104.897	100	63.660	60,7	27.519	26,2	13.544	12,9
1981	116.035	100	72.084	62,1	29.807	25,7	13.959	12,0
1982	118.214	100	74.675	63,2	30.870	26,1	12.478	10,6
1983	121.904	100	77.409	63,5	30.939	25,4	13.369	11,0
1984	132.167	100	84.231	63,7	32.790	24,8	14.956	11,3

1) Inkl. der nicht zurechenbaren Steuern.

2) Steuern lt. volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung; d.h. einschließlich der Erstattungs- und Abgeltungsbeträge für Hausstandsgründungen, Mietzinsbeihilfen, Bauspar- und Investitionsprämien.

3) Einschließlich aller bis 1972 eingehobenen Zuschläge.

4) Inkl. Lohnsteueraufkommen der Pensionisten.

Quelle: Österreichisches Statistisches Zentralamt; zitiert nach: OECD, Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965 - 1985, Paris 1986.

- 25 -

lichen Ausland allgemein, längerfristig rascher zugenommen als dem gesamtwirtschaftlichen Wachstum entsprach. Diese Zunahme war für die Anteile des Dienstgebers etwas ausgeprägter als für jene des Dienstnehmers.

Die Steuern auf das Vermögen der Unternehmungen und Haushalte lagen über die letzten zehn Jahre bei knapp 1 % des Bruttoinlandsproduktes, sodaß ihr Anteil am Steueraufkommen langfristig zurückgegangen ist.

Aussagen zur Verteilungswirkung der Einkommensbesteuerung leiden an dem gravierenden Mangel, daß für die einzelnen Aggregate der Nicht-Lohneinkommen durchwegs keine verlässlichen Daten existieren. Die dadurch erzwungene weitgehende Beschränkung auf die Lohneinkommen führt dazu, daß die Progressivität der Einkommensbesteuerung überschätzt wird. Die folgenden Überlegungen schließen ferner Überwälzungsvorgänge aus der Betrachtung aus, was die Progressivität ebenfalls überschätzen muß.

Die beobachtete Verschiebung der Besteuerung der einzelnen Einkommenskomponenten über die letzten eineinhalb Jahrzehnte hat im wesentlichen zwei Ursachen: eine Verschiebung in der Struktur der Erwerbstätigen und eine Verengung der effektiven Besteuerungsgrundlage bei den Ertragsteuern (veranlagte Einkommensteuer, Gewerbesteuer, Körperschaftsteuer).

So hat in den letzten eineinhalb Jahrzehnten die Zahl der unselbständig Beschäftigten um etwa 15 % zugenommen, jene der selbständig Beschäftigten dagegen um mehr als ein Drittel abgenommen. Neben der Abwanderung aus der Landwirtschaft und dem Kleingewerbe waren dafür auch steuerrechtliche Gründe maßgeblich. Wichtigste Faktoren sind die mit der Einführung der Individualbesteuerung per 1973 verbundene steuerliche Anerkennung von Familiendienstverhältnissen (damit Ausnutzung des progressionsmindernden Effektes von "Einkommenssplitting") sowie die zunehmende Bedeutung der Rechtsform der Gesellschaft mit beschränkter

Haftung (Einpersonen- oder Familienunternehmungen mit Gesellschafter als geschäftsführendem Dienstnehmer).

In der Vergangenheit ist aber auch die Relation aus steuerlichen und wirtschaftlichen Einkommen aus Besitz und Unternehmung (letztere laut Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung) deutlich gesunken. Während sie in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre noch fast 75 % betrug, lag sie in der ersten Hälfte der achtziger Jahre nur mehr zwischen 61 % und 70 %. Damit sank trotz der progressiv angelegten Tarifstruktur der Ertragssteuern deren Relation zu den wirtschaftlichen Einkommen aus Besitz und Unternehmung von durchschnittlich 20,2 % in der ersten Hälfte der siebziger Jahre auf durchschnittlich 16,5 % in der ersten Hälfte der achtziger Jahre. Nur ein Teil dieser Entwicklung ist aus Unterschieden in der Begriffsabgrenzung zwischen Steuerrecht und volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung erklärbar. Hauptsächliche Ursachen sind die erhöhte Inanspruchnahme steuerlicher Spar- und Investitionsbegünstigungen und der rasche Anstieg der Zins-einkünfte, die de iure oder de facto keiner Besteuerung unterzogen werden. Damit hat sich die Abgabenlast von den Unternehmungen zu den Haushalten und von den Besitzeinkommen zu den Arbeitseinkommen verschoben.

Eine personelle Verknüpfung der einzelnen Steuern vom Einkommen liegt nicht vor. Da aber der Anteil der Einkünfte aus Gewerbebetrieb und Kapitalvermögen mit dem Einkommen zunimmt, dürften Körperschaft- und Gewerbesteuer progressiv auf die persönlichen Einkommen wirken.

Für die Nicht-Selbständigen-Haushalte ergibt sich bei den Lohnabzügen (Lohnsteuer, Beiträge zur Gesetzlichen Sozialversicherung und Nebenabgaben) weiterhin ein progressiver Belastungsverlauf (Tabelle 16). Auf Personenebene ist diese Progressivität erwartungsgemäß ausschließlich auf die Lohnsteuer zurückzuführen. Auf Haushaltsebene ergibt sich vor

- 26 a -

Tabelle 16

ANTEIL DER DIREKTEN UND INDIREKTEN STEUERN AM
BRUTTO-HAUSHALTSEINKOMMEN NACH EINKOMMENSSTUFEN 1983¹⁾

(in S und in %))

Einkommensstufen in S ²⁾	Lohn- steuer	Sozial- abgaben	indirekte Steuern	Zusam- men
	in % des Bruttoeinkommens			
bis 5.000	0,2	5,6	24,9 ³⁾	30,7
" 7.000	0,5	3,7	14,8 ³⁾	19,0
" 9.000	3,5	5,1	12,2	20,8
" 12.000	6,1	8,2	12,2	26,6
" 15.000	8,7	10,3	12,0	31,1
" 18.000	10,4	11,2	13,0	34,6
" 21.000	9,8	10,8	13,3	33,9
" 24.000	11,6	11,3	12,6	35,5
" 27.000	11,1	11,8	12,6	35,5
" 30.000	12,1	11,7	12,5	36,3
" 33.000	12,1	11,9	12,5	36,5
" 36.000	13,0	11,7	12,1	36,8
" 40.000	13,1	12,0	10,9	36,0
" 45.000	13,3	11,7	10,6	35,6
" 60.000	15,3	10,9	10,8	37,0
60.000 und mehr	20,4	9,1	10,9	40,4
durchschnittlich	11,2	10,7	12,2	34,1

1) Exkl. Selbständigen-Haushalte und exkl. Vermögensbesteuerung.

2) Monatliches Brutto-Haushaltseinkommen, 14 mal.

3) Aufgrund der Bedeutung der Transferzahlungen sind in den untersten Einkommensklassen die Bruttoeinkommen deutlich niedriger als die Nettoeinkommen. Die Steuerbelastung für das unterste Fünftel der Einkommensbezieher wird daher in dieser Darstellung überzeichnet.

Quelle: ÖStZA, WIFO; zit. nach Guger (1986).

allem aufgrund des Umstandes, daß Pensionisten in den unteren Einkommenstufen überdurchschnittlich vertreten sind, auch bei den Sozialabgaben bis zum Durchschnittseinkommen ein progressiver und dann ein annähernd proportionaler Verlauf. Die pauschalierten steuerlichen Ausnahmeregelungen (Werbungskosten, Sonderausgaben, Absetzbeträge) wirken progressiv, die gruppen- oder personenspezifischen hingegen regressiv. Insgesamt nahmen 1982 41 % aller Lohnsteuerpflichtigen spezifische Ausnahmeregelungen in Anspruch. Das sind rund 60 % mehr Personen als 1976. Die Steuerersparnis betrug dabei für die Lohnsteuerpflichtigen mit durchschnittlichem Einkommen rund 3,5 % des Bruttoeinkommens, für jene mit doppeltem Durchschnittseinkommen rund 5,7 %. Dieser Regressiveffekt wird allerdings durch die pauschalierten Ausnahmeregelungen überkompensiert. Die übrigen Abgaben verlaufen bis zum Erreichen der jeweiligen Höchstbeitragsgrundlagen proportional und dann regressiv. Rund 30 % der Angestellten, aber nur 3 % der Arbeiter beziehen ein Einkommen, das über der Höchstbeitragsgrundlage zur Pensionsversicherung liegt. Für rund zwei Drittel der unselbständig Erwerbstätigen (ohne Teilzeitbeschäftigte und Lehrlinge) übersteigen diese Abgaben die Lohnsteuerleistung. Unter Berücksichtigung der Lohnsteuerminderung, die sich durch die steuerliche Abzugsfähigkeit dieser Abgaben ergibt, nimmt die tatsächliche Beitragsleistung im Ausmaß des jeweiligen Grenzsteuersatzes ab.

Die Lohnsteuerquote (Lohnsteuer in Prozent der volkswirtschaftlichen Lohn- und Gehaltssumme) stieg in den letzten eineinhalb Jahrzehnten um rund 4 Prozentpunkte. Diese Zunahme erklärt sich zur Hälfte aus steuerrechtlichen Änderungen (Neuregelung des Bausparens, der Familienförderung und der Hausstandsgründung). Die andere Hälfte kann unter Berücksichtigung des starken Anstiegs der Inanspruchnahme personenbezogener oder gruppenspezifischer Ausnahmeregelungen auf den Umstand zurückgeführt werden, daß die Realeinkommen zuge-

- 28 -

nommen haben (Progressionseffekt). Eine "Inflationsbesteuerung" ist in einer mehrjährigen Betrachtung nicht gegeben. Für die unteren Einkommensgruppen ist die Belastung sogar gesunken.

Für die Vermögensteuer läßt eine Verknüpfung der Leistung von Vermögen- und Einkommensteuer für 1983 erkennen, daß weiterhin nur die obersten Einkommenskategorien effektiv der Besteuerung unterliegen. Damit wirkt sie auf das Einkommen bezogen progressiv. Ein großer Teil der Vermögensteuerleistung betrifft allerdings den Unternehmenssektor.

3. Steuern auf Güter und Dienstleistungen

Steuern auf Güter und Dienstleistungen umfassen Verbrauch- und Verkehrsteuern, Zölle, Stempel- und Rechtsgebühren. Weitaus größtes Gewicht hat mit einem Anteil von fast zwei Drittel die Mehrwertsteuer. Daneben ist die Besteuerung von Genußmitteln und von Mineralölen von Bedeutung.

Steuern auf Güter und Dienstleistungen wirken im allgemeinen regressiv, da die Konsumneigung mit dem Einkommen abnimmt. In Österreich ist allerdings die Satzendifferenzierung bei der Mehrwertsteuer besonders ausgeprägt. Da dabei soziale Gesichtspunkte berücksichtigt werden (niedrige Besteuerung von Nahrungsmitteln, erhöhter Steuersatz für bestimmte Güter des gehobenen Bedarfs), kommt ein gewisser Kompensationseffekt zum Tragen. Die Anhebung der Energiebesteuerung in den Jahren 1981 und 1984, die Erhöhung des ermäßigten Steuersatzes 1984 sowie die Beschränkung des erhöhten Steuersatzes auf Fahrzeuge 1987 haben diesen Kompensationseffekt allerdings nach 1976 wieder abgeschwächt. Insgesamt hat die Mehrwertsteuer nach Berechnungen des Österreichischen Statistischen Zentralamtes je nach Verbrauchsgruppen sehr unterschiedliche Verteilungseffekte (Tabelle 17): Der in den

ANTEIL DER MEHRWERTSTEUER NACH VERBRAUCHSGRUPPEN UND EINKOMMENSSTUFEN
AN DEN KONSUMAusGABEN 1984

(in %)

Einkommensstufen monatliche Netto- Haushaltseinkommen 1983	Nahrungs- mittel, Getränke, Tabak	Bekleidung, Schuhe	Wohnungs- nutzung, Heizung und Be- leuchtung	Einrichtung, Hausrat, Haushalts- führung	Gesundheit	Verkehr, Nach- richten	Bildung, Unter- haltung	Sonstiges	Privater Konsum insgesamt	
									Stand	Zunahme ge- gen 1983 in %punkten
bis 5.000	10,0	16,5	10,0	15,6	7,0	12,4	10,2	7,1	10,7	1,7
bis 10.000	10,0	16,5	10,9	15,7	7,7	9,2	13,2	9,1	11,2	1,7
bis 16.000	10,4	16,5	10,5	16,0	7,7	13,5	12,3	10,3	12,0	1,6
bis 23.000	10,4	16,5	9,2	16,1	7,8	14,9	13,0	10,2	12,1	1,7
bis 30.000	10,5	16,5	8,6	16,1	7,8	15,0	13,0	10,4	12,0	1,6
bis 40.000	10,6	16,5	8,5	16,1	7,8	15,7	13,7	11,2	12,6	1,6
40.000 u. mehr	10,5	16,5	6,3	15,9	7,8	15,9	15,7	11,0	12,2	1,2
ohne Einkommens- angabe, Selb- ständige	10,1	16,5	8,9	15,6	7,7	13,2	13,3	10,7	11,6	1,6
alle Einkommens- stufen	10,4	16,5	9,1	16,0	7,8	14,7	13,4	10,5	12,0	1,6

Quelle: ÖStZA, WIFO; zitiert nach Guger (1986).

- 29 -

Konsumausgaben enthaltene Mehrwertsteueranteil ist für Nahrungsmittel, Getränke, Bekleidung, Gesundheit sowie Einrichtung und Hausrat weitgehend unabhängig vom Einkommen. Hingegen sinkt er mit steigendem Einkommen bei den Ausgaben für Wohnungsnutzung und Energie, sodaß hier eine ausgeprägte Regressivwirkung zum Tragen kommt. Umgekehrt steigt er für die Verbrauchsgruppen Verkehr sowie Bildung und Unterhaltung. Insgesamt nimmt der in den Konsumausgaben enthaltene Mehrwertsteueranteil mit dem Einkommen sogar zu. Im Durchschnitt betrug er 1984 12 %. Allerdings wird mit steigendem Einkommen gleichzeitig ein geringerer Teil davon überhaupt ausgegeben. Bezogen auf das Bruttoeinkommen reicht damit die Satzendifferenzierung der Mehrwertsteuer nicht aus, um über das unterste und oberste Einkommensintervall einen Regressiveffekt zu vermeiden. Die Streuung der Einkommensbelastung ist allerdings mit etwa 4 Prozentpunkten im Vergleich zu den Einkommensteuern gering und der Kurvenverlauf ist insgesamt mehrfach gebrochen.

Die Alkoholsteuer und die Getränkesteuer verlaufen über den gesamten Einkommensbereich hinweg leicht regressiv. Die Tabaksteuer wirkt bei den unteren und oberen Einkommensgruppen ebenfalls regressiv, im mittleren Einkommensbereich hingegen progressiv. Umgekehrt ergibt sich für die Mineralölsteuer mit Ausnahme der obersten Einkommensgruppe durchgehend ein progressiver Verlauf.

Insgesamt machten die hier untersuchten Steuern auf Güter und Dienstleistungen 1983 rund 12,2 % des Bruttohaushaltseinkommens der Unselbständigen aus (Tabelle 16). Für einen Haushalt mit durchschnittlichem Bruttoeinkommen (rund S 20.000, 14 mal) lag dieser Anteil bei 13,3 %, für einen Haushalt mit halbem Durchschnittseinkommen bei 12,2 % und für einen Haushalt mit doppeltem Durchschnittseinkommen bei 10,7 %. Für die mittlere Hälfte (das heißt vom dritten bis zum siebten Dezil) der Haushalte wirken sie damit leicht

progressiv, für die oberen 30 % der Einkommensbezieher regressiv. In den unteren 20 % der Haushalte spielen Transfers eine große Rolle, sodaß die verfügbaren Nettoeinkommen deutlich über den Brutto(arbeits)einkommen liegen. Die Steuerbelastung dieser Einkommensgruppen wird in der gegebenen Darstellung daher überschätzt. Die Belastungsdifferenzierung ist über alle Einkommensgruppen vergleichsweise gering.

Aufgrund des hohen Gewichts dieser Steuern bewirken sie allerdings eine starke Abschwächung der Progressivwirkung der Einkommens- und Vermögensbesteuerung: So wirkt für einen Nicht-Selbständigenhaushalt die Besteuerung durch Lohnsteuer, Sozialabgaben und indirekte Steuern wohl bis etwa zum doppelten Durchschnittseinkommen, das heißt für die mittleren 70 % der Haushalte, progressiv. Die Belastungsdifferenz zwischen dem dritten und dem neunten Einkommenszehntel reduziert sich allerdings um etwa zwei Drittel.

Die zweckgebundene Gebarung betraf 1983 mit rund 209 Mrd. S fast 40 % des Aufkommens an Steuern und Abgaben. Während die Aufbringungsseite insgesamt etwa den gleichen Belastungsverlauf zeigt wie die nicht zweckgebundene Gebarung, wirkt die Ausgabenseite aufgrund des hohen Gewichts der Sozialausgaben etwas stärker ausgleichend (Tabelle 18). Wie die öffentliche Finanzgebarung insgesamt stellt sie saldenmäßig eine Umverteilung vom oberen zum mittleren und unteren Einkommensdrittel dar.

Tabelle 18

DIE WICHTIGSTEN BEREICHE DER ZWECKGEBUNDENEN GEBARUNG (1983)

(in %)

	A u s g a b e n						E i n n a h m e n					
	Mrd. S	unteres	mittleres	oberes	untere	obere	unteres	mittleres	oberes	untere	obere	
		Einkommensdrittel			Einkommenshälfte		Einkommensdrittel			Einkommenshälfte		
Arbeitsmarktverwaltung	17	34	35	31	48	52	10	30	60	23	77	
Familienbeihilfen	27	18	43	39	37	63	6	26	68	20	80	
Pensionsversicherung	91	46	31	23	63	37	9	31	60	22	78	
Gesundheitswesen	52	31	33	36	48	52	10	30	60	23	77	
Wohnbau	14	25	38	37	41	59	5	21	74	14	86	
Straßenverkehr	8	9	34	57	23	77	9	34	57	23	77	
Insgesamt	209	34	34	32	50	50	11	27	62	23	77	

Quelle: Walterskirchen (1986).

III. C. VERTEILUNGSEFFEKTE STAATLICHER TRANSFERS

1. Das System der sozialen Sicherheit

1.1 Die öffentliche Pensionsversicherung

1.1.1 Grundzüge des Systems

Die öffentliche Altersvorsorge ist der volumsmäßige weitaus wichtigste einzelne Interventionsbereich. Auf sie entfällt knapp ein Fünftel aller öffentlichen Ausgaben. Soweit sie nach dem Versicherungsprinzip gestaltet ist, bewirkt sie grundsätzlich eine bloße Einkommensumverteilung im Lebenszyklus. Eine Reihe wohlfahrtsstaatlich motivierter Regelungen bewirken allerdings auch eine interpersonelle Umverteilung. Ebenso kommt es durch administrative Vereinfachungen und sonstige Bestimmungen (z.B. Ansetzen einer einheitlichen Lebenserwartung, berücksichtigter Pensionsbemessungszeitraum) zu einem Risikoausgleich zwischen verschiedenen Personen und Gruppen.

Eine Versicherungspflicht besteht für fast alle Erwerbstätigen. Die meisten Berufsgruppen (Arbeiter und Angestellte, Selbständige in der gewerblichen Wirtschaft, Bauern und bestimmte Gruppen der freien Berufe) unterliegen der Gesetzlichen Sozialversicherung. Für die öffentlichen Bediensteten besteht eine eigenständige Einrichtung.

Organisatorisch wird die Gesetzliche Pensionsversicherung von sieben Versicherungsanstalten getragen, die nach Berufsgruppen gegliedert sind. Beitragshöhe und Leistungsansprüche sind gesetzlich geregelt.

Wichtigste einzelne Versicherungsleistung sind die Alterspensionen, die ab Erreichen des Pensionsalters ausgezahlt werden. Dieses beträgt für Männer 65 Jahre und für Frauen 60 Jahre. Bei langer Versicherungsdauer (35 Jahre) oder bei Arbeitslosigkeit kann ab dem 60. bzw. 55. Lebensjahr eine

- 32 -

eine vorzeitige Alterspension in Anspruch genommen werden. Wird der Versicherte dauernd erwerbsunfähig, fällt eine Invaliditätspension an. Neben der Eigenpension (Alters- oder Invaliditätspension) fällt bei Tod des Versicherten für seine Familienangehörigen (Witwe, Witwer, Waisen) eine Hinterbliebenenpension an.

Die Alterspension beträgt maximal 79,5 % der Bemessungsgrundlage. Ein Unselbständiger erhielt 1986 im Durchschnitt monatlich rund 7.800 S und höchstens 18.300 S. Die Mindestpension ("Richtsatz für Ausgleichszulagen") lag 1986 für Alleinstehende bei rund 4.700 S pro Monat und für Ehepaare bei rund 6.700 S pro Monat. Für die Witwe beträgt der Pensionsanspruch 60 % der Eigenpension, für einen Einfachwaisen 24 % und für einen Vollwaisen 36 %.

Nach dem Pensionsrecht des öffentlichen Dienstes beträgt die Alterspension bis zu 80 % (ÖBB 83 %) der angerechneten monatlichen Bezüge. Dabei kommt auf der Beitragsseite wie bei den Pensionsleistungen keine Plafondierung zur Anwendung.

Von den Ausgaben der Pensionsversicherungsträger waren 1986 rund 113 Mrd. S (71 %) durch Versicherungsbeiträge gedeckt. Rund 44 Mrd. S wurden vom Bund im Rahmen der Ausfallhaftung und der Auslagenersätze für die Ausgleichszulagen aus allgemeinen Steuermitteln finanziert, sodaß sich eine Zuschußquote von 28 % ergab.

Diese Zuschußquote ist nach sozialen Gruppen sehr verschieden: Sie betrug 1986 bei den Angestellten 9 %, bei den Arbeitern 27 %, bei den Gewerbebetreibenden 60 % und bei den Bauern 75 %. Für die Gruppe der Arbeiter und Angestellten ergibt sich damit eine durchschnittliche Zuschußquote von 20 %, für die selbständig Erwerbstätigen von 67 %. Die Zuschußquote für die Beamten ist nicht unmittelbar ersichtlich, da die entsprechenden Budgetausgaben neben den Pensionsbeiträgen auch um die fiktiven Arbeitgeberbeiträge zu bereinigen wären. Grundsätzliche Überlegungen (Relation

aktive zu pensionierte Bedienstete, Lebensinkommensverlauf) weisen ebenfalls auf eine beträchtliche Zuschußquote hin.

Die Unterschiede in der Zuschußquote liegen vor allem in drei Ursachen begründet:

Erstens sind die Beitragssätze sehr unterschiedlich. Sie betragen 1986 für Arbeiter und Angestellte 22,7 % des Bruttoverdienstes (wovon 12,45 Prozentpunkte auf den Arbeitgeber und 10,25 % auf den Arbeitnehmer entfielen), 13 % für Gewerbebetreibende, 12,5 % für Bauern und 8,5 % für die Beamten (nur Arbeitnehmeranteil, also ohne fiktiven Arbeitgeberanteil). Zweitens werden die Ausgleichszulagen, das sind die Bundeszuschüsse zur Gewährleistung einer Mindestpension, in unterschiedlichem Maß beansprucht: Sie betrafen 1986 nur 2,9 % der Pensionisten bei der Pensionsversicherungsanstalt der Angestellten, aber 18,7 % bei der Pensionsversicherungsanstalt der Arbeiter, 22,4 % bei der Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft und mit 35,8 % mehr als ein Drittel bei der Sozialversicherungsanstalt der Bauern. Vor allem bei der letztgenannten Gruppe erklären sich die geringen Eigenansprüche aus relativ kurzen Versicherungszeiten. Und drittens hat sich die Struktur der Erwerbstätigen im Zeitverlauf stark verschoben, was sich in entsprechenden Verlusten an Beitragsaufkommen der selbständig Erwerbstätigen und Arbeiter niedergeschlagen hat. Während sich daraus eine gewisse administrative Problematik ergibt, sind verteilungspolitisch nur die beiden ersten Ursachen von Interesse.

1.1.2 Verteilungswirkungen

Die Verteilungswirkung zwischen den Versicherten (interpersonelle Umverteilung) ergibt sich aus der Abweichung der ausgezahlten Versicherungsleistungen von den im Lauf der Aktivzeit abgeführten Beitragsleistungen. Stimmen die beiden

- 34 -

überein (Deckungsquote 100), ergibt sich nur ein zeitlicher Effekt (intertemporäre Umverteilung). Versicherte, deren Pensionsbezüge die Beitragsleistung übersteigen (Unterdeckung), sind im System begünstigt, während sich im umgekehrten Fall eine Benachteiligung ergibt. Da die persönlichen Lebensumstände stark variieren, wurde in der Untersuchung auf Modellberechnungen zurückgegriffen.¹⁾

Die Berechnungen ergeben, daß zwischen einzelnen Bevölkerungsgruppen ausgeprägte Verteilungseffekte gegeben sind:

Der wichtigste einzelne Effekt folgt daraus, daß Familienangehörige ohne Erhöhung des Beitragssatzes "mitversichert" werden, dh. ein allfälliger Anspruch auf eine Witwen- oder Waisenspension auf der Beitragsseite nicht berücksichtigt wird. Unter realistischen Annahmen über den Lebens-Einkommensverlauf und über persönliche Merkmale liegt damit für Familien die Deckungsquote in einem Intervall von rund 20 Prozentpunkten (Akademiker) bis fast 80 Prozentpunkten (Arbeiter) unter der von Ledigen (Tabelle 19).

Wesentliche Verteilungseffekte ergeben sich ferner daraus, daß die Beiträge gruppenspezifische Unterschiede in der mittleren Lebenserwartung nicht berücksichtigen. Diese Regelung wirkt geschlechtsspezifisch zugunsten der Frauen und berufsgruppenspezifisch zugunsten von Beamten und mittleren und höheren Angestellten.

1) Diese Modellberechnungen wurden aufgrund von Querschnittsdaten des Durchschnittseinkommens der Versicherten nach einjährigen Altersgruppen erstellt. Die Ursprungsdaten (Sonderauswertung der Datei des Hauptverbandes der Sozialversicherungsträger für 1981) wurden auf nominelle Werte 1986 hochgerechnet. Diese vereinfachende Betrachtung (Annahme, daß der durchschnittliche Verlauf des Lebens Einkommens über die Zeit konstant bleibt) ist dadurch zulässig, daß sich die Analyse ausschließlich auf die Umverteilung zwischen verschiedenen sozialen Gruppen, nicht jedoch auf die intertemporale Umverteilung bezieht.

Tabelle 19

BEITRAGSZAHLUNGEN UND LEISTUNGSBEZUG IN DER GESETZLICHEN PENSIONSVERSICHERUNG NACH SOZIALEN GRUPPEN¹⁾

(in 1000 S und in %))

Soziale Gruppen	Familienstatus	Kinderanzahl	Versicherungszeiten	Ersatzzeiten	Lebenserwartung	Verdienst	Pensionsbeiträge ³⁾	Pensionsbezüge ³⁾	Deckungsquote ⁴⁾
Arbeiter	ledig	0	15 - 59	0	68	durchschn. ⁵⁾	2.421	1.687	143,5
"	verheiratet ²⁾	2 2)	15 - 59	0	68	"	2.421	3.737	64,8
Arbeiterin	ledig/verh.	0	15 - 54	0	73	"	1.314	2.006	65,5
"	ledig/verh.	2	15-22, 40-59	0	73	"	905	1.070	84,6
Mittlerer Angestellter	ledig	0	20 - 59	2	73	"	2.973	3.544	83,9
"	verheiratet ²⁾	2 2)	20 - 59	2	73	"	2.973	6.194	48,0
Mittlere Angestellte	ledig/verh.	0	20 - 54	2	81	"	1.772	4.423	40,1
"	ledig/verh.	2	20-24, 40-59	2	78	"	1.307	2.612	50,0
Akademiker	ledig	0	25 - 59	6	77	Höchstbeitragsgr. ⁶⁾	2.730	4.513	60,5
"	verheiratet ²⁾	2 2)	25 - 59	6	77	Höchstbeitragsgr. ⁶⁾	2.730	7.094	38,5
Akademikerin	ledig/verh.	0	25 - 59	6	81	durchschn./Höchstb. ⁷⁾	2.545	5.575	45,7
Gewerbetreibender	ledig	0	25 - 64	2	73	durchschn. ⁵⁾	1.273	1.560	81,6
"	verheiratet ²⁾	2 2)	25 - 64	2	73	"	1.273	3.455	36,8
Bauer	ledig	0	20 - 59	0	70	"	761	1.161	65,5
"	verheiratet ²⁾	2 2)	20 - 59	0	70	"	761	2.289	33,2

1) Modellfälle lt. Rechtslage 1986.

2) Es wird jeweils eine Bezugsdauer der Witwen- bzw. Waisenpension von 9 Jahren unterstellt.

3) Additiv ermittelte Beträge in 1000 S.

4) Pensionsbeiträge in % der Pensionsbezüge.

5) Durchschnittliches geschlechtsspezifisches Einkommen der jeweiligen sozialen Gruppe.

6) Höchstbeitragsgrundlage.

7) Bis 34 Jahren Durchschnittsverdienst, dann Höchstbeitragsgrundlage.

Quelle: Busch (1986).

- 35 -

Bedeutsam ist weiters die Anrechnung von beitragsfreien Ersatzzeiten, die bei langer Ausbildungsdauer, Arbeitslosigkeit, Berufsunterbrechung nach Geburt eines Kindes, Präsenzdienst u.a. gewährt wird. Die daraus resultierenden Versicherungsleistungen wurden für 1984 vom Hauptverband der Sozialversicherungsträger auf 10,8 Mrd. S geschätzt. Wichtigste Einzelbestimmung davon ist die Anrechnung von Bildungszeiten, die für Maturanten bis zu zwei und für Akademiker bis zu insgesamt sechs Jahre beträgt. Die daraus resultierenden Versicherungsleistungen wurden in derselben Schätzung mit 4,6 Mrd. S angesetzt.

Schließlich bewirkt die Regelung, daß für die Pensionsbemessung nach dem ASVG nur die Beiträge der letzten 10 Jahre maßgeblich sind, eine gewisse Umverteilung. Sie begünstigt daher Erwerbstätige mit steigendem Lebenseinkommen. Tendenziell ist damit die Berufsgruppe der Angestellten gegenüber der der Arbeiter bevorzugt. Im Pensionsrecht des öffentlichen Dienstes kommt dem zeitlichen Einkommensverlauf insofern noch größere Bedeutung zu, als für die Pensionshöhe nur der letzte Monatsbezug maßgeblich ist.

Insgesamt ergibt sich damit ein Risikoausgleich innerhalb der Pensionsversicherung, der im Vergleich zu einer rein versicherungsmathematischen Rechnung folgende Gruppen strukturell begünstigt: Selbständige und Angestellte gegenüber Arbeitern, Versicherte mit Familien gegenüber Ledigen, Akademiker gegenüber Nichtakademikern und Frauen gegenüber Männern.

Weitere Verteilungseffekte ergeben sich aus der steuerlichen Behandlung von Beiträgen zur und Bezügen aus der Altersvorsorge. Die Beiträge zur Gesetzlichen Sozialversicherung sind einkommensteuerlich abzugsfähig, wodurch höhere Einkommen relativ stärker entlastet werden. Da die Pensionsbezüge im allgemeinen deutlich unter den Aktiveinkommen liegen, wird dieser Effekt durch die Besteuerung der Pensionsleistungen nur zum Teil kompensiert.

1.2 Die Arbeitslosenversicherung

1.2.1 Grundzüge des Systems

Das System der Arbeitslosenversicherung enthält, ähnlich dem der öffentlichen Pensionsversicherung, versicherungsmäßige wie auch wohlfahrtsstaatliche Gestaltungselemente.

Eine Versicherungspflicht besteht für alle von Arbeitslosigkeit potentiell betroffenen Gruppen von Erwerbstätigen. Beamte sind daher von der Versicherung nicht erfaßt. Ferner gilt die Versicherungspflicht nur für die unselbständig Beschäftigten.

Organisatorisch wird das System der Arbeitslosenversicherung von der Arbeitsmarktverwaltung (Sektion III des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Landesarbeitsämter und Arbeitsämter) getragen.

1986 wurden seitens der Arbeitsmarktverwaltung rund 24 Mrd. S ausgegeben. Wichtigste einzelne Leistung sind Zahlungen an Arbeitslose (Arbeitslosengeld und Notstandshilfe), auf die mit rund 10,5 Mrd. S etwa 44 % der Ausgaben entfiel. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen nach dem Arbeitsmarktförderungsgesetz (AMFG), welche hauptsächlich zur Arbeitsbeschaffung und für Mobilitätsförderung verwendet werden, beanspruchten weitere 4,4 Mrd. S. Für Leistungen für Mutterschaft (Karenzurlaubsgeld und Sondernotstandshilfe) wurden rund 3,4 Mrd. S ausgegeben, wovon die Hälfte aus Mitteln des Familienlastenausgleichsfonds finanziert wird. Sonderunterstützungen machten rund 2,1 Mrd. S aus. Sie werden älteren Personen gewährt, die kaum mehr Beschäftigung finden und Anspruch auf vorzeitige Alterspension wegen Arbeitslosigkeit haben.

Anspruch auf Arbeitslosengeld hat, wer arbeitsfähig und arbeitswillig ist und die Anwartschaft auf Arbeitslosengeld

- 37 -

erfüllt (Mindestbeitragszeit von 1 Jahr in den letzten 2 Jahren bei der ersten Inanspruchnahme). Die durchschnittliche Höhe des Arbeitslosengeldes liegt bei rund 40 % des letzten Bruttoentgelts. In den untersten Lohnstufen kann diese Relation aus sozialen Überlegungen mehr, höchstens jedoch zwei Drittel, betragen. Das Arbeitslosengeld betrug 1986 maximal rund 10.000 S monatlich. Dazu kommen im Fall zu versorgender Haushaltsangehöriger Fixbeträge von 550 S pro Kopf und Monat. Diese Familienzuschläge stellen ein weiteres wohlfahrtsstaatliches Gestaltungselement dar. Bezogen auf das frühere Nettoeinkommen beträgt das Arbeitslosengeld (exkl. Lohnsteuerrefundierung) im allgemeinen 50 % bis 60 %. Das Arbeitslosengeld wird höchstens 30 Wochen gewährt.

Inländer in Notlage haben, wenn der Anspruch auf Arbeitslosengeld erschöpft ist, Anspruch auf Notstandshilfe. Maßgeblich sind - anders als beim Arbeitslosengeld - die wirtschaftlichen Verhältnisse des gesamten Haushalts. Die Notstandshilfe beträgt bei Sorgepflichtigen 100 %, sonst nur 92 % des Arbeitslosengeldes. Sie ist zeitlich nicht befristet, sodaß sie immer wieder erneuert werden kann. Sie wird für Frauen restriktiver gehandhabt als für Männer. Bezieher von Arbeitslosengeld oder Notstandshilfe sind weiterhin kranken- und pensionsversichert. Aufgrund der steigenden Dauer der Arbeitslosigkeit gewann die Notstandshilfe gegenüber dem Arbeitslosengeld in den letzten Jahren an Gewicht.

Die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung werden zur Gänze aus Beiträgen der Versicherten gedeckt. Der Beitragssatz liegt seit 1984 bei 4,4 %, wovon jeweils die Hälfte auf Dienstgeber und Dienstnehmer entfällt. Dazu kommt ein Zuschlag nach dem Insolvenzentgeltsicherungsgesetz für den Dienstgeber, der 1983/84 0,8 % und 1987 0,1 % betrug. Die Verschlechterung der Arbeitsmarktlage und - in wesentlich geringerem Maß - auch eine Leistungsverbesserung haben dazu geführt, daß die Beiträge seit Beginn der achtziger Jahre

- 38 -

stark angehoben werden mußten, um die gesetzlich geforderte Ausgeglichenheit der Gebarung zu gewährleisten. Der Beitragssatz wurde verdoppelt, während Höchstbeitragsgrundlage und Behandlung der Sonderzahlungen an die für die Pensionsversicherung geltenden Regelungen angeglichen wurden. Die Ausgaben der Arbeitsmarktverwaltung sind von 4,8 Mrd. S im Jahr 1977 auf 24,0 Mrd. S im Jahr 1986 gestiegen.

Das Karenzurlaubsgeld wird bis zum ersten Geburtstag des Kindes gewährt. Seit 1974 ist es als einkommensunabhängiger Fixbetrag gestaltet. 1986 betrug der Tagsatz für verheiratete Mütter 139 S und für ledige Mütter 207 S. Besteht erwiesenermaßen keine Unterbringungsmöglichkeit für das Kind, um einer Beschäftigung nachgehen zu können, können alleinstehende Mütter bis zur Vollendung des dritten Lebensjahres des Kindes Sondernotstandshilfe beziehen.

1983 bezogen rund 40.000 Frauen ein Karenzurlaubsgeld und weitere rund 8.600 Frauen eine Sondernotstandshilfe. 1986 waren es 38.300 Frauen, für die 2,8 Mrd. S an Karenzurlaubsgeld aufgewandt wurden bzw. 9.200 Frauen, für die 0,6 Mrd. S an Sondernotstandshilfe aufgewandt wurden.

Innerhalb der Sonderunterstützung gibt es zwei Formen: Die erste Form wurde für Wirtschaftszweige eingerichtet, die von erforderlichen Strukturbereinigungen besonders betroffen sind. Ursprünglich war diese Regelung auf den Bergbau beschränkt, 1973 wurde sie auf von der europäischen Integration besonders betroffene Wirtschaftszweige und 1983 befristet auch auf die eisenerzeugende Industrie ausgedehnt. Aufgrund des Sonderunterstützungsgesetzes können Männer ab dem 55. und Frauen ab dem 50. Lebensjahr Bezüge in Höhe der späteren Pension erhalten. Die zweite Art der Sonderunterstützung wurde 1979 eingeführt. Sie wird für maximal ein Jahr unmittelbar vor Eintritt in die vorzeitige Alterspension gewährt und liegt um 25 % höher als das entsprechende Arbeitslosengeld, darf jedoch die Höhe der

- 39 -

fiktiven Pension nicht übersteigen. 1986 bezogen rund 11.400 Personen eine Sonderunterstützung, die sich etwa zu 44 : 56 auf die beiden Arten verteilten. Die erste Form lag im Niveau nahe dem durchschnittlichen Beschäftigungseinkommen, die zweite Form nur knapp über dem durchschnittlichen Arbeitslosengeld.

1.2.2 Verteilungswirkungen

Die Verteilungswirkung der Arbeitslosenversicherung hängt primär davon ab, wie sich Arbeitslosigkeit nach Einkommensstufen verteilt, da Beitragsaufkommen und Höhe der gewährten Unterstützungszahlung weitgehend proportional zueinander verlaufen.

Erhebungen des Österreichischen Statistischen Zentralamtes im Rahmen des Mikrozensus zeigen, daß die Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu werden, ungleich verteilt ist. Unbereinigt ist sie in den mittleren Lohnstufen am höchsten (Tabelle 20). Bei Interpretation der niedrigen Werte in den untersten Lohngruppen ist aber zu berücksichtigen, daß hier Lehrlinge, Teilzeitbeschäftigte, unterjährig Beschäftigte (Ferialjobs, Aushilfskräfte) und Zweit- und Nebenbeschäftigte ein hohes Gewicht haben. Das sind somit Beschäftigungsverhältnisse, wo entweder das Arbeitsverhältnis mehrjährig stabil ist (Lehrlinge) oder ein Anspruch auf Arbeitslosengeld nicht gegeben ist. Bereinigt man um diesen Faktor, dürfte die Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu werden, über den gesamten Einkommensbereich fallen. Mit dieser Erhebung vereinbar ist auch die Tatsache, daß sowohl Einkommen wie auch Schulbildung jener Beschäftigten, die arbeitslos wurden, unter dem gesamtwirtschaftlichen Niveau liegen. Diese Einkommensdifferenz gegenüber den Beschäftigten ist für die Empfänger von Notstandshilfe noch ausgeprägter als für die Bezieher von Arbeitslosengeld. Die Häufung der Arbeitslosen

BEITRAGSZAHLUNGEN UND LEISTUNGSBEZUG IN DER GESETZLICHEN ARBEITSLOSENVERSICHERUNG NACH EINKOMMENSTUFEN 1983

(in S und in %)

Monatsverdienst bis S	Arbeitslosenraten ²⁾			Gewicht der Beschäftigten in %	Monatlicher Beitrag ⁵⁾ in S	Monatl. Leistung in S		Leistungen zu Beiträgen in % ⁷⁾
	Insgesamt	Arblosengeld ³⁾	Nostandhilfe ⁴⁾			ohne	mit	
						Soziallohn ⁶⁾		
3.900	1,1	0,7	0,5	8,8	140	1.686	2.348	27
5.700	3,3	2,2	1,1	6,3	224	2.346	3.173	68
7.500	4,1	2,5	1,7	8,5	308	3.177	4.211	81
8.700	4,1	2,5	1,7	7,5	378	3.800	4.990	78
9.900	4,4	2,8	1,7	9,1	434	4.424	5.770	85
11.700	3,3	2,2	1,1	14,1	504	5.048	6.550	62
13.500	2,7	1,9	0,9	11,5	588	5.984	7.720	51
15.300	2,3	1,6	0,7	8,9	672	6.819	8.764	43
darüber	1,6	1,1	0,5	25,4	868	7.544	9.670	26
insgesamt	2,7	1,8	1,0	100,0	539	5.177	6.711	47

1) Exkl. Sonderzahlungen.

2) Zuordnung nach dem letzten Aktivbezug.

3) Bezieher von Arbeitslosengeld.

4) Bezieher von Notstandshilfe.

5) Inkl. Sonderzahlungen.

6) Kranken- und Pensionsversicherung (rd. 25 % des Arbeitslosengeldes) und halber Familienzuschlag (S 240).

7) Leistungen für Arbeitslosengeld und Notstandshilfe inkl. Soziallohn, unter Berücksichtigung der Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu werden, in Prozent der Beiträge.

Quelle: Walterskirchen (1986).

- 40 -

in den unteren Qualifikations- und Lohnkategorien ist vor allem darauf zurückzuführen, daß sie bei Absatzschwierigkeiten in stärkerem Maß gekündigt werden und bei der gegebenen Struktur der Arbeitskräftenachfrage auch schwerer einen Arbeitsplatz finden.

Damit geht von der Arbeitslosenversicherung ein ausgleichender Verteilungseffekt aus. Derselbe Schluß dürfte für das Karenzurlaubsgeld zu ziehen sein, da es als Fixbetrag gewährt wird, während die Aufbringung einkommensabhängig gestaltet ist.

Lediglich von steuerlichen Regelungen gehen entnivellierende Effekte aus: Abfertigungen sind zu einem Proportionalsteuersatz von höchstens 6 % besteuert, wogegen das reguläre Arbeits-einkommen dem progressiv gestalteten Tarif unterliegt. Die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung sind einkommensteuerlich abzugsfähig, der Leistungsbezug ist - im Gegensatz zur Pensionsversicherung - steuerfrei. Damit ist auch das Niveau der Transferleistungen unterschätzt. Im Normalfall, besonders aber bei Saisonarbeitslosigkeit, kommt eine teilweise Lohnsteuerrückerstattung zum Tragen.

Auch eine Zusammenführung von Beitragsleistung und erhaltener Arbeitslosenunterstützung bestätigt den ausgeprägten egalisierenden Effekt der Arbeitslosenversicherung: Das untere Einkommensdrittel der Haushalte zahlte 1983 rund 30 % der Beiträge, erhielt aber 60 % der Unterstützung. Das obere Einkommensdrittel zahlte hingegen fast 40 % der Beiträge und erhielt rund 15 % der Zahlungen. Beim Karenzurlaubsgeld liegen die Relationen ähnlich.

1.2.3 Die wirtschaftliche Situation der Arbeitslosen

Das mittlere Arbeitseinkommen (Median) der Bezieher von Arbeitslosengeld lag 1983 nach Auswertungen des Bundesministeriums für Soziale Angelegenheiten und Arbeit um rund ein Zehntel unter dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt, das der Bezieher von Notstandshilfe um rund 20 %. Für mittlere Einkommensgruppen beträgt das Arbeitslosengeld rund 55 % und die Notstandshilfe 50 % bis 55 % des früheren Nettoeinkommens (ohne Familienzuschläge und Lohnsteuerrückvergütung). 1983 betrug für rund zwei Drittel aller Arbeitslosen das Arbeitslosengeld inklusive Familienzuschläge rund die Hälfte ihres früheren Nettoeinkommens, ein weiteres Viertel erhielt bis zu zwei Drittel und nur 1 % mehr als 85 %. Im Durchschnitt entfällt auf einen Arbeitslosen ein halber Familienzuschlag. Der Einkommensverlust ist durch die Plafondierung der Arbeitslosenunterstützung für die oberen Einkommensgruppen wesentlich höher. Die 1984 erfolgte Anhebung der Höchstbeitragsgrundlage auf das Niveau der Pensionsversicherung hat die Einkommenssituation für diese Personengruppen allerdings deutlich verbessert.

Damit lag 1983 nach einer Erhebung des Österreichischen Statistischen Zentralamtes für rund die Hälfte der Arbeitslosen das Nettoeinkommen unter der Mindestpension (Richtsatz für Ausgleichszulagen). Besonders hoch ist dieser Prozentsatz bei Jugendlichen und Frauen. Auch das mittlere Nettoeinkommen lag deutlich unter dem eines Pensionisten. Nur rund 10 % der Arbeitslosen verfügten (inkl. Familienbeihilfen) über ein Nettoeinkommen von mehr als 8.200 S monatlich.

Für die Beurteilung der wirtschaftlichen Situation der Arbeitslosen ist allerdings das Nettoeinkommen des gesamten Haushaltes ein besserer Indikator als das persönliche Einkommen. Da nur gut ein Viertel der Arbeitslosen 1983 Allein-

- 42 -

verdiener waren, war für die überwiegende Mehrzahl der Arbeitslosen die Situation weit weniger kritisch als die Netto-Personeneinkommen anzeigen. Weniger als 15 % der Arbeitslosen fielen in die Kategorie "Haushaltsvorstand, der von der Arbeitslosenunterstützung die Familie erhalten muß". Das mittlere Haushaltseinkommen der Arbeitslosen lag 1983 mit 12.400 S pro Haushalt nur um ein Viertel unter jenem der Beschäftigten, aber um die Hälfte über dem der Pensionisten. Somit ist bei Arbeitslosen-Haushalten ein viel stärkerer interner Ausgleich gegeben. Ein Drittel der Arbeitslosen lebte in Haushalten, die über ein Nettoeinkommen von mehr als 15.000 S verfügten. Somit war nur ein relativ kleiner Teil der Arbeitslosen in einer besonders schwierigen wirtschaftlichen Lage. Allerdings haben sich seit dem Untersuchungszeitraum Ausmaß und Dauer der Arbeitslosigkeit deutlich erhöht.

Eine Rolle spielen ferner verschiedene sonstige Sozialtransfers, vor allem im Wohnbereich (Wohnbeihilfen, Mietzinsbeihilfen, wobei das Arbeitslosengeld auf die Einkommensgrenze nicht angerechnet wird). Weiters können bestimmte Tarifbegünstigungen (Kindergärten, Rundfunk, Telefon) zum Tragen kommen.

1.3 Familienpolitische Transfers

1.3.1 Grundzüge des Systems

Die österreichische Familienpolitik bedient sich dreier Instrumente: Einer entsprechenden Ausgestaltung des staatlichen Leistungsangebotes (v.a. in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Wohnen), verschiedener Begünstigungen im Bereich der Sozialversicherung (Mitversicherung nicht erwerbstätiger Familienangehöriger in der Kranken- und Pensionsversicherung) und monetärer Transfers (direkte Zahlungen oder Steuerbegünstigungen).

Die Transferpolitik der Nachkriegsperiode läßt sich grob in vier Phasen unterteilen: (1) die unmittelbare Nachkriegsperiode, wo die Existenzsicherung einkommensschwacher Familien im Vordergrund stand (z.B. Ernährungshilfen); (2) die fünfziger Jahre, die durch eine Ausweitung des Begünstigtenkreises und der Leistungen gekennzeichnet sind (seit 1956 besteht ein allgemeiner Kinderlastenausgleich; neben der laufenden Kinderbeihilfe wurden auch Geburtenbeihilfen, ab 1957 auch ein Wochengeld und ab 1961 ein Karenzurlaubsgeld gewährt); (3) die sechziger Jahre, in denen sich die Familienpolitik zunehmend an der Vorstellung schichtspezifischer Familienaufwendungen orientierte und schließlich (4) die Periode ab 1970, die durch die Vorstellung eines sozialen Ausgleichs und ein Einfließen bildungs- und gesundheitspolitischer Aspekte geprägt ist.

Entsprechend wurden in den sechziger Jahren einkommensabhängige steuerliche Begünstigungen ausgebaut, während die siebziger Jahre durch einen Ausbau direkter Transfers und eine weitgehende Aufhebung einkommensabhängiger Begünstigungen gekennzeichnet sind.

- 44 -

Weitaus wichtigstes Finanzierungsinstrument familienpolitisch motivierter Geldleistungen ist der Familienlastenausgleichsfonds. Über ihn wurden 1983 rund 86 % aller Leistungen der öffentlichen Hand verrechnet. Die für 1986 budgetierten Ausgaben des Fonds entsprechen 5,2 % der österreichischen Nettomasseneinkommen. Die günstige Finanzierungssituation des Fonds während der siebziger Jahre erlaubte es, die Dienstgeberbeiträge 1978 und 1981 von 6 % auf 4 1/2 % der Lohnsumme zu senken und so Mittel für die Finanzierung der Pensionsversicherung freizumachen. Die Gebietskörperschaften tragen die Aufwendungen für laufende Familienbeihilfe und Geburtenbeihilfe ihrer Bediensteten direkt aus den Budgets (Selbstträgerschaft).

1.3.2 Verteilungswirkungen

Die finanzielle Unterstützung von Familien bezweckt primär einen horizontalen Lastenausgleich zwischen kinderbetreuenden und übrigen Haushalten. Die Verteilungswirkung bestimmt sich demnach vorwiegend nach der Verteilung von Geburtenraten und Ausbildungsdauer. Laut Mikrozensus 1983 ist die durchschnittliche Kinderanzahl pro Haushalt bei den Landwirten mit 1,42 Personen am höchsten; bei den sonstigen Selbständigen, den Arbeitern, Angestellten, Beamten und nicht Erwerbstätigen liegt sie bei rund 1; bei Pensionisten ist sie mit nur 0,12 am weitaus niedrigsten (Tabelle 21). Damit kommt die monetäre Familienförderung überdurchschnittlich den Landwirten zugute, während die Transfers an Pensionistenhaushalte nur gering sind. Insgesamt betrug 1983 die Familienförderung je Haushalt knapp S 25.200 für Selbständige, rund S 20.100 für Unselbständige, rund S 21.400 für nicht Erwerbstätige und rund S 2.500 für Pensionisten.

Für Nicht-Erwerbstätigenhaushalte (Studenten, Hausfrauen) sind Karenzgeld und Sondernotstandshilfe von besonderer Bedeutung (siehe Abschnitt "Arbeitslosenversicherung"). Ansonsten verteilt sich die Anspruchsberechtigung für die

KINDERANZAHL UND FAMILIENFÖRDERUNG NACH SOZIALEN GRUPPEN 1983

(in %, Personen und S²)

Soziale Gruppe ¹⁾	Anteil an den Haushalten	Haushalte mit Kindern in % der Haushalte insgesamt	Kinder je Haushalt insgesamt	Ausgaben in S ²⁾		
				je Kind	je Haushalt mit Kindern	je Haushalt
Selbständige	9,7	60,5	1,22	20.600	41.600	25.200
Landwirte	4,3	64,5	1,42	20.600	45.300	29.200
Sonst. Selbst.	5,4	57,4	1,07	20.700	38.400	22.000
Unselbst. Erwerbst.	51,1	58,4	0,97	20.700	34.500	20.100
Arbeiter	21,9	60,3	1,02	20.900	35.200	21.200
Angestellte	20,4	55,1	0,90	20.700	34.100	18.800
Beamte	8,8	61,4	1,02	20.100	33.500	20.500
Pensionisten	36,2	8,6	0,12	21.700	29.700	2.500
Sonstige ³⁾	3,0	62,4	0,93	22.900	34.200	21.400
Alle Haushalte	100,0 ⁴⁾	40,7	0,69	20.800	35.100	14.300

1) Zuordnung nach Haushaltsvorstand.

2) Jahressumme.

3) Hausfrauen, Studenten u.a..

4) Entspricht 2,7 Mio. Haushalten.

Quelle: Guger (1986).

- 45 -

einzelnen Beihilfekategorien (laufende Familienbeihilfe, Schülerfreifahrt, Schulfahrtsbeihilfe, Schulbücher, Heiratsbeihilfe, Geburtenbeihilfe) nach sozialen Gruppen sehr ähnlich. Die laufende Familienbeihilfe ist mit einem Anteil von 70 % weiterhin die weitaus wichtigste Beihilfenkategorie.

Aufgrund unterschiedlicher demografischer Merkmale und der Ausgestaltung der Beihilfen ergibt sich auch ein vertikaler Verteilungseffekt: die Umverteilung zu den bäuerlichen Familien wirkt ausgleichend, die geringe Inanspruchnahme durch Pensionistenhaushalte hingegen entnivellierend. Insgesamt wirken die familienpolitischen Direkttransfers deutlich ausgleichend: Bei einem Einkommen im unteren Dezil macht für einen kinderbetreuenden Unselbständigenhaushalt die Familienförderung mehr als die Hälfte des Haushaltseinkommens aus, bei einem Medianeinkommen gut ein Sechstel, im oberen Dezil aber nur mehr durchschnittlich 6 %.

Auch unter Einbeziehung der Finanzierungsseite (nur Dienstgeberabgabe, Lohnsteuer) und unter der Annahme, daß diese Lohnabzüge vom Dienstnehmer getragen werden, ergibt sich eine ausgleichende Verteilungswirkung: die unteren drei Quartile der unselbständig Beschäftigten sind Nettoempfänger, das obere Quartil ist Nettozahler.

Auf die Zahl der Haushalte bezogen fließt wegen der höheren Kinderanzahl ein überdurchschnittlicher Teil der Geldleistungen an Haushalte mit mittlerem Einkommen (monatliches Nettoeinkommen 1983 zwischen S 9.000 und S 23.000).

Lediglich die - quantitativ wesentlich reduzierten - einkommensteuerlichen Regelungen (erhöhte Begünstigung auf sonstige Bezüge für Familien mit Kindern, erhöhte Sonderausgabenregelung für Schaffung von Wohnraum, erhöhte Berücksichtigung bei Sparförderung) wirken entnivellierend. Auch der Umstand, daß die Beiträge zum Familienlastenausgleich steuerlich abzugsfähig, die Bezüge aber steuerfrei sind, hat diesen Effekt. Hingegen wirkt der 1987 eingeführte Kinderzuschlag zum Alleinerhalterabsetzbetrag grundsätzlich ausgleichend.

2. Die öffentliche Gesundheitsvorsorge

2.1 Grundzüge des Systems

Die öffentlichen Ausgaben für Gesundheitsleistungen beliefen sich 1983 (inklusive Mutterschaftsleistungen) auf insgesamt rund 61 Mrd. S. Das Aufkommen der Versicherten (Beitragsleistungen, Leistungersatz und Kostenbeteiligungen) betrug 47 Mrd. S oder 78 %. Die Zuschüsse betragen 14 Mrd. S, wovon rund 3 Mrd. S auf den Bund und 11 Mrd. S auf die Anstalter entfielen. Dazu kommen Steuerverzichte der öffentlichen Hand aus der Absetzbarkeit von Beiträgen zur öffentlichen und privaten Krankenversicherung.

Das System der öffentlichen Gesundheitsvorsorge ist in Österreich zum Teil nach dem Versicherungsprinzip (Erwerb einer Anspruchsberechtigung durch Beitragsleistung) und zum Teil nach dem Sozialprinzip (beitragsfreie Mitversicherung nicht erwerbstätiger Familienangehöriger, Einkommensabhängigkeit der Beitragsleistung, keine Differenzierung nach Risikogruppen, Bundeszuschuß) gestaltet. Nach Schätzungen des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger entfielen 1983 auf rund 4,846.000 beitragszahlende Versicherte (davon 97.100 oder 2 % freiwillig Versicherte) rund 2,665.000 oder 55 % mitversicherte Angehörige.

Institutionell wird die gesetzliche Krankenversicherung von 24 Krankenversicherungsträgern abgewickelt. Überschüsse und Abgänge zwischen den einzelnen Trägern werden über den Krankenkassenausgleichsfonds und den Krankenanstalten-Zusammenarbeitsfonds (KRAZAF) ausgeglichen. Die Zuschüsse des Bundes erfolgen im Wege dieser beiden Fonds (die Beiträge an den ersteren wurden in den letzten Jahren allerdings sistiert) sowie direkt an die Sozialversicherungsanstalt der Bauern.

2.2 Verteilungswirkungen

Der Analyse liegt die Verknüpfung zweier Sondererhebungen des Österreichischen Statistischen Zentralamtes (Mikrozensus) für das Jahr 1983 zugrunde, die Aussagen über die Inanspruchnahme des Gesundheitssystems nach sozioökonomischen Gruppen erlaubt. Daraus wurden die Kosten abgeleitet und mit den jeweiligen Beitragsleistungen in Beziehung gesetzt.

Die Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen ist erwartungsgemäß am deutlichsten nach dem Alter differenziert: So lagen 1983 die jährlichen Pro-Kopf-Ausgaben für Gesundheitsleistungen i.e.S. (d.h. ohne Mutterschaftsleistungen) für Kinder aller Altersgruppen (Kinder im Vorschulalter, Schüler und Studenten) bei nur S 2.700, für die Gruppe der 20 bis 30 jährigen Berufstätigen bei rund S 3.800, für die Gruppe der 30 bis 40 jährigen Berufstätigen bei rund S 4.700 und für die Gruppe der 40 bis 50 jährigen Berufstätigen bei rund S 5.700. Pensionisten konsultieren einen Arzt fast doppelt so oft wie Berufstätige und beanspruchen Krankenhäuser fast dreimal soviel.

In einer Betrachtung nach sozialen Gruppen beanspruchen daher Pensionisten das System am relativ stärksten. 1983 lagen die Pro-Kopf-Kosten für Männer bei rund S 10.800 und für Frauen bei rund S 8.200. Im Vergleich dazu sind die Kostenunterschiede innerhalb der Erwerbstätigen weniger ausgeprägt: Es führen Hilfs- und Anlernkräfte (Durchschnittskosten rund S 4.000), aufgrund relativ häufiger Arztbesuche, eines höheren Medikamentenkonsums, einer längeren Krankheitsdauer sowie längerer Krankenhausaufenthalte. An zweiter Stelle stehen die Beamten (Durchschnittskosten rund S 5.000), aufgrund relativ häufiger Arztbesuche und Kuraufenthalte. Die geringste Beanspruchung erfolgte durch Selbständige (Durchschnittskosten rund S 4.000).

- 48 -

Geschlechtsspezifische Differenzen in den Kosten für Gesundheitsleistungen i.e.S. sind kaum gegeben, da sich Unterschiede in der Inanspruchnahme einzelner Gesundheitsleistungen weitgehend ausgleichen: Frauen nehmen relativ häufiger "weiche" Leistungen (Arztbesuche, Arzneimittelverordnungen) in Anspruch und haben eine geringere Krankheitsdauer, Männer nehmen relativ häufiger die teureren "harten" Leistungen (Krankenhaus- und Kuraufenthalte) in Anspruch. Die Ausgaben für Mutterschaftsleistungen betragen 1983 rund S 1.150 pro berufstätiger Frau und rund S 630 pro nicht berufstätiger Hausfrau.

Da typischerweise sowohl Einkommen wie auch Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen mit dem Alter zunimmt, ergibt sich auch ein positiver Zusammenhang zwischen Einkommen und der Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen.

Die Beitragsleistung eines Haushalts wird vor allem von dessen Einkommen und Erwerbsquote bestimmt. 1983 entfielen etwa zwei Drittel des Beitragsaufkommens auf Berufstätige und etwa ein Drittel auf Pensionisten.

Die Beitrags-Leistungsrelation ist nach sozialen Gruppen weniger differenziert, als es Unterschiede in der Inanspruchnahme und in der Beitragshöhe der Versicherten erwarten ließen (Tabelle 22). Hauptursache dafür ist die gegenläufige Wirkung von Unterschieden in der Zahl mitversicherter Angehöriger. So nahmen 1983 Arbeiterhaushalte um nur 6 % und Pensionistenhaushalte um nur 9 % mehr Leistungen in Anspruch als ihrem Einkommen entsprach. Innerhalb der Pensionisten gleicht sich die besonders niedrige Beitrags-Leistungsrelation bei früheren Bauern und sonstigen Selbständigen mit der Überzahlung durch die Gruppe der früheren Angestellten (hervorgerufen durch relativ hohe Durchschnittspensionen und damit -beiträge) aus. Berufstätige Angestellte erhielten ebensoviel an Leistungen wie sie an Beiträgen einzahlten. Der Leistungsbezug von Beamten lag um 20 % unter ihren Beiträgen. Insgesamt ergibt sich damit eine Umverteilung von Erwerbstätigen zu Pensionisten.

- 48 a -

Tabelle 22

BEITRAGSZAHLUNGEN UND LEISTUNGSBEZUG DER PRIVATEN HAUSHALTE IN DER
GESETZLICHEN KRANKENVERSICHERUNG NACH SOZIALEN GRUPPEN 1983

(in S)

Soziale Stellung des Haushalts- vorstandes	Haushalts- netto- einkommen ¹⁾	KV- Beiträge ²⁾	Gesundheits- leistungen ^{2), 4)}	Leistungen/ Beiträge ³⁾
Unselbst. Beschäftigte	15.961	16.070	15.697	0.98
Angestellte	16.582	14.264	14.208	1.00
Beamte	17.287	18.617	14.918	0.80
Facharbeiter	15.604	17.039	17.648	1.04
Hilfs- u. Anlernkräfte	14.388	15.802	16.929	1.07
Pensionisten, Rentner ⁵⁾	9.233	13.508	14.710	1.09
selbst. Landwirte	6.284	8.973	13.922	1.55
sonstige Selbständige	8.032	12.706	15.474	1.22
Angestellte	10.859	17.945	14.185	0.79
Beamte	12.906	14.589	16.825	1.15
Facharbeiter	9.749	15.113	16.928	1.12
Hilfs- u. Anlernkräfte	7.876	11.744	13.227	1.13

1) Monatliches Nettoeinkommen einschließlich Familienbeihilfe.

2) Jahresdurchschnittswerte.

3) Kosten für bezogene Leistungen je Haushalt, dividiert durch Beitragszahlungen je Haushalt.

4) Die Kosten der im Mikrozensus nicht erfaßten Leistungen wurden proportional zu den erfaßten Kosten aufgeteilt.

5) Nur Pensionisten mit bekanntem letztem Beruf.

Quelle: ÖStZA, Mitter (1985).

- 49 -

Nach Einkommensgruppen betrachtet ist die Verteilungswirkung ausgleichend. Das gilt nicht nur insgesamt, sondern auch innerhalb der einzelnen sozialen Gruppen: Die unteren Einkommensstufen sind Nettoempfänger, die oberen Nettozahler. Insgesamt findet annähernd eine Umverteilung von der oberen zur unteren Einkommenshälfte der Haushalte statt.

Wesentlich ausgeprägter sind horizontale Verteilungseffekte, im Wege der Institution der Mitversicherung. Sie bewirkt eine Umverteilung von alleinstehenden Berufstätigen und Doppelverdienern hin zu Alleinverdienerhaushalten. So bezieht eine Zweikindfamilie mit Alleinverdiener etwa dreimal soviel an Versicherungsleistungen wie ein vergleichbarer Berufstätiger ohne mitversicherte Angehörige.

Über den Lebenszyklus betrachtet, sind Haushalte in der Erwerbsphase vor der Kinderpause Nettozahler und in der Kinderpause Nettoempfänger. Der weitere Verlauf hängt von der Erwerbstätigkeit der Frau ab: tritt sie wieder in das Erwerbsleben ein, ist der Haushalt von nun an Nettozahler, ansonsten Nettoempfänger.

Im Gegensatz zur Pensionsversicherung (und analog zur Arbeitslosenversicherung und Familienförderung) sind die Leistungen aus der Krankenversicherung steuerfrei, während gleichzeitig die Krankenversicherungsbeiträge abzugsfähig sind. Der öffentliche Transfer ist daher um diesen Steuerwert unterschätzt. Der Verteilungseffekt dieser Regelung ist entnivellierend.

3. Das System der schulischen Bildung

3.1 Grundzüge des Systems

Im Bildungsbereich besteht der überwiegende Teil der Ausgaben nicht in direkten Geldleistungen an die privaten Haushalte, sondern in der Bereitstellung weitgehend kostenlos benützbarer Bildungseinrichtungen ("Realtransfers"). Das öffentliche Bildungsangebot umfaßt alle Schultypen: die allgemeinbildenden Pflichtschulen, die berufsbildenden Pflichtschulen, die weiterführenden Schulen sowie die Hochschulen und hochschulverwandten Anstalten. Privatschulen haben mit rund 10 % der Schulen und rund 8 % der Schüler eine vergleichsweise geringe Bedeutung. Innerhalb der Privatschulen überwiegen die konfessionellen Einrichtungen. Auch für die Privatschulen wird der Aufwand zu einem großen Teil von der öffentlichen Hand übernommen.

Die öffentlichen Bildungsausgaben betragen 1983 (ohne Gratisschulbücher, Schülerfreifahrten und Schulfahrtsbeihilfen) rund 50 Mrd. S, wovon mit rund 39 Mrd. S mehr als drei Viertel auf den Bund entfielen. Im selben Jahr kostete ein Schul- bzw. Studienplatz die öffentliche Hand durchschnittlich S 35.500. Dabei war folgende Kostendifferenzierung gegeben: Am weitaus kostengünstigsten ist die berufsbildende Pflichtschule mit rund S 13.800 (davon Bund S 3.600). Die Ausgaben für einen Schüler der allgemeinbildenden Pflichtschule betragen S 34.900 (davon Bund S 24.400). Für einen Schulplatz an einer weiterführenden Schule lagen die Kosten mit S 44.400 (davon Bund S 42.200) um rund 27 % und für einen Studienplatz an einer Hochschule mit S 48.200 (davon Bund S 47.200) um rund 38 % darüber.

3.2 Verteilungswirkungen

Wie in allen Bereichen beschränkt sich die Untersuchung auf die einkommensbezogenen, direkten Nutzungseffekte. Damit bleiben im Zusammenhang mit dem Bildungswesen vor allem Rückwirkungen auf das spätere Einkommensniveau (indirekte Nutzungseffekte) außer Ansatz.

Bei Zurechnung der öffentlichen Bildungsausgaben nach Haushaltsgruppen wurde so vorgegangen, daß zunächst die oben angeführten Kosten eines Bildungsplatzes in den verschiedenen Schultypen berechnet wurden. Diese wurden in einem zweiten Schritt mit der Inanspruchnahme der jeweiligen Bildungseinrichtungen durch diese Haushaltsgruppen verknüpft.

Die einzelnen sozialen Gruppen nehmen die Bildungseinrichtungen sehr unterschiedlich in Anspruch (Tabelle 23): Landwirtschaftliche Haushalte haben wohl die höchste Geburtenrate, nützen aber gleichzeitig die Bildungseinrichtungen am kürzesten. Gewerbetreibenden-Haushalte sind überdurchschnittlich kinderreich und nutzen die Bildungseinrichtungen überdurchschnittlich lang. Haushalte von freiberuflich Tätigen haben eine dem Durchschnitt der Unselbständigen entsprechende Anzahl von Kindern, die aber die weitaus längste Bildungsdauer aufweisen. Pensionistenhaushalte beanspruchen die Bildungseinrichtungen aufgrund der geringen Kinderzahl erwartungsgemäß weitaus am wenigsten.

Ein Unselbständigen-Haushalt hatte 1983 durchschnittlich 0,69 Schüler, wovon rund jeder vierzehnte eine Hochschule besucht. Ein landwirtschaftlicher Haushalt hingegen hatte 1,14 Schüler, wovon nur jeder zwanzigste an einer Hochschule studiert. Die Haushalte der freiberuflich Tätigen hatten im Durchschnitt 0,64 Kinder, wovon fast die Hälfte an einer Hochschule sind. Bei Gewerbetreibenden sind die entsprechenden Werte 0,91 Schüler bzw. 14 %.

Tabelle 23

SCHÜLERANZAHL UND BILDUNGSKONSUM NACH SOZIALEN GRUPPEN 1983

(in Personen, % und S)

Soziale Gruppen ¹⁾	Schüler je Haushalt	Verteilung der Schüler nach Schultypen in %				Öffl. Ausgaben in S je	
		APS	BPS	WFS	HS	Schulkind	Haushalt
Landwirte	1,14	60,2	14,1	20,7	5,0	34.600	39.500
Gewerbebetreibende	0,91	53,5	11,1	21,7	13,6	36.400	33.000
Freiberufl. Tätige	0,64	45,0	0,6	7,1	47,3	41.700	26.800
Unselbst. Erwerbstätige	0,69	64,3	9,9	18,8	7,0	35.500	24.700
Pensionisten	0,08	38,2	22,1	22,5	17,1	34.600	2.800
Alle Haushalte	0,52	58,6	12,1	19,8	9,5	35.500	18.500

1) Zuordnung nach Haushaltsvorstand.

Quelle: ÖStZA, IHS; zit. nach Lassnig (1986).

- 52 -

Damit kostete 1983 im Durchschnitt ein landwirtschaftlicher Haushalt S 39.500, ein Gewerbetreibenden-Haushalt S 33.000, ein Haushalt freiberuflich Tätiger S 26.800, ein Unselbständigen-Haushalt S 24.700 und ein Pensionistenhaushalt aufgrund der geringen Kinderanzahl nur S 2.800.

Die Inanspruchnahme von Bildungseinrichtungen korreliert eng mit dem schulischen Bildungsniveau der Eltern. Haushalte, deren Vorstand mit einer Pflichtschule abgeschlossen hatte, hatten 1983 nur 6 % ihrer Kinder an Hochschulen, Akademikerhaushalte hingegen knapp 26 %.

Loser ist innerhalb der Unselbständigenhaushalte (auf deren Erfassung sich der Mikrozensus bezüglich des Einkommens beschränkt) der Zusammenhang zwischen Haushaltseinkommen und Inanspruchnahme der Bildungseinrichtungen. Tendenziell ist er positiv, doch sind die Unterschiede in den Kosten über weite Einkommensbereiche gering:

So wendete im Jahr 1983 die öffentliche Hand für einen Haushalt, dessen verfügbares Monats-Nettoeinkommen dem Medianwert (S 15.700) entsprach, rund S 25.000 auf, für einen Haushalt am unteren Quartil (S 10.200) S 22.000, für einen Haushalt am oberen Quartil (S 22.000) S 24.700, und für einen Haushalt mit doppeltem Medianeinkommen (S 31.400) S 30.700. Bezogen auf das Haushaltseinkommen betragen die öffentlichen Bildungsleistungen damit 11 % für ein Medianeinkommen bzw. 15 %, 8 % und 7 % für die anderen Haushaltsgruppen.

Geschlechtsspezifische oder regionale Unterschiede in den öffentlichen Bildungsausgaben waren 1983 nicht gegeben.

4. Die öffentliche Wohnbauförderung

4.1 Grundzüge des Systems

Die öffentliche Hand nimmt umfangreichen Einfluß auf den Wohnungsbau. Insgesamt finanziert sie mehr als 90 % der Wohnbautätigkeit (Neubau und Verbesserungen) mit. 1983 wurden für rund 80 % der neuerrichteten Wohnungen öffentliche Wohnbaudarlehen gewährt. Das gesamte Fördervolumen betrug im selben Zeitraum etwa 26 Mrd. S oder 2,1 % des BIP.

Es kommen eine Reihe von Förderaktionen zur Anwendung:

Weitaus wichtigstes Instrument ist die Wohnbauförderung der Länder auf Basis der Gesetze von 1968 bzw. 1984. 1983 wurden daraus rund 17 Mrd. S und 1985 rund 20 Mrd. S vergeben. Der Anteil an den gesamten Ausgaben für Wohnbauförderung betrug damit rund 88 %. Diese Aktion wird vor allem durch zweckgebundene Steueranteile (Lohn-, Einkommen- und Kapitalertragsteuer; Körperschaftsteuer) finanziert.

Daneben bestehen kleinere Förderaktionen der Gebietskörperschaften, die 1983 insgesamt 2,4 Mrd. S ausmachten: Der Bund vergab 1983 rund 0,5 Mrd. S oder knapp 3 % der Fördermittel, wovon rund 0,3 Mrd. S auf Zuschüsse für den Wohnbau für Bundesbedienstete und weitere 0,2 Mrd. S auf Mietzinsbeihilfen entfielen. Letztere werden im Wege der Finanzämter bei außerordentlicher Mietzinsbelastung und niedrigem Einkommen gewährt. Im Wege von Landeswohnbaufonds wurden 1983 weitere 1,3 Mrd. S oder knapp 7 % der Fördermittel vergeben. Zum Teil handelt es sich um Zuschüsse für Wohnbauten, die nicht von der Begünstigung durch das Wohnbauförderungsgesetz erfaßt werden, zum Teil um zusätzliche Hilfsaktionen, wie etwa für kinderreiche Landwirte. Die Gemeinden vergaben 1983 weitere 0,4 Mrd. S oder rund 2 % der Fördermittel, wovon ein Teil auf Mietbeihilfen für sozial Bedürftige entfällt. Im Rahmen von Sonderaktionen

- 54 -

(Sonderwohnbauprogramm 1982, Startwohnungen) wurden 1983 weitere 87 Mio. S oder rund 1/2 % der Fördermittel vergeben.

Volumsmäßig wesentlich bedeutsamer als diese Zusatzaktionen sind die Begünstigungen im Wege von Steuerverzichten, die 1983 insgesamt rund 6,6 Mrd. S betragen. Davon wurden 1983 aus Mitteln der Einkommen- und Lohnsteuer 2,8 Mrd. S für Bausparprämien und laut Schätzung weitere 2,6 Mrd. S für die steuerliche Berücksichtigung von Ausgaben zur Schaffung von Wohnraum (Sonderausgaben) aufgewandt. Der Steuerverzicht im Rahmen der Grunderwerbsteuer wird auf rund 1,2 Mrd. S geschätzt.

Langfristig entwickelten sich die Aufwendungen für den Wohnbau etwas rascher als die übrigen öffentlichen Transfers: Ihr Anteil an der Gesamtsumme lag 1983 bei knapp 11 %, während er Mitte der siebziger Jahre nur rund 9 % betragen hatte.

Die Wohnbauförderung der Länder auf Basis der Gesetze von 1968 und 1984 sieht folgende Varianten vor:

Fördergegenstand kann die Errichtung des Bauwerkes (Objektförderung) und zusätzlich der Wohnungsbenützer (Subjektförderung) sein. An Finanzierungsinstrumenten sind vor allem stark begünstigte Darlehen, Annuitätenzuschüsse oder verlorene Zuschüsse in Form von Wohnbeihilfen vorgesehen.

In den letzten zehn Jahren hat sich eine deutliche Verschiebung in der Mittelverwendung von Darlehen zu Annuitätenzuschüssen und Wohnbeihilfen ergeben: Verteilten sich die Ausgaben 1974 noch wie 96 : 2 : 1, lag die Relation 1984 bei 73 : 13 : 9. Der Anstieg des Anteils der Annuitätenzuschüsse ist allerdings nicht auf eine Veränderung in der Vergabepraxis, sondern auf die Verteuerung der Bankkredite (Anstieg des allgemeinen Zinsniveaus) und technische Effekte (Aufbau

- 55 -

des zu bedienenden Kreditstockes) zurückzuführen. Nach dem Gesetz 1984 vergeben nur mehr wenige Bundesländer Annuitätenzuschüsse. Der Anstieg der Wohnbeihilfen ist im wesentlichen in der erhöhten Wohnkostenbelastung begründet, zu der der Anstieg des Zinsniveaus wesentlich beigetragen hat.

Modellberechnungen ergeben, daß für die Wohnbauförderung der Länder auf Basis des Gesetzes von 1968 im Bundesdurchschnitt das Förderäquivalent (Barwert der Förderungen in Prozent der Errichtungskosten) typischerweise zwischen 30 % (Eigenheim, keine zusätzliche Subjektförderung) und 65 % (Miet- oder Genossenschaftswohnung, maximale Subjektförderung) beträgt (Tabelle 24). Für Neubauten auf Basis des Gesetzes von 1984 verschiebt sich dieses Intervall auf 26 % (Eigenheim, keine zusätzliche Subjektförderung) bis 62 % (Eigentumswohnungen, maximale Subjektförderung). Diese Sätze erhöhen sich im Einzelfall jeweils im Ausmaß allfälliger Zusatzaktionen der Gebietskörperschaften sowie von Steuerverzichten im Rahmen der Einkommensbesteuerung und der Grunderwerbsteuer.

Zwischen den einzelnen Wohnungstypen ergibt sich folgende Abstufung des Förderäquivalents: Bei Wohnungen macht in allen Vertragsformen die reine Objektförderung mehr als die Hälfte der Errichtungskosten aus, während sie für Eigenheime nach dem WFG 1968 30 % und nach dem WFG 1984 26 % beträgt. Umgekehrt liegt die Subjektförderung für Eigenheime höher als für Wohnungen (mit der Wohnkostenbelastung steigt auch die Subjektförderung). Im gewogenen Durchschnitt erreicht das Förderäquivalent nach den Bestimmungen des WFG 1984 bei der Objektförderung rund 38 %, bei der Wohnungsbeihilfe unter den zugrundegelegten Bedingungen 8 % und beim Eigenmittellersatzdarlehen weitere 6 %.

Insgesamt bewirken WFG 1984 und Durchführungsbestimmungen der Länder eine Rücknahme des Förderäquivalents. Diese beträgt bei der Objektförderung etwa 4 Prozentpunkte, wobei im Bedarfsfall ein Viertel dieser Rücknahme durch zusätzliche

- 55 a -

Tabelle 24

HÖHE DER WOHNBAUFÖRDERUNG DER LÄNDER¹⁾
(in % der Errichtungskosten)

Wohnungstyp	F ö r d e r v a r i a n t e ²⁾		
	nur Objekt- förderung ³⁾	zusätzliche Wohnbeihilfe ⁴⁾	zusätzlich Wohn- beihilfe und Eigenmittel- ersatzdarlehen
Eigenheim			
WFG 1968	30	39	47
WFG 1984	26	39	47
Miet- oder Genossen- schaftswohnung			
WFG 1968	58	63	65
WFG 1984	53	55	56
Eigentumswohnung			
WFG 1968	53	58	64
WFG 1984	51	55	62
Gewogener Durchschnitt			
WFG 1968	42	49	55
WFG 1984	38	46	52

- 1) Modellberechnung unter Zugrundelegung einheitlicher Errichtungskosten von S 12.000 je m² für Mietwohnungen und von S 14.000 (S 12.000 zuzüglich S 2.000 Mehrwertsteuer) für Eigenheime und Eigentumswohnungen, einer einheitlichen Wohnfläche von 100 m², eines Kapitalmarktzinseszinses von 8,5 %, eines Bausparzinseszinses von 6 % und eines Abzinsungssatzes von 8 %. Ferner wird von einer vierköpfigen Familie mit einem monatlichen Nettoeinkommen von S 17.500 ausgegangen.
Die ausgewiesenen Werte sind mit der Verteilung der einzelnen Wohnungstypen gewogene Bundesdurchschnitte. Zu deren Ermittlung wurden die jeweiligen Durchführungsbestimmungen der einzelnen Bundesländer zugrundegelegt.
- 2) Es wurde die für den Förderungswerber jeweils günstigste Variante gewählt.
- 3) Darlehen und Annuitätenzuschüsse.
- 4) Es wird ein Bezug durch 5 Jahre unterstellt.

Quelle: Czerny (1986).

- 56 -

Subjektförderung ausgeglichen wird. Die monatliche Rückzahlungsrate je Quadratmeter Wohnfläche (exkl. Betriebskosten) erhöhte sich laut Modellbeispiel damit zwischen 2 % (Eigentumswohnung) und 15 % (Eigenheim) im ersten Jahr, zwischen 12 % (Eigentumswohnung) und 16 % (Mietwohnung) im 6. Jahr und zwischen 96 % (Eigentumswohnungen) und 113 % (Mietwohnungen) im 35. Jahr der Kreditaufnahme.

4.2. Verteilungswirkungen

Die folgenden Aussagen über die Verteilungswirkung der Wohnbauförderung der Länder nach dem WFG 1968 beruhen auf Auswertungen von Erhebungen des Instituts für Stadtforschung, des Österreichischen Statistischen Zentralamtes (Mikrozensus) und des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Angelegenheiten. Lediglich für Eigenheime mußten Daten zugeschätzt werden.

Die Untersuchung beschränkt sich wieder auf die direkten, einkommensbezogenen Nutzungseffekte. Im Zusammenhang mit der Wohnbauförderung bleiben damit insbesondere Verteilungseffekte im Zusammenhang mit der Leistungserstellung (Bau-träger, Bauunternehmungen, Finanzintermediäre) außer Ansatz.

Das Gesamtbild ergibt, daß die Fördermittel überproportional zu ihrer Anzahl von Haushalten in den mittleren und oberen Einkommensstufen in Anspruch genommen werden. Objekt- und Subjektförderung wirken einander erwartungsgemäß entgegen. Der finanzielle Entlastungseffekt (Minderbelastung durch Wohnbauförderung in Relation zum Einkommen) sinkt aber deutlich mit steigendem Einkommen, sodaß von der Wohnbauförderung eine ausgleichende Verteilungswirkung ausgeht. Dieser Effekt ist noch ausgeprägter, wenn (unter Berücksichtigung der zweckgebundenen Finanzierung) der Entlastungseffekt dem einkommensspezifischen Lohn- und Einkommensteueraufkommen gegenübergestellt wird.

Der Anteil der Haushalte, der in geförderten Wohnungen wohnt, steigt mit dem Einkommen kontinuierlich an: In der untersten Einkommensgruppe liegt dieser Anteil bei nur einem Fünftel, bei durchschnittlichem Einkommen etwa bei der Hälfte und bei Haushalten, deren monatliches Nettoeinkommen über S 20.000 liegt, beträgt dieser Anteil fast drei Viertel.

Haushalte mit niedrigem Einkommen bewohnen relativ häufiger Miet- oder Genossenschaftswohnungen, Haushalte mit höherem Einkommen Eigentumswohnungen oder Eigenheime (Tabelle 25). Die Feststellung, daß geförderte Wohnungen überproportional zu ihrer Anzahl von Haushalten in den mittleren und oberen Einkommensstufen in Anspruch genommen werden, trifft für alle Wohnungstypen zu.

Auf das Haushaltseinkommen bezogen kann die Wohnaufförderung unter Einbeziehung der Subjektförderung der Länder im ersten Jahr für einen vierköpfigen Alleinverdienerhaushalt in der untersten Einkommensstufe über 90 % des Bruttoarbeitseinkommens und rund 80 % des verfügbaren Nettoeinkommens erreichen (Tabelle 26). In den mittleren Einkommensstufen reduziert sich diese Relation auf jeweils rund 50 %, während sie etwa bei einem Bruttoarbeitseinkommen von jährlich S 350.000 auf etwas mehr als ein Viertel bzw. ein Drittel fällt.

Eine Zurechnung der Fördermittel der Länder für 1983 nach Einkommensstufen zeigt, daß einkommensschwache Haushalte weniger Mittel in Anspruch nehmen als ihrer Anzahl entspricht, wobei dieser Effekt bei den Annuitätzuschüssen am ausgeprägtesten ist (Tabelle 27). Für die unterschiedliche Inanspruchnahme der Mittel sind vor allem drei Gründe maßgeblich: Erstens sind trotz der Großzügigkeit der Förderung gewisse Eigenmittel erforderlich, die für die untersten Einkommensgruppen häufiger eine Barriere darstellen als für mittlere und obere. Zweitens sind die Einkommensobergrenzen so hoch angesetzt, daß sie praktisch keine Rolle spielen. Und drittens steigt mit dem Haushaltseinkommen typischerweise die Wohnfläche, sodaß auch bei gleichem Förderäquivalent wohl-

- 57 a -

Tabelle 25

VERTEILUNG DER GEFÖRDERTEN UND NICHT GEFÖRDERTEN WOHNUNGEN
NACH EINKOMMENSSTUFEN¹⁾

(Anteil der Haushalte in %))

Wohnungstyp	Monatliches Haushalts-Nettoeinkommen in S					
	bis 7.000	7.001- 11.000	11.001- 15.000	15.001- 20.000	20.001- und mehr	Insge- samt
1. Miet- und Genossen- schaftswohnungen						
Insgesamt	31,60	24,00	19,10	14,20	11,10	100,00
Gefördert	11,80	20,50	23,20	23,70	20,80	100,00
2. Eigentumswohnungen						
Insgesamt	19,50	22,40	21,40	18,50	18,20	100,00
Gefördert	7,50	14,30	21,20	24,30	32,70	100,00
3. Eigenheime						
Insgesamt	22,00	21,00	21,10	17,00	18,90	100,00
Gefördert	12,10	20,40	25,70	20,10	21,70	100,00
4. Alle Wohnungstypen						
Insgesamt	25,60	22,43	20,32	16,06	15,59	100,00
Gefördert	10,91	19,04	23,57	22,65	23,83	100,00

1) Verteilungsschlüssel: siehe Text Exkurs- "Methodische Berechnungen".

Quelle: Österreichisches Statistisches Zentralamt, Mikrozensus 1983 (WIFO-Sonderauswertung); Institut für Stadtforschung, Stichproben-erhebung im geförderten Wohnungsbau; zit. nach Czerny (1986).

VERTEILUNGSEFFEKT DER WOHNBAUFÖRDERUNG DER LÄNDER NACH DEM WOHNBAUFÖRDERUNGSGESETZ 1984¹⁾

Brutto- einkommens- stufen	Wohnungs- größe m ²	Wohnbeihilfe		Annuitätenzuschüsse		Minderbelastung		Entlastungseffekt insgesamt		
		in S	in % des Brutto- einkommens	in S	in % des Brutto- einkommens	in S	in % des Brutto- einkommens	in S	in % des Brutto- einkommens	in % des Netto- einkommens
84.000 (6.000)	70	20.395	24,3	-	-	57.106	68,0	77.501	92,3	79,9
112.000 (8.000)	75	21.852	19,5	-	-	61.185	54,6	83.037	74,1	69,1
140.000 (10.000)	80	23.129	16,5	-	-	65.264	46,6	88.393	63,1	63,7
196.000 (14.000)	86	22.587	11,5	-	-	70.158	35,8	92.755	47,3	53,2
238.000 (17.000)	92	20.193	8,5	-	-	75.053	31,5	95.246	40,0	47,2
280.000 (20.000)	97	15.158	5,4	-	-	79.133	28,3	94.291	33,7	41,6
350.000 (25.000)	107	-	-	-	-	87.290	24,9	87.290	24,9	32,1
420.000 (30.000)	116	-	-	-	-	89.738	21,4	89.738	21,4	28,3
700.000 (50.000)	130	-	-	-	-	89.738	12,8	89.738	12,8	18,8

1) Modellberechnung für einen Alleinverdienerhaushalt mit 2 Kindern für das erste Tilgungsjahr.

Quelle: Czerny (1986).

Tabelle 27

VERTEILUNG DER WOHNBAUFÖRDERMITTEL DER LÄNDER (WFG 1968) NACH EINKOMMENSSTUFEN 1983¹⁾

(in Mio. S und in %)

Förderinstrument	Monatliches Haushaltsnettoeinkommen in S										
	bis 7.000	7.001- 9.000	9.001- 11.000	11.001- 13.000	13.001- 15.000	15.001- 17.000	17.001- 20.000	20.001- 25.000	25.001- 30.000	30.001- und mehr	Alle Ein- kommensstufen
Darlehen											
in Mio. S	785	686	1.017	1.160	1.214	1.224	1.211	1.342	730	631	10.000 ²⁾
Verteilung in %	7,9	6,9	10,2	11,6	12,1	12,2	12,1	13,4	7,3	6,3	100,0
Annuitätenzuschüsse											
in Mio. S	141	146	195	304	323	236	336	364	185	155	2.385
Verteilung in %	5,9	6,1	8,2	12,8	13,5	9,9	14,1	15,3	7,7	6,5	100,0
Wohnbeihilfe											
in Mio. S	443	286	272	200	129	86 ³⁾	-	-	-	-	1.416
Verteilung in %	31,3	20,2	19,2	14,1	9,1	6,1 ³⁾	-	-	-	-	100,0
Ausgaben insgesamt											
in Mio. S	1.369	1.118	1.484	1.664	1.666	1.546	1.547	1.706	915	786	13.801
Verteilung in %	9,9	8,1	10,7	12,1	12,1	11,2	11,2	12,4	6,6	5,7	100,0

1) Auszahlungen; exkl. Eigenmittellersatzdarlehen, die 1983 5 % der Ausgaben betragen und exkl. "sonstiger Ausgaben" (z.B. Bürgerschaftsrücklagen), die 1983 2,6 % der Ausgaben betragen. Aufgrund des unterschiedlichen Zeitprofils gibt die Verteilung der Mittel nach Förderinstrumenten keine unmittelbare Aussage über die Relation der damit geförderten Wohnungen bzw. Errichtungskosten.

2) Nach Abzug geschätzter Rückflüsse von rund 1,8 Mrd. S.

3) 15.000 S und mehr.

Quelle: Institut für Stadtforschung; Österreichisches Statistisches Zentralamt (Mikrozensus 1983), Verbindungsstelle der Bundesländer; Bundesministerium für Wirtschaftliche Angelegenheiten; Berechnungen des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung; zit. nach Czerny (1986).

- 58 -

habendere Haushalte mehr Fördermittel beanspruchen. Lediglich die Wohnbeihilfe kommt den untersten Einkommensstufen überproportional zugute.

Bezogen auf das Einkommen erhalten die untersten Einkommensstufen allerdings am meisten und die obersten Einkommensstufen am wenigsten: Für den Bezieher eines durchschnittlichen Arbeitseinkommens (1983 rd. S 194.000, 1986 rd. S 224.000) beträgt der Entlastungseffekt fast die Hälfte seines Bruttoeinkommens. Bei halbem Durchschnittseinkommen liegt er bei mehr als drei Viertel dieses Einkommens, bei doppeltem Durchschnittseinkommen sinkt er unter ein Viertel.

Die Steuerverzichte wirken aufgrund des Umstandes, daß mit dem Einkommen auch die Sparfähigkeit (Bausparen), der Grenzsteuersatz der Einkommensteuer (Sonderausgaben für Wohnraumbeschaffung) und die Wohnungsgröße (Grunderwerbsteuer auf Kaufpreis) steigen, regressiv. Die Steuerverzichte betragen, wie oben dargestellt, 1983 rund 6,6 Mrd. S, was etwa einem Drittel der im Rahmen der Förderaktionen der Gebietskörperschaften vergebenen Mittel entsprach.

5. Das Verkehrswesen

5.1 Grundzüge des Systems

Wie in den übrigen als "Infrastruktur" betrachteten Wirtschaftsbereichen ist die staatliche Präsenz im Verkehrswesen hoch. Sie tritt vor allem in Form von Eigenleistungen in Erscheinung. Daneben kommen Marktregulierungen zur Anwendung. Die Eigenleistungen betreffen einerseits den Ausbau und die Erhaltung des Verkehrsnetzes und andererseits den Betrieb von Verkehrseinrichtungen (Eisenbahn, Personennahverkehr, Luftfahrt, Schifffahrt) und von Nachrichtenübermittlung (Post- und Fernmeldedienst). Post- und Fernmeldedienst stellen ein Staatsmonopol dar, während der Straßenverkehr weitgehend privatwirtschaftlich organisiert ist. Regulierungen beziehen sich vor allem auf den gewerblichen Straßenverkehr (Güter- und Personenverkehr).

Der überwiegende Teil des öffentlichen Verkehrswesens wird vom Bund wahrgenommen. Fast ein Viertel der Bundesausgaben entfällt (vor allem aufgrund der vollen Einbeziehung der Gebarung der beiden großen Bundesbetriebe ÖBB und Post) auf den Verkehrsbereich. Daneben spielen auch die Ausgaben der Länder und Gemeinden für Straßenbau und -erhaltung sowie der Gemeinden für den städtischen Personenverkehr eine gewisse Rolle.

1983 leistete die öffentliche Hand insgesamt 23,4 Mrd. S an Transferzahlungen an Verkehrseinrichtungen aus allgemeinen Steuermitteln, um den nicht durch Beiträge (Preise, Gebühren) oder zweckgebundene Abgaben gedeckten Ausgabenüberhang auszugleichen. Davon gingen 9,8 Mrd. S oder 40 % der Gesamttransfers an die Eisenbahn, weitere 6,9 Mrd. S oder 20 % an das Straßenwesen, 3,5 Mrd. S oder 15 % an den Postdienst und 2,0 Mrd. S oder 9 % an die städtischen Verkehrsbetriebe. Für das Fernmeldewesen (Post), die Luftfahrt (AUA) und den privaten Autobusbetrieb mußten keine Transfers zur Deckung von Abgängen geleistet werden.

Bezogen auf die Gesamtaufwendungen der jeweiligen Verkehrseinrichtungen entsprach der Zuschußbedarf damit 48 % bei den Privatbahnen, 42 % bei den Österreichischen Bundesbahnen, zwischen 31 % und 42 % bei den städtischen Verkehrsbetrieben in den größeren Landeshauptstädten, zwischen 18 % und 38 % bei den öffentlichen Überlandlinienbussen, 31 % bei der Schifffahrt (DDSG), 28 % im Postdienst und (nach Anrechnung zweckgebundener Abgaben) 24 % im Straßenwesen. Dieser Vergleich des Zuschußbedarfes ist allerdings nur von beschränkter Aussagekraft, da er durch uneinheitliche Gestions- und Verrechnungspraktiken verzerrt ist. So spielt die Finanzierung über den Kapitalmarkt eine sehr unterschiedliche Rolle, wodurch sich unterschiedliche zeitliche Profile im Bedarf an öffentlichen Transfers wie auch sehr unterschiedliche Zinsbelastungen ergeben. Weiters tragen die ÖBB nur ein Viertel ihrer Pensionskosten. Schließlich lagen teilweise Gewinn- und Verlustrechnungen, teilweise kameralistische Einnahmen-Ausgaben-Rechnungen vor, sodaß Investitionssprünge den Vergleich verzerren.

5.2 Verteilungswirkungen

Wie in den anderen Bereichen beschränkt sich die Untersuchung auf die aus der direkten Nutzung resultierenden Einkommenseffekte. Einkommenseffekte aus der Leistungserstellung (z.B. Straßenbau und -erhaltung; Bezugsstruktur im öffentlichen Dienst; Monopolgewinne im Fernmeldewesen, in der Luftfahrt und im grenzüberschreitenden Straßenverkehr) werden ausgeklammert. Ebenso bleiben indirekte Nutzungseffekte (Umweltbelastung, Unfallsfolgen etc.) außer Ansatz. Diese indirekten Effekte mögen, ähnlich wie im Bildungswesen, etwas stärker wiegen als in den übrigen untersuchten Bereichen. Ähnlich wie im Wohnbau mögen auch Vermögenseffekte (z.B. Aufwertung durch Verkehrserschließung, Wertminderung durch Lärm) eine größere Rolle spielen als in den übrigen Sektoren. Aus Gründen der Komplexität werden ferner indirekte Einkommenseffekte, das heißt Effekte auf die

- 61 -

Konsumgüterpreise im Wege der gewerblichen Nutzung vernachlässigt. Untersucht werden somit die Einkommenseffekte, die sich aus der direkten konsumtiven Nutzung (Berufs-, Ausbildungs-, Besorgungs- und Freizeitverkehr) der privaten Haushalte ergeben. Dabei werden die oben dargestellten Gesamttransfers nach Nutzern zugeteilt.

Die Untersuchung verknüpft zwei Großerhebungen des Österreichischen Statistischen Zentralamtes (Mikrozensus Verkehr 1983, Konsumerhebung 1984). Aufgrund der nur teilweisen Deckung der verwendeten Konzepte konnte allerdings daraus keine zusammenfassende Quantifizierung abgeleitet werden. Auch den gewonnenen Teilergebnissen haftet aufgrund von Datenlücken eine gewisse Ungenauigkeit an. Mit dieser Einschränkung lassen sich folgende Schlüsse ziehen:

Im Rahmen des privaten Straßenverkehrs dürften die österreichischen Haushalte im Wege der benützerspezifischen Abgaben (Mineralölsteuer (zweckgebunden bis 1986), KFZ-Steuer) die öffentlichen Ausgaben für Straßen voll decken. Der Transferbedarf von 24 % der Ausgaben dürfte damit zur Gänze aus einer Unterdeckung ausländischer Straßenbenützer (Personen- und Güterverkehr) wie des inländischen Güterschwerverkehrs resultieren. Innerhalb der österreichischen Haushalte lassen die Daten gewisse Umverteilungseffekte von oberen zu mittleren Einkommensklassen vermuten.

Auch die Ausgaben für öffentliche Linienverkehrsmittel könnten, bezogen auf die jeweils konsumierten Verkehrsleistungen, aufgrund der starken Ausnutzung von Fahrpreisermäßigungen den mittleren Einkommensgruppen im Berufs- und Ausbildungsverkehr am stärksten zugute kommen. Postdienst und Schifffahrt hingegen könnten die oberen Einkommensgruppen relativ stärker begünstigen.

Regionale Verteilungswirkungen haben im Verkehrswesen naturgemäß eine größere Bedeutung als in den meisten anderen Ausgabenbereichen. Sie ergeben sich vor allem aus den Unterschieden in Verkehrsangebot zwischen Ballungszentren und dem ländlichen Raum. Das Angebot an Nahverkehrsmitteln begünstigt Ballungszentren. Auch die Zweckbindung der KFZ-Steuer für den öffentlichen Schienenpersonennahverkehr (Bahn, U-Bahn, O-Buslinien) wirkt zugunsten der Ballungszentren, insbesondere Wiens. Umgekehrt könnten die Ausgaben für Straßenbau eine Umverteilung zum ländlichen Raum bewirken.

6. Zinsenzahlungen für die Staatsschuld

Zinsenzahlungen für die Staatsschuld unterscheiden sich hinsichtlich ihres Verteilungscharakters in zweifacher Hinsicht von den anderen Ausgabenbereichen: Einerseits sind sie in wirtschaftlicher Hinsicht nicht als unentgeltlicher Transfer, sondern als Gegenleistung einer Kreditgewährung anzusehen. Andererseits wird in der neueren Literatur meist von der Überlegung ausgegangen, daß ohne staatliche Kreditnahme von den Kapitalgebern eine andere Veranlagung gesucht worden wäre. Insofern verschiebt sich die Frage der Verteilungswirkung der staatlichen Kreditaufnahme auf einen Vergleich mit der Wirkung einer alternativen Steuerfinanzierung bzw. mit der Wirkung einer Unterlassung der finanzierten Ausgabe, wobei Zinseffekte einzubeziehen sind. Die folgenden Ergebnisse sind daher lediglich als Darstellung der einkommensspezifischen Gläubigerposition zu interpretieren.

1984 betragen die Zinszahlungen des öffentlichen Sektors rund S 42 Mrd., wovon rund S 32 Mrd. auf den Bund entfielen. Von den S 42 Mrd. gingen S 7 Mrd. an das Ausland. Von den im Inland verbleibenden Zinszahlungen dürften aufgrund des hohen Intermediationsgrades rund S 27 Mrd. an Banken und weitere S 4 Mrd. an Versicherungen geleistet worden sein. Nur rund S 4 Mrd. oder weniger als 10 % der Zinsenzahlungen flossen unmittelbar an den inländischen Nichtbankensektor (inkl. Versicherungen).

Werden auch die indirekt im Wege des Finanzsektors gewährten Kredite an die öffentliche Hand den inländischen Haushalten zugerechnet, ergibt sich ein geschätztes Zinseinkommen von insgesamt S 28 Mrd. (direkte und indirekte Komponente). Unter Verwendung von Befragungen der Institute Fessel und Ifes, der Steuerstatistik sowie deutscher Vergleichsstudien wird davon ein Anteil von 20 % der unteren Hälfte der Einkommensbezieher (Lohn- und Einkommensteuerepflichtige) und von 80 % der oberen Hälfte zugerechnet.

TEIL IV: ANHANG: ZU EINER AMTLICHEN UMVERTEILUNGSSTATISTIK

1. Statistische Konzepte und Lücken

Im Rahmen des Beitrags der Experten des Österreichischen Statistischen Zentralamtes wurde für diese Studie als Modellraster für eine österreichische Umverteilungsstatistik eine Umverteilungsmatrix (UVM) konzipiert. Sie stellt ein System von Konten dar, in welchem alle umverteilungsrelevanten Vorgänge der Entstehung, Verteilung und Verwendung des Einkommens abgebildet werden. Sie geht von den Konzepten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) aus, doch können praktisch alle statistischen Daten zur Umverteilung eingeordnet werden. In der vorliegenden Fassung sind insgesamt 61 Konten vorgesehen, durch deren Verkreuzung sich knapp 200 definierte Tabellenfelder ergeben. Die UVM ermöglicht so eine systematische Diskussion und eine Lokalisierung der statistischen Defizite.

Die derzeitige Datensituation läßt sich im Hinblick auf Fragen der Verteilung und Umverteilung wie folgt charakterisieren:

Die VGR stellt wohl einen geeigneten makroökonomischen Rahmen der Einkommensentstehung, -verteilung und -verwendung dar. Sie erlaubt hingegen keine direkten Aussagen zur Umverteilung, soweit es sich nicht um explizite Umverteilungsströme handelt. Auch bleibt die Frage der Verteilung auf die Mikroeinheiten (Unternehmungen, Haushalte, Personen etc.) offen. Als Ausgangsdaten sind hier vor allem Steuerstatistiken, Haushaltsstatistiken, Wirtschaftsstatistiken und Gebärungsstatistiken der öffentlichen Hand geeignet. Diese Basisstatistiken sind allerdings in Hinblick auf die gegebene Fragestellung typischerweise wenig konsistent und lückenhaft. Die statistischen Schwachstellen liegen daher einerseits beim Übergang vom funktionellen zum personellen

- 65 -

Primär- und von da zum Sekundäreinkommen und andererseits in der Erfassung der nicht expliziten Umverteilungsströme (Realtransfers, Steuerbegünstigungen, Gebarungsabgänge öffentlicher Unternehmungen, intertemporale Verteilungswirkungen u.a.).

Im einzelnen lassen sich vor dem Hintergrund der UVM folgende datenmäßige Fehlbestände feststellen:

- (1) Aus dem Bereich der VGR: Produktionskonten für Nichtmarktbereiche (als Basis für die Ermittlung von Realtransfers); eine detaillierte Faktorkostenrechnung (Entstehung der Einkommensströme und Überwälzungsmechanismus der indirekten Steuern); Einkommenskonten für Wirtschaftsbereiche (Unternehmen) und den Haushaltssektor (sozioökonomische Gliederung); Rekonziliation der Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit;
- (2) Aus dem Bereich der Wirtschaftsstatistik: laufende Produktionsdaten für den Grenzbereich zwischen öffentlichem und privatem Sektor; Unternehmensstatistik (Rechtsformen);
- (3) Aus dem Bereich der Sozialstatistik: laufende Daten über die Einnahmen- und Ausgabenstruktur der privaten Haushalte (sozioökonomische Gruppierung, Übergang von Individual- auf Haushaltsebene);
- (4) Aus dem Bereich der Finanzstatistik: stärkere betriebssystematische Detaillierung; Transfermatrizen; Aufschätzung und Anreicherung der Lohnsteuerstatistik; haushaltsbezogene Einkommensteuerstatistik; Steuerbegünstigungen;

- (5) Sonstige Statistiken: Lohnstufenstatistik des Hauptverbandes der Sozialversicherungsträger (Auffächerung nach Wirtschaftszweigen; Familienzusammenhang auf Beitrags- und Leistungsebene); Wohnbauförderung; Sozialfürsorge.
- (6) Bereichsübergreifend wären längsschnittartige Nachweise besonders relevant (Umverteilungsschicksal spezifizierter Individuen oder Gruppen im Zeitverlauf), besonders auf der Grundlage von Steuerstatistiken, Statistiken des Hauptverbandes und des Mikrozensus.

Daneben sind derzeit eine Reihe konzeptiver Vorfragen offen. Diese betreffen einerseits einzelne Begriffsbestimmungen und andererseits generelle Grundsätze (z.B. Bruttoprinzip, Non-Affektationsprinzip, Zurechnungskriterien, Kohärenz, Konsistenz).

2. Anregungen zur Verbesserung der Datenlage

Die Umverteilungsmatrix könnte als Dokumentations- und Analyserahmen für den Aufbau einer regelmäßigen amtlichen Berichterstattung eingerichtet werden. Innerhalb dieses Bezugsrahmens könnte die Datenlage sowohl durch einen Ausbau der einzelnen Statistiken als auch durch eine stärkere Datenverknüpfung verbessert werden. Dabei wäre davon auszugehen, daß eine umfassende Umverteilungsstatistik grundsätzlich als ein System von Mikro- und Makrodaten zu sehen ist.

Innerhalb der VGR sind vor allem die Volkseinkommensstatistik im engeren Sinn, die Input-Output-Statistik und die Statistik der öffentlichen Hand (Transferstatistik) betroffen. Verbesserungen der Datenlage sind besonders von einem Ausbau im Bereich der Faktoreinkommen (Überleitung der Einkommensströme von der Produktions- in die Verteilungsebene), der Einkommenskonten für Sektoren und Subsektoren sowie der Realtransfers zu erwarten.

- 67 -

Im Rahmen der Sozialstatistik könnte der Mikrozensus weiterentwickelt werden. So könnte eine panel-artige Substichprobe im Sinne einer umfassenden Erhebung der Einnahmen und Ausgaben über einen längeren Zeitraum eingeführt werden.

Aus der Lohnstufenstatistik des Hauptverbandes der Sozialversicherungsträger sind weiterführende Aussagen aus einer Auffächerung nach Wirtschaftsklassen und einer familienbezogenen Statistik über Beiträge und Leistungen zu erwarten.

Eine stärkere Datenverknüpfung könnte durch die Zusammenführung bereits bestehender Datenfiles ("matching") erreicht werden. Das gilt insbesondere für den Mikrozensus, die Lohnstufenstatistik und die Steuerstatistiken. Auch bestehende Möglichkeiten der Längsschnittbetrachtung könnten stärker ausgeschöpft werden. Ergänzend könnte die Frage der Einrichtung von Mikro-Datenfiles beraten werden, die sich als Entscheidungsgrundlage für die Setzung sozial- und wirtschaftspolitischer Maßnahmen eignen sollten.

Die statistische Ausgangslage erlaubt nur sehr partielle Verbesserungen. Umfassendere Neuerungen im beschriebenen Sinn könnten u.a. durch eine entsprechende Prioritätensetzung sowie die Schaffung geeigneter organisatorischer Voraussetzungen erreicht werden.