

WIFO

A-1103 WIEN, POSTFACH 91
TEL. 798 26 01 • FAX 798 93 86

■ **ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG**

**UMVERTEILUNG DURCH
ÖFFENTLICHE HAUSHALTE IN
ÖSTERREICH**

ALOIS GUGER (KOORDINATION)

Juli 1996

Verleger und Hersteller:
BUNDESMINISTERIUM FÜR FINANZEN
Himmelpfortgasse 4-8, A-1015 Wien

UMVERTEILUNG DURCH ÖFFENTLICHE HAUSHALTE

KOORDINATION: ALOIS GUGER

Vorwort	1
A. VERTEILUNG	2
1. Verteilung und Umverteilung (Alois Guger)	2
1.1 Problemstellung	2
1.2 Methode und Datenlage	3
1.3 Das Umverteilungspotential	4
1.3.1 Die Staatsquote	5
1.3.2 Die Struktur der Abgaben	6
2. Verteilung und Umverteilung aus funktioneller Sicht (Alois Guger)	7
2.1 Die Entwicklung der Faktoreinkommen (Lohn- und Gewinnquote)	7
2.2 Struktur der Faktoreinkommen und Wirtschaftsentwicklung	9
2.3 Die Entwicklung der Abgabenbelastung nach Einkunftsarten	11
2.4 Entwicklung der Brutto- und Nettoeinkommen	13
2.5 Literaturhinweise	14
3. Die personelle Verteilung der Primäreinkommen (Alois Guger)	15
3.1 Zu Methode und Daten	15
3.2 Die Verteilung der Primäreinkommen	16
3.3 Zusammenfassung	19
4. Umverteilung durch Steuern und Abgaben (Alois Guger)	20
4.1 Die Inzidenz der Lohnabgaben	20
4.1.1 Die Sozialversicherungsabgaben	20
4.1.2 Die Lohnsteuer	24
4.2 Kapitalertrag- und Vermögensbesteuerung	31
4.2.1 Empirische Grundlage der Schätzung	31

4.2.2	Die Verteilung der Zinseinkommen und der Kapitalertragsteuern	32
4.2.3	Die Vermögensteuern und ihre Verteilung	33
4.3	Die Umsatz- und Verbrauchsteuern	34
4.4	Die personelle Abgabeninzidenz	35
4.5	Literaturhinweise	37
5.	Umverteilung durch die Staatsausgaben	38
5.1	<i>Die Familienförderung (Alois Guger)</i>	38
5.1.1	Entwicklung und Struktur der direkten Familienförderung	39
5.1.2	Die Umverteilungseffekte der Familienförderung	41
5.1.3	Die Verteilung des Aufkommens und der Leistungen der zweckgebundenen Gebarung des Familienlastenausgleichsfonds	45
5.1.4	Zusammenfassung	47
5.1.5	Literaturhinweise	49
5.2	<i>Verteilungswirkungen der Arbeitslosenversicherung (Gerhard Wohlfahrt)</i>	50
5.2.1	Gebarung der Arbeitsmarktverwaltung)	51
5.2.2	Finanzielle Absicherung bei Arbeitslosigkeit (rechtliche Grundlagen)	52
5.2.3	Die Einkommenssituation der Arbeitslosen(-Haushalte)	55
5.2.4	Umverteilungswirkungen der Arbeitslosenversicherung	60
5.2.5	Zusammenfassung	65
5.2.6	Literaturhinweise	68
5.3	<i>Das Gesundheitssystem (Markus Marterbauer)</i>	69
5.3.1	Entwicklung der Gesundheitsausgaben	69
5.3.2	Umverteilungseffekte der Gesundheitsausgaben	70
5.3.3	Literaturhinweise	72
5.4	<i>Das Bildungssystem (Alois Guger)</i>	73
5.4.1	Die Verteilungswirkungen des öffentlichen Schulsystems	73
5.4.2	Die Verteilungswirkungen der Universitätsausbildung	75
5.4.3	Zusammenfassung	78
5.4.4	Literaturhinweise	79
5.5	<i>Verteilungsaspekte der Wohnbauförderung (Margarete Czerny)</i>	80
5.5.1	Umfang der Wohnbauförderung	80
5.5.2	Einkommensgrenzen nach den Wohnbauförderungsgesetzen	82
5.5.3	Wohnbeihilfe	83
5.5.4	Verteilung der Wohnbeihilfe	84
5.5.5	Zusammenfassende Bemerkungen	86
5.6	<i>Die Inzidenz der Staatsausgaben (Alois Guger, Markus Marterbauer)</i>	88

6. Zusammenfassung der Ergebnisse (Markus Marterbauer, Ewald Walterskirchen)	91
6.1 <i>Umverteilung durch die Staatsausgaben</i>	91
6.2 <i>Kaum progressives Steuer- und Abgabensystem</i>	91
6.3 <i>Verteilungswirkungen der Transfers</i>	92
6.4 <i>Gesundheitsausgaben</i>	93
6.5 <i>Bildungspolitik</i>	93
6.6 <i>Familienpolitik</i>	94
6.7 <i>Arbeitslosenunterstützungen</i>	94
6.8 <i>Wohnbauförderung</i>	95
6.9 <i>Verteilung und Budgetsanierung</i>	96
6.10 <i>Veränderungen der primären und sekundären Einkommensverteilung seit 1983</i>	97
6.10.1 <i>Geringe Veränderungen in der personellen Einkommenverteilung</i>	97
6.10.2 <i>Sinkende Lohnquote</i>	97
6.10.3 <i>Umverteilung der Steuerlast von den Unternehmen zu den Haushalten</i>	98
6.10.4 <i>Verschiebung der Abgabenlast von den Einkommen- und Vermögensteuern zu den Sozialversicherungsbeiträgen und Verbrauchsteuern</i>	98
6.10.5 <i>Abgabenbelastung leicht zulasten des oberen Drittels verändert</i>	99
6.10.6 <i>Verschiebung in der Ausgabenstruktur begünstigt die oberen Einkommensschichten</i>	100
6.11 <i>Kurz-Zusammenfassung</i>	100
B. ALLOKATION	102
Aufgabenerfüllung im öffentlichen Sektor (Gerhard Lehner)	102
1. Die Allokationsfunktion der öffentlichen Ausgaben (Martin Zagler)	103
1.1 <i>Arten von öffentlichen Gütern</i>	105
1.2 <i>Optimales Angebot von öffentlichen Gütern</i>	107
1.3 <i>Revelationsmechanismen</i>	110
1.4 <i>Distributive Effekte allokativer Entscheidungen</i>	115
1.5 <i>Die Ökonomie spezieller Ausgabenprogramme</i>	116
1.6 <i>Schlußbemerkungen</i>	119
1.7 <i>Literaturhinweise</i>	119

2. Struktur und Entwicklung der öffentlichen Ausgaben (Gerhard Lehner)	120
2.1 <i>Erfassungsprobleme der Ausgaben</i>	120
2.2 <i>Entwicklung der Ausgaben für öffentliche Leistungen</i>	121
2.3 <i>Einflüsse auf die Staatsquote und ihre Aussagekraft</i>	121
2.4 <i>Effekte der öffentlichen Güter im Allokationsprozeß</i>	122
2.5 <i>Ausgaben für öffentliche Leistungen</i>	123
2.5.1 <i>Struktur der Ausgaben für die Leistungserstellung</i>	123
2.6 <i>Ursachen für die Ausgabensteigerung</i>	125
2.7 <i>Die Verflechtungen zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften</i>	127
3. Zusammenfassung (Gerhard Lehner)	128

UMVERTEILUNG DURCH ÖFFENTLICHE HAUSHALTE

KOORDINATION: ALOIS GUGER

Vorwort

Diese Studie, die vom österreichischen Nationalrat initiiert und vom Bundesministerium für Finanzen in Auftrag gegeben wurde, konnte nur in Kooperation mit mehreren Personen und Institutionen erarbeitet werden. Der besondere Dank der Autoren gilt: Frau Lucia Kubatschek und Frau Eva Latschka vom WIFO für die EDV-Unterstützung und Datenaufbereitung, Herrn Huemayer und Herrn Priller vom ÖSTAT für die Bewältigung von besonderen Datenproblemen in Zusammenhang mit dem Mikrozensus und Lohnsteuerstatistik.

A. VERTEILUNG

1. Verteilung und Umverteilung (Alois Guger)

In der Phase raschen Wachstums bis Mitte der siebziger Jahre wurde die Einkommensverteilung kaum thematisiert. Vollbeschäftigung und Wachstum brachten auch den Armen größere Vorteile als von Umverteilungsstrategien zu erwarten gewesen wären. Mit der Abschwächung des Wachstums stiegen seither nicht nur die Arbeitslosenraten, auch die Einkommensdisparitäten haben sich vergrößert. Zum einen wurde durch eine Zunahme der Vermögenseinkommen und der Lohndifferenziale die Verteilung der Markteinkommen ungleicher und zum anderen greift heute in den meisten Industrieländern der Staat weniger korrigierend in den Wirtschaftsprozeß ein als in den sechziger und frühen siebziger Jahren.

Die Bedeutung der Einkommensverteilung für die Wirtschaftsentwicklung darf aber nicht unterschätzt werden. Schon die klassischen Ökonomen betonten den Einfluß der Verteilung auf das Wirtschaftswachstum; aber auch die modernen Arbeiten zum Thema 'Wachstum und Einkommensverteilung' kommen zum Ergebnis, daß eine gleichere Verteilung den Wachstumsprozeß positiv beeinflußt (Alesina – Rodrik, 1991).

1.1 Problemstellung

Der Staat beeinflußt durch seine Aktivitäten auf vielfältige Weise den Verfügungsspielraum der Bürger über das Güter- und Leistungsangebot. Im Rahmen der Steueraufbringung entzieht die öffentliche Hand den privaten Haushalten und Unternehmen Kaufkraft, verbessert aber auch durch Transferzahlungen und öffentliche Güter und Leistungen deren Einkommens- und Wohlfahrtssituation. Diese direkte Änderung der Wohlstandsverteilung durch die Staatstätigkeit bildet die Themenstellung dieser Arbeit. Indirekte Effekte, die aus fiskalpolitisch bedingten Verhaltensänderungen der Wirtschaftssubjekte zustandekommen, müssen hier außer Betracht bleiben.

Das Thema dieser Untersuchung bildet der Einfluß der Staatstätigkeit auf die Einkommens- und Wohlstandsverteilung¹⁾. Die Studie schließt an eine frühere Arbeit des Instituts an, die auf der Datenlage des Jahres 1983 basierte. In dieser ersten Umverteilungsstudie wurde gezeigt, daß in Österreich durch Aktivitäten des Staates in erheblichem Maße umverteilt wird; allerdings nur über die Ausgabenseite. Berücksichtigt man alle Abgaben, so wird trotz der progressiven Gestaltung der Einkommenssteuer einnahmenseitig nur ein schwacher Umverteilungseffekt erzielt. Der Grund liegt in den regressiv wirkenden Sozialversicherungsbeiträgen und indirekten Steuern; beide haben in

¹⁾ Der Staat beeinflußt die Wohlstandssituation der Bürger nicht nur über die Einkommensverteilung durch Steuern und monetäre Transfers sondern auch direkt über das reale Güter- und Leistungsangebot der öffentlichen Hand.

Österreich einen so hohen Anteil am Abgabenaufkommen, daß die Progression der Einkommens- und Vermögensbesteuerung über weite Bereiche der Einkommensverteilung kompensiert wird; nur im untersten Dezil ist die Abgabenleistung etwas geringer und im obersten etwas höher. Ausgabenseitig wird jedoch ein deutlicher, vertikaler Umverteilungseffekt erzielt, obwohl dort überwiegend nach horizontalen Merkmalen – also unabhängig vom Einkommen – umverteilt wird.

Diese Arbeit untersucht die Umverteilungssituation Anfang der neunziger Jahre. Das Basisjahr bildet das Jahr 1991. Zwei Fragen stehen im Zentrum der Arbeit: Erstens, in welchem Ausmaß verteilt der Staat in Österreich durch seine Aktivitäten zu Beginn der neunziger Jahre um und zweitens, inwieweit haben sich Art und Ausmaß der Umverteilung gegenüber dem Beginn der achtziger Jahre – dem Untersuchungszeitpunkt der letzten Umverteilungsstudie – verändert?

1.2 Methode und Datenlage

Methodisch schließt die Arbeit im wesentlichen an jene der achtziger Jahre an und verwendet den gleichen Umverteilungsbegriff; d. h. wie in allen vergleichbaren empirischen Studien wird hier unter Umverteilung lediglich der Fluß der unmittelbaren Leistungsströme zwischen privaten und öffentlichen Haushalten verstanden.

Die Analyse basiert auf dem Konzept der "formalen Inzidenz" (Hicks, 1946), dem die Überwälzungsannahme der VGR zugrunde liegt, wonach alle indirekten Steuern (auf die Preise) überwälzbar und alle direkten nicht überwälzbar sind²⁾ und von jenen getragen werden, die sie leisten und für die sie gedacht sind. Gesamtwirtschaftliche Nachfrageeffekte (Multiplikatoreffekte) und Wirkungen auf die Leistungsbereitschaft der Individuen bleiben außer Betracht.

Ausgehend von den am Markt erzielten Primäreinkommen der Individuen wird nach Berücksichtigung der Abzüge und der wichtigsten monetären Transfers die Sekundärverteilung und unter Hinzurechnung des realen Güter- und Leistungsangebots des Staates (reale Transferleistungen) die Wohlstandsverteilung der unselbständigen Haushalte dargestellt, wobei das staatliche Leistungsangebot zu laufenden Kosten bewertet wird.

Die Arbeit kann sich der allgemeinen Kritik an solchen Inzidenzstudien nicht entziehen, wonach die Primärverteilung bereits von den staatlichen Aktivitäten beeinflußt ist und die Sekundärverteilung nicht mit einem "no government" counterfactual verglichen werden kann (Gillespie, 1965, Bird, 1980). Der Staat ist Teil der Vergleichsbasis. Die Steuern, Transfers und das öffentliche Güterangebot spiegeln sich in den Faktoreinkommen, den relativen Preisen, der Produktionstechnologie, dem Outputniveau und damit in der Primärverteilung. Die Verteilungsstruktur der Leistungsströme zwischen den öffentlichen und privaten Haushalten gibt jedoch Anhaltspunkte über unmittelbare Umverteilungseffekte staatlicher Maßnahmen und deren Änderungen.

²⁾ Zur Kritik an dieser Annahme vgl. Bird (1980)

Die empirische Basis bilden der Mikrozensus, die VGR und die Lohnsteuerstatistik 1991 vom ÖSTAT, die Lohnstufenstatistik des Hauptverbandes der Sozialversicherungsträger sowie die Budgets bzw. die Rechnungsabschlüsse der öffentlichen Hand.

Den gesamtwirtschaftlichen Rahmen der Untersuchung bildet die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung. Die Untersuchungseinheit bildet der Haushalt, da die gesamte staatliche Umverteilungswirkung nur auf Haushaltsebene sinnvoll beurteilt werden kann. Die direkte Besteuerung basiert wohl in Österreich auf dem Prinzip der Individualbesteuerung, die indirekten Steuern und ein großer Teil der Staatsausgaben kommen jedoch nur auf der Haushaltsebene zum Tragen.

Die einzige Möglichkeit, eine Verbindung zwischen Personen und Haushalte herzustellen, eröffnet der Mikrozensus. Die Arbeit stützt sich auf die Mikrozensus-Erhebung September 1991, die auch ein Sonderprogramm Nettoeinkommen enthält (Wolf – Vollmann, 1992). Da nur Nicht-Selbständige nach ihrem Einkommen gefragt werden, wird in der Analyse zwischen Selbständigen und Nicht-Selbständigen streng getrennt. Im ersten Schritt wird die Verteilung nach sozialen Gruppen – Selbständige (Bauern, Gewerbetreibende und Freiberufler) aktive Arbeitnehmer (Arbeiter, Angestellten Beamte), Pensionisten, Arbeitslose, Studenten etc. – und im zweiten innerhalb der Nicht-Selbständigen nach Einkommensschichten untersucht.

Die Bildung der sozialen Gruppen erfolgt auf Basis des Mikrozensus. Für alle Nicht-Selbständigen werden die Netto-Personeneinkommen des Mikrozensus anhand der Lohnsteuerstatistik 1991 auf Bruttoeinkommen hochgeschätzt³⁾ und zu Haushaltseinkommen aggregiert.

Diese Arbeit unterscheidet sich insoferne von der früheren Umverteilungsstudie als sie vom Umfang her 1. auch die funktionelle Verteilung und die Änderungen in der Abgabenbelastung nach Einkunftsarten analysiert, aber 2. über die Inzidenz der indirekten Steuern und einzelne Staatsausgabenbereiche keine neuen Informationen hat. Methodisch bringt diese Studie insoferne einen Fortschritt als hier die Hochschätzung von den Netto- zu den Bruttoeinkommen auf individueller Ebene erfolgt und nicht lediglich nach Einkommensstufen wie in der früheren Arbeit.

1.3 Das Umverteilungspotential

Die Möglichkeiten der staatlichen Umverteilungspolitik sind durch den Umfang der Staatstätigkeit und die Struktur der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben festgelegt. Österreich hat wohl im internationalen Vergleich einen überdurchschnittlichen hohen Staatsanteil, die Umverteilungseffizienz des Abgabensystems ist aber gering.

³⁾ Für die Bereitstellung von Sonderauswertung und die prompte Unterstützung bei den aufgetretenen Schwierigkeiten bin ich der Abteilung 6 des ÖSTAT – insbesondere den Herren Mag. Kriesz und Herrn Priller zu Dank verpflichtet.

1.3.1 Die Staatsquote

Im internationalen Vergleich ist der Staatsanteil in Österreich überdurchschnittlich: Mit einer Abgabenquote von 43,5% nach der OECD-Definition⁴⁾ lag Österreich 1992 an 9. Stelle von 24 OECD-Staaten, und fast 2 Prozentpunkte über dem Durchschnitt der EU(12) (Übersicht 2).

Der Umfang der Staatstätigkeit und ihr Einfluß auf den Wirtschaftsprozeß haben in den letzten drei Jahrzehnten deutlich zugenommen. Die Phase dynamischer Expansion beschränkt sich aber auf die siebziger Jahre. Während zwischen 1964 und 1970 die Staats(ausgaben)quote nur von 41,0% auf 42,2% zunahm, stieg sie in den siebziger Jahren um rund 8 Prozentpunkte und lag zu Beginn der achtziger Jahre bei 54%. In den folgenden Jahren führten die wirtschaftlichen Schwierigkeiten im Gefolge der Verstaatlichtenkrise und die rasch wachsenden Arbeitslosenzahlen zu einen weiteren Anstieg auf 56,4% im Jahr 1987. Der dynamische Aufschwung Ende der achtziger Jahre brachte einen Rückgang auf 54% im Jahr 1991. Seither ist allerdings die Staatsquote wieder merklich gestiegen und erreichte 1993 mit 57,8% ihr bisher höchstes Niveau.

Übersicht 1: Entwicklung der Staatsquote

Deutlich schwächer nahm der Anteil der Steuern und Transferzahlungen am Brutto-Inlandsprodukt zu: die Steuerquote stieg von 33,8% im Jahr 1964 auf ihren bislang höchsten Wert 43,0% im Jahr 1985. Nach einem deutlichen Rückgang aufgrund der großen Steuerreform 1988 auf 40,7% im Jahr 1989, erreichte sie 1993 wieder 43%. Die Transferquote, stieg von 16,8% im Jahr 1964 auf 25,1% im Jahr 1993. In ihr spiegeln sich in den neunziger Jahren neben den steigenden Arbeitslosenleistungen und Pensionszuschüsse die Ausweitung der Familienförderung (2. Karentjahr), das Pflegegeld und höhere Subventionen.

Insgesamt hat sich der Staatsanteil am Produktionsprozeß zwischen den Berichtsjahren 1983 und 1991 kaum verändert: Die Steuerquote ist leicht gestiegen (+0,4 Prozentpunkte) und die Ausgabenquote ist leicht (-0,7 Prozentpunkte) gesunken. Mit der Wachstumsverlangsamung seit 1991 hat allerdings der Staatsanteil wieder um rund 2½ Prozentpunkte zugenommen.

Als Rahmen für das Niveau der Umverteilungströme wird in dieser Untersuchung von der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ausgegangen. Der Zeitraum bezieht sich auf das Jahr 1991. Bei einem BIP von 1928,3 Mrd. S beliefen sich die Nettoausgaben der öffentlichen Hand auf 1041,3 Mrd. S; an Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen wurden dem privaten Sektor 800,2 Mrd. S entzogen und 441,6 Mrd. S an Subventionen und Haushaltstransfers zugeführt (ÖSTAT, 1994).

⁴⁾ Die Steuerquote nach der OECD-Klassifikation unterscheidet sich von der VGR-Steuerquote im wesentlichen durch die Einbeziehung der Pensionsbeiträge der öffentlich-rechtlich Bediensteten und die Beschränkung auf die kassenmäßigen Steuereingänge (ÖSTAT, 1994)

Übersicht 1

Entwicklung der Staatsquote

	Steuerquote 1)	Transferquote 2)	Ausgabenquote 3)
	In %		
1964	33,8	16,8	40,9
1970	35,9	17,1	42,0
1975	38,7	19,8	49,4
1980	41,4	22,0	52,4
1981	42,4	22,5	54,0
1982	41,4	22,9	54,6
1983	41,1	23,0	54,9
1984	42,2	22,8	54,6
1985	43,0	23,3	55,5
1986	42,6	23,7	56,2
1987	42,1	24,3	56,4
1988	41,7	23,2	54,8
1989	40,7	22,6	53,5
1990	40,9	22,5	53,1
1991	41,5	23,1	54,2
1992	42,7	23,5	55,0
1993	43,0	25,1	57,8
1994	41,9	24,5	56,6

1) Anteil der direkten Steuern (inklusive Erbschaftsteuer), Sozialversicherungsbeiträge und der indirekten Steuern am BIP.

2) Anteil der Subventionen und der öffentlichen Transferzahlungen an private Haushalte und ploE (=laufende Transfers) am BIP.

3) Anteil der Ausgaben lt. Produktions-, Einkommens-, und Vermögensveränderungskonto, ohne Doppelzählungen (BPW Öffentliche Dienste, laufende Ausgaben des Staates, Kapitaltransfers, Brutto-Anlageinvestitionen und Erwerb von Liegenschaften) am BIP.

Quelle: Österreichisches Statistisches Zentralamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung.

1.3.2 Die Struktur der Abgaben

Der Umfang des öffentlichen Sektors in Österreich ist wohl überdurchschnittlich, die Umverteilungseffizienz der Abgaben aber relativ gering, da der Anteil der Abgaben mit progressiver Wirkung niedrig ist.

Während sich im Durchschnitt der OECD der Anteil der Einkommens- und Ertragssteuern auf 38,8% und jener der Vermögenssteuern auf 5,5% des gesamten Steueraufkommens beläuft, entfallen in Österreich nur 26,9% bzw. 2,7% (vor Abschaffung der Vermögenssteuern) auf diese direkten, progressiv wirkenden Abgabenkategorien.

Die indirekten, proportional oder regressiv wirkenden Steuern haben dagegen einen überdurchschnittlichen Anteil am österreichischen Steueraufkommen: Die Beiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung, die durch die Höchstbeitragsgrundlage deutlich regressiv wirken, machen ein Drittel des heimischen Abgabenaufkommens aus, im OECD-Durchschnitt ein Viertel. Auch Steuern auf Güter und Dienstleistungen wirken tendenziell regressiv, da die Sparquote mit steigendem Einkommen zunimmt. Mit einem Anteil von gut 30% liegt Österreich in dieser Abgabenkategorie im Durchschnitt. Steuern auf die Lohnsumme, die proportional wirken, spielen nur in wenigen Ländern eine nennenswerte Rolle; nur in Österreich und Australien belaufen sie sich auf rund 6% des Steueraufkommens.

Übersicht 2: Höhe und Struktur der Steuern und Abgaben im internationalen Vergleich

Schon die Steuerstruktur lässt auf ein geringes Umverteilungspotential des österreichischen Steuersystems schließen. Bei einer relativ hohen allgemeinen Steuerbelastung sind Einkommen und Vermögen nur unterdurchschnittlich besteuert. Die Schweiz, USA und Japan – Länder mit geringer genereller Steuerbelastung und niedrigen Steuersätzen – weisen dagegen mit einem Anteil an Einkommens- und Ertragssteuern von über 40%, und hohen Vermögenssteueranteilen, aber geringen indirekten Steuern eine sehr progressive Steuerstruktur aus.

Im Hinblick auf die Abschaffung der Vermögenssteuern in Österreich ist festzustellen, daß die moderne Steuerlehre gerade Steuern auf Vermögen und Vermögensertrag nicht nur aus verteilungspolitischer sondern auch aus allokationstheoretischer Sicht als besonders effiziente fiskalische Instrumente darstellt.

Höhe und Struktur der Steuern und Abgaben im internationalen Vergleich 1992

	Steuern und Sozialabgaben in % des BIP	Steuern auf				
		Einkommen und Ertrag	Beiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung	Vermögen	Lohnsumme	Güter und Dienstleistungen
						in % des gesamten Abgabenaufkommens 1992
Schweden	50,0	38,5	28,8	3,7	2,5	26,5
Dänemark	49,3	59,5	3,1	4,0	0,7	32,5
Luxemburg	48,4	35,4	28,4	7,9		28,4
Finnland	47,0	42,8	23,2	2,2		31,6
Niederlande	46,9	31,4	38,8	3,6		25,8
Norwegen	46,6	32,2	26,7	3,1		37,1
Belgien	45,4	36,0	36,0	2,5		25,5
Frankreich	43,6	17,3	44,6	5,0	2,1	26,8
Österreich	43,5	26,9	33,0	2,7	5,9	30,2
Italien	42,4	39,1	31,3	2,4	0,3	26,9
Griechenland	40,5	18,2	30,7	4,4	0,6	46,1
BRD	39,6	32,0	38,4	2,7		26,9
Irland	36,6	38,8	16,5	4,4	1,3	40,2
Kanada	36,5	45,0	16,5	11,1		26,1
Neuseeland	35,9	56,7		6,5	1,4	35,4
Spanien	35,8	30,2	36,6	4,7		28,5
Großbritannien	35,2	36,1	17,8	7,9		34,4
Island	33,4	29,6	7,9	9,1	0,1	50,0
Portugal	33,0	28,8	25,4	2,3		43,0
Schweiz	32,0	41,0	34,9	7,1		17,0
USA	29,4	41,5	29,9	11,4		17,1
Japan	29,4	42,4	32,8	10,5		14,0
Australien	28,5	55,4		10,0	6,2	28,4
Türkei	23,1	32,5	20,4	2,0		29,8
OECD insgesamt 1)	38,8	37,0	25,0	5,5	0,9	30,3
OECD Europa 1)	40,6	34,0	27,4	4,3	0,7	31,9
EU 1)	41,4	33,6	28,9	4,3	0,4	32,1

1) ungewichteter Durchschnitt

Quelle: OECD: Revenue Statistics 1965-1993, Paris, 1994

2. Verteilung und Umverteilung aus funktioneller Sicht (Alois Guger)

Die Entwicklung der personellen Verteilung, also der Verteilung der Einkommen nach Personen und Haushalten, kann nicht unabhängig von der funktionellen Einkommensverteilung, der unterschiedlichen Entwicklung der verschiedenen Einkunftsarten gesehen werden. Gerade im letzten Jahrzehnt hatte die Entwicklung der funktionellen Verteilung in den meisten Industrieländern eine deutliche Verschiebung der personellen Einkommensverteilung zur Folge, da sich die starke Zunahme der Vermögenseinkommen durch die wesentlich höhere Konzentration der Vermögen in einer Zunahme der Einkommensdisparitäten niederschlug.

2.1 Die Entwicklung der Faktoreinkommen (Lohn- und Gewinnquote)

Die österreichische Einkommenspolitik ist auf eine langfristige Konstanz der funktionalen Verteilung bedacht. Die Lohnquote, der Anteil des Bruttoentgelts für unselbständige Arbeit am Volkseinkommen weist wohl einen langfristig steigenden Trend auf, berücksichtigt man aber den steigenden Anteil der Unselbständigen an den Erwerbstägigen, so bleibt die so "bereinigte" Lohnquote langfristig relativ stabil.

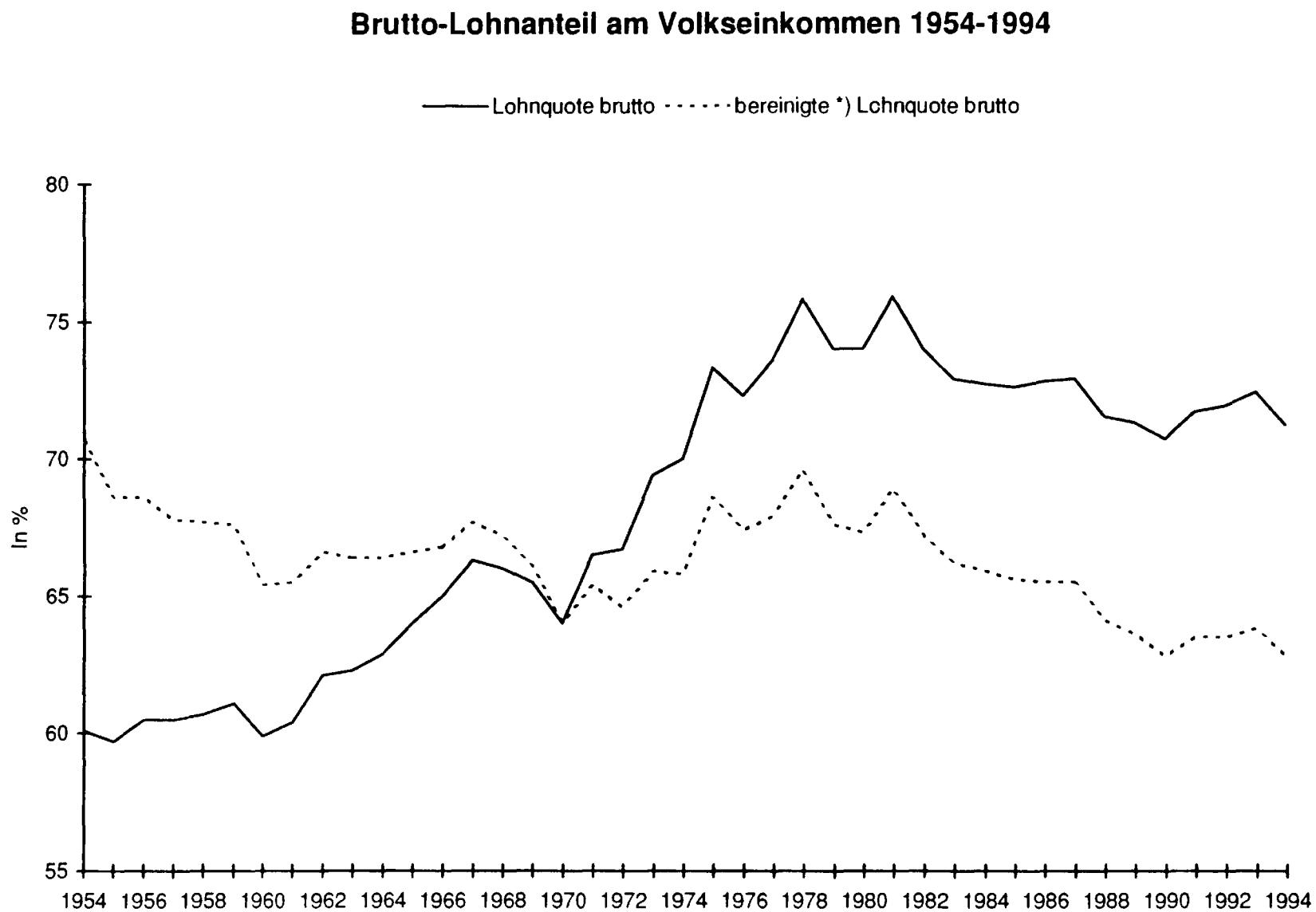
Abbildung 1: Der Lohnanteil am Volkseinkommen – die Lohnquote

Die kurzfristigen Schwankungen des Lohnanteils am Volkseinkommen sind in erster Linie konjunkturrell bedingt: Mit der Zunahme der Investitionstätigkeit und der höheren Kapazitätsauslastung im Konjunkturaufschwung steigen die Gewinne rascher und im Abschwung sinken sie rascher als die kontraktbestimmten Lohneinkommen, sodaß die Lohnquote antizyklisch schwankt. Die bereinigte⁵⁾ Lohnquote ist zwischen 1970 und 1981 von 69,7% auf 75,9% gestiegen und bis zum Höhepunkt der Konjunktur 1990 wieder auf 69,1% gesunken. Mit der Wachstumsabschwächung hat sich seither die Lohnquote wieder etwas erholt. 1993 flossen 73,1% des Volkseinkommens an den Faktor Arbeit; die bereinigte Lohnquote belief sich auf 70,7%. Die Bruttolöhne je unselbständig Beschäftigten (einschließlich Soziallohn) sind also in den siebziger Jahren stärker gestiegen als das Volkseinkommen je Erwerbstägigen, blieben aber in den achtziger Jahren hinter dem Wachstum des Volkseinkommens zurück (Übersicht 3).

Übersicht 3: Entwicklung der Faktoreinkommen

Das Konjunkturmuster der funktionellen Verteilung war in diesen zwei Jahrzehnten von einigen Sonderfaktoren überlagert, die in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre zu einem größeren Anstieg und seither zu einem stärkeren Rückgang der Lohnquote führten als sich aus dem Konjunkturverlauf erklären ließe.

⁵⁾ Bereinigt um die Verschiebung des Anteils der Unselbständigen an den Erwerbstägigen gegenüber 1970.



*) Unselbständigen/Erwerbstätigenanteil konstant (Basis 1970)

Übersicht 3

Die Entwicklung und Verteilung der Faktoreinkommen

	1970-1980	1980-1990	1990-1994
Durchschnittliche jährliche Veränderung in %			
Volkseinkommen	10,4	6,1	5,7
Brutto-Entgelte für unselbständige Arbeit	12,0	5,6	5,9
Einkünfte aus Besitz und Unternehmung			
Unternehmenstätigkeit 1)	8,1	8,0	5,6
Land- und Forstwirtschaft	5,1	3,1	-4,6
Gewerbebetriebe	4,1	9,2	4,7
Freie Berufe	10,7	8,0	13,9
Unverteilte Gewinne der Kapitalgesellschaften	8,8	5,5	7,8
Besitzeinkommen 2)	19,3	10,4	4,8
Volkseinkommen je Erwerbstätigen	9,6	5,9	5,1
Brutto-Entgelte je Arbeitnehmer	10,2	5,2	5,1

1) Aus Land- und Forstwirtschaft, Gewerbebetrieben, freien Berufen, unverteilte Gewinne der Kapitalgesellschaften und Faktoreinkommen.

2) Aus Kapitalbesitz, Vermietung und Verpachtung.

Quelle: ÖSTAT: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung; WIFO.

Der starke Konjunktureinbruch Mitte der siebziger Jahre löste eine deutliche Gewinnkompression⁶⁾ aus. Infolge des rasanten Anstiegs der Rohstoff- und Erdölpreise begann sich die Preis-Lohn-Spirale zu drehen. Andererseits hat der Verzicht auf Arbeitskräfteabbau als Teil der beschäftigungs-politischen Strategie – vor allem in der Verstaatlichten Industrie – die Ertragslage zusätzlich gedämpft. Die Einkünfte aus Gewerbebetrieb stiegen im Durchschnitt der siebziger Jahre nur um 4,1% pro Jahr (Übersicht 3).

Auch der starke Rückgang der Lohnquote in den achtziger Jahren kann aus dem Konjunkturverlauf allein nicht ausreichend erklärt werden. Denn von einer kräftigen Belebung der Konjunktur kann angesichts der niedrigen Wachstumsraten bis 1988 nicht gesprochen werden.

Anfang der achtziger Jahre bestimmte die kräftige Ausweitung der Besitzeinkommen die Verteilung entscheidend. Einerseits sind zuerst die Zinserträge aufgrund der hohen Zinssätze im Zuge der internationalen Zinshausse und einer kräftigen Ausweitung der Finanzanlagen stark gestiegen, andererseits nahmen – infolge von Änderungen in der Mietzinsregelung – die Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung, die auch imputierte Mieten für Eigenheime und Eigentumswohnungen enthalten, sprunghaft zu.

Die Ertragslage der Unternehmen hat sich auch durch starke rationalisierungsbedingte Kündigungen spürbar gebessert. Im Unterschied zu den späten siebziger Jahren, als die Erhaltung des hohen Beschäftigungsniveaus die Ertragslage dämpfte und die Lohnquote erhöhte, stabilisierte der kräftige Abbau der Beschäftigung in den frühen achtziger Jahren die Ertragslage und festigte so den Gewinnanteil am Volkseinkommen. Die Einkünfte aus Gewerbebetrieb⁷⁾ nahmen pro Jahr um 9,2% und die unverteilten Gewinne der Kapitalgesellschaften um 5,5% zu. Deutlich belebt haben sich die Gewinne aber erst mit dem kräftigen Konjunkturaufschwung seit 1988.

Zusätzlich dämpften die markante Verschlechterung der Arbeitsmarktlage und die Strukturkrise in der Verstaatlichten die Lohnentwicklung. Zum einen waren gerade die gut organisierten Branchen im Metallbereich, die schon aufgrund des Zeitpunkts ihres Lohnabschlusses praktisch die Lohnführerschaft übernehmen, vom Beschäftigungseinbruch in den frühen achtziger Jahren besonders betroffen. Die Forderungen der Gewerkschaften waren daher maßvoll, um das Beschäftigungsniveau zu halten. Zum anderen kommt ein struktureller Effekt zum Tragen, da vom Beschäftigungsabbau in hohem Maße überdurchschnittlich entlohnte Arbeitsplätze in der Schwerindustrie betroffen waren.

Der Rückgang der Lohnquote hat also bis 1987 vor allem strukturelle Gründe: Er resultiert aus dem Beschäftigungseinbruch sowie der kräftigen Expansion der Besitzeinkommen und weniger aus der Gewinnentwicklung. Erst die Belebung der Gewinne im Zuge des kräftigen Aufschwungs Ende

⁶⁾ Die Einkünfte aus Gewerbebetrieb bilden wohl in der VGR eine Residualgröße, ihre Entwicklung wird aber durch die Cash-flow Analysen des WIFO im großen und ganzen bestätigt (Hahn, 1995).

⁷⁾ Da die Entwicklung der steuerlichen Gewinne weniger kräftig ausfiel, wurde die Erholung der Gewinne laut VGR anfangs bezweifelt; außerdem wurden Zweifel im Zusammenhang mit der Verbuchung der Kapitalzuführungen an die Verstaatlichten laut. Zur Klärung dieser Fragen siehe: Kramer (1988), Peter (1986). Die Erholung der Gewinnlage wird ferner durch die Cash-flow Analysen des WIFO bekräftigt. Vgl. Hahn (1995).

der achtziger Jahren führt zu einem konjunkturellen Absinken der Lohnquote. Mit der Abschwächung der Konjunktur in den neunziger Jahren erholte sich die Lohnquote und stieg in der Rezession 1993 auf 73,1%. Mit der Belebung 1994 ist sie konjunkturkonform wieder leicht gesunken.

2.2 Struktur der Faktoreinkommen und Wirtschaftsentwicklung

In den letzten 20 Jahren hat sich die Struktur der Nichtlohneinkommen markant verschoben: Während 1970 die Gewinneinkommen (Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft, aus Gewerbebetrieb, freiberuflicher Tätigkeit und unverteilte Gewinne der Kapitalgesellschaften) noch 90% der Einkünfte aus Besitz und Unternehmung ausgemacht hatten, belief sich ihr Anteil in den neunziger Jahren nur mehr auf rund 70%. Der Anteil der Besitzeinkommen ist dagegen im gleichen Zeitraum von 7% auf 25% gestiegen. Die Besitzeinkommen nahmen in diesen zwei Jahrzehnten um das 18fache zu, die Gewinneinkommen nur um das 4fache.

Die überproportionale Ausweitung der Besitzeinkommen führt die Unzulänglichkeit der groben Unterscheidung zwischen Lohn- und Gewinneinkommen im Rahmen der funktionellen Verteilungsanalyse vor Augen: Einerseits kommt mit wachsendem Wohlstand auch den Besitzeinkommen der Arbeitnehmer- und Pensionistenhaushalten zunehmende Bedeutung zu (Querverteilung). Andererseits haben in diesem Jahrzehnt auch die Finanzanlagen der Unternehmen sehr stark zugenommen. Aus Änderungen der Lohn- bzw. Gewinnquote kann daher noch nicht unmittelbar auf die Verteilung zwischen Arbeitnehmer- und Unternehmerhaushalten bzw. auf die Gewinnlage der Wirtschaft geschlossen werden. Dazu muß die Änderung der Struktur der Nichtlohneinkommen berücksichtigt werden.

Abbildung 2: Entwicklung der Verteilung der Einkünfte aus Besitz und Unternehmung

Die rasch zunehmende Bedeutung der Besitzeinkommen zu Lasten der Investitionen in Sachkapital findet in den achtziger Jahren in der Wirtschaftsentwicklung ihren Niederschlag. Ein Vergleich der Entwicklung der Investitions- mit der Gewinnquote seit Mitte der sechziger Jahre in Abbildung 3 signalisiert in den achtziger Jahren eine markante Änderung im Investitionsverhalten: Bis dahin entwickelten sich Gewinn- und Investitionsquote – abgesehen von ein- bis zweijährigen Verzögerungen – weitgehend parallel; seit Beginn der achtziger Jahre blieb aber die Investitionsbereitschaft deutlich hinter der Gewinnentwicklung zurück.

Abbildung 3: Entwicklung der Gewinn- und Investitionsquote

Dieses Bild wird durch die Ergebnisse der Bilanzanalysen (Hahn, 1990) ergänzt: Danach expandierte der Anteil des Finanzlagevermögens von Industrieunternehmen an ihrem Gesamtvermögen zu Lasten des Sachanlagevermögens seit Mitte der siebziger Jahre rasch. Der Anteil der Finanzanlagen an der Bilanzsumme der Großunternehmen der österreichischen Industrie stieg von 11,5% 1973 auf 15,7% 1980 und danach doppelt so rasch auf 24% im Jahr 1988.

Dieser Änderung im Portefeuilleverhalten mögen zum Teil langfristige strukturelle Faktoren und ein gewisser Trend zu relativ sicheren Finanzveranlagungen zugrunde liegen: Josef Steindl (1989) vermutet eine zunehmende Verlagerung des Interesses der Großunternehmen von der Produktion zum Finanzgeschäft, die längerfristig die Neigung, in Sachkapital zu investieren, dämpft. Mana-

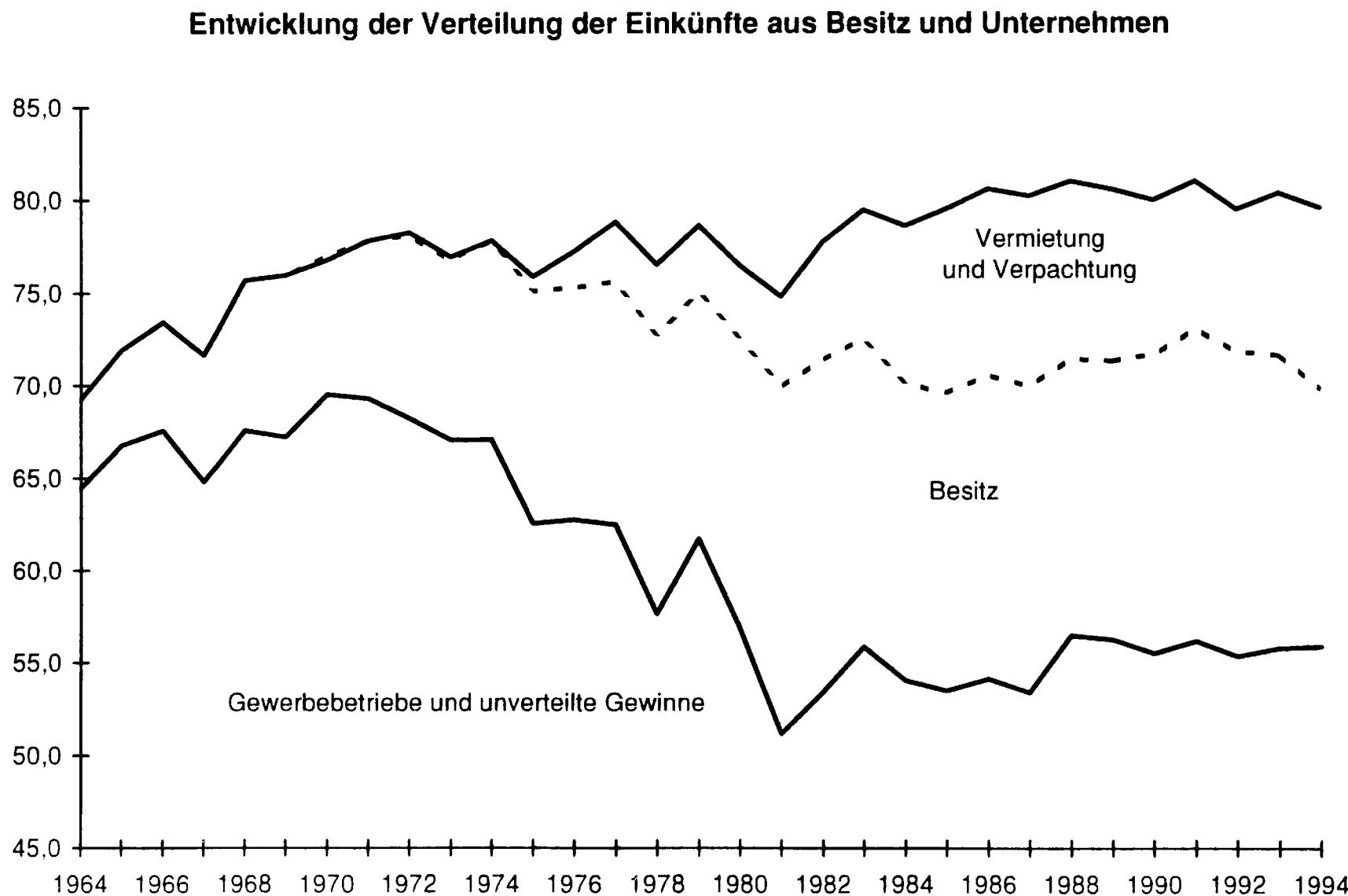
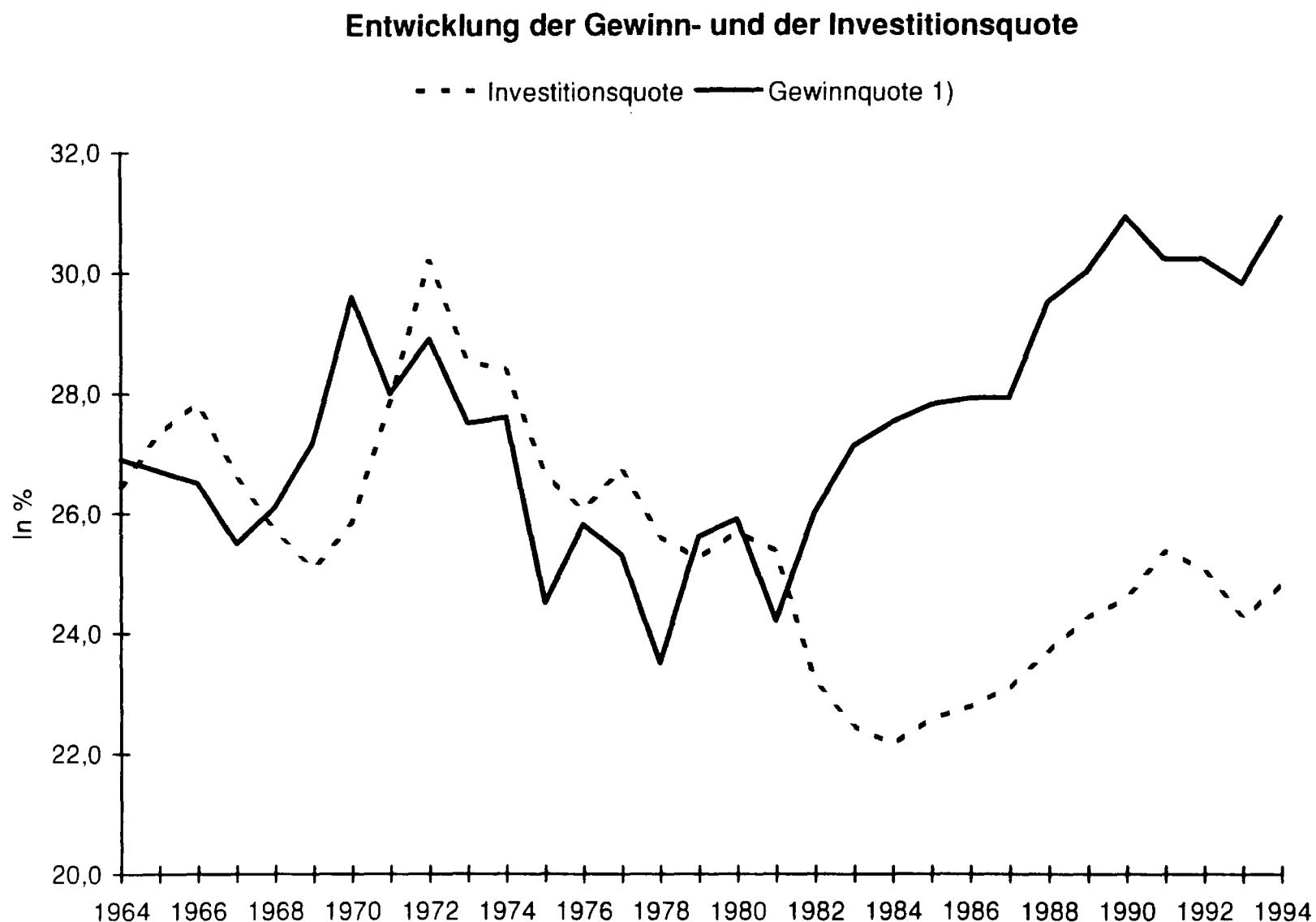


Abbildung 3

III-46 der Beilagen XX. GP - Bericht - 02 Hauptdokument (gescanntes Original)



1) Unselbständigen/Erwerbstätigenanteil konstant (Basis 1983)

gerbeherrschte Konzerne zielen einerseits stärker auf Marktdominanz und Macht durch Fusionen und Übernahmen (oder müssen sich durch hohe Liquidität dagegen schützen) und bevorzugen andererseits angesichts unsicherer Ertragserwartungen und hoher Renditen auf dem Finanzmarkt eher weniger ertragreiche, aber sichere Finanztitel. In der angelsächsischen Literatur wird diese Problematik als "Principal-Agent-Problem"⁸⁾ und in der Bundesrepublik unter dem Titel "Boom ohne Arbeitsplätze"⁹⁾ diskutiert.

Die deutliche Zunahme der Finanzveranlagung zu Beginn der achtziger Jahre dürfte aber unmittelbar darauf zurückgehen, daß sich mit der Verlangsamung des Wachstums und der Strukturkrise das Risiko, in Sachanlagen zu investieren, deutlich vergrößert hat, während die Rendite auf den Finanzmärkten historische Höchstwerte erreichte.

Mit der hohen Rendite auf den Finanzmärkten hat sich also zu Beginn der achtziger Jahre auch das Portefeuilleverhalten der Großunternehmen der Industrie zu höhere Finanzveranlagungen verschoben. Zum Unterschied von früher ist daher trotz einer deutlich steigenden Gewinnquote, die Investitionsquote zurückgegangen und erholt sich nur zögernd.

Diese Änderung im Portefeuilleverhalten der Produktionsunternehmen zu stärkerer Veranlagung auf den Finanzmärkten half wohl den Unternehmen ein bestimmtes Ertragsniveau zu sichern, hat aber die reale Investitionstätigkeit und damit das Wachstums- und Beschäftigungsniveau gedämpft. Da die Sachkapitalrendite im Durchschnitt mehr als doppelt so hoch ist wie die Finanzkapitalrendite¹⁰⁾, wurde dadurch auch das Gewinnniveau gesenkt.

Die sinkende Lohnquote in den achtziger Jahren ist also nicht als Resultat einer außerordentlichen Belebung der operativen Gewinne zu sehen; sondern kann – zusammen mit der starken Ausweitung der Besitzinkommen – in hohem Maße aus dem geänderten Portefeuilleverhalten der Unternehmen erklärt werden. Höhere Investitionen in Sachkapital hätten neben eines stärkeren Wachstums auch ein höheres Beschäftigungsniveau und höhere Gewinne erwarten lassen.

Auch die Defizite der öffentlichen Hand sind in diesem Lichte zu sehen: Abgesehen von den hohen Finanzierungskosten aufgrund der hohen Realzinsen bedeutet der Rückgang der privaten Investitionstätigkeit bei anhaltend hohem privatem Sparaufkommen rein saldenmechanisch entweder höhere öffentliche Defizite oder höhere Nettoexporte, also Leistungsbilanzüberschüsse (Guger – Walterskirchen, 1988).

In jeder Volkswirtschaft entspricht definitionsgemäß die Geldkapitalbildung der privaten Haushalte, der Summe aus der Kreditnachfrage der Unternehmen, des Staates und des Leistungsbilanzüberschusses. Während der Haushaltssektor typischerweise spart, also eine positive Geldkapitalbildung ausweist, verschuldet sich der Unternehmenssektor, um zu investieren. Ungleichgewichte zwischen dem Unternehmens- und dem Haushaltssektor werden durch den Staat oder den Außenhandel

⁸⁾ Vgl. Bayer (1988) auch zur Bedeutung für Österreich

⁹⁾ Welz (1986)

¹⁰⁾ Hahn (1990); Abb. 3

ausgeglichen. Antizyklische Budgetpolitik bedeutet in diesem System, daß ein Rückgang der Verschuldensbereitschaft des Unternehmenssektors, der nicht durch höhere Leistungsbilanzüberschüsse kompensiert wird, durch das Haushaltsdefizite ausgeglichen wird. Steuert der Staat nicht aktiv entgegen, wird durch Nachfrage-, Produktions- und schließlich Beschäftigungseinbußen automatisch über niedrigere Einkommen und damit geringere Ersparnisse und Importe sowie Steuerausfälle – also über die öffentlichen Haushalte – ein Ausgleich herbeigeführt.

Übersicht 4: Sektorale Finanzierungssalden

Wie die Entwicklung der Finanzierungssalden in Übersicht 4 zeigt, war in den frühen siebziger Jahren die Investitionsbereitschaft der Unternehmen größer als die Ersparnisbildung der Haushalte. Daher wiesen die Öffentlichen Haushalte Überschüsse aus und es wurde mehr importiert als exportiert. Seit 1975 sind die öffentlichen Haushalte defizitär. Mit Ausnahme der Jahre 1977, 1980 und 1981, als die Importüberschüsse sehr hoch waren, blieb auch die Investitionstätigkeit deutlich hinter der privaten Ersparnisbildung zurück. Die Geldkapitalbildung der Haushalte erreichte von den späten achtziger Jahren bis 1993 zwischen 7% und 9% des BIP, während die Verschuldungsbereitschaft der Unternehmen nur zwischen 3 3/4% und 6 1/2% lag. Durch die hohen Realzinsen und die Bedeutung der Vermögenserträge war die Sparbereitschaft hoch, aber die Neigung des Unternehmenssektors in Sachkapital zu investieren eher gering. Die Folgen sind hohe öffentliche Defizite, deren Umverteilungswirkungen eher die oberen Einkommensschichten begünstigen. Einerseits stabilisiert wohl die Bereitschaft des Staates, die Verschuldung hinzunehmen, die Beschäftigung und kommt damit eher den von Arbeitslosigkeit stärker betroffenen unteren Einkommensschichten zugute; andererseits fließen aber die Zinszahlungen der Staatsschulden zum überwiegenden Teil in hohe Einkommensschichten.

2.3 Die Entwicklung der Abgabenbelastung nach Einkunftsarten

Die Wachstumsverlangsamung seit Mitte der siebziger Jahre schlug sich auf die Abgabenbelastung der Lohneinkommen stärker nieder als auf die übrigen Einkommensarten.

In den frühen siebziger Jahren, der Zeit der Hochkonjunktur, blieb die Abgabenbelastung der Arbeitnehmer unverändert; die Nettoeinkommen entwickelten sich etwa gleich stark wie die Bruttolöhne; die Nettoquote der Lohneinkommen – die Nettolöhne in Prozent der Bruttolöhne – blieb zwischen 1970 und 1975 mit rund 82% praktisch unverändert. Die leichte Zunahme der Sozialversicherungsbeiträge wurde durch niedrigere Lohnsteuern wettgemacht. Die Abgabenbelastung der übrigen Einkunftsarten stieg dagegen in diesem Zeitraum: Die Nettoquote der Persönlichen Einkommen ist von 74,1% auf 71,7% gefallen.

Übersicht 5: Entwicklung der Abgabenanteile der privaten Haushalte

Nach dem Konjunktureinbruch 1975 schlugen sich die zunehmenden Schwierigkeiten bei der Finanzierung des Sozialstaates vor allem in Form höherer Sozialversicherungsbeiträge stärker auf die Arbeitnehmereinkommen nieder: Die Nettoquote der Löhne sank bis 1980 um 5 1/2 Prozentpunk-

Übersicht 4

Sektorale Finanzierungssalden in % des BIP

	private Haushalte	private Unternehmen	öffentliche Haushalte	Ausland
1970	7,4	-8,0	1,2	-0,6
1971	7,4	-8,4	1,5	-0,5
1972	5,4	-7,3	2,0	-0,1
1973	4,7	-6,3	1,3	0,3
1974	4,8	-7,0	1,3	1,0
1975	6,2	-3,8	-2,5	0,1
1976	6,6	-5,1	-3,7	2,3
1977	5,0	-6,3	-2,4	3,6
1978	7,1	-5,1	-2,8	0,7
1979	7,0	-5,6	-2,4	1,0
1980	6,5	-7,4	-1,7	2,7
1981	5,0	-5,2	-1,8	2,0
1982	6,5	-2,0	-3,4	-1,1
1983	5,3	-0,6	-4,0	-0,7
1984	5,2	-2,9	-2,6	0,3
1985	5,2	-2,9	-2,5	0,2
1986	6,9	-2,9	-3,7	-0,3
1987	8,0	-3,9	-4,3	0,2
1988	7,3	-4,5	-3,0	0,2
1989	8,2	-5,3	-2,8	-0,1
1990	8,9	-6,0	-2,2	-0,7
1991	8,9	-6,5	-2,4	0,0
1992	7,9	-5,9	-2,0	0,1
1993	7,3	-3,7	-4,1	0,5
1994	7,8	-4,3	-4,6	1,0
1995	7,7	-4,0	-5,2	1,4
1996	7,3	-4,2	-4,4	1,3

Quelle: WIFO

Entwicklung der Abgabenanteile der privaten Haushalte

	1970	1975	1980	1985	1990	1991	1993	1994
Anteile in % der persönlichen Einkommen brutto								
Direkte Steuern der privaten Haushalte	10,7	11,0	12,2	13,4	12,1	12,5	13,2	12,4
Sozialversicherungsbeiträge	10,5	11,9	13,8	13,4	13,1	13,2	13,8	13,9
Verfügbares persönliches Einkommen	74,1	71,7	68,5	67,4	68,9	68,2	66,5	67,4
Verfügbares persönliches Einkommen, brutto	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Anteile in % der Bruttolöhne								
Nettolöhne	82,0	81,9	76,5	73,6	75,2	74,5	72,8	73,2
Bruttoentgelt	116,8	117,3	120,3	122,6	123,4	123,2	123,8	123,9
Anteile in % der Bemessungsgrundlage								
Lohnsteuer	7,5	7,4	11,0	12,3	10,9	11,6	12,0	11,2
Einkommen- und Kapitalertragsteuer	12,4	17,3	14,1	12,7	10,9	10,7	9,9	9,2

Quelle: Österreichisches Statistisches Zentralamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung; WIFO, eigene Berechnungen.

te¹¹); jene der gesamten verfügbaren Einkommen (also einschließlich Lohneinkommen) um gut 3. Über den gesamten Zeitraum der siebziger Jahre nahm die Abgabenbelastung der Löhne in gleichem Ausmaß zu wie jene der Persönlichen Einkommen insgesamt.

Die Abgabenbelastung erreichte Mitte der achtziger Jahre (1986) ihren Höhepunkt. Vor allem die Steuerreformen in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre senkten dann die Abgabenquote deutlich. Die persönlichen Einkommen insgesamt wiesen 1990 eine um einen halben Prozentpunkt niedrigere Abgabenquote aus als 1980. Jene der Lohneinkommen ist allerdings um 1½ Prozentpunkte gestiegen. Da die Lohneinkommen über die Hälfte der Persönlichen Einkommen darstellen, ist die Belastungsquote der übrigen Einkommen in den achtziger Jahren entsprechend stärker gesunken. Von 1990 bis 1993 nahm schließlich die Abgabenbelastung proportional um rund 3 Prozentpunkte zu und liegt etwas über dem Niveau von 1985.

Die längerfristig relativ stärkere Zunahme der Abgabenbelastung der Lohneinkommen findet in der Netto-Lohnquote ihren Niederschlag: Der Anteil der Nettolöhne am Volkseinkommen ohne direkte Abgaben (die bereinigte Netto-Lohnquote) ist seit 1975 um rund 10 Prozentpunkte gesunken; die bereinigte Brutto-Lohnquote um 4.

Abbildung 4: Lohnanteil am Volkseinkommen (Brutto- Netto-Lohnquote)

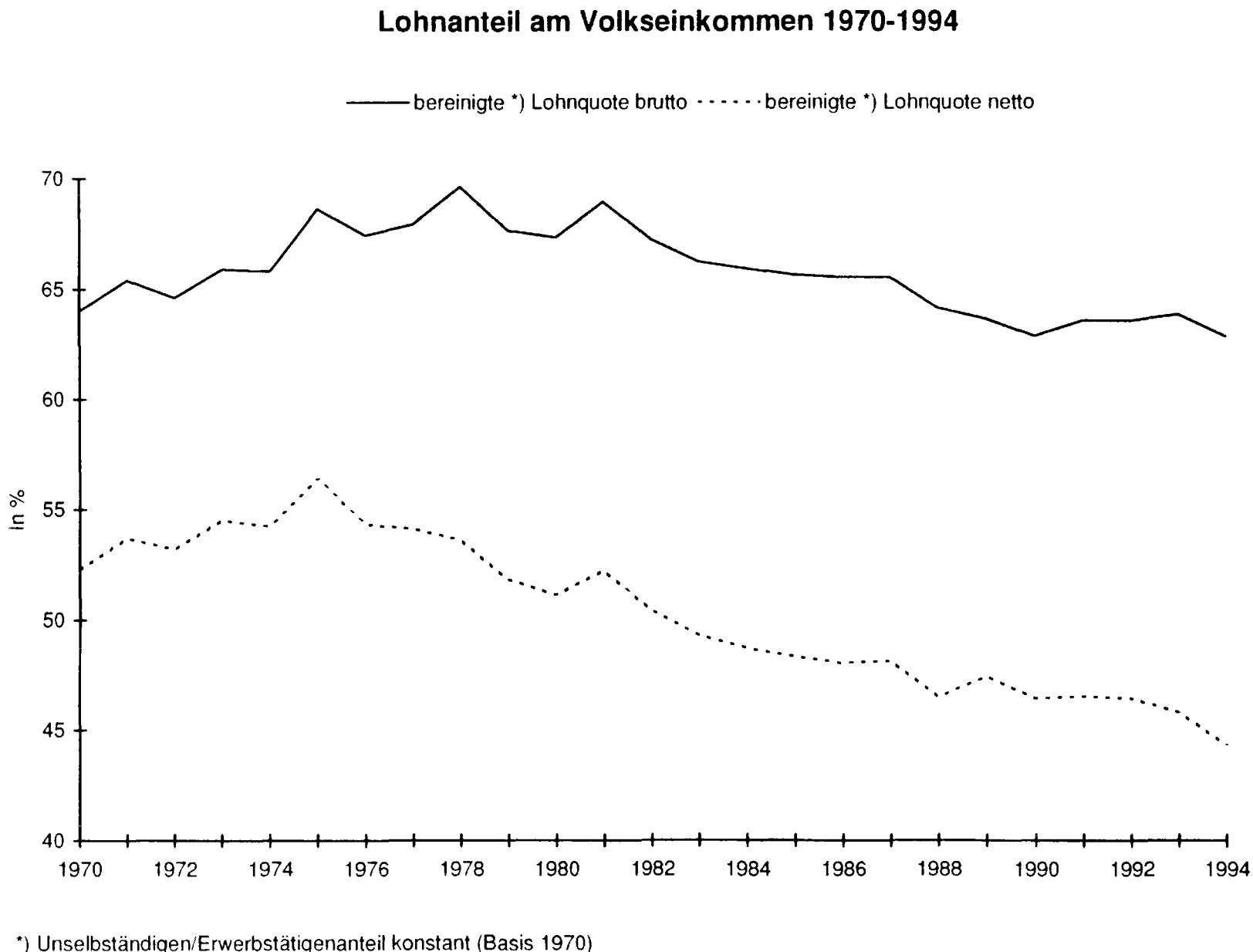
Berechnet man den Anteil der Einkommenssteuern an der jeweiligen Einkunftsart, so weisen die Lohn- und die Einkommensteuerquote seit Mitte der siebziger Jahre einen gegenläufigen Trend¹²) aus: Während die Lohnsteuerquote deutlich angestiegen ist, ist der Anteil der Steuerleistung auf veranlagte Einkommen seit 1974 stark zurückgegangen. Der starke Einbruch der Einkommensteuerleistung seit Mitte der siebziger Jahre geht vor allem auf die Individualbesteuerung, der Anerkennung der Familiendienstverhältnisse und die zunehmende Bedeutung der Konstruktion der Ges.m.b.H. & CoKG zurück.

In den achtziger Jahren dürfte das Gewicht der Kapitalerträge, die sich einer Veranlagung weitgehend entziehen, – trotz Kapitalertragssteuer – die Einkommensteuerquote gedrückt haben. Seit 1970 ist der Anteil des Lohnsteueraufkommens an den Bruttolöhnen und Gehältern sowie den Pensionen von 5,7% auf 13,1% im Jahr 1986 gestiegen. Erst die Steuerreform 1989 brachte eine spürbare Entlastung, die Lohnsteuerquote ging 1989 auf 9,8% zurück, ist allerdings trotz der Änderungen im Rahmen des Familienpakets bis 1993 wieder auf 12% gestiegen. Erst die jüngste, 1994 in Kraft getretene, Steuerreform dürfte die Lohnsteuerquote wieder auf rund 11-11½% drücken.

¹¹) Wie die Zunahme des Anteils des Soziallohns am Bruttoeinkommen zeigt, gehen rund 3 Prozentpunkte auf höhere Sozialbeiträge zurück.

¹²) Bis zu einem bestimmten Grad ergeben sich aus der Tarifgestaltung und der Verteilung der Steuerzahler gegenläufige Tendenzen: Die einheitliche Tarifstruktur bedeutet, daß die Aufkommenselastizität der Lohnsteuer automatisch größer ist, da ein relativ größerer Teil der Lohnsteuerzahler in die Zone hoher Progression wächst, während unter den Einkommensteuerzählern ein größerer Anteil bereits den maximalen Grenzsteuersatz erreicht hat und ab diesem Niveau proportional besteuert wird.

Abbildung 4



Die Einkommensteuerquote (einschließlich der Kapitalertragssteuer)¹³⁾, die in den frühen siebziger Jahren von knapp 9,7% 1970 auf 20,2% im Jahr 1974 förmlich explodiert war, ist seither fast kontinuierlich auf 9% gesunken. Die Steuerreform 1989 brachte nur einen temporären Anstieg um rund einen Prozentpunkt, dürfte aber durch die Abschaffung der vorzeitigen Abschreibung und die Einführung der Kapitalertragsteuer auf Zinsen den weiteren Rückgang eingebremst haben. Trotz der Anhebung der KEST ist allerdings die Steuerquote 1993 weiter gesunken (Abbildung 5).

Abbildung 5: Entwicklung der Steuerquoten

2.4 Entwicklung der Brutto- und Nettoeinkommen

Die Änderungen in der funktionellen Verteilung finden auch in den Pro-Kopf-Verdiensten ihren Niederschlag. Die Zuwächse der Lohneinkommen haben sich in den achtziger Jahren gegenüber den siebziger Jahren halbiert. Deutlich weniger schwächte sich dagegen die Entwicklung der Einkünfte aus Besitz und Unternehmung ab.

Der eigentliche Bruch in der Entwicklung der Lohneinkommen vollzog sich mit der tiefen Rezession 1975 im Anschluß an die erste Ölkrisse. Waren vorher die Nettoeinkommen pro Kopf noch jährlich um durchschnittlich 5% gestiegen, so stagnierten sie im folgenden Jahrzehnt und erholten sich erst wieder seit 1985.

Übersicht 6: Entwicklung der Pro-Kopf-Einkommen

Entscheidend wurden die Nettoeinkommen durch die Steuerreform 1988 gestärkt. Trotz zunehmender Sozialbeiträge wuchsen daher im Durchschnitt der achtziger Jahre die Nettoeinkommen mit 4,8% pro Jahr kaum langsamer als die Bruttoeinkommen (+5,0%). Seither (1990-1994) blieben allerdings die Nettolöhne mit 4,1% durchschnittlichem Zuwachs – wie in den siebziger Jahren – 0,7 Prozentpunkte hinter der Bruttoentwicklung zurück.

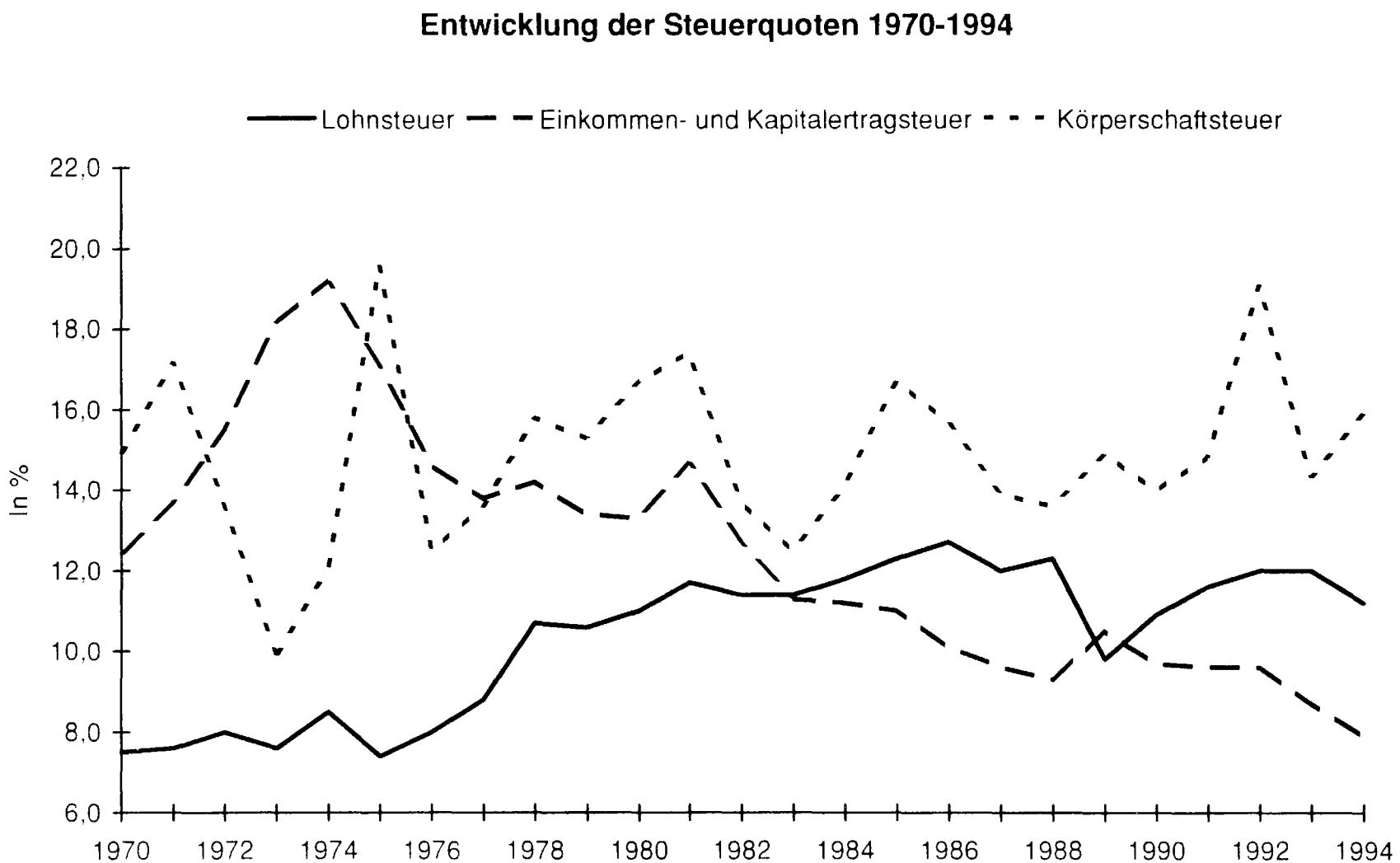
Am schwächsten entwickelten sich die Transferzahlungen mit Ausnahme der Pensionen, daher weisen die Masseneinkommen (Lohn- und Transfereinkommen) in den achtziger Jahren die niedrigsten Wachstumsraten aus (brutto 4,6%, netto 4,5% pro Jahr).

Die dynamische Entwicklung der Besitz- und Gewinneinkommen und ihre sinkende Abgabenbelastung finden in den persönlichen Einkommen ihren Niederschlag: Sie stiegen je Einwohner um 6 1/4% pro Jahr und netto sogar marginal stärker als brutto.

Der Durchschnitt des bisherigen Verlaufs der neunziger Jahre wird stark vom Rezessionsjahr 1993 dominiert, daher bleiben die persönlich verfügbaren Einkommen deutlich zurück. Zum einen sind die Gewinneinkommen vom Konjunktureinbruch stärker betroffen, und zum anderen fällt die Einkommenssteuerleistung der Hochkonjunkturjahre erst verspätet an.

¹³⁾ Veranlagte Einkommen- plus Kapitalertragsteuer als Anteil an den Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft, freiberuflicher Tätigkeit, Gewerbebetrieb und Besitz (ohne Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung, die auch Imputationen enthalten).

Abbildung 5



Übersicht 6

Entwicklung der Pro-Kopf-Einkommen

	1970/1980	1980/1990	1990/1994
Durchschnittliche jährliche Veränderung in %			
Volkseinkommen je Erwerbstätigen	9,6	5,9	5,1
Bruttoentgelt je Arbeitnehmer	10,2	5,2	5,1
Leistungseinkommen pro Kopf			
Brutto	9,9	5,0	4,8
Netto	9,1	4,8	4,1
Pensionen pro Kopf			
Öffentlicher Ruhegenuss 1)	10,7	5,8	8,1
ASVG-Pensionen	10,2	5,6	4,1
Masseneinkommen pro Kopf			
Brutto	10,3	4,6	5,4
Netto	9,7	4,5	5,0
Persönliche Einkommen pro Kopf			
Brutto	11,0	6,2	5,2
Netto	10,1	6,3	4,7
Netto-Realeinkommen pro Kopf			
Leistungseinkommen	2,6	1,2	0,7
Masseneinkommen 2)	3,2	0,9	1,4
Persönliche Einkommen 3)	3,6	2,6	0,6
Inflation	6,3	3,6	3,5

1) 1994 ohne ÖBB. - 2) Unselbständig Erwerbstätige und Pensionisten. - 3) Persönlich verfügbare Einkommen (Lohn- und Gehaltssumme, Transfers und Einkünfte der Haushalte aus Besitz und Unternehmung) je Einwohner.

Quelle: Österreichisches Statistisches Zentralamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung.

2.5 Literaturhinweise

- Alesina, A., Rodrik, D., "Distributive Politics and Economic Growth", NBER, Working Paper, No. 3668, Cambridge, MA, March, 1991.
- Bayer, K., "Sind österreichische Industrieunternehmen eigentümer- oder managerbeherrscht?", WIFO-Monatsberichte, 1988, 61(10).
- Bird, R. M., "Income Redistribution Through the Fiscal System: The Limits of Knowledge", AER, 1980, 70(2).
- Gillespie, W. I., "Effects of Public Expenditure on the Distribution of Income", in: Musgrave (1965).
- Guger, A., Walterskirchen, E., "Fiscal and Monetary Policy in the Keynes-Kalecki Tradition", in: Kregel, J. A., Matzner, E., Roncaglia, A. (eds.): Barriers to Full Employment, MacMillan, London, 1988.
- Hahn, F. R., "Portefeuilleverhalten von Großunternehmen der Industrie", WIFO-Monatsberichte, 1990, 63(7), S. 465-473.
- Hahn, F. R., "Neuberechnung des Cash-flows der österreichischen Industrie", WIFO-Monatsberichte, 1995, 68(1), S. 181-188.
- Hicks, J., The Terminology of Tax Analysis, EJ, 1946, 56(1).
- Kramer, I., "Diskrepanzen zwischen verschiedenen Gewinnkonzepten in Österreich", in: ÖSTZ (Hrsg.), "Österreichs Volkseinkommen 1987", Beiträge zur Österreichischen Statistik Heft 918, Wien, 1988, S. 279-295.
- Musgrave, R. A.(ed.), "Essays in Fiscal Federalism", The Brookings Institution, Washington D.C., 1965.
- Nicholson, J. L., "Redistribution of Income in the United Kingdom in 1959, 1957 & 1953", Bowes & Bowes, London, 1964.
- ÖSTAT, "Österreichs Volkseinkommen 1993", Beiträge zur österreichischen Statistik, Heft 1.148, Wien, 1994.
- Peter, W., "Defizit = Gewinn?. Wirkliche und bloß vermeintliche Tücken der Volkseinkommensrechnung", Finanznachrichten 41, 9. Oktober, 1986.
- Steindl, J., "From Stagnation in the 1930s to Slow Growth in the 1970s", in: Berg, M. (ed.), "Political Economy in the Twentieth Century", Philip Allan, New York, 1990, S. 97-115
- Welzk, S., "Boom ohne Arbeitskräfte", Kiepenheuer Witsch, Köln, 1986.
- Wolf, W., Vollmann, K., "Personen- und Haushaltseinkommen der unselbstständig Beschäftigten 1991", Statistische Nachrichten, 1992, 47(10), S. 781-789.

3. Die personelle Verteilung der Primäreinkommen (Alois Guger)

3.1 Zu Methode und Daten

Den Ausgangspunkt jeder Umverteilungsanalyse bildet die Verteilung der Primäreinkommen, also die Verteilung der Lohn-, Gewinn- und Besitzeinkommen, die sich am Markt ohne Einflußnahme des Staates ergibt¹⁴⁾). Die Darstellung der Verteilung dieser Faktoreinkommen ist nicht Gegenstand dieser Arbeit, sie erfolgt jährlich im Bericht über die soziale Lage des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.

Die Primärverteilung, die dieser Umverteilungsanalyse zugrunde liegt, basiert auf dem Mikrozensus. Nur dieser bietet die empirische Grundlage zur Haushaltsbildung. Da viele Leistungen der öffentlichen Hand an den Haushalt zusammenhang anknüpfen, bildet der **Haushalt die adäquate Untersuchungseinheit** von Umverteilungsanalysen¹⁵⁾.

Die soziale Stellung des Haushalts wird vom Haushalt vorstand bestimmt: Ist der Haushalt vorstand Arbeiter, so wird der Haushalt als Arbeiterhaushalt bezeichnet. Selbständige und deren Haushalte können in die Analyse nach Einkommensschichten nicht einbezogen werden, da Selbständige nicht nach ihrem Einkommen gefragt wurden. Sobald also ein Selbständiger in einem Haushalt vorkommt, wird der Haushalt aus der Analyse nach Einkommensstufen ausgeschieden.

Im Mikrozensus werden nur Personen-Nettoeinkommen erfragt. Die Primär- oder Bruttoeinkommen dieser Arbeit sind daher konstruiert. Auf der Basis der Lohnsteuerstatistik 1991 wurden vom WIFO zu den Netto-Einkommensangaben des Mikrozensus (September 1991) für jede Person die Bruttoeinkommen sowie die entsprechenden Sozialversicherungsbeiträge und Lohnsteuerleistungen geschätzt.

Die Zahl der Personen und Haushalte sowie die Verteilung der Nettoeinkommen basieren auf dem Mikrozensus; den Bezugsrahmen für die Einkommenssummen bildet aber die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, um die Relationen zwischen dem Steueraufkommen und Staatsausgaben auf der einen Seite und den Einkommensgrößen auf der anderen aufrecht zu erhalten.

Als **Primäreinkommen** werden üblicherweise die **Brutto-Faktoreinkommen** (Bruttolöhne- und -gehälter und Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Besitz vor Steuerabzug) bezeichnet. Abweichend von dieser Definitionen werden in dieser Arbeit auch die **Pensionen** wie Primäreinkom-

¹⁴⁾ Zur Problematik dieser Annahme vgl. Punkt 1.2.

¹⁵⁾ Die natürliche Einheit der Bevölkerung bildet wohl das Individuum, und es ist von Interesse, wieviel eine Person Steuern zahlt und vom Staat Leistungen bekommt. Was zahlt und bekommt aber ein Kind? Kinder erhalten umfangreiche öffentliche Leistungen (Förderungen, freie Schulbildung etc.) und beziehen in der Regel kein Einkommen, trotzdem wäre es mißverständlich, sie generell als arm einzuschätzen. Sie sind im Haushalt zusammenhang zu sehen, an den auch öffentliche Transfers oft anknüpfen.

men, also nicht als Transfer, behandelt. Das öffentliche Pensionsversicherungssystem ist natürlich ein klassisches Transfersystem, und die Pensionen stellen das größte Umverteilungsvolumen dar. Eine umfassende Analyse der Umverteilungseffekte der Altersversorgung müßte aber den zeitlichen Aspekt, die Umverteilung über den Lebenszyklus, mit einbeziehen, dies geht aber über den Umfang dieser Arbeit hinaus. Diese Analyse beschränkt sich auf die Umverteilungsströme eines Jahres (1991). Um die Ergebnisse nicht mit dem gewaltigen Umverteilungsvolumen der Pensionsversicherung zu überlasten, werden – wie in der ersten Verteilungsstudie – die Pensionen wie Primäreinkommen behandelt.

3.2 Die Verteilung der Primäreinkommen

Nach Einkommensschichten wird der Umverteilungsprozeß in dieser Arbeit für drei große Gruppen dargestellt: Für unselbständige beschäftigte Personen, für Haushalte unselbständige Beschäftigter und für alle nicht-selbständigen Haushalte zusammen. Diese umfassen neben den unselbständigen Beschäftigtenhaushalten auch die Pensionisten-, Arbeitslosen- nicht-berufstätigen Hausfrauen- und Studentenhaushalte. Die Darstellung erfolgt in Dezilen, Quartilen und Dritteln und wird mit der Verteilung der ersten Umverteilungsstudie, also dem Basisjahr 1983, verglichen (Guger, 1987).

Übersicht 3.1: . Dezilgrenzen und Durchschnittseinkommen für Personen und Haushalte 1991

In Übersicht 3.1 werden die Dezil-, Quartil-, und Drittelpunkte, die Durchschnitts- und die Äquivalenzeinkommen jeder Einkommensschicht für die Primär- bzw. Bruttoeinkommen der drei zu untersuchenden Gruppen dargestellt. Das Äquivalenzeinkommen stellt das durchschnittliche, gewichtete Pro-Kopf-Haushaltseinkommen in den einzelnen Einkommensschichten dar – bezieht also die Haushaltsgroße und Haushaltsstruktur ein. Die verwendeten Gewichte der Haushaltsteilnehmer sind: 1 für den Haushaltvorstand, 0,7 für jede weitere erwachsene Person (älter als 16) und 0,5 für Haushaltsteilnehmer bis 16.

Abbildung 3.1: Die Bruttoverteilung nach Dezilen für Personen 1983 und 1991

Die Ausgangsverteilung geht für 1991 von einem durchschnittlichen **Bruttoeinkommen je unselbständigen Beschäftigten** von 23.700 S (inklusive Sonderzahlungen, also 12mal pro Jahr) aus. Das entsprechende Medianeinkommen liegt bei 22.000 S. Die untersten 10% der aktiven Arbeitnehmer in der Einkommenshierarchie verdienten bis zu 9.800 S oder 3% der Bruttoverdienste, die obersten 10% über 37.800 S oder gut 22% der Verdienste. Im Vergleich zu 1983, dem Basisjahr der letzten Umverteilungsstudie, als ins unterste Dezil 3,3% und ins oberste 21,8% geflossen waren, erhielten damit die Arbeitnehmer mit den geringsten Einkommen 1991 einen geringeren Teil der Gesamteinkommen und die Spitzenverdiener einen höheren. Trotzdem hat sich insgesamt gezeigt, die Verteilung nicht wesentlich verändert: Schon das 1. Quartil bezog mit 11,6% gleich viel Einkommen wie 1983, und die untere Hälfte verdiente mit 31,6% fast einen $\frac{3}{4}$ Prozentpunkt mehr als Anfang der achtziger Jahre. In der oberen Hälfte der Verteilung bezogen das 4. und das 9. Dezil etwas geringere Anteile, das 7. und 8. Dezil gleich viel wie 1983 und das 10. Dezil einen

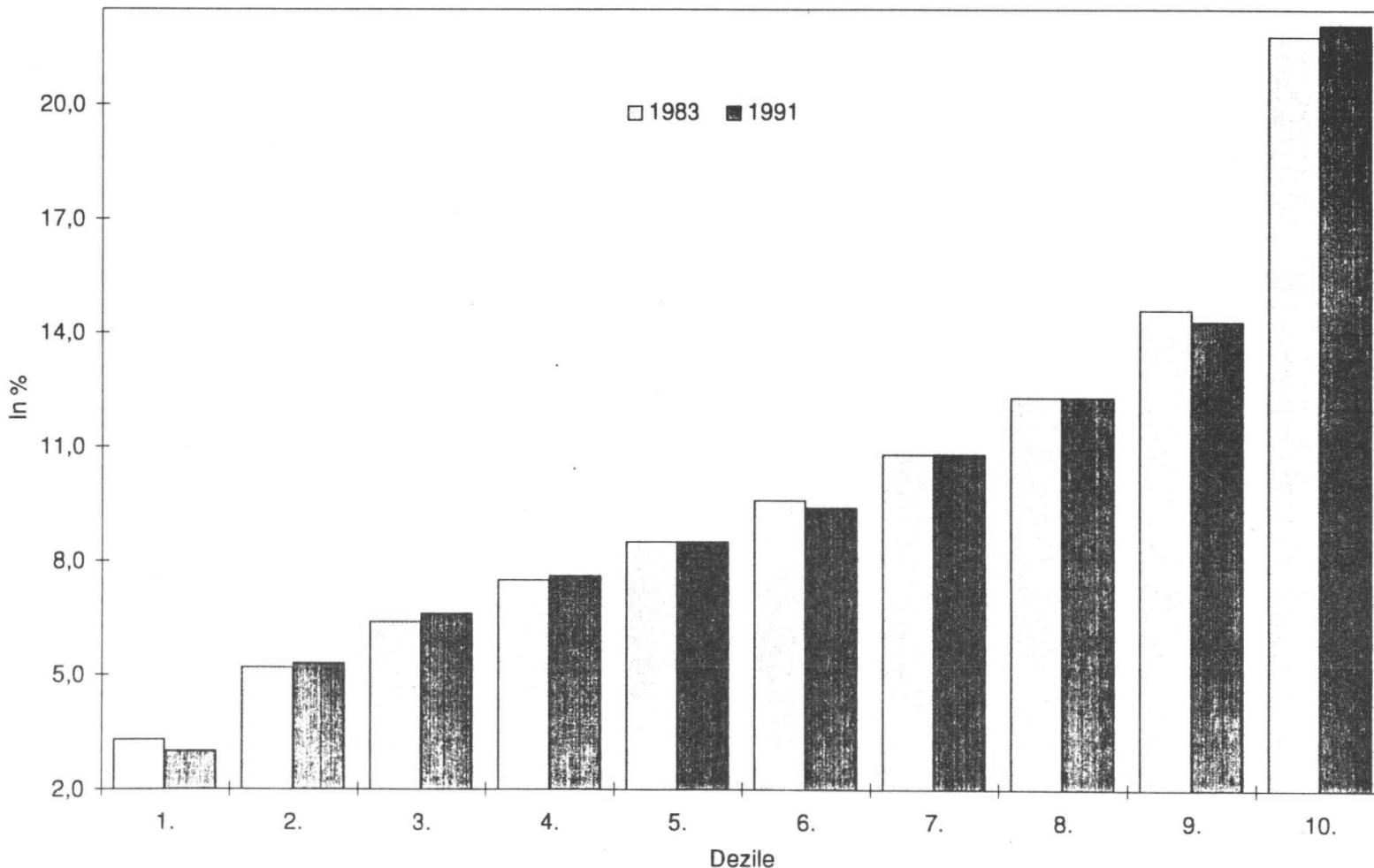
Dezilgrenzen und Durchschnittseinkommen für Personen und Haushalte 1991

	Unselbständig Beschäftigte Personen			Unselbständig Beschäftigte Haushalte			Alle nicht-selbst. Haushalte (inkl. Pensionisten- und Arbeitslosenhaushalte)		
	Brutto-Einkommens-grenzen	Brutto-Einkommen Intervallmittel	Brutto-Äquivalenz-einkommen	Brutto-Einkommens-grenzen	Brutto-Einkommen Intervallmittel	Brutto-Äquivalenz-einkommen	Brutto-Einkommens-grenzen	Brutto-Einkommen Intervallmittel	Brutto-Äquivalenz-einkommen
Dezile	in S ... bis	in S	in S	in S ... bis	in S	in S	in S ... bis	in S	in S
1. Dezil	9.800	7.000	14.400	17.700	14.200	10.400	8.700	4.500	4.100
2. Dezil	14.400	12.600	15.400	22.000	20.300	13.600	13.400	11.200	9.800
3. Dezil	17.300	15.700	17.000	26.100	24.300	15.500	18.100	15.900	12.000
4. Dezil	19.300	18.000	17.400	30.700	28.400	16.700	22.400	20.200	13.500
5. Dezil	22.000	20.100	19.100	35.300	33.000	18.000	26.800	24.500	15.600
6. Dezil	23.800	22.400	20.000	40.600	37.900	20.000	32.100	29.400	17.400
7. Dezil	27.200	25.700	20.600	46.800	43.800	21.200	38.700	35.400	18.900
8. Dezil	31.300	29.100	22.200	54.700	50.600	23.200	47.400	43.000	21.300
9. Dezil	37.800	34.000	25.800	68.200	60.700	26.500	60.400	53.400	24.200
10. Dezil	>37.800	52.500	32.900	>68.200	87.300	35.200	>60.400	79.600	32.100
Quartile									
1. Quartil	15.500	11.000	15.500	24.200	18.400	12.600	15.500	9.100	7.800
2. Quartil	22.000	19.000	18.200	35.300	29.700	17.100	26.800	21.300	14.100
3. Quartil	29.000	25.000	20.800	50.500	42.400	21.000	43.000	34.100	18.800
4. Quartil	>29.000	40.000	27.600	>50.500	69.700	29.400	>43.000	62.200	26.800
Dritteln									
1. Dritteln	17.700	12.200	16.000	27.500	20.500	13.700	19.400	11.300	9.000
2. Dritteln	25.700	21.100	19.200	44.800	35.900	18.900	36.500	27.300	16.400
3. Dritteln	>25.700	37.800	26.300	>44.800	64.200	27.600	>36.500	56.500	25.200
Insgesamt Personen		23.700			40.000			31.600	
		2.928.231			1.406.516			2.494.711	

Quelle: ÖSTAT: Mikrozensus, Volkseinkommen; WIFO.

Abbildung 3.1

Die Bruttoverteilung nach Dezilen 1983 und 1991

Unselbständig Beschäftigte
Personen

höheren Anteil. Der **Ginikoeffizient**¹⁶⁾, das bekannteste Verteilungsmaß, gibt mit einem Wert von 0,275 eher eine etwas gleichere Verteilung als 1983 an (Übersicht 3.2).

Übersicht 3.2: Die Verteilung der Primär- oder Bruttoeinkommen 1991

Abbildung 3.2: Die Bruttoverteilung nach Dezilen für Beschäftigtenhaushalte 1983 und 1991

Auf der **Haushaltsebene** belief sich 1991 das durchschnittliche Brutto-Haushaltseinkommen der Arbeitnehmer auf 40.000 S und der entsprechende Medianwert auf 35.300 S. In das unterste Dezil, bis zu einem Einkommen von 17.700 S, flossen 3,6% der Bruttobezüge und in das oberste mit über 68.200 S monatlichem Haushaltseinkommen 21,8%. Gegenüber 1983 ist die Verteilung ungleicher geworden: Damals entfielen auf das 1. Dezil 4,6% und auf das letzte 20,3%. Dies zeigt sich auch in der Quartilsverteilung: Mit 11,5% bzw. 18,6% Einkommensanteil lagen das 1. und das 2. Quartil 1991 1½ bzw. einen ½ Prozentpunkt unter den entsprechenden Quartilsanteilen im Jahr 1983; das 4. Quartil erreichte hingegen mit 43,5% einen um fast 2 Prozentpunkte höheren Anteil.

Mit Ausnahme des untersten und des obersten Dezils war die Zunahme der Einkommensdisparität seit Beginn der achtziger Jahre auf die Haushaltsebene beschränkt. Die wichtigste Ursache dafür dürfte in geänderten Haushaltsstrukturen – wie Haushaltsgroße und Zusammensetzung (z. B. höhere Erwerbsbeteiligung der Frauen, mehr Single-Haushalte bzw. mehr arbeitslose Haushaltsglieder) – liegen. Das **Ginimaß** ist wohl nur bedingt vergleichbar, zeigt aber mit 0,281 gegenüber 0,25 im Jahr 1983 einen deutlichen Anstieg.

Abbildung 3.3: Die Bruttoverteilung nach Dezilen für alle nicht-selbständigen Haushalte 1983 und 1991

Über **alle nicht-selbständigen Haushalte** ergibt sich laut Mikrozensus für 1991 ein durchschnittliches Haushaltseinkommen von 31.600 S und ein Medianeinkommen von 26.800 S. 10% der Haushalte mußten mit einem Bruttoeinkommen von bis zu 8.700 S auskommen, deren Durchschnittseinkommen belief sich auf 4.500 S und auf sie entfielen nur schwach 1½% der Bruttobezüge. 10% hatten dagegen ein monatliches Haushaltseinkommen von über 60.400 S, deren Durchschnittseinkommen erreichte fast 80.000 S und sie bezogen ein Viertel der Primäreinkommen des Jahres 1991, das ist mehr als die gesamte untere Hälfte der Einkommenshierarchie. Mit 0,367 war auch für alle Haushalte das **Ginimaß** deutlich höher als 1983 (0,34) als auf das 1. Dezil noch 2,1% und auf das letzte 23,3% der Bruttobezüge entfielen. Das unterste Quartil kam mit 7,2% auf 1¼ und die untere Hälfte mit 24% auf einen 2 Prozentpunkte niedrigeren Einkommensanteil als 1983.

Die hier dargestellten Primäreinkommen enthalten mit Ausnahme der Pensionen, die in dieser Arbeit auch als Primäreinkommen angesehen werden, keine Transferleistungen. Da im 1. Dezil ein hoher Anteil von Transferempfänger lebt, der kein Primäreinkommen bezieht, erreicht das Durch-

¹⁶⁾ Aufgrund einer anderen Berechnungsmethode – das frühere Programm steht nicht mehr zur Verfügung – sind die Ginikoeffizienten zwischen der früheren Studie und der vorliegenden nur beschränkt vergleichbar; geringe Unterschiede können sich allein aufgrund der Unterschiede in der verwendeten Methode ergeben.

Die Verteilung der Primär- oder Bruttoeinkommen 1991

Dezile	Unselbständig Beschäftigte Personen			Unselbständig Beschäftigte Haushalte			Alle nicht-selbst. Haushalte (inkl. Pensionisten- und Arbeitslosenhaushalte)		
	Brutto-Einkommen			Brutto-Einkommen			Brutto-Einkommen		
	Dezilgrenzen in S ... bis	Anteile in %	kumulierte Anteile in %	Dezilgrenzen in S ... bis	Anteile in %	kumulierte Anteile in %	Dezilgrenzen in S ... bis	Anteile in %	kumulierte Anteile in %
1. Dezil	9.800	3,0	3,0	17.700	3,6	3,6	8.700	1,4	1,4
2. Dezil	14.400	5,3	8,3	22.000	5,0	8,6	13.400	3,7	5,2
3. Dezil	17.300	6,6	14,9	26.100	6,1	14,7	18.100	4,7	9,8
4. Dezil	19.300	7,6	22,5	30.700	7,1	21,8	22.400	6,4	16,2
5. Dezil	22.000	8,5	31,0	35.300	8,4	30,2	26.800	7,8	24,0
6. Dezil	23.800	9,4	40,4	40.600	9,5	39,6	32.100	9,3	33,3
7. Dezil	27.200	10,8	51,2	46.800	10,9	50,5	38.700	11,1	44,4
8. Dezil	31.300	12,3	63,5	54.700	12,6	63,1	47.400	13,7	58,1
9. Dezil	37.800	14,3	77,9	68.200	15,1	78,2	60.400	16,8	74,9
10. Dezil	>37.800	22,1	100,0	>68.200	21,8	100,0	>60.400	25,1	100,0
Quartile									
1. Quartil	15.500	11,6	11,6	24.200	11,5	11,5	15.500	7,2	7,2
2. Quartil	22.000	20,0	31,6	35.300	18,6	30,2	26.800	16,8	24,0
3. Quartil	29.000	26,3	58,0	50.500	26,4	56,5	43.000	27,0	51,0
4. Quartil	>29.000	42,1	100,0	>50.500	43,5	100,0	>43.000	49,0	100,0
Dritteln									
1. Drittel	17.700	17,2	17,2	27.500	17,6	17,6	19.400	12,0	12,0
2. Drittel	25.700	29,7	46,8	44.800	29,2	46,8	36.500	28,4	40,5
3. Drittel	>25.700	53,2	100,0	>44.800	53,2	100,0	>36.500	59,5	100,0
Ginikoeffizient			0,275	0,281			0,367		

Quelle: ÖSTAT: Mikrozensus, Lohnsteuerstatistik, Volkseinkommen; WIFO.

Die Bruttoverteilung nach Dezilen 1983 und 1991

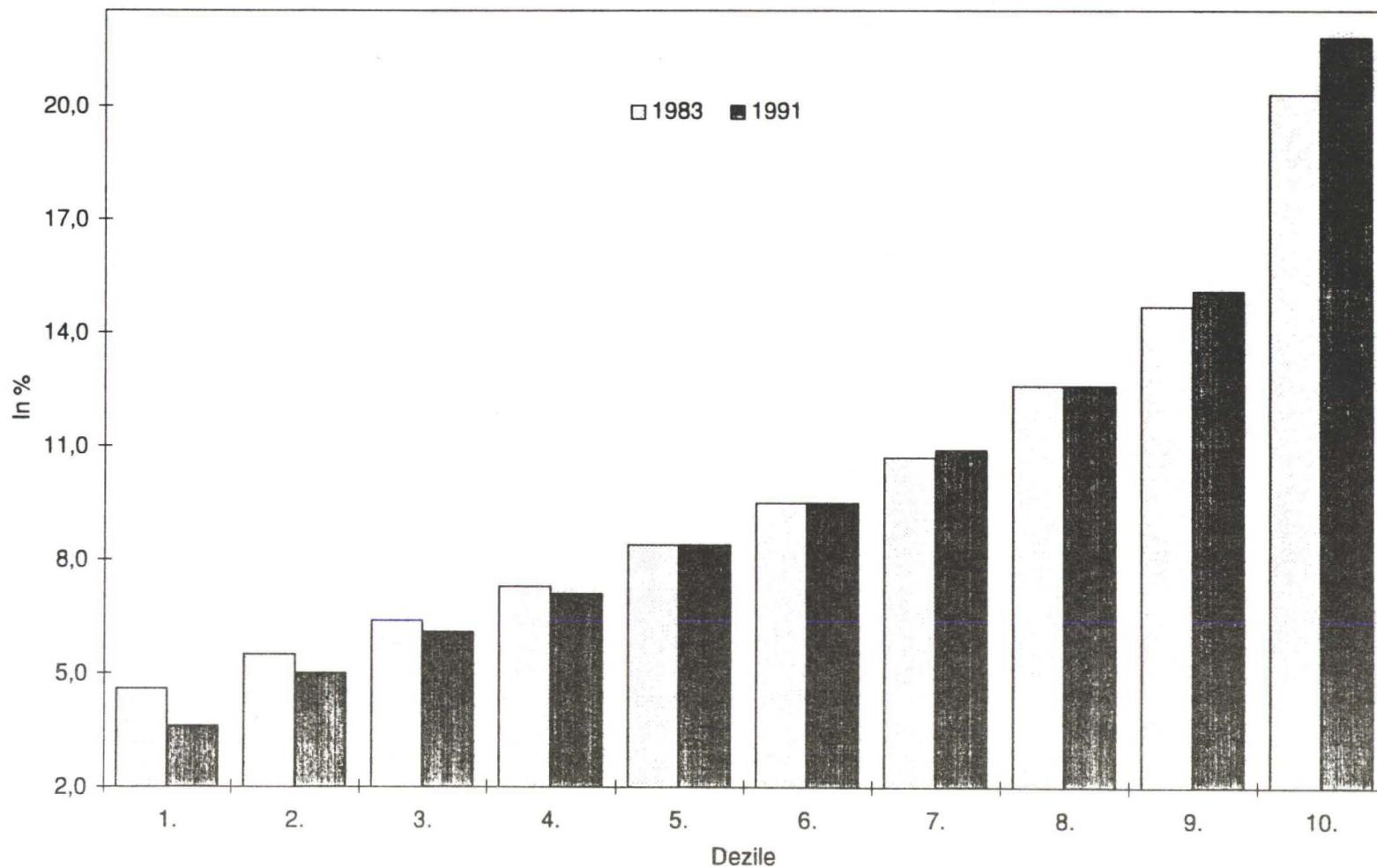
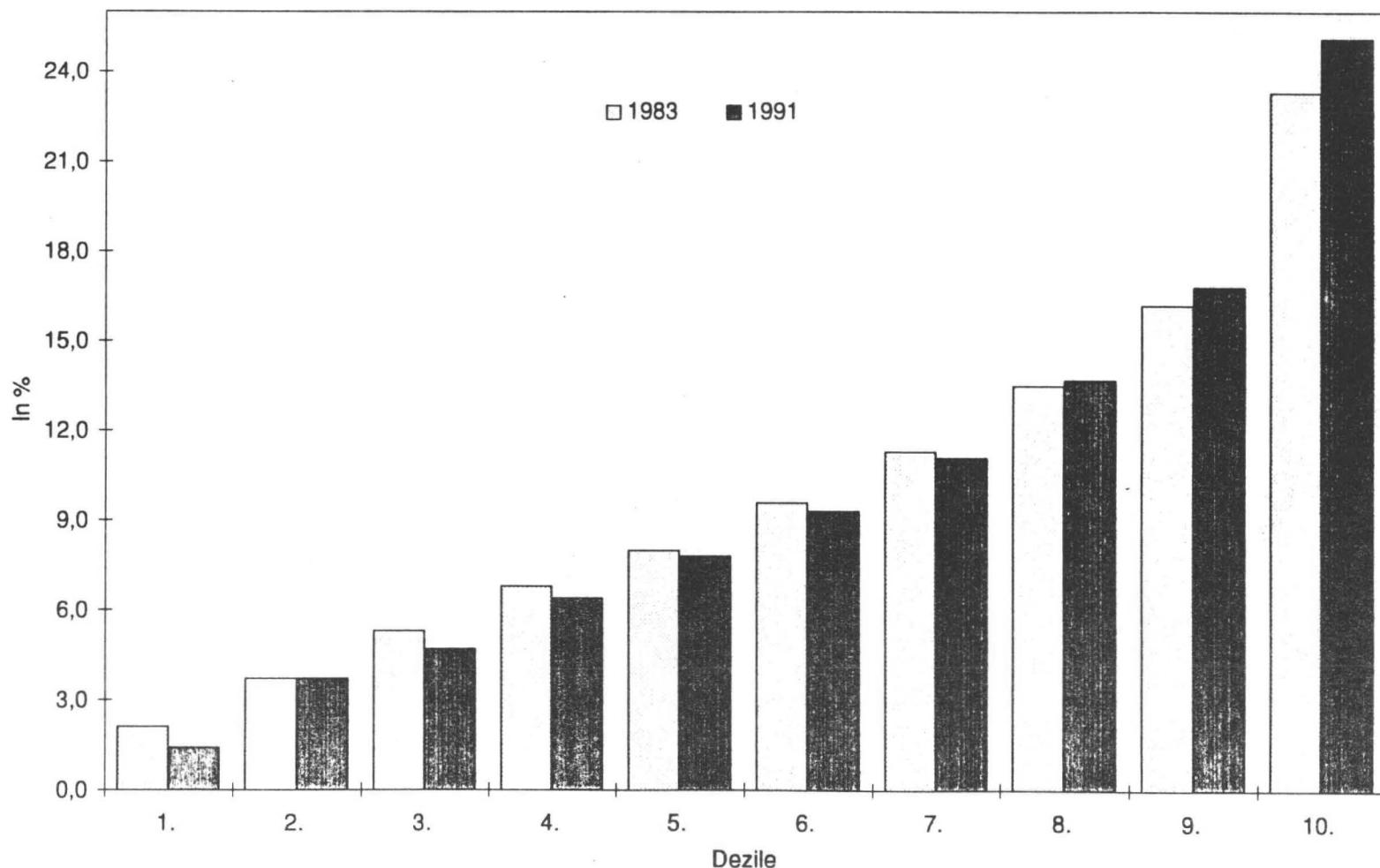
Unselbständig Beschäftigte
Haushalte

Abbildung 3.3

Die Bruttoverteilung nach Dezilen 1983 und 1991

Alle nicht-selbständigen Haushalte
(inklusive Pensionisten- und Arbeitslosenhaushalte)



schnittseinkommen für die untersten 10% in der Einkommensverteilung nur 4.500 S – im 2. Dezil dagegen bereits 11.200 S. Rechnet man die Transfers – Arbeitslosengeld, Sondernotstandshilfe, Karenzgelder etc. (ohne Familienbeihilfen) – zu den Primäreinkommen dazu, so steigt das Durchschnittseinkommen im 1. Dezil auf 6.800 S.

Ein zuverlässigeres Bild über die tatsächliche Einkommenssituation in den Haushalten liefert das **Äquivalenzeinkommen**, da damit auch die Anzahl der Haushaltsteilnehmer gewichtet nach deren Alter berücksichtigt wird. Die Äquivalenzeinkommen der unselbstständig Beschäftigten auf Personenebene zeigen beispielsweise, daß die unselbstständig Beschäftigten im unteren Drittel überwiegend in Mehrverdienerhaushalten mit Partner zusammenwohnen, die ein höheres Einkommen beziehen: Ihr Äquivalenzeinkommen – also aus dem Haushaltseinkommen errechnete Personeneinkommen – ist mit 16.000 S um 3.300 S höher als ihr persönliches Einkommen, das bei 12.700 S liegt. Im oberen Drittel sind mit 37.800 S die Individualeinkommen dagegen im Durchschnitt um 11.500 S höher als die Äquivalenzeinkommen. In diesem Einkommensbereich finden sich mehr Alleinverdienerhaushalte und eben mehr abhängige Familienmitglieder im Haushalt.

In den Beschäftigtenhaushalten steigt das Äquivalenzeinkommen von 10.400 S im 1. Dezil auf 18.000 S im Medianbereich und auf 35.000 S im obersten Dezil. Die Spanne zwischen dem untersten Dezil und dem obersten Dezil beläuft sich damit auf 3,4; die obersten 10% verdienen also gewichtet pro Kopf fast das dreieinhalbfache von dem der untersten 10%. Im oberen Drittel ist dieses gewichtete Personeneinkommen doppelt so hoch wie im unteren Drittel¹⁷⁾.

Wie zu erwarten, ist über alle Haushalte – also inklusive der Pensionisten-, Arbeitslosen- und der nicht-beschäftigten Hausfrauenhaushalte – die Spanne zwischen dem untersten und dem obersten Dezil viel größer als in den Beschäftigtenhaushalten. Im 1. Dezil beträgt das Äquivalenzeinkommen 4.100 S, im 10. aber 32.100 S, ist also fast achtmal höher und im oberen Drittel fast dreimal so hoch wie im unteren.

An diesem Unterschied zeigt sich die Schwäche jeder undifferenzierten Verteilungsanalyse und die Bedeutung der Äquivalenzeinkommensanalyse: In den unteren Einkommensschichten leben vorwiegend Pensionisten- d. h. überwiegend Einpersonenhaushalte, während sich am anderen Ende ein großer Anteil von Mehrverdienerhaushalten findet. Da in dieser Arbeit die Umverteilung im Vordergrund steht, werden die Verteilungsstrukturen in Übersichten im Anhang zu diesem Kapitel dokumentiert.

Die in diesem Kapitel dargestellte Primärverteilung bildet die Ausgangsbasis für die Analyse des Umverteilungsprozesses, der durch die Steuern und Abgaben einerseits und durch die Staatsausgaben andererseits zustande kommt.

¹⁷⁾ Zur Struktur der Beschäftigten bzw. der Zusammensetzung der Haushalte nach Einkommensschichten vgl. die Übersichten im Anhang zu diesem Kapitel Übersichten A.3.3 bis A.3.6.

3.3 Zusammenfassung

Die Primäreinkommensverteilung hat sich auf individueller Ebene seit Beginn der achtziger Jahre wenig verändert. Mit Ausnahme des untersten und des obersten Dezils könnte man eher von einer leichten Egalisierung sprechen.

Die Verteilung der Haushaltseinkommen wurde allerdings signifikant ungleicher. Das oberste Viertel der Beschäftigtenhaushalte, das 1983 etwa 41½% der Bruttoeinkommen bezogen hatte, erhielt 1991 43½%. Für diese Unterschiede in der Entwicklung auf der Individual- und der Haushaltsebene dürften vor allem Änderungen in der Größe (mehr Einpersonenhaushalte) und der Struktur der Haushalte (z. B. mehr arbeitslose Haushaltsglieder oder mehr Verdiner pro Haushalt) verantwortlich sein.

Noch stärker sind die Einkommensdisparitäten gestiegen, wenn man alle nicht-selbständigen Haushalte betrachtet, also auch Pensionisten- und Arbeitslosenhaushalte etc. einbezieht.

Anhang 3

Übersicht A.3.3. Die Verteilung der unselbständig Beschäftigten und Pensionisten nach Einkommensschichten

Übersicht A.3.4. Die Verteilung der unselbständig Beschäftigten und Pensionisten nach Einkommensschichten – Anteile

Übersicht A.3.5. Die Verteilung der Personen nach Haushaltseinkommensschichten

Übersicht A.3.6. Die Verteilung der Personen nach Haushaltseinkommensschichten – Anteile

Die Verteilung der unselbständig Beschäftigten und Pensionisten nach Einkommensschichten 1991

Brutto-Personeneinkommen in S	Angestellte (inkl. Lehrlinge)	Arbeiter	Beamte Personen	Pensionisten	Insgesamt
bis 5.000	17.198	40.311	542	115.519	173.570
5.001-7.000	34.801	61.746	1.580	171.393	269.520
7.001-9.000	33.766	55.922	2.230	214.305	306.223
9.001-11.000	32.114	41.676	4.313	267.925	346.028
11.001-13.000	54.170	85.740	6.721	165.436	312.067
13.001-15.000	75.978	105.513	11.700	136.488	329.679
15.001-17.000	75.593	112.015	19.983	159.499	367.090
17.001-19.000	102.990	161.312	26.057	68.231	358.590
19.001-22.000	160.862	212.235	56.848	66.081	496.026
22.001-25.000	92.539	127.274	38.605	69.207	327.625
25.001-30.000	143.652	155.674	95.925	52.835	448.086
30.001-40.000	201.606	149.868	92.053	40.299	483.826
40.000 u. mehr	153.655	34.327	48.136	21.535	257.653
Insgesamt	1.178.924	1.343.613	404.693	1.548.753	4.475.983

Quelle: ÖSTAT: Mikrozensus, Lohnsteuerstatistik, Volkseinkommen; WIFO.

Übersicht A.3.4

Die Verteilung der unselbstständig Beschäftigten nach Einkommensschichten 1991
 kumulierte Anteile in %

Brutto-Personeneinkommen in S	Angestellte (inkl. Lehrlinge)	Arbeiter Personen	Beamte	Pensionisten
bis 5.000	1,5	3,0	0,1	7,5
5.001-7.000	4,4	7,6	0,5	18,5
7.001-9.000	7,3	11,8	1,1	32,4
9.001-11.000	10,0	14,9	2,1	49,7
11.001-13.000	14,6	21,2	3,8	60,3
13.001-15.000	21,0	29,1	6,7	69,2
15.001-17.000	27,5	37,4	11,6	79,5
17.001-19.000	36,2	49,4	18,1	83,9
19.001-22.000	49,8	65,2	32,1	88,1
22.001-25.000	57,7	74,7	41,7	92,6
25.001-30.000	69,9	86,3	65,4	96,0
30.001-40.000	87,0	97,4	88,1	98,6
40.000 u. mehr	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: ÖSTAT: Mikrozensus, Lohnsteuerstatistik, Volkseinkommen; WIFO.

Die Verteilung der Personen nach Haushaltseinkommensschichten 1991

Brutto-Haushalteinkommen in S	Angestellte (inkl. Lehrlinge)	Arbeiter	Beamte	Pensionisten	Arbeitslose	Nicht berufstätige Hausfrauen	Studenten, Schüler	Kinder im Vorschulalter	Sonst. erhaltene Personen inkl. Karenzurl. und Präsenzdiener	Insgesamt
Personen in Haushalten										
bis 5.000	349	3 712	121	12214	787	1668	3577	2793	1145	26.366
5.001-7.000	1.605	3.655	88	44941	1481	2370	6638	1686	508	62.972
7.001-10.000	4.839	6.788	567	155710	3740	10185	12050	4552	2035	200.466
10.001-13.000	8.933	14.574	2.065	139311	4362	26891	17647	12761	1973	228.517
13.001-16.000	21.287	32.442	2.894	111956	3402	39410	25749	18495	5185	260.820
16.001-19.000	28.585	50.713	12.460	105026	5821	57608	42751	38520	7019	348.503
19.001-22.000	45.941	66.231	17.842	100376	7519	63261	48434	48509	6794	404.907
22.001-25.000	39.680	62.753	14.447	84506	4082	56525	58337	41170	9206	370.706
25.001-28.000	54.557	74.762	25.086	84370	7856	48580	58370	39280	7128	399.989
28.001-31.000	43.819	61.672	21.449	51401	3528	36535	56195	29613	6171	310.383
31.001-34.000	58.204	86.029	14.744	58820	4694	46948	65929	35246	4527	375.141
34.001-37.000	44.006	73.612	26.653	36873	1933	27660	52204	20909	5073	288.923
37.001-41.000	79.652	89.444	31.306	45060	2725	40920	69600	26335	4556	389.598
41.001-45.000	74.402	87.377	27.939	36454	4096	30115	54203	22870	2646	340.102
45.001-50.000	99.634	91.087	33.757	37312	2638	36527	66037	25361	2235	394.588
50.001-60.000	150490	143780	53289	51307	4032	57034	89697	35395	2730	587.754
60.001-70.000	99445	89601	35712	29636	1832	30858	55303	17152	2214	361.753
70.001 u. mehr	182378	127758	56202	37628	2332	45655	83177	18882	3018	557.030
Insgesamt	1.037.806	1.165.990	376.621	1.222.901	66.860	658.750	865.898	439.529	74.163	5.908.518

Übersicht A.3.6

Die Verteilung der Personen nach Haushaltseinkommensschichten 1991
kumulierte Anteile in %

Brutto-Haushalteinkommen in S	Angestellte (inkl. Lehrlinge)	Arbeiter	Beamte	Pensionisten	Arbeitslose	Nicht berufstätige Hausfrauen	Studenten, Schüler	Kinder im Vorschulalter	Sonst. erhaltene Personen inkl. Karenzurl. und Präsenzdienner
Personen in Haushalten									
bis 5.000	0,0	0,3	0,0	1,0	1,2	0,3	0,4	0,6	1,5
5.001-7.000	0,2	0,6	0,1	4,7	3,4	0,6	1,2	1,0	2,2
7.001-10.000	0,7	1,2	0,2	17,4	9,0	2,2	2,6	2,1	5,0
10.001-13.000	1,5	2,5	0,8	28,8	15,5	6,2	4,6	5,0	7,6
13.001-16.000	3,6	5,2	1,5	38,0	20,6	12,2	7,6	9,2	14,6
16.001-19.000	6,3	9,6	4,8	46,5	29,3	21,0	12,5	17,9	24,1
19.001-22.000	10,7	15,3	9,6	54,7	40,6	30,6	18,1	29,0	33,2
22.001-25.000	14,6	20,7	13,4	61,7	46,7	39,2	24,9	38,3	45,7
25.001-28.000	19,8	27,1	20,1	68,6	58,4	46,5	31,6	47,3	55,3
28.001-31.000	24,1	32,4	25,8	72,8	63,7	52,1	38,1	54,0	63,6
31.001-34.000	29,7	39,7	29,7	77,6	70,7	59,2	45,7	62,0	69,7
34.001-37.000	33,9	46,1	36,8	80,6	73,6	63,4	51,7	66,8	76,5
37.001-41.000	41,6	53,7	45,1	84,3	77,7	69,6	59,8	72,8	82,7
41.001-45.000	48,7	61,2	52,5	87,3	83,8	74,2	66,0	78,0	86,3
45.001-50.000	58,3	69,0	61,4	90,3	87,7	79,7	73,6	83,7	89,3
50.001-60.000	72,8	81,4	75,6	94,5	93,8	88,4	84,0	91,8	92,9
60.001-70.000	82,4	89,0	85,1	96,9	96,5	93,1	90,4	95,7	95,9
70.001 u. mehr	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

4. Umverteilung durch Steuern und Abgaben (Alois Guger)

In der Inzidenzforschung, der Analyse der Verteilungswirkung der öffentlichen Abgaben, wird zwischen direkten und indirekten Steuern unterschieden. Diese Unterscheidung knüpft an der vermuteten Überwälzbarkeit an: Direkte Steuern, wie die Einkommens- und Vermögensteuer, sind danach nicht überwälzbar und werden von dem gezahlt, der sie ökonomisch trägt. Indirekte Steuern, wie die Umsatz- und die übrigen Verbrauchsteuern werden dagegen als überwälzbar angesehen.

Direkten Steuern wird im allgemeinen eine progressive und indirekten Steuern eine regressive Wirkung zugeschrieben. Direkte, am Einkommen oder Vermögen bemessene, Steuern belasten demnach Bezieher hoher Einkommen in stärkerem Maße und indirekte, am Verbrauch bemessene, Steuern die ärmeren Bevölkerungsschichten. Die Aufbringung des öffentlichen Finanzbedarfs durch indirekte Steuern wird daher aus verteilungspolitischer Sicht immer wieder kritisiert: Während direkte Steuern auf dem Leistungsfähigkeitsprinzip beruhen, belasten indirekte Steuern aufgrund des höheren Konsumanteils am verfügbaren Einkommen und manchmal auch aufgrund der Verbrauchsstruktur (hoher Ausgabenanteil für Energie, Tabak etc.) ärmeren Schichten der Bevölkerung stärker.

Im Folgenden wird die Umverteilungswirkung der wichtigsten Einnahmenkategorien des Staates näher analysiert. Im ersten Abschnitt werden die formalen Auswirkungen der Änderungen im Einkommensteuerrecht und der Finanzierung der Sozialversicherung auf die Abgabenquoten untersucht und mit den Ergebnissen der Lohnsteuerstatistik 1991 verglichen. Auf Basis der Haushaltseinkommen aus dem Mikrozensus werden dann die Abgabenquoten nach Einkommensschichten auf Haushaltsebene analysiert.

4.1 Die Inzidenz der Lohnabgaben

Die genauere Analyse der direkten Abgaben beschränkt sich auf die Lohnsteuer und die Sozialversicherungsbeiträge; damit sind erstens gut 70% des gesamten direkten Steueraufkommens der privaten Haushalte abgedeckt, zweitens fehlt für Selbständige die Grundlage für die weitere Analyse auf Haushaltsebene, da im Mikrozensus Selbständige nicht nach ihrem Einkommen gefragt werden.

4.1.1 Die Sozialversicherungsabgaben

Die Sozialversicherungsbeiträge bilden zusammen mit den übrigen Dienstnehmerabgaben (Kamerumlage und Wohnbauförderungsbeitrag) für die breite Masse der unselbständigen Erwerbstätigen den größten Abzugsposten. Bis zu einem laufenden Bruttobezug von 39.000 S oder für über 90% der Arbeitnehmer übertreffen die Sozialabgaben die tarifliche Lohnsteuerleistung. Werden erhöhte Werbungskosten und/oder Sonderausgaben geltend gemacht, so ist die tatsächliche gezahlte Lohnsteuer noch niedriger.

4.1.1.1 Die Sozialabgabenquote

Seit 1983 sind die Beitragssätze für die nach dem ASVG versicherten Arbeitnehmer um 2¼ (Arbeitgeberbeiträge 3) Prozentpunkte gestiegen: Der Pensionsversicherungsbeitrag von 9,75% auf 10,25%, der Krankenversicherungsbeitrag für Arbeiter von 3,15% auf 3,95% und für Angestellte von 2,5% auf 3,4% und der Arbeitslosenversicherungsbeitrag von 2% auf 3%. Die Pensionsbeiträge der Beamten, die trotz günstigerer Pensionsregelung 1983 nur 7,5% betragen, wurden seither auf 11,75% angehoben.

Übersicht 4.1: Sozialabgabensätze der Arbeitnehmer 1983, 1991 und 1995

Die Sozialversicherungsbeiträge wirken infolge der Höchstbeitragsgrenzen und unterschiedlicher Krankenversicherungsbeiträge zwischen Arbeiter und Angestellten regressiv auf die Einkommensverteilung: Bis zur Höchstbeitragsgrenze von 37.800 S im Jahr 1995 (1991: 30.000 S) ist für ASVG-Versicherte die Beitragsleistung proportional zum Bruttobezug, 17,65% für Angestellte und 18,2% für Arbeiter¹⁸⁾. Für höhere Einkommen bleiben die Sozialabgaben absolut konstant, betragen also für Angestellte maximal 6.671,7 S vierzehnmal im Jahr. Über der Höchstbeitragsgrenze sinkt damit die Sozialabgabenquote kontinuierlich: bei einem Monatsbezug von 50.000 S (14mal) beträgt sie 13,2%, bei 70.000 S 9,5% und bei 100.000 S 6,6% (Übersicht 4.1).

Arbeiter, die im Durchschnitt um 20% weniger verdienen als Angestellte, tragen infolge höherer Krankenversicherungsbeiträge (+0,55 Prozentpunkte) höhere Sozialabgaben. Die Pensionsbeiträge der Beamten wirken proportional, da hier Höchstbeitragsgrenzen fehlen.

Übersicht 4.2: Sozialabgabenquoten für Personen und Haushalte nach Einkommensstufen 1991

Die durchschnittliche Sozialabgabenquote der Arbeitnehmer belief sich 1991, als die Arbeitnehmerbeiträge rund 1½ Prozentpunkte unter dem heutigen Niveau lagen, auf 13,6%. Sie reichte von 15,7% im untersten Dezil (also bis zu 9.800 S Brutto-Monatsbezug inkl. Sonderzahlungen, d. h. zwölfmal im Jahr) bis 8,9% im obersten Dezil (mit über 38.000 S Monatsbezug). Für die untersten zwei Drittel der unselbstständig Beschäftigten beliefen sich die Arbeitnehmerbeiträge auf rund 15½% und für das oberste Drittel auf 12%. Dieses oberste Drittel der unselbstständig Beschäftigten verdiente gut 53% der Lohneinkommen und zahlte schwach 47% der Sozialabgaben. Während für mittlere Einkommensbezieher (im 5. Dezil) die Sozialabgabenquote zwischen 1983 und 1991 um 1¼ Prozentpunkte stieg, ging sie für das oberste Dezil um 0,8 Prozentpunkte zurück. Dieser Rückgang der Beitragsquote für Spitzenverdiener geht zum Teil auf eine unterdurchschnittliche Anhebung der Höchstbeitragsgrundlage zurück¹⁹⁾. Dazu kommt, daß auch die höchsten Einkommen über der Höchstbeitragsgrundlage, deren Beitragsleistung absolut festgelegt ist, stärker zugenommen haben dürften.

¹⁸⁾ Für die Sonderzahlungen jeweils 1 Prozentpunkt niedriger.

¹⁹⁾ Während im Durchschnitt die Pro-Kopf-Verdienste zwischen 1983 und 1991 um gut 45% zunahmen, stieg die Höchstbeitragsgrundlage in diesem Zeitraum nur um schwach 32%.

Diese regressive Wirkung der Sozialabgaben, die Bezieher hoher Einkommen unterproportional belastet, ist auf Haushaltsebene weniger ausgeprägt, da Personen unterschiedlicher sozialer Stellung und Einkommenssituation in Haushalten zusammen leben. Die Sozialabgabenquote bewegt sich für die Beschäftigten-Haushalte²⁰⁾ zwischen 15,5% im untersten und 11% im obersten Dezil.

Übersicht 4.3: Verteilung der Sozialabgaben nach Einkommensstufen 1991

Betrachtet man allerdings die Einkommensverteilung undifferenziert über alle Haushalte, so ergeben auch die Sozialabgaben ein progressives Bild. Über alle nicht-selbständigen Haushalte steigt die Sozialabgabenquote von 3,9% im untersten Dezil auf 12,7% im 7. Dezil an und sinkt dann auf 11,1% im obersten. Über alle nicht-selbständigen Haushalte gesehen verdient das oberste Drittel rund 60% des Einkommens und zahlt rund 63% der Sozialabgaben. Diese Verteilung ergibt sich natürlich nur aufgrund des Struktureffekts: Im untersten Dezil leben überproportional viele Pensionisten, die nur den Krankenversicherungsbeitrag zahlen und Arbeitslose, Karenzgeldbezieherinnen etc., deren Sozialabgaben nicht ausgewiesen werden (Übersicht A.3.4 im Anhang 3).

4.1.1.2 Die effektive Sozialabgabenquote

Die tatsächliche Beitragsquote sinkt aber auch mit steigendem Einkommen, weil die Beiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung als Werbungskosten (§16 EStG) die steuerliche Bemessungsgrundlage und damit die Steuerleistung überproportional vermindern. Die Absetzbarkeit der SV-Beiträge als Freibetrag reduziert heute (1995) die Lohnsteuerleistung eines Durchschnittsverdiener (23.600 S 14mal) um fast ein Drittel oder 1.323 S pro Monat; ein Drittel der Sozialabgaben (5,6% seines Einkommens) wird dem Durchschnittsverdiener damit rückerstattet; bei einem Einkommen von 37.800 S, das 1995 der Höchstbeitragsgrundlage entspricht, beträgt die Steuerersparnis 42% der SV-Beiträge oder 2.781 S (7,4% des Einkommens), ab 68.000 S Monatsbezug 50% oder 3.311 S (4,7% des Einkommens) im Monat. Der Bezieher eines sehr geringfügigen Einkommens von monatlich 10.000 S erhält dagegen nur 13½% seines SV-Beitrags oder 236 S (2,4%) zurück.

Die regressive Wirkung der Höchstbeitragsgrundlage wird also durch die Freibetragsregelung im Einkommensteuergesetz (§16 EStG) noch verstärkt. Im Bereich der Pensionen wird diese Steuerbefreiung der Beiträge durch die Besteuerung der Pensionen ausgeglichen. Im Falle der Beiträge zur Krankenversicherung, der Arbeitslosenversicherung, der Wohnbauförderung und der Kammerumlage bedeutet sie allerdings, daß für Einkommen über der Höchstbeitragsgrundlage die effektive Beitragsleistung mit steigendem Einkommen absolut sinkt. Unter Berücksichtigung der steuerlichen Auswirkungen der Sozialbeiträge ist also über der Höchstbeitragsgrundlage die absolute Beitragsleistung um so niedriger je weiter das Einkommen über der Höchstbeitragsgrundlage liegt. Ein Durchschnittsverdiener mit monatlich 23.600 S zahlt effektiv 2809 S Sozialbeiträge, jener, der gerade zur Höchstbeitragsgrundlage entlohnt wird, 3.837 S, aber jeder, der über rund 70.000 S

²⁰⁾ Unter unselbständig beschäftigten Haushalten werden hier Haushalte verstanden, denen ein unselbständig Beschäftigter vorsteht und in denen kein Selbständiger lebt. Da Selbständige im Mikrozensus nicht nach ihrem Einkommen gefragt werden, mußten sie aus dieser Einkommensanalyse ausgeschlossen werden.

Verteilung der Sozialabgaben nach Einkommensstufen 1991

Dezile	Unselbstständig Beschäftigte Personen			Unselbstständig Beschäftigte Haushalte			Alle nicht-selbst. Haushalte (inkl. Pensionisten- und Arbeitslosenhaushalte)		
	Brutto-Einkommen Dezilgrenzen kumuliert in S ... bis	kumuliert in %	SV-Beiträge kumuliert in %	Brutto-Einkommen Dezilgrenzen kumuliert in S ... bis	kumuliert in %	SV-Beiträge kumuliert in %	Brutto-Einkommen Dezilgrenzen kumuliert in S ... bis	kumuliert in %	SV-Beiträge kumuliert in %
1. Dezil	9.800	3,0	3,4	17.700	3,6	4,2	8.700	1,4	0,5
2. Dezil	14.400	8,3	9,5	22.000	8,6	9,9	13.400	5,2	2,0
3. Dezil	17.300	14,9	17,1	26.100	14,7	16,8	18.100	9,8	5,8
4. Dezil	19.300	22,5	25,7	30.700	21,8	24,6	22.400	16,2	11,7
5. Dezil	22.000	31,0	35,4	35.300	30,2	33,7	26.800	24,0	19,6
6. Dezil	23.800	40,4	45,9	40.600	39,6	43,5	32.100	33,3	29,3
7. Dezil	27.200	51,2	57,9	46.800	50,5	54,8	38.700	44,4	41,7
8. Dezil	31.300	63,5	71,1	54.700	63,1	67,7	47.400	58,1	57,0
9. Dezil	37.800	77,9	85,5	68.200	78,2	82,2	60.400	74,9	75,4
10. Dezil	>37.800	100,0	100,0	>68.200	100,0	100,0	>60.400	100,0	100,0
Quartile									
1. Quartil	15.500	11,6	13,3	24.200	11,5	13,2	15.500	7,2	3,6
2. Quartil	22.000	31,6	36,2	35.300	30,2	33,7	26.800	24,0	19,6
3. Quartil	29.000	58,0	65,2	50.500	56,5	61,0	43.000	51,0	49,0
4. Quartil	>29.000	100,0	100,0	>50.500	100,0	100,0	>43.000	100,0	100,0
Dritteln									
1. Drittel	17.700	17,2	19,7	27.500	17,6	20,1	19.400	12,0	7,9
2. Drittel	25.700	46,8	53,4	44.800	46,8	51,0	36.500	40,5	37,4
3. Drittel	>25.700	100,0	100,0	>44.800	100,0	100,0	>36.500	100,0	100,0

Quelle: ÖSTAT: Mikrozensus, Lohnsteuerstatistik, Volkseinkommen; WIFO.

Sozialabgabensätze der Arbeitnehmer 1983, 1991 und 1995

ASVG-Versicherte	Arbeitnehmerbeitrag in % der Bemessungsgrundlage		
	1983	1991	1995
Pensionsversicherungsbeitrag	9,75	10,25	10,25
Krankenversicherungsbeitrag			
Arbeiter	3,15	3,15	3,95
Angestellte	2,50	2,50	3,40
Arbeitslosenversicherungsbeitrag	2,00	2,20	3,00
Wohnbauförderungsbeitrag	0,50	0,50	0,50
Arbeiterkammerumlage	0,50	0,50	0,50
Summe			
Arbeiter	15,90	16,60	18,20
Angestellter	15,25	15,95	17,65
Beamte			
Pensionsversicherungsbeitrag	7,00	10,00	11,75
Krankenversicherungsbeitrag	3,00	3,00	3,95
ASVG-Versicherte	Arbeitgeberbeitrag in % der Bemessungsgrundlage		
	1983	1991	1995
Pensionsversicherungsbeitrag	11,35	12,55	12,55
Krankenversicherungsbeitrag			
Arbeiter	3,15	3,15	3,95
Angestellte	2,50	2,50	3,40
Unfallversicherungsbeitrag	1,50	1,40	1,30
Arbeitslosenversicherungsbeitrag	2,00	2,20	3,00
Insolvenz-Entgeltsicherungszuschlag		0,10	0,50
Beitrag zum FLAF	4,50	4,50	4,50
Wohnbauförderungsbeitrag		0,50	0,50
Wohnungsbeihilfe	0,40		
Summe			
Arbeiter	22,90	24,40	26,30
Angestellte	22,25	23,75	25,75
Höchstbeitragsgrundlage *)	22.800	30.000	37.800

*) 1983 für Kranken-, Unfall- und Arbeitslosenversicherung
sowie für Wohnbauförderung, Wohnbeihilfe und Arbeiterkammerumlage 18.600

Sozialabgabenquoten für Personen und Haushalte nach Einkommensstufen 1991

Dezile	Unselbstständig Beschäftigte Personen		Unselbstständig Beschäftigte Haushalte		Alle nicht-selbst. Haushalte (inkl. Pensionisten- und Arbeitslosenhaushalte)	
	Brutto-Einkommen Intervallmittel in S	Arbeitnehmerbeiträge zur SV in % des Bruttoeinkommens	Brutto-Einkommen Intervallmittel in S	Arbeitnehmerbeiträge zur SV in % des Bruttoeinkommens	Brutto-Einkommen Intervallmittel in S	Arbeitnehmerbeiträge zur SV in % des Bruttoeinkommens
1. Dezil	7.000	15,7	14.200	15,5	4.500	3,9
2. Dezil	12.600	15,7	20.300	15,4	11.200	4,6
3. Dezil	15.700	15,5	24.300	15,1	15.900	9,2
4. Dezil	18.000	15,5	28.400	14,8	20.200	10,6
5. Dezil	20.100	15,5	33.000	14,6	24.500	11,4
6. Dezil	22.400	15,2	37.900	14,0	29.400	11,8
7. Dezil	25.700	15,0	43.800	13,9	35.400	12,7
8. Dezil	29.100	14,7	50.600	13,8	43.000	12,6
9. Dezil	34.000	13,7	60.700	12,8	53.400	12,4
10. Dezil	52.500	8,9	87.300	11,0	79.600	11,1
Quartile						
1. Quartil	11.000	15,6	18.400	15,4	9.100	5,7
2. Quartil	19.000	15,5	29.700	14,7	21.300	10,7
3. Quartil	25.000	15,0	42.400	13,9	34.100	12,3
4. Quartil	40.000	11,1	69.700	12,0	62.200	11,8
Drittel						
1. Drittel	12.200	15,6	20.500	15,3	11.300	7,4
2. Drittel	21.100	15,4	35.900	14,2	27.300	11,7
3. Drittel	37.800	11,9	64.200	12,3	56.500	11,9
Insgesamt	23.700	13,6	40.000	13,4	31.600	11,3

Quelle: ÖSTAT: Mikrozensus, Lohnsteuerstatistik, Volkseinkommen; WIFO.

monatlich bezieht, zahlt dagegen nur 3.307 S, also sogar etwas weniger als bei 33.000 S Monatsbezug.

4.1.1.3 Indirekte Verteilungswirkungen der regressiven Sozialabgaben

In dieser Arbeit steht die unmittelbare Umverteilungswirkung auf die Nettoeinkommen der privaten Haushalte im Blickpunkt, daher beschränken wir uns im wesentlichen auf den Arbeitnehmeranteil. Die Arbeitgeberbeiträge, die um 3,2 Prozentpunkte höher sind, können aber mittelbar durch ihre Rücküberwälzung auf den Lohn die Umverteilungswirkung der Arbeitnehmerbeiträge verstärken. Angesichts des zunehmenden Überangebots an niedrigqualifizierten Arbeitskräften und der höheren Beitragslast in den unteren Lohnklassen kommt diesen Effekten wachsende Bedeutung zu. In allen Industrieländern vergrößern sich aus technologischen und strukturellen Gründen ('skill-mismatch') die Lohnunterschiede zwischen den Hochqualifizierten und den Niedrigqualifizierten²¹⁾. Durch die regressive Finanzierungstruktur des Sozialsystems wird aber das niedrigqualifizierte Arbeitsangebot, das von Arbeitslosigkeit viel stärker betroffen ist, durch den Soziallohn stärker verteuert. Bei jeder Lohnrunde steigen im derzeitigen System bei gleichem Lohnabschluß die Kosten der Arbeitsstunde des Arbeiters mehr als jene des Angestellten, und die Arbeitsstunde des Mindestlohnbeziehers verteuert sich stärker als jene des Spitzenverdieners.

Aus Verteilungs- und arbeitsmarktpolitischer Sicht wären daher sowohl die Unterschiede im Krankenversicherungsbeitrag zwischen Arbeiter und Angestellten als auch die Höchstbeitragsgrenze beim Arbeitgeberbeitrag zu überdenken. Die Aufhebung der Höchstbeitragsgrundlage beim Arbeitnehmerbeitrag würde wohl die Ersatzquote in der Pensions- und Arbeitslosenversicherung für die 7,5% (1994) der Arbeitnehmer, die mehr als die Höchstbeitragsgrundlage verdienen, erhöhen; sie würde aber im Falle der Pensionsversicherung auch mit höheren Kosten für die Pensionssystem verbunden sein, da die Lebenserwartung der betroffenen Spitzenverdiener höher ist. Umgekehrt brächte die Aufhebung der Höchstbemessungsgrundlage in der Arbeitslosenversicherung Nettoeinnahmen, da die Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu werden, bei den von dieser Maßnahme Betroffenen niedriger ist.

4.1.1.4 Zusammenfassung

Die Sozialversicherungsbeiträge wirken durch die Höchstbeitragsgrundlage und die höheren Krankenversicherungsbeiträge für Arbeiter regressiv auf die Einkommensverteilung, belasten also die Spitzenverdiener weniger als solche mit niedrigem oder durchschnittlichem Einkommen. Diese Wirkung wird durch die Absetzbarkeit der Beiträge als Werbungskosten im Einkommensteuerrecht noch verstärkt; dies bedeutet, daß heute die absolute effektive Beitragsleistung (nach Steuer) für Einkommen über 68.000 S monatlich niedriger ist als bei Einkommen in der Höhe der Höchstbeitragsgrundlage (37.800 S).

²¹⁾ Danzinger - Gottschalk (1993), Wood (1994).

Auch aus arbeitsmarktpolitischer Perspektive ist diese Form der Finanzierung kritisch zu sehen, da auch die Arbeitgeberbeiträge entsprechend regressiv wirken, und damit den Faktor Arbeit im weniger qualifizierten Segment, das von Arbeitslosigkeit am stärksten betroffen ist, verteuert.

Diese regressive Wirkung der Sozialabgaben hat sich seit Beginn der achtziger Jahre deutlich verstärkt: Während die Sozialabgabenquote zwischen 1983 und 1991 für mittlere Einkommen um 1½ Prozentpunkte stieg, ist für das oberste Dezil um 0,8 Prozentpunkte gesunken.

4.1.2 Die Lohnsteuer

Die Lohnsteuer stellt nicht nur die aufkommensstärkste direkte Steuer sondern – berücksichtigt man die Gestaltungsmöglichkeiten bei der Einkommensteuer – auch die progressivste Einkommensquelle des Staates dar. Die Bestimmung der Steuerleistung basiert nach der Systematik des Einkommensteuerrechts auf der Tarifstruktur, der Bemessungsgrundlage, die durch die Freibeträge beeinflusst wird, und den Absetzbeträgen. Die Verteilungspolitische Bedeutung dieser drei Faktoren wurde in der ersten Verteilungsstudie ausführlich analysiert²²), die dort getroffenen Aussagen gelten im wesentlichen auch heute.

Seit damals wurden zum einen analog zur Entwicklung in den übrigen Industriestaaten auch in Österreich die Spitzenteuersätze gesenkt, aber gleichzeitig die Bemessungsgrundlage durch eine Reduktion der Gestaltungsmöglichkeiten verbreitert. Zum anderen wurde die steuerliche Kinderförderung, die bis 1986 auf die Berücksichtigung in der Besteuerung der Sonderzahlungen und im Sonderausgabenrahmen beschränkt war, in Form von Absetzbeträgen schrittweise ausgebaut. Heute spielen Kinder im Sonderausgabenrahmen und in der Besteuerung des 13. und 14. Monatsbezugs keine Rolle mehr, vielmehr wird ein nach der Zahl der Kinder gestaffelter Absetzbetrag mit der Familienbeihilfe direkt ausbezahlt.

4.1.2.1 Die Entwicklung des Progressionsgrades 1983 bis 1991

Im Rahmen der Einkommensteuerreform 1988 wurde durch die kräftige Senkung der Spitzenteuersätze der formale Progressionsgrad der Einkommensteuer deutlich reduziert, trotzdem hat sich seit 1983, dem Basisjahr der letzten Studie, die effektive Progressionswirkung der Lohnsteuer erhöht.

Die **Senkung der Tarife** im Einkommensteuergesetz 1988 hat formal, laut Steuertabelle, die niedrigen Einkommen weniger entlastet als die hohen: Bei 15.000 S Monatsbezug (ohne Alleinverdienerabsetzbetrag) betrug 1991 die Steuerleistung laut Tabelle 7,8%, beim vergleichbaren Einkommen 1983 von rund 10.000 S 9,3%; bei 70.000 S Einkommen fielen 1991 28,1% und beim entsprechenden Einkommen von 48.000 S im Jahr 1983 33,9% an Lohnsteuer an. Die Entlastung durch die Steuerreformen war also zwischen 1983 und 1991 laut Tarif im unteren Ein-

²²⁾ Guger (1987) Modellfälle...

kommenbereich mit 1½ Prozentpunkten deutlich geringer als oben, wo der Durchschnittssteuersatz 5¾ Prozentpunkte zurückging²³⁾ (Übersicht 4.4).

Übersicht 4.4: Lohnabgaben laut gesetzlicher Regelung 1983 und 1991

Das Einkommensteuerrecht sieht neben der Tarifstaffelung als vertikales Umverteilungsinstrument Steuerbefreiungen, Tarifermäßigungen, Absetz- und Freibeträge zur horizontalen Umverteilung nach einkommensunabhängigen Merkmalen vor. Die Wirkung der progressiven Tarifstruktur wird durch die Absetzbeträge verstärkt und durch die Freibeträge, die die Bemessungsgrundlage reduzieren, deutlich abgeschwächt. Die Wirkungsweise und verteilungspolitische Bedeutung dieser Instrumente wurde in der ersten Umverteilungsstudie ausführlich analysiert²⁴⁾ und wird daher hier nicht weiter behandelt.

Die Steuerminderungsmöglichkeiten durch Sonderausgaben- und Werbungskostenfreibeträge werden nach Einkommensschichten sehr unterschiedlich in Anspruch genommen: Durch Informationsdefizite und mangelnde finanzielle Möglichkeiten werden Freibeträge bei geringem Einkommen viel weniger in Anspruch genommen als bei hohem, wo zudem aufgrund der Progressionswirkung die erzielte Steuerersparnis höher ist.

Neben der allgemeinen Tarifsenkung, die die Grenzsteuersätze vermindern sollte, war daher ein weiteres Ziel der Steuerreform 1988, das Steuersystem zu vereinfachen und die zunehmende **Aushöhlung der Bemessungsgrundlage** durch die Freibeträge einzudämmen. Mit der Einführung eines Höchstrahmens und dadurch, daß nur mehr die Hälfte der bezahlten Beträge als Sonderausgaben anerkannt wird, wurde die Tarifaushöhlung eingebremst und ihre regressive Verteilungswirkung etwas abgeschwächt. So war 1991 die Höhe des durchschnittlichen Freibetrags nominell niedriger als 1982. Die Lohnsteuerstatistik 1982 weist einen durchschnittlichen Freibetrag von 17.500 S, jene des Jahres 1991 von 16.900 S aus. Zudem haben sich die Unterschiede in der Beanspruchung von Freibeträgen nach Einkommensschichten signifikant verringert; sowohl hinsichtlich der Zahl der Fälle als auch hinsichtlich der Höhe der Beträge. 1982 reichten beim Durchschnittseinkommen 45% der Steuerpflichtigen Sonderausgaben ein, 1991 schon 75%; beim halben Durchschnittseinkommen beanspruchten 1982 rund 10%, 1991 schon 45% Sonderausgabenfreibeträge. Die Höhe der Beanspruchung pro Fall blieb in der unteren Hälfte der Einkommensverteilung ungefähr gleich, geht aber oben stark zurück. Bei 600.000 S Jahreseinkommen wurden 1982 45.000 S Sonderausgaben eingereicht, 1991 gut 20.000 S und bei über 1½ Mill. Jahreseinkommen wurde 1982 92.000 S an Freibeträgen 1991 mit 42.000 S weniger als die Hälfte von damals abgesetzt²⁵⁾. Die Folge ist, daß sich die **Tarifaushöhlung in den unteren Einkommensklassen vergrößerte und in den oberen spürbar verringerte**. 1982 wurde bei 10.000 S Monatsbezug die effektive Steuerquote durch diese Form der Tarifaushöhlung um ½ Prozentpunkt reduziert, 1991 beim entsprechenden Einkommen von 15.000 S um über 2 Pro-

²³⁾ Zur Steuerreform 1988 vgl. Aigner et al. (1988).

²⁴⁾ Vgl. Guger (1987), S. 21f und ausführlich an Beispielen S. 113ff.

²⁵⁾ Zum Teil sind diese Veränderungen allerdings auf den geringeren Erfassungsgrad in der Lohnsteuerstatistik 1991 zurückzuführen.

Übersicht 4.4

Lohnabgaben laut gesetzlicher Regelung 1983 und 1991

Monatsbezug 14 mal pro Jahr	Sozial- versicherungs- beitrag	Lohnsteuer ohne AVAB	Lohnsteuer mit AVAB plus 2 Kinder	Nettoeinkommen ohne AVAB	Nettoeinkommen mit AVAB plus 2 Kinder
in S					
in % des Bruttobezuges					
			1983		
7.000	15,1	4,8	0,1	80,1	84,8
10.000	15,1	9,3	6,1	75,6	78,8
14.000	15,0	13,3	10,8	71,7	74,2
17.000	15,0	18,8	16,6	66,2	68,4
21.000	14,4	18,2	16,3	67,4	69,3
35.000	9,1	28,5	27,0	62,4	63,8
48.000	6,7	33,9	32,6	59,5	60,7
70.000	4,6	39,1	38,0	56,3	57,4
1991					
10.000	15,9	3,1	-2,4	81,0	86,5
15.000	15,9	7,8	4,2	76,4	80,0
20.000	15,9	11,4	8,7	72,7	75,5
25.000	15,9	13,7	11,6	70,4	72,6
30.000	15,9	15,3	13,5	68,8	70,6
50.000	9,5	23,8	22,7	66,7	67,8
70.000	6,8	28,1	27,3	65,1	65,9
100.000	4,8	32,8	32,2	62,5	63,0

AVAB: Alleinverdienerabsetzbetrag

Quelle: Lohnsteuertabellen 1983, 1991; WIFO.

zentpunkte. Während 1982 bei 70.000 S monatlich die Tarifaushöhlung gut 9% ausmachte, erreichte sie 1991 bei 140.000 S rund 7%.

Übersicht 4.5: Freibeträge nach Einkommensstufen (Lohnsteuerstatistik 1991)

Abbildung 4.1: Tarifaushöhlung

Die **Steuerreform 1988** hat also einerseits die **Tarifaushöhlung reduziert** und zum anderen deren progressionsmildernde Wirkung abgeschwächt; allerdings nicht beseitigt. Abbildung 4.1 zeigt, daß die Gestaltungsmöglichkeiten im Steuerrecht durch die Sonderausgaben und Werbungskosten insbesondere für Spitzenverdiener die Progressionswirkung noch immer stark dämpfen.

Übersicht 4.6: Lohnsteuerquoten für Personen und Haushalte nach Einkommensstufen 1991

Insgesamt hat die Lohnsteuer eindeutig eine progressive Verteilungswirkung. Das oberste Drittel der unselbstständig Beschäftigten mit einem Monatseinkommen von mehr als rund 26.000 S (inkl. Sonderzahlungen), das 53% der Bruttoeinkommen bezieht, zahlt 72% des Lohnsteueraufkommens (Übersicht 4.7). Die Lohnsteuerquote ist aber mit 12% der Bruttoeinkommen im internationalen Vergleich eher niedrig. Auf individueller Ebene zahlten die unselbstständig Beschäftigten 1991 im untersten Dezil bis rund 10.000 S Monatseinkommen keine Lohnsteuer. Im mittleren Einkommensbereich (5. Dezil) 8,0% und das oberste Dezil 21,9% des Bruttobezugs (Übersicht 4.6). Gerade im oberen Bereich wird natürlich die Steuerleistung durch die Freibetragsregelungen überproportional vermindert.

Übersicht 4.7: Die Verteilung der Lohnsteuerleistung nach Einkommensstufen 1991

Auf Haushaltsebene ist die Progressionswirkung geringer, da sich aufgrund des Prinzips der Individualbesteuerung für Haushalte mit mehreren Einkommensbeziehern die Progression abschwächt. Das oberste Drittel mit einem Monatseinkommen von über 45.000 S bezog 1991 53% der Bruttolöhne und -gehälter und zahlte rund 63% des Lohnsteueraufkommens. Die Lohnsteuerquote stieg von 4,5% im 1. Dezil auf 17,2% im letzten. Beim Medianeinkommen betrug sie rund 10%.

Beziehen wir auch die Pensionistenhaushalte in die Analyse mit ein, so sinkt die durchschnittliche Steuerquote auf 11,5%. Die untersten 10% der Einkommensbezieher, die weniger als 8.700 S verdienen, zahlen keine Lohnsteuer, beim Medianeinkommen liegt die Lohnsteuerquote bei 9,5% und im obersten Dezil für Einkommen über 60.000 S im Durchschnitt bei 16%. Betrachtet man alle Lohnsteuerpflichtigen Haushalte – also unselbstständig Beschäftigten- und Pensionistenhaushalte – so verdiente das obere Drittel 60% des Einkommens und zahlte gut 70% der Lohnsteuer; das untere Drittel bezog 12% des Einkommens und trug gut 5% des Lohnsteueraufkommens.

Insgesamt hat sich **zwischen 1983 und 1991** trotz einer kräftig Senkung der Tarife im Zuge der Steuerreform 1988 der **Progressionsgrad des österreichischen Einkommensteuersystems erhöht**. Das unterste Dezil der Beschäftigtenhaushalte, das 1983 eine Lohnsteuerquote von 7,4% ausgewiesen hatte, zahlte 1991 nur 4,5% der Bruttobezüge an Lohnsteuer; dagegen wies das oberste Dezil mit 17,2% im Jahr 1991 eine etwas höhere Lohnsteuerquote aus als 1983 (16,6%). Ein ähnliches Bild ergibt sich auch für alle nicht-selbstständigen Haushalte. Im 1. Dezil war 1983 die Steuerquote bei 0,9% gelegen, während 1991 in dieser Einkommensschicht keine Lohnsteuer

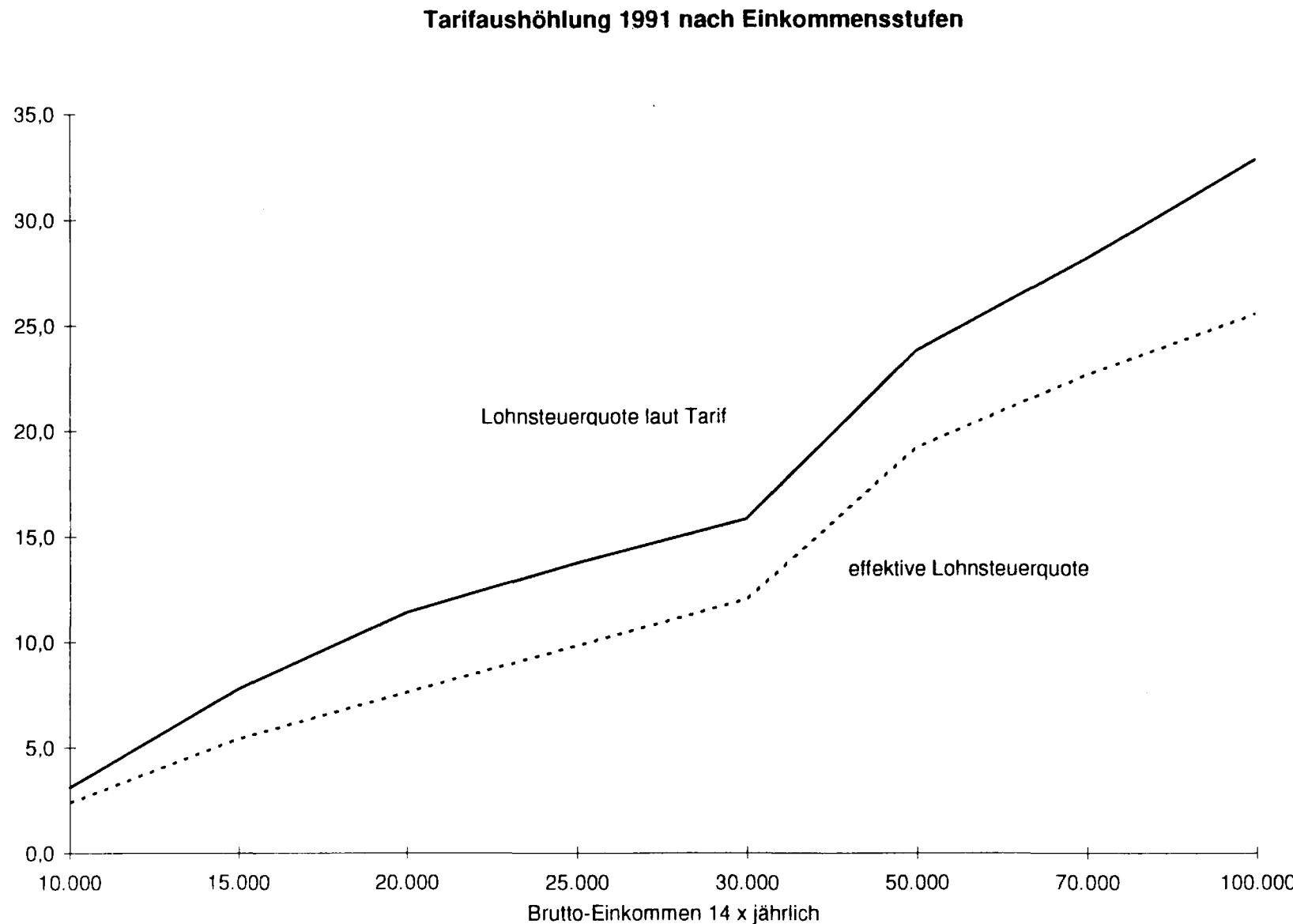
Übersicht 4.5

Freibeträge nach Einkommensstufen

Lohnsteuerstatistik 1991 (Arbeitnehmer insgesamt)

Stufen der Bruttobezüge bis ... S in 1.000 S	Fälle	Bruttobezüge insgesamt		Freibeträge laut Abschnitt V Der Lohnsteuerkarte			% der Fälle
		1.000 S	pro Fall	Fälle	1.000 S	pro Fall	
20 - 100	87.284	4.664.482	53.440	19.159	164.666	8.595	22,0
101 - 200	219.729	35.093.598	159.713	121.241	1.324.014	10.921	55,2
201 - 500	824.414	257.635.560	312.508	681.240	11.075.940	16.258	82,6
500 - 1000	145.923	94.382.364	646.796	133.779	3.305.204	24.706	91,7
1001 - 1500	13.307	15.541.997	1.167.956	12.324	445.144	36.120	92,6
> 1500	3.164	6.349.686	2.006.854	3.042	128.819	42.347	96,1

Quelle: ÖSTAT: Lohnsteuerstatistik 1991, WIFO



Quelle: ÖSTAT: Lohnsteuerstatistik 1991, Lohnsteuertabelle 1995; WIFO.

Lohnsteuerquoten für Personen und Haushalte nach Einkommensstufen 1991

Dezile	Unselbständig Beschäftigte Personen		Unselbständig Beschäftigte Haushalte		Alle nicht-selbst. Haushalte (inkl. Pensionisten- und Arbeitslosenhaushalte)	
	Brutto-Einkommen Intervallmittel in S	Lohnsteuer in % des Bruttoeinkommens	Brutto-Einkommen Intervallmittel in S	Lohnsteuer in % des Bruttoeinkommens	Brutto-Einkommen Intervallmittel in S	Lohnsteuer in % des Bruttoeinkommens
1. Dezil	7.000	0,0	14.200	4,5	4.500	0,0
2. Dezil	12.600	2,8	20.300	7,5	11.200	4,0
3. Dezil	15.700	5,1	24.300	9,1	15.900	6,3
4. Dezil	18.000	6,7	28.400	9,5	20.200	7,9
5. Dezil	20.100	8,0	33.000	10,2	24.500	9,5
6. Dezil	22.400	9,6	37.900	11,0	29.400	10,2
7. Dezil	25.700	10,3	43.800	11,3	35.400	10,6
8. Dezil	29.100	11,7	50.600	11,8	43.000	11,5
9. Dezil	34.000	14,4	60.700	13,8	53.400	12,8
10. Dezil	52.500	21,9	87.300	17,2	79.600	16,1
Quartile						
1. Quartil	11.000	2,3	18.400	7,0	9.100	3,6
2. Quartil	19.000	7,9	29.700	9,8	21.300	8,5
3. Quartil	25.000	10,0	42.400	11,3	34.100	10,7
4. Quartil	40.000	17,9	69.700	15,3	62.200	14,3
Dritteln						
1. Dritteln	12.200	4,1	20.500	7,7	11.300	5,0
2. Dritteln	21.100	9,0	35.900	10,7	27.300	9,7
3. Dritteln	37.800	16,4	64.200	14,6	56.500	13,8
Insgesamt	23.700	12,0	40.000	12,2	31.600	11,5

Quelle: ÖSTAT: Mikrozensus, Lohnsteuerstatistik, Volkseinkommen; WIFO.

Die Verteilung der Lohnsteuerleistung nach Einkommensstufen 1991

Dezile	Unselbstständig Beschäftigte Personen			Unselbstständig Beschäftigte Haushalte			Alle nicht-selbst. Haushalte (inkl. Pensionisten- und Arbeitslosenhaushalte)		
	Brutto-Einkommen Dezilgrenzen kumuliert in S ... bis	kumuliert in %	Lohnsteuer kumuliert in %	Brutto-Einkommen Dezilgrenzen kumuliert in S ... bis	kumuliert in %	Lohnsteuer kumuliert in %	Brutto-Einkommen Dezilgrenzen kumuliert in S ... bis	kumuliert in %	Lohnsteuer kumuliert in %
1. Dezil	9.800	3,0	0,0	17.700	3,6	1,3	8.700	1,4	0,0
2. Dezil	14.400	8,3	1,2	22.000	8,6	4,4	13.400	5,2	1,3
3. Dezil	17.300	14,9	4,0	26.100	14,7	9,0	18.100	9,8	3,8
4. Dezil	19.300	22,5	8,2	30.700	21,8	14,5	22.400	16,2	8,1
5. Dezil	22.000	31,0	13,8	35.300	30,2	21,5	26.800	24,0	14,5
6. Dezil	23.800	40,4	21,4	40.600	39,6	30,0	32.100	33,3	22,7
7. Dezil	27.200	51,2	30,6	46.800	50,5	40,0	38.700	44,4	32,9
8. Dezil	31.300	63,5	42,5	54.700	63,1	52,1	47.400	58,1	46,6
9. Dezil	37.800	77,9	59,7	68.200	78,2	69,3	60.400	74,9	65,1
10. Dezil	>37.800	100,0	100,0	>68.200	100,0	100,0	>60.400	100,0	100,0
Quartile									
1. Quartil	15.500	11,6	2,2	24.200	11,5	6,6	15.500	7,2	2,2
2. Quartil	22.000	31,6	15,3	35.300	30,2	21,5	26.800	24,0	14,5
3. Quartil	29.000	58,0	37,2	50.500	56,5	45,7	43.000	51,0	39,4
4. Quartil	>29.000	100,0	100,0	>50.500	100,0	100,0	>43.000	100,0	100,0
Dritteln									
1. Drittel	17.700	17,2	5,8	27.500	17,6	11,1	19.400	12,0	5,2
2. Drittel	25.700	46,8	27,9	44.800	46,8	36,6	36.500	40,5	29,1
3. Drittel	>25.700	100,0	100,0	>44.800	100,0	100,0	>36.500	100,0	100,0

Quelle: ÖSTAT: Mikrozensus, Lohnsteuerstatistik, Volkseinkommen; WIFO.

anfiel; im obersten Dezil war sie dagegen 1991 bei niedrigerer durchschnittlicher Steuerleistung mit 16,1% fast einen Prozentpunkt höher als 1983.

4.1.2.2 Umverteilung durch die direkten Lohnabgaben insgesamt

Die Sozialabgaben wirken regressiv und die Lohnsteuer progressiv auf die Einkommensverteilung. In Summe wirken die direkten Lohnabgaben sowohl auf Personen- als auch auf Haushaltsebene progressiv. Auf Haushaltsebene hat sich diese Progressionswirkung zwischen 1983 und 1991 auch deutlich verstärkt.

Übersicht 4.8: Umverteilung durch direkte Lohnabgaben nach Einkommensstufen für unselbständige Beschäftigte

Abbildung 4.2: Abgabenquote nach Einkommensschichten für Personen 1983 und 1991

Auf **Personenebene** ist für unselbständig Beschäftigte zwischen 1983 und 1991 der **Progressionsgrad** der gesamten direkten Lohnabgaben **leicht gestiegen**: Die direkte Abgabenquote betrug 1991 für unselbständig Beschäftigte im 1. Dezil 15,7%, im V. Dezil 23,5% und im letzten 30,8%. Sie ist damit im ersten und in den letzten zwei Dezilen leicht gestiegen, aber vom 2. bis zum 8. Dezil niedriger als 1983. Die stärkere Progression der Lohnsteuer im Jahr 1991 wurde durch die stärker regressiven Wirkung der Sozialbeiträge fast wieder ausgeglichen.

Die Verteilung der Nettoeinkommen hat sich damit seit 1983 insgesamt auf der Personenebene nur wenig verändert. In die unteren drei Quartile floß wohl 1991 ein um einen $\frac{3}{4}$ Prozentpunkt größerer Anteil an den Nettoeinkommen als 1983, das unterste Dezil blieb aber mit 3,3% (bei 3,7% im Jahr 1983) deutlich zurück. Am oberen Ende war dagegen der Anteil des 10. Dezils mit 20,6 Prozentpunkten etwas höher als 1983 (20,4%).

Insgesamt ist die Progressionswirkung der direkten Lohnabgaben eher gering: Das Gini-Maß geht von 0,275 für die Verteilung der Bruttobezüge auf 0,247 für die Nettoeinkommen zurück.

Das durchschnittliche Nettoeinkommen belief sich 1991 inklusive Sonderzahlungen auf 17.630 S, die 10% mit den niedrigsten Einkommen bezogen im Durchschnitt netto 5.900 S, die 10% mit den höchsten 36.330 S.

Übersicht 4.9: Umverteilung durch direkte Lohnabgaben nach Einkommensstufen für unselbständige Beschäftigten-Haushalte

Abbildung 4.3: Abgabenquoten nach Einkommensschichten für Beschäftigtenhaushalte 1983 und 1991

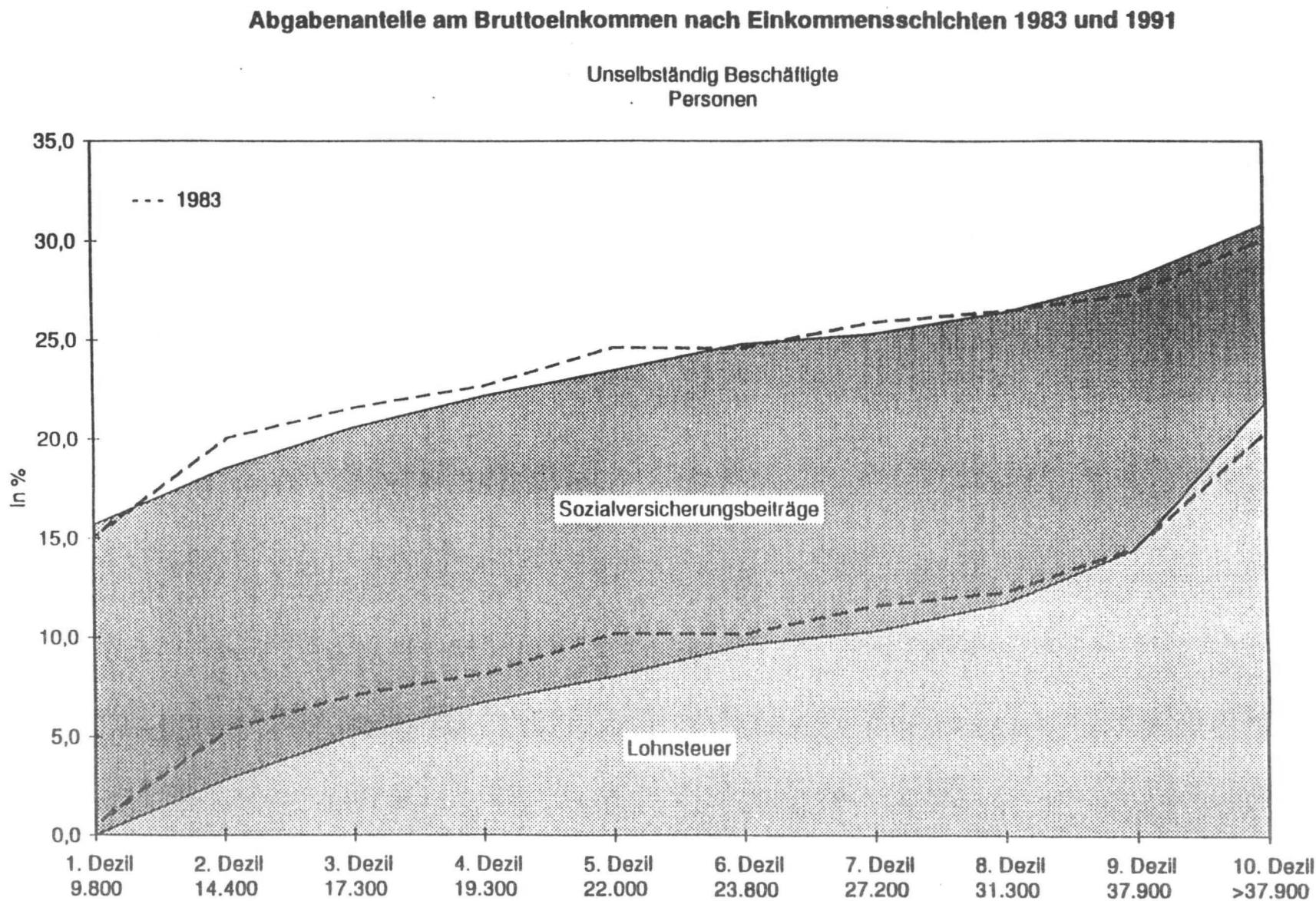
Auf der **Haushaltsebene** war die **Zunahme der Progression** zwischen 1983 und 1991 **stärker** ausgeprägt als auf der individuellen Ebene. Die Abgabenquote, die 1991 im 1. Dezil 20%, im 5. Dezil 24,8% und im letzten 28,2% betrug, war bis zum 8. Dezil niedriger als 1983 – im untersten Quintil $-1\frac{1}{2}$ Prozentpunkte, im 2. Quintil $-\frac{3}{4}$ und den nächsten beiden $-\frac{1}{4}$ Prozentpunkte – für die im obersten 20% aber um $\frac{1}{4}$ Prozentpunkt höher.

Umverteilung durch direkte Lohnabgaben nach Einkommensstufen 1991

Unselbständige Beschäftigte
Personen

Dezile	Brutto- Einkommen	Abgaben in S	Netto- Einkommen	netto in % von brutto	Brutto- Einkommen	Abgaben Dezilanteile	Netto- Einkommen	Brutto- Einkommen	Abgaben kumulierte Anteile	Netto- Einkommen
1. Dezil	7.000	1.100	5.900	84,3	3,0	1,8	3,3	3,0	1,8	3,3
2. Dezil	12.600	2.330	10.270	81,5	5,3	3,8	5,8	8,3	5,6	9,2
3. Dezil	15.700	3.230	12.470	79,4	6,6	5,3	7,1	14,9	11,0	16,2
4. Dezil	18.000	3.990	14.010	77,8	7,6	6,6	7,9	22,5	17,5	24,2
5. Dezil	20.100	4.720	15.380	76,5	8,5	7,8	8,7	31,0	25,3	32,9
6. Dezil	22.400	5.550	16.850	75,2	9,4	9,1	9,6	40,4	34,4	42,5
7. Dezil	25.700	6.500	19.200	74,7	10,8	10,7	10,9	51,2	45,1	53,4
8. Dezil	29.100	7.670	21.430	73,6	12,3	12,6	12,2	63,5	57,7	65,5
9. Dezil	34.000	9.550	24.450	71,9	14,3	15,7	13,9	77,9	73,4	79,4
10. Dezil	52.500	16.170	36.330	69,2	22,1	26,6	20,6	100,0	100,0	100,0
Quartile										
1. Quartil	11.000	1.970	9.030	82,1	11,6	8,1	12,8	11,6	8,1	12,8
2. Quartil	19.000	4.450	14.550	76,6	20,0	18,3	20,6	31,6	26,5	33,3
3. Quartil	25.000	6.250	18.750	75,0	26,3	25,8	26,5	57,9	52,2	59,8
4. Quartil	40.000	11.600	28.400	71,0	42,1	47,8	40,2	100,0	100,0	100,0
Dritteln										
1. Drittel	12.200	2.400	9.800	80,3	17,2	13,2	18,5	17,2	13,2	18,5
2. Drittel	21.100	5.150	15.950	75,6	29,7	28,2	30,2	46,8	41,4	48,7
3. Drittel	37.800	10.700	27.100	71,7	53,2	58,6	51,3	100,0	100,0	100,0
Insgesamt	23.700	6.070	17.630	74,4				Gini	0,275	0,356
										0,247

Quelle: ÖSTAT: Mikrozensus, Lohnsteuerstatistik, Volkseinkommen; WIFO.



Umverteilung durch direkte Lohnabgaben nach Einkommensstufen 1991

Unselbständig Beschäftigte
Haushalte

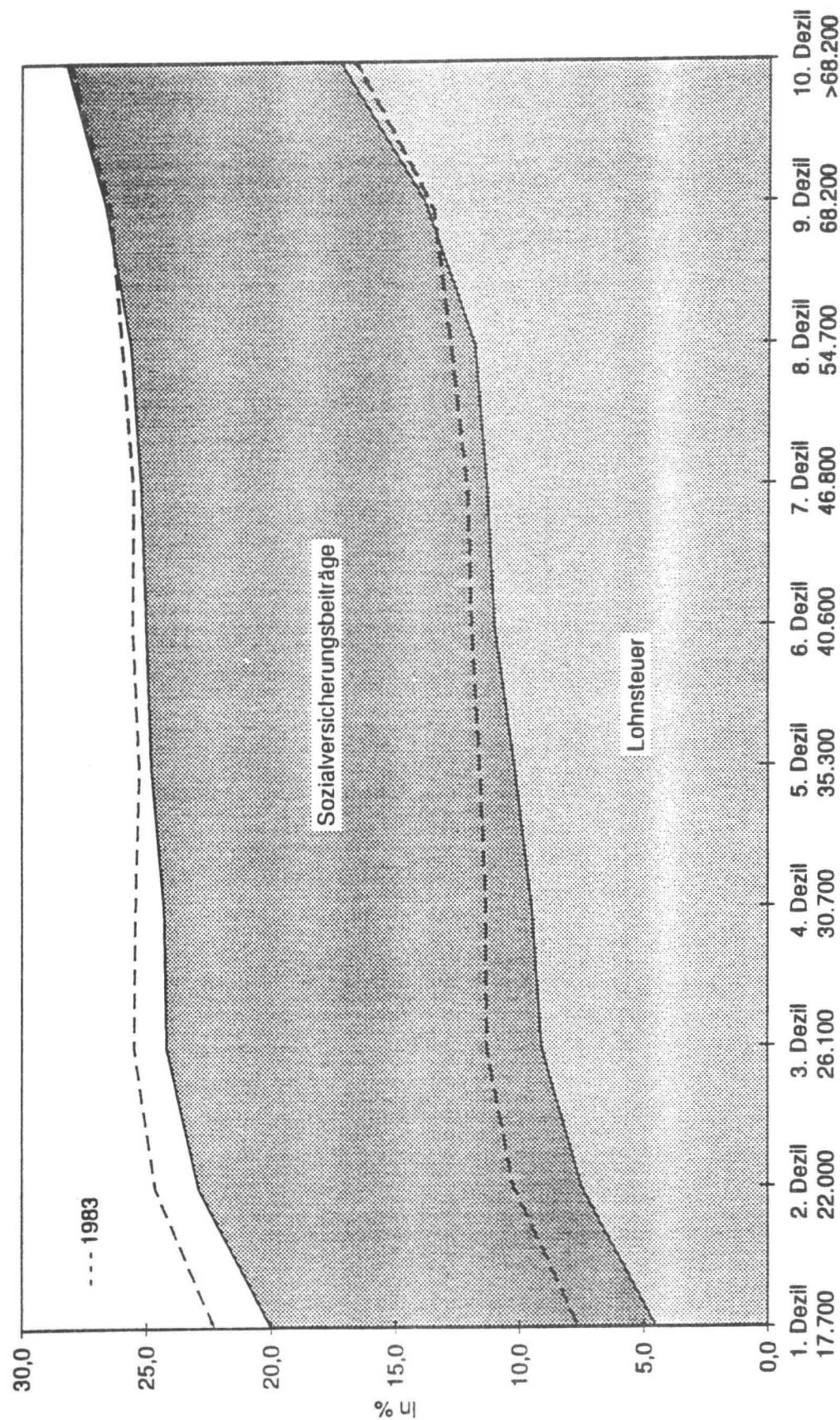
Dezile	Brutto- Einkommen	Abgaben in S	Netto- Einkommen	netto in % von brutto	Brutto- Einkommen	Abgaben Dezilanteile	Netto- Einkommen	Brutto- Einkommen	Abgaben kumulierte Anteile	Netto- Einkommen	
1. Dezil	14.200	2.800	11.400	80,0	3,6	2,8	3,9	3,6	2,8	3,9	
2. Dezil	20.300	4.600	15.700	77,1	5,0	4,5	5,2	8,6	7,3	9,1	
3. Dezil	24.300	5.900	18.400	75,8	6,1	5,7	6,2	14,7	13,1	15,3	
4. Dezil	28.400	6.900	21.500	75,7	7,1	6,7	7,2	21,8	19,8	22,5	
5. Dezil	33.000	8.100	24.900	75,2	8,4	8,1	8,5	30,2	27,9	31,0	
6. Dezil	37.900	9.400	28.500	75,1	9,5	9,2	9,5	39,6	37,1	40,5	
7. Dezil	43.800	11.000	32.800	74,8	10,9	10,7	11,0	50,5	47,8	51,5	
8. Dezil	50.600	12.900	37.700	74,5	12,6	12,5	12,6	63,1	60,3	64,0	
9. Dezil	60.700	16.200	44.500	73,3	15,1	15,7	14,9	78,2	76,0	78,9	
10. Dezil	87.300	24.600	62.700	71,8	21,8	24,0	21,1	100,0	100,0	100,0	
Quartile											
1. Quartil	18.400	4.100	14.300	77,7	11,5	10,0	12,0	11,5	10,0	12,0	
2. Quartil	29.700	7.300	22.400	75,5	18,6	17,8	18,9	30,2	27,9	31,0	
3. Quartil	42.400	10.700	31.700	74,9	26,4	25,9	26,5	56,5	53,7	57,5	
4. Quartil	69.700	19.000	50.700	72,7	43,5	46,3	42,5	100,0	100,0	100,0	
Dritteln											
1. Drittel	20.500	4.700	15.800	77,0	17,6	15,8	18,2	17,6	15,8	18,2	
2. Drittel	35.900	8.900	27.000	75,1	29,2	28,3	29,5	46,8	44,1	47,7	
3. Drittel	64.200	17.200	47.000	73,1	53,2	55,9	52,3	100,0	100,0	100,0	
Insgesamt	40.000	10.240	29.760	74,4				Gini	0,281	0,317	0,261

Quelle: ÖSTAT: Mikrozensus, Lohnsteuerstatistik, Volkseinkommen; WIFO.

Abbildung 4.3

Abgabenanteile am Bruttoeinkommen nach Einkommensschichten 1983 und 1991

Unselbständig Beschäftigte
Haushalte



Das unterste Viertel der unselbständigen Haushalte, das 11,5% der Primär- oder Bruttoeinkommen bezieht, erhält 12% der Nettoeinkommen und die untere Hälfte, die vor Steuern und Abgaben 30,2% bezieht, erhält netto 31%. Nur das oberste Viertel der unselbständigen Haushalte erhält mit 42,5% netto einen geringeren Einkommensanteil als brutto (43,5%).

Obwohl die Umverteilungswirkung der direkten Lohnabgaben seit Beginn der achtziger Jahre zunommen hat, ist sie durch die degressive Verteilungswirkung der Sozialabgaben insgesamtmäßig. Der Ginikoeffizient sinkt von 0,281 für die Bruttoverteilung auf 0,268 für die Nettoverteilung.

Die stärkere Disparität der Haushaltseinkommen im Vergleich zum Beginn der achtziger Jahre konnte durch die Zunahme der Progression nicht ausgeglichen werden, so daß auch die Nettoverteilung 1991 ungleicher war als 1983.

Bei durchschnittlich 40.000 S monatlichem Bruttobezug betrugen 1991 die Haushaltseinkommen der unselbständig Beschäftigten netto 29.800 S. Im untersten Dezil 11.400 S, im mittleren Einkommensbereich – dem 5. Dezil – fast 25.000 S und im obersten Dezil 62.700 S.

Übersicht 4.10: Umverteilung durch direkte Lohnabgaben nach Einkommensstufen für nicht-selbständigen Haushalte

Abbildung 4.4: Abgabenquoten nach Einkommensschichten für alle nicht-selbständigen Haushalte 1983 und 1991

Auch für alle **nicht-selbständigen Haushalte** hat sich die **Progression** der direkten Lohnabgaben **leicht erhöht**. Mit 3,9% war 1991 die Abgabenquote im untersten Dezil um 1,2 Prozentpunkte niedriger als 1983; im 10. Dezil mit 27,2% aber 1 Prozentpunkt höher. Bis zum 5. Dezil ist die Abgabenbelastung gefallen und darüber gestiegen.

Auf die untere Hälfte der Einkommensempfänger, die 24% der Bruttoeinkommen bezogen, entfielen 26,1% der Nettoeinkommen. Die Anteilsverschiebung durch die Abgabenprogression war um einen $\frac{1}{4}$ Prozentpunkt stärker als 1983. Die Zunahme der Disparität in den Bruttoeinkommen konnte aber damit bei weitem nicht wettgemacht werden. Im Jahr 1983 entfielen auf die untere Hälfte der Verteilung 28% der Nettoeinkommen.

Bei einem durchschnittlichen Bruttoeinkommen von 31.600 S betrug das monatliche Netto-Haushaltseinkommen aller nicht-selbständigen Haushalte (ohne Transfers, aber inklusive Pensionen) 24.400 S. Die untersten 10%, die nur 4.500 S Primäreinkommen bezogen (vgl. Kapitel 3.2), kamen auf einen durchschnittlichen Nettobezug von 4.300 S, im Bereich der mittleren Einkommen um den Median betrug das Nettoeinkommen 19.400 S und im obersten Dezil 57.900 S.

4.1.2.3 Einschätzung der Einkommensteuerreform 1993

Die erste Etappe der Einkommensteuerreform (1988) bedeutete vor allem eine Senkung der Tarife und eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage. Obwohl die Spitzensteuersätze zurückgenommen wurden als die Einstiegstarife in den unteren Einkommensbereichen, führte die Endämmung der Gestaltungsmöglichkeiten (z. B. durch die Senkung der Freibeträge bei den Son-

Umverteilung durch direkte Lohnabgaben nach Einkommensstufen 1991

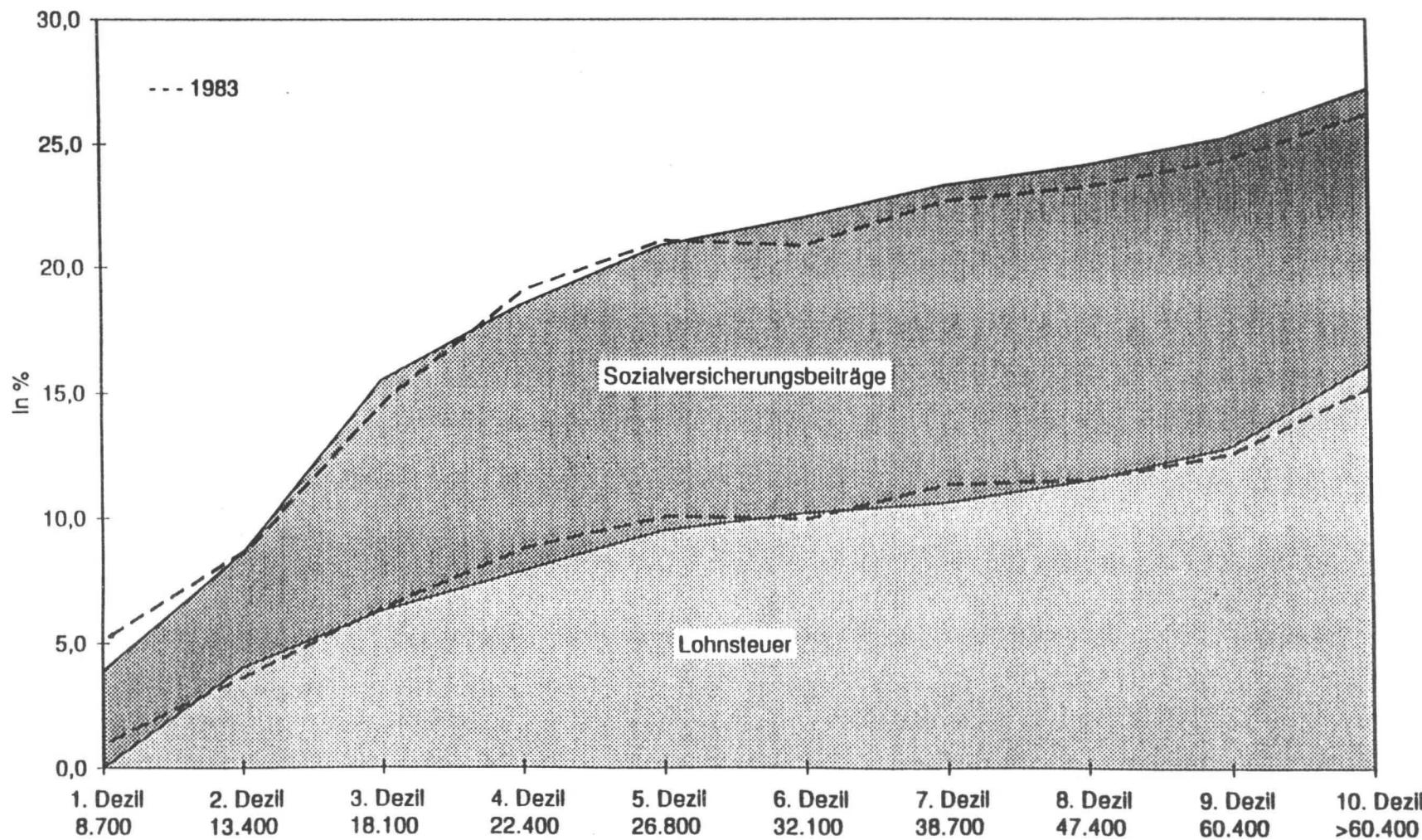
Alle nicht-selbständigen Haushalte
(inklusive Pensionisten- und Arbeitslosenhaushalte)

Dezile	Brutto-Einkommen	Abgaben in S	Netto-Einkommen	netto in % von brutto	Brutto-Einkommen	Abgaben Dezilanteile	Netto-Einkommen	Brutto-Einkommen kumulierte Anteile	Abgaben Einkommen	Netto-Einkommen
1. Dezil	4.500	200	4.300	96,1	1,4	0,2	1,8	1,4	0,2	1,8
2. Dezil	11.200	1.000	10.200	91,5	3,7	1,4	4,4	5,2	1,6	6,2
3. Dezil	15.900	2.400	13.500	84,5	4,7	3,1	5,1	9,8	4,8	11,3
4. Dezil	20.200	3.700	16.500	81,6	6,4	5,1	6,8	16,2	9,9	18,1
5. Dezil	24.500	5.100	19.400	79,1	7,8	7,1	8,0	24,0	17,0	26,1
6. Dezil	29.400	6.500	22.900	78,0	9,3	8,9	9,4	33,3	25,9	35,5
7. Dezil	35.400	8.200	27.200	76,7	11,1	11,3	11,1	44,4	37,3	46,6
8. Dezil	43.000	10.400	32.600	75,9	13,7	14,4	13,5	58,1	51,7	60,0
9. Dezil	53.400	13.500	39.900	74,8	16,8	18,5	16,3	74,9	70,2	76,3
10. Dezil	79.600	21.700	57.900	72,8	25,1	29,8	23,7	100,0	100,0	100,0
Quartile										
1. Quartil	9.100	900	8.200	90,7	7,2	2,9	8,5	7,2	2,9	8,5
2. Quartil	21.300	4.100	17.200	80,8	16,8	14,1	17,6	24,0	17,0	26,1
3. Quartil	34.100	7.800	26.300	77,0	27,0	27,1	27,0	51,0	44,1	53,1
4. Quartil	62.200	16.200	46.000	73,9	49,0	55,9	46,9	100,0	100,0	100,0
Dritteln										
1. Drittel	11.300	1.400	9.900	87,5	12,0	6,5	13,7	12,0	6,5	13,7
2. Drittel	27.300	5.900	21.400	78,6	28,4	26,6	29,0	40,5	33,2	42,7
3. Drittel	56.500	14.500	42.000	74,3	59,5	66,8	57,3	100,0	100,0	100,0
Insgesamt	31.630	7.230	24.400	77,1				Gini	0,367	0,464
										0,338

Quelle: ÖSTAT: Mikrozensus. Lohnsteuerstatistik. Volkseinkommen; WIFO.

Abgabenanteile am Bruttoeinkommen nach Einkommensschichten 1983 und 1991

Alle nicht-selbständigen Haushalte
(inklusive Pensionisten- und Arbeitslosenhaushalte)



derausgaben) zu einer etwas stärkeren Verringerung der Steuerbelastung in den unteren Einkommensschichten, also zu einer Zunahme der Progression.

Die zweite Etappe der Steuerreform (1993) ließ die Tarifsätze unverändert²⁶⁾. Sie bestand vor allem in einer Anhebung der Absetzbeträge verbunden mit einer Negativsteuer in der Form, daß Arbeitnehmer, bei denen sich der Arbeitnehmerabsetzbetrag aufgrund zu geringen Einkommens nicht auswirkt, 10% ihrer Sozialversicherungsbeiträge (maximal 1.500 S im Jahr) im Wege der Veranlagung rückerstattet erhalten. Diese Maßnahme sollte die niedrigsten Einkommen entlasten, die von jeder Anhebung der Sozialabgaben voll erfaßt werden, aber von Steuersenkungen nie profitieren, da sie ohnehin keine Lohnsteuer zu entrichten haben.

Übersicht 4.11: Lohnabgaben laut gesetzlicher Regelung 1991 und 1995

Die Steuerreform 1993 brachte eine deutliche Senkung der Steuerbelastung und eine weitere Erhöhung des Progressionsgrades der Einkommensteuer. Obwohl die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung zwischen 1991 und 1995 um fast 1½ Prozentpunkte gestiegen sind, ist für die untere Hälfte der Einkommensverteilung die Abgabenbelastung insgesamt gesunken.

Bei einem Einkommen von 10.000 S monatlich plus Sonderzahlungen werden heute ohne Alleinverdienerabsetzbetrag 78 S an Lohnsteuer rückerstattet, und die Lohnsteuerquote ist 3¼ Prozentpunkte niedriger als 1991, bei 20.000 S und bei 50.000 S rund 2 Prozentpunkte, bei 100.000 S aber nur 1¼ niedriger. Bis zu einem Einkommen von rund 25.000 S ist heute ohne Anspruch auf den Alleinverdienerabsetzbetrag die Lohnabgabenquote – also Sozialversicherungsbeiträge und Lohnsteuer in Prozent des Bruttolohns – niedriger als 1991; bei 100.000 S Monatsbezug aber ¾ Prozentpunkte höher. Bei Anspruch auf den Alleinverdiener- oder Alleinerzieherabsetzbetrag ist heute die Abgabenquote bis 30.000 S Monatsbezug niedriger als 1991.

Neben der Erhöhung der allgemeinen Absetzbeträge wurden auch nach der Zahl der Kinder gestaffelte Kinderabsetzbeträge – monatlich 350 S für das erste, 525 S für das zweite und 700 S für jedes weitere Kind – eingeführt, die mit der Familienbeihilfe wie eine Transferzahlung vom Finanzamt ausbezahlt werden. Ein Alleinverdiener mit zwei Kindern erhält damit bei 10.000 S Monatsbezug (plus Sonderzahlungen) 10% seines Bruttobezugs als Negativsteuer ausbezahlt, bei 15.000 S Bruttolohn 2,8%. Die gesamte Lohnabgabenquote sinkt damit für den Mindestlohnbezieher von 10.000 S (mit zwei Kinder) auf 7,5%.

Zugleich wurde im Rahmen dieser Steuerreform die Besteuerung der Sonstigen Bezüge insofern geändert als die Kinderstaffelung bei der Besteuerung des 13. und 14. Monatsbezugs beseitigt wurde, so daß diese nunmehr mit 6% einheitlich besteuert werden. Die gesamte Problematik der gesonderten Besteuerung bestimmter Einkommensteile zu festen Sätzen wurde in der ersten Umverteilungstudie aus verteilungspolitischer Perspektive ausführlich analysiert. (Guger, 1987, S. 125ff) Die Vorbehalte von damals gelten uneingeschränkt auch heute: Diese Sonderregelungen kommen den Beziehern hoher Einkommen nicht nur absolut sondern aufgrund des Progressioneffektes in der Normalbesteuerung auch relativ zum Einkommen in stärkerem Maße zugute als solchen mit

²⁶⁾ Eine ausführliche Analyse der Zweiten Etappe der Steuerreform findet sich in Lehner (1993).

Übersicht 4.11

Lohnabgaben laut gesetzlicher Regelung 1991 und 1995

Monatsbezug 14 mal pro Jahr	Sozial- versicherungs- beitrag	Lohnsteuer ohne AVAB	Lohnsteuer mit AVAB plus 2 Kinder	Nettoeinkommen ohne AVAB	Nettoeinkommen mit AVAB plus 2 Kinder
in S					
in % des Bruttobezuges					
			1991		
10.000	15,9	3,1	-2,4	81,0	86,5
15.000	15,9	7,8	4,2	76,4	80,0
20.000	15,9	11,4	8,7	72,7	75,5
25.000	15,9	13,7	11,6	70,4	72,6
30.000	15,9	15,3	13,5	68,8	70,6
50.000	9,5	23,8	22,7	66,7	67,8
70.000	6,8	28,1	27,3	65,1	65,9
100.000	4,8	32,8	32,2	62,5	63,0
1995					
10.000	17,5	-0,1	-10,0	82,5	92,5
15.000	17,5	5,6	-2,8	76,9	85,2
20.000	17,5	9,5	3,9	73,0	78,5
25.000	17,5	12,1	7,7	70,4	74,8
30.000	17,5	13,9	10,2	68,6	72,3
50.000	13,2	21,7	19,5	65,1	67,3
70.000	9,5	26,4	24,8	64,2	65,8
100.000	6,6	31,6	30,5	61,8	62,9

AVAB: Alleinverdienerabsetzbetrag

Quelle: Lohnsteuertabellen 1991, 1994; WIFO.

niedrigem Einkommen; sie vermindern also die Steuerquote bei hohem Einkommen stärker als bei niedrigem und wirken damit regressiv auf die Verteilung der Nettoeinkommen.

Mit der zweiten Etappe der Steuerreform dürfte also durch die Anhebung der Absetzbeträge und die Einführung der Negativsteuerkomponente die Progression des Einkommensteuersystems spürbar erhöht worden sein.

4.1.2.4 Zusammenfassung

Die Lohnsteuer (bzw. die Einkommensteuer ganz allgemein) hat eindeutig eine progressive Umverteilungswirkung; d. h. die durchschnittliche Steuerleistung in Prozent des Einkommens, die Steuerquote, steigt mit zunehmendem Einkommen. Die Progression ist aber viel geringer als aufgrund der Tarifstruktur zu erwarten wäre: zum einen ist die Bemessungsgrundlage durch Freibeträge in einem Ausmaß gestaltbar, das in der Praxis zu einer erheblichen – mit der Einkommenshöhe zunehmenden – Verringerung des Progressionsgrades führt, und zum anderen ist durch die gesonderte Besteuerung der Sonstigen Bezüge (13. und 14. Monatsbezug) der höchste Grenzsteuersatz nicht 50% sondern mit 43,7% deutlich niedriger.

Das österreichische Einkommensteuersystem muß insofern als ineffizient bezeichnet werden als es die subjektive Steuerlast größer erscheinen lässt als sie tatsächlich ist. Durch zahlreiche Ausnahmeregelungen und Gestaltungsmöglichkeiten ist die Bemessungsgrundlage ausgehöhlt und das Steueraufkommen geringer als die Sätze erwarten lassen. Ein effizientes Steuersystem lässt dagegen durch eine breite Bemessungsgrundlage und niedrige Sätze die subjektive Steuerleistung geringer erscheinen als die tatsächliche.

Aus verteilungspolitischer Perspektive ist anzumerken, daß sich diese Sonderregelungen und Gestaltungsmöglichkeiten nach Einkommensschichten in der Steuerbelastung unterschiedlich niederschlagen: Sie kommen den Beziehern hoher Einkommen in höherem Maße zugute als jenen mit niedrigem Einkommen.

Obwohl die Lohn- bzw. Einkommensteuer eindeutig progressiv auf die Nettoverteilung wirkt, darf ihre Umverteilungswirkung nicht überschätzt werden, da der Einkommensbesteuerung in Österreich relativ geringe Bedeutung zukommt. Die durchschnittliche Lohnsteuerquote lag 1991 bei 11½% der Bruttoeinkommen: Für das untere Drittel der Einkommensverteilung bei 5%, für das mittlere bei 9,7% und das obere bei 13,8%. Das oberste Viertel der nicht-selbständigen Haushalte bezog rund 49% der Bruttoeinkommen und zahlte gut 60% der Lohnsteuer.

Die Progressionswirkung des Lohnsteuersystems ist wohl seit 1983 gestiegen; die Zunahme der Ungleichheit in der Bruttoverteilung und die Zunahme der regressiven Wirkung der Sozialversicherungsbeiträge konnten aber dadurch nicht ausgeglichen werden: Die Netto-Einkommensverteilung war 1991 ungleicher als 1983: Damals waren 44½% der Nettoeinkommen ins oberste Quartil geflossen, 1991 waren es 47%.

4.2 Kapitalertrag- und Vermögensbesteuerung

Im Rahmen der Steuerreform 1988 wurde auch die Besteuerung der Kapitalerträge (auf Zinsen) neu geregelt. Diese waren als Einkünfte aus Kapitalvermögen im Rahmen der Einkommensteuer immer steuerpflichtig, wurden aber durch die Möglichkeit der anonymen Veranlagung nur in geringem Umfang erklärt. Als in den frühen achtziger Jahren die Finanzvermögensbestände rasch zunahmen und durch die hohen Zinsen auch hohe Erträge abwarf, während die übrigen Einkommen eher stagnierten und die öffentlichen Budgets mit immer größeren Defiziten zu kämpfen hatten, wurde der Fiskus in allen Ländern mit anonymer Veranlagungsmöglichkeit auf dieses 'Steuerschlupfloch' und die volkswirtschaftlich kaum zu rechtfertigende steuerliche Schonung dieser Nicht-Arbeitseinkommen aufmerksam.

Parallel mit der BRD wurde daher ab 1. Jänner 1989 eine Kapitalertragsteuer (KEST) von 10% auf alle Sparzinsen und Anleihenerträge als anrechenbare Quellensteuer²⁷⁾ eingeführt²⁸⁾. Diese Kapitalertragsteuer auf Zinsen sollte zusätzlich zur bestehenden Kapitalertragsteuer (von 25% ab 1. Jänner 1989) auf alle Beteiligungserträge (Aktien etc.) vor allem die anonymen Spar- und Wertpapierguthaben erfassen.

4.2.1 Empirische Grundlage der Schätzung

Die offizielle Statistik stellt in Österreich kein Datenmaterial über die Verteilung der Finanzanlagen und der entsprechenden Erträge nach sozio-ökonomischen Kriterien oder Einkommensschichten zur Verfügung. Das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) hat im Auftrag der Bank Austria und in Zusammenarbeit mit dem Institut für empirische Sozialforschung (IFES) erstmals in zwei Arbeiten empirisches Material über Veranlagungsstrukturen in Österreich vorgelegt. Auf der Grundlage einer repräsentativen Primärerhebung wurden für Wien Umfang und Struktur des Geldvermögens der privaten Haushalte erhoben und 1992 vorgelegt (Mooslechner, 1992). In einer zweiten Arbeit wurden diese Ergebnisse mittels eines eigens entwickelten Hochrechnungs-szenarios auf ganz Österreich umgelegt (Mooslechner, 1994)²⁹⁾.

Das mit diesen Studien vorgelegte Datenmaterial, das ein detailliertes Bild über die Struktur des Geldvermögens der privaten Haushalte nach den wichtigsten sozio-ökonomischer Merkmalen (soziale Stellung, Alter, Haushaltsgröße etc.) und Einkommensschichten liefert, bot zusammen mit dem makroökonomischen Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung eine geeignete

²⁷⁾ Die KEST galt als Vorleistung auf die Einkommensteuer, und wurde bei Erklärung der Kapitalerträge auf die Steuerschuld angerechnet.

²⁸⁾ Vorübergehend gab es von 1984 bis 1987 eine Zinsertragsteuer (1984: 7,5%, ab 1985: 5%) auf Zinsen aus Geldanlagen, die mit zahlreichen Ausnahmen vorsah: Erträge von Emissionen vor 1984, Bausparzinsen, Genußschein- und Aktienerträge u.a. waren ausgenommen.

²⁹⁾ Mooslechner, P., Die Geldvermögensposition privater Haushalte: Analysen und Illustrationen am Beispiel einer Erhebung bei Wiener Privathaushalten, WIFO-Studie, Wien, 1992; Mooslechner, P., Geldvermögen privater Haushalte, WIFO-Studie, Wien, 1994.

empirische Grundlage für die Zurechnung der Zinserträge und der Kapitalertragsteuer nach sozialer Stellung und Einkommensschichten.

4.2.2 Die Verteilung der Zinseinkommen und der Kapitalertragsteuern

Laut Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung betrug 1991 das Aufkommen an Kapitalertragsteuern in Summe 12,4 Mrd. S (2,8 Mrd. S KEST I für Beteiligungserträge und 9,6 Mrd. S KEST II für Zinserträge). Bis 1994 hat sich vor allem durch die Anhebung der KEST II auf 22% das Aufkommen fast verdoppelt (23,9 Mrd. S).

Die Verteilung der Zinserträge hängt von der Verteilung der Geldvermögen ab und ist daher erwartungsgemäß ungleicher als die Verteilung der Lohneinkommen. In das untere Drittel der Einkommensverteilung flossen 1991 nur 6½% der Zinseinkommen, in das mittlere gut ein Viertel, in das oberste aber zwei Drittel.

Übersicht 4.12: Verteilung der Kapitalertragsteuer nach Einkommensstufen

Noch ungleicher verteilt war aber die Steuerleistung, da Beteiligungen, deren Erträge 1991 noch mit 25% besteuert waren, nur in den obersten Einkommensschichten eine nennenswerte Rolle spielen und in den unteren Einkommensbereichen Spareinlagen überwiegen. Auf das unterste Drittel entfielen 5,7% und auf das obersten 70% des Kapitalertragsteueraufkommens.

Obwohl die Kapitalertragsteuern proportional zum Zinsertrag bemessen werden, ist ihre Wirkung gemessen am Gesamteinkommen aufgrund der ungleichen Verteilung der Vermögen eindeutig progressiv. Das unterste Dezil zahlt rund ½% seines Bruttoeinkommens, das mittlere 1% und das oberste 1½% Kapitalertragsteuern. Die Kapitalertragsteuern wirken damit weniger progressiv auf die Einkommensverteilung als die Lohn- und die Einkommensteuer. Ausschlaggebend dafür ist, daß Pensionistenhaushalten, die sich in den unteren Dezilen finden, trotz niedriger Einkommen doch über erhebliche Sparvermögen verfügen.

Mit Beginn des Jahres 1993 kam es zu einer Neuordnung der Zinsenbesteuerung für Privatpersonen. Seither unterliegen die Zinseinkommen einer Kapitalertragsteuer von 22%, die nicht nur die Zinserträge von der progressiven Einkommensbesteuerung ausnimmt sondern gleichzeitig auch eine Abgeltung für die Vermögens- und Erbschaftssteuer darstellt. Zugunsten einer Vollerfassung wurde damit auf distributive Prinzipien sowohl hinsichtlich der progressiven Einkommens- als auch der Vermögensbesteuerung verzichtet, so daß auch Kleinverdiener steuerpflichtig werden. Diese können sich allerdings durch Veranlagung ihrer Zinserträge die Quellensteuer erstatten lassen.

Bereits 1994 wurde die günstigere Endbesteuerung auf Beteiligungskapital sowie auf Einzelunternehmen und Personengesellschaften ausgeweitet, um die Überführung von betrieblichen Vermögenswerten in die private Sphäre als Steuervermeidungsstrategie zu unterbinden. Die neue Kapitalertragsteuer wirkt damit einerseits streng proportional zum Zinsertrag, da nunmehr auch Beteiligungserträge mit 22% versteuert werden, andererseits wird durch den Endbesteuerungscharakter und der damit verbundenen Abgeltung der Erbschaftssteuer, die progressive Umverteilungswirkung weiter verringert. Da Realvermögen weiterhin der Erbschaftssteuer unterliegt, sind damit Finanzan-

Verteilung der Kapitalertragsteuer nach Einkommensstufen 1991

Alle nicht-selbständigen Haushalte
(inklusive Pensionisten- und Arbeitslosenhaushalte)

Dezile	Brutto-Einkommens-grenzen in S ... bis	Zins-einkommen in Mill. S	Kapital-ertragsteuer	Zins-einkommen je Haushalt	Kapital-ertragsteuer im Jahr	Zins-einkommen in S	Kapital-ertragsteuer	Zins-einkommen kumulierte Dezilanteile in %	Kapital-ertragsteuer kumulierte Dezilanteile in %
1. Dezil	8.700	500	54	1.964	212	0,6	0,5	0,6	0,5
2. Dezil	13.400	1.500	161	5.678	609	1,8	1,6	2,5	2,1
3. Dezil	18.100	2.300	255	9.986	1.107	2,8	2,5	5,3	4,6
4. Dezil	22.400	3.500	389	14.036	1.560	4,3	3,8	9,6	8,3
5. Dezil	26.800	5.700	667	22.742	2.661	7,0	6,5	16,6	14,8
6. Dezil	32.100	7.500	878	30.089	3.522	9,2	8,5	25,8	23,4
7. Dezil	38.700	9.000	1.053	36.283	4.245	11,1	10,2	36,9	33,6
8. Dezil	47.400	12.000	1.596	47.713	6.346	14,7	15,5	51,6	49,1
9. Dezil	60.400	15.000	1.995	60.517	8.049	18,4	19,4	70,0	68,5
10. Dezil	>60.400	24.400	3.245	98.000	13.033	30,0	31,5	100,0	100,0
Quartile									
1. Quartil	15.500	300	321	479	512	0,4	3,1	0,4	3,1
2. Quartil	26.800	10.500	1.197	16.862	1.922	12,9	11,6	13,7	14,8
3. Quartil	43.000	21.500	2.580	34.401	4.128	26,4	25,1	41,0	39,9
4. Quartil	>43.000	46.400	6.171	74.757	9.942	57,0	60,0	100,0	100,0
Dritteln									
1. Drittel	19.400	5.300	583	6.299	693	6,5	5,7	6,5	5,6
2. Drittel	36.500	21.700	2.604	26.389	3.167	26,7	25,3	33,2	30,8
3. Drittel	>36.500	54.400	7.160	65.465	8.616	66,8	69,6	100,0	100,0
Insgesamt		81.400	10.293	32.629	4.126	100,0	100,0	Gini	0,464
									0,492

Quelle: ÖSTAT: Mikrozensus, Volkseinkommen; WIFO.

lagen, die in der Regel geringerem Risiko ausgesetzt sind, gegenüber Investitionen in Realkapital steuerpolitisch begünstigt.

4.2.3 Die Vermögensteuern und ihre Verteilung

Die Vermögensbesteuerung spielte in Österreich schon bisher eine geringe Rolle. Mit einem Anteil von 1% des Brutto-Inlandsprodukts zu Beginn der neunziger Jahre zählte das Vermögensteueraufkommen zum niedrigsten im OECD-Raum, obwohl der Vermögensteuersatz mit 1% vergleichsweise hoch war. Durch großzügige und komplizierte Bewertungsregeln war aber die Steuerbasis gering. Insbesondere das Grundvermögen ist durch viel zu niedrige Einheitswerte massiv unterbewertet. Seit 1. Jänner 1986 ist auch das Gewerbe Kapital aus der Gewerbesteuer ausgenommen, und seit 1. Jänner 1994 wurden die Vermögensteuer und das Erbschaftsteueräquivalent überhaupt abgeschafft.

Für die Verteilung der Realvermögen nach Einkommensschichten stehen keine empirischen Unterlagen zur Verfügung. Einige Anhaltspunkte für eine grobe Einschätzung der Verteilung der Vermögensteuerleistung im Untersuchungszeitraum 1991 können aber aus der Vermögensteuerstatistik 1989 abgeleitet werden.

Das steuerpflichtige Vermögen belief sich laut Vermögensteuerstatistik 1989 auf 652 Mrd.; davon entfielen nach Steuerpflichtigen differenziert 56% auf Körperschaften und 44% auf natürliche Personen, nach Vermögensarten 1% auf land- und forstwirtschaftliches Vermögen, 11,7% auf Grund-, 66,4% auf Betriebs- und 21,1% auf Sonstiges Vermögen. Der Großteil des Vermögens besteht also aus Betriebsvermögen und Vermögen juristischer Personen, das besonders konzentriert ist.

Die Vermögensteuerleistung betrug 1989 laut Vermögensteuerstatistik 6½ Mrd. S, davon wurden 63% von juristischen Personen aufgebracht, und 60% wurden von jenen 1,2% der steuerpflichtigen (natürliche und juristische) Personen bezahlt, die über 30 Mill. oder mehr steuerpflichtiges Vermögen verfügen.

Die Steuerleistung der natürlichen Personen belief sich auf 2,4 Mrd. S. Davon zahlte das oberste Prozent, das über ein steuerpflichtiges Vermögen von 20 Mill. S und mehr verfügte ein Drittel; die obersten 5%, gut die Hälfte, und die obersten 10%, deren steuerpflichtiges Vermögen 2 Mill. S und mehr betrug, rund zwei Drittel. Die 50% der Steuerpflichtigen mit einem Vermögen von weniger als 500.000 S zahlte dagegen nur 6% der Vermögensteuer.

Aus der starken Konzentration des Vermögens und der Freigrenzen für Familienmitglieder ergibt sich ein sehr hoher Progressionsgrad für die Vermögensteuer. Obgleich eine Reform der Vermögensbesteuerung in mehrfacher Hinsicht überfällig war, ist ihre gänzliche und ersetzbare Abschaffung sowohl aus Verteilungspolitischer als auch aus fiskalischer Sicht kritisch zu beurteilen. Das Hauptproblem der Vermögensteuer in Österreich bildete der relativ hohe Satz, der Betrieben, die sich einer realistischen Bewertung ihres Vermögens nicht entziehen konnten, eine relativ hohe Vermögensbesteuerung auferlegte, während sich vermögende private Haushalte durch niedrige Einheitswerte, die nicht – wie gesetzlich vorgesehen – regelmäßig angepaßt wurden, und durch anonyme Veranlagung der Vermögensbesteuerung weitgehend entzogen.

Sowohl die steuerliche Begünstigung der Finanzanlagen als auch die Abschaffung der Vermögensbesteuerung sind ökonomisch in vielfacher Hinsicht kritisch zu beurteilen: 1. Aus verteilungspolitischer und fiskalischer Perspektive wurden der Anteil der Einkommens- und Vermögensbesteuerung sowie der Progressionsgrad des Steuersystems, die schon vor der Reform Anfang der neunziger Jahre im internationalen Vergleich niedrig waren, weiter reduziert. 2. Aus wachstums- und beschäftigungspolitischer Perspektive werden Investitionen in risikoreiches Realkapital gegenüber Finanzanlagen benachteiligt, und 3. aus allokativtheoretischer Perspektive wurden damit Steuerobjekte dem Fiskus weitgehend entzogen, die nach der modernen Steuerlehre stärker als Steuerquelle herangezogen werden sollten, da deren Inhaber weniger Möglichkeiten haben, sich der Steuerleistung durch fiskalisch und ökonomisch kontraproduktive Verhaltensänderungen zu entziehen.

Übersichten: 4.1 bis 4.12

Abbildungen: 4.1 bis 4.4

4.3 Die Umsatz- und Verbrauchsteuern

Den Einkommen- und Verbrauchsteuern kommt in Österreich größere Bedeutung zu als in den meisten entwickelten Industriestaaten³⁰⁾. In den meisten internationalen Studien werden den indirekten Steuern regressive Verteilungswirkungen zugeschrieben, da die ärmeren Bevölkerungsschichten aufgrund der Verbrauchsstruktur und einer höheren Konsumneigung relativ stärker belastet werden als reichere.

Diese Arbeit kann sich auf keine neueren Daten für die Verbrauchsstruktur nach Einkommensschichten stützen und mußte daher auf jene der ersten Verteilungsstudie aus dem Jahr 1983 zurückgreifen. Ausgehend von den Veränderungen in der Verbrauchsstruktur und der Konsumquote laut Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung wurden die Anteile der einzelnen Verbrauchsgruppen und die Konsumquoten nach Einkommensstufen proportional angepaßt und die neuen Steuersätze (Mehrwertsteuer, 1992)³¹⁾ angewendet. Die wichtigsten Änderungen bildeten die Aufhebung des niedrigeren Mehrwertsteuersatzes für Energie und die Abschaffung des erhöhten Satzes für Kraftfahrzeuge; die Normverbrauchsabgabe wurde nicht berücksichtigt, da keine Daten über die Verteilung der Hubraumklassen nach Einkommensschichten vorliegen.

Für die Ergebnisse ist vor allem ausschlaggebend, daß keine neueren Daten über die Unterschiede in den Konsumquoten nach Einkommensschichten vorliegen und die Normverbrauchsabgabe keine Berücksichtigung fand. Auf eine eingehende Analyse der einzelnen Steuerarten wird aus diesen Gründen verzichtet und neben den indirekten Steuern insgesamt nur die Mehrwertsteuer ausgewiesen. Aufgrund dieser mangelnden statistischen Grundlagen dürfen bis zum Vorliegen der

³⁰⁾ Vgl. Oben Abschnitt 1.3.2.

³¹⁾ Da für die Verbrauchstruktur und die Mehrwertsteuer für 1992 eine Sonderauswertung des ÖSTAT vorlag, wurden die impliziten Mehrwertsteuersätze des Jahres 1992 verwendet.

Auswertungen der Konsumerhebung 1993/94 die Ergebnisse nur als vorläufige Annäherung vorsichtig interpretiert werden (Guger, 1987).

Diese Einschränkung muß angesichts der großen Bedeutung der indirekten Steuern in Österreich hervorgehoben werden: 1991 betrug das Aufkommen an Umsatz- und Verbrauchsteuern 211 Mrd. S oder rund 30% der gesamten Steuereinnahmen der öffentlichen Hand.

Übersicht 4.13: Umsatz- und Verbrauchsteuern nach Einkommensschichten

Das indirekte Steueraufkommen wirkt nach der vorliegenden, vorsichtig zu interpretierenden, Schätzung regressiv auf die Einkommensverteilung: Bei einer durchschnittlichen indirekten Steuerbelastung von 12% zahlte das unterste Drittel der unselbständigen Beschäftigten-Haushalte 13,7%, das mittlere Drittel 13,0% und das oberste schwach 11% an Umsatz- und Verbrauchsteuern.

Bezieht man auch die übrigen nicht-selbständigen Haushalte (Pensionisten, Arbeitslose, nicht-beschäftigte Hausfrauen etc.) mit ein, so steigt die indirekte Steuerquote einerseits aufgrund der geringeren Sparquote der Haushalte mit niedrigerem Einkommen, andererseits aber auch dadurch, daß in die Bruttoeinkommen – mit Ausnahme der Pensionen, die wir als Primäreinkommen definieren – keine Transfers (etwa Arbeitslosen- oder Karenzurlaubsgehalt) inkludiert sind. Für alle nicht-selbständigen Haushalte liegt die indirekte Steuerleistung damit im Durchschnitt bei 12,6%: im unteren Drittel bei 15,8%, im mittleren bei 13,6% und im oberen bei 11,4% der Bruttoeinkommen.

Im Vergleich zur Situation Anfang der achtziger Jahre ist nach der vorliegenden Schätzung die indirekte Steuerquote gestiegen und die indirekten Steuer wirken etwas regressiver. Neben den Verschiebungen in der Verbrauchsstruktur – wie dem Rückgang des Anteils der niedriger besteuerten Nahrungsmittel – dürfte für die Zunahme der Regressivität vor allem die höhere Mehrwertsteuer für Energie und Abschaffung des erhöhten Mehrwertsteuersatzes für Kraftfahrzeuge ausschlaggebend sein.

4.4 Die personelle Abgabeninzidenz

Die Verteilungswirkung des Steuersystems insgesamt kann nur auf der Haushaltsebene beurteilt werden. Die Inzidenzwirkung der direkten Steuern macht wohl auch auf individueller Ebene Sinn, die relevante Konsum- bzw. Verbrauchseinheit stellt aber der Haushalt dar, daher können die indirekten Steuern, die mit dem Verbrauch gezahlt werden, nur auf Haushaltsebene beurteilt werden.

Obwohl die Sozialabgaben aufgrund der Höchstbeitragsgrundlage regressiv wirken, also in Relation zum Bruttoeinkommen die hohen Einkommen weniger belasten als die niedrigen, wirken aufgrund der ausgeprägten Progression der Lohnsteuer die direkten Abgaben insgesamt progressiv auf die Verteilung (Übersicht 4.8-4.10).

Bezieht man zur Beurteilung der **Gesamteinzidenz des Steuersystems** auch die leicht regressiv wirkenden indirekten Steuern in die Analyse mit ein, so zeigt sich, daß **für die Haushalte der unselbständigen Erwerbstätigen die Abgaben vom Einkommen und vom Verbrauch im großen und ganzen proportional auf die Einkommensverteilung wirken** – also kaum progressiv sind.

Umsatz- und Verbrauchsteuern nach Einkommensschichten 1991

Dezile	Unselbständig Beschäftigte Haushalte				Alle nicht-selbständigen Haushalte (inklusive Pensionisten- und Arbeitslosenhaushalte)			
	Brutto-Einkommen Intervallmittel	Mehrwert- steuer in Schilling	Indirekte Steuern insgesamt in % des Brutto- Einkommens		Brutto- Einkommen Intervallmittel	Mehrwert- steuer in Schilling	Indirekte Steuern insgesamt in % des Brutto- Einkommens	
1. Dezil	14.200	1.584	2.057	14,5	4.500	867	1.150	25,6
2. Dezil	20.300	2.160	2.765	13,6	11.200	1.257	1.664	14,9
3. Dezil	24.300	2.532	3.274	13,5	15.900	1.775	2.292	14,4
4. Dezil	28.400	2.930	3.833	13,5	20.200	2.202	2.820	14,0
5. Dezil	33.000	3.305	4.357	13,2	24.500	2.605	3.377	13,8
6. Dezil	37.900	3.677	4.886	12,9	29.400	3.053	4.001	13,6
7. Dezil	43.800	4.123	5.444	12,4	35.400	3.518	4.665	13,2
8. Dezil	50.600	4.576	6.087	12,0	43.000	4.096	5.415	12,6
9. Dezil	60.700	5.043	6.653	11,0	53.400	4.740	6.301	11,8
10. Dezil	87.300	6.704	8.767	10,0	79.600	6.214	8.129	10,2
Quartile								
1. Quartil	18.400	1.978	2.548	13,8	9.100	1.159	1.531	16,8
2. Quartil	29.700	3.024	3.964	13,3	21.300	2.309	2.972	14,0
3. Quartil	42.400	4.010	5.314	12,5	34.100	3.417	4.510	13,2
4. Quartil	69.700	5.638	7.420	10,6	62.200	5.236	6.902	11,1
Dritteln								
1. Drittel	20.500	2.177	2.814	13,7	11.300	1.371	1.789	15,8
2. Drittel	35.900	3.524	4.655	13,0	27.300	2.845	3.715	13,6
3. Drittel	64.200	5.330	7.025	10,9	56.500	4.881	6.441	11,4
Insgesamt	40.000	3.660	4.808	12,0	31.600	3.026	3.973	12,6

Quelle: ÖSTAT: Mikrozensus, Volkseinkommen; WIFO.

Abbildung 4.5: Abgabenquoten nach Einkommensschichten 1991
Unselbständig Beschäftigte, Haushalte

Abbildung 4.6: Abgabenquoten nach Einkommensschichten 1991
Alle nicht-selbständigen Haushalte

Übersicht 4.14: Die Abgabeninzidenz nach Einkommensschichten ohne Transfers

Die durchschnittliche Steuerleistung der unselbständig Erwerbstätigen liegt bei 37,6%. Nur das oberste Dezil zahlt mit 38,2% gut einen halben Prozentpunkt mehr, und zwei Dezile zahlen mit 34,2% bzw. 36,3% um 2¼ Prozentpunkte weniger. Aufgrund der Datenprobleme bei der Schätzung der indirekten Steuer gibt aber eine zu detaillierte Interpretation nach Dezilen wenig Sinn. Vergleicht man daher die Dritteln so zeigt sich, daß die oberen beiden Dritteln mit 37¾% die gleiche Steuerquote ausweisen und das untere Drittel nur einen Prozentpunkt darunter liegt.

Bei einem durchschnittlichen Brutto-Haushaltseinkommen von 40.000 S zahlten 1991 die unselbständig Beschäftigten 15.000 S an Abgaben und bezogen ein Nettoeinkommen von 25.000 S. Alle nicht-selbständigen Haushalte bezogen ein durchschnittliches Bruttoeinkommen von 31.600 S, zahlten 11.200 S oder 35,4% an Abgaben und kamen auf einen Nettobezug von 20.400 S.

Die Abgabenquote über alle Haushalte zeigt einen progressiven Verlauf. Das untere Drittel zahlt 28%, das mittlere 35% und das oberste 37% Abgaben vom Bruttoeinkommen. Dieses progressive Bild ist aber strukturbedingt; denn in den unteren Einkommensklassen sind Pensionisten, die kleinen Pensionsversicherungsbeitrag zahlen, bzw. übrige Transfereinkommensbezieher, die von direkten Abgaben befreit sind – wie Karenzurlauberinnen, Arbeitslose, nicht-beschäftigte Hausfrauen und Studenten – stärker vertreten.

Die Inzidenz der wichtigsten Abgaben hat sich damit gegenüber 1983 zweifach verändert: Zum einen ist die Abgabenquote durch höhere Sozialversicherungsbeiträge und höhere indirekte Steuern generell gestiegen. Zum anderen hat die Abgabenbelastung für untere Einkommensschichten deutlich stärker zugenommen: Im unteren Dritteln bedeutet der Anstieg über 4 Prozentpunkte, im mittleren 1,2 und im oberen Drittel einen ¾ Prozentpunkt. Diese Ergebnisse sind allerdings mit Vorbehalt zu interpretieren, da sich die Analyse der indirekten Steuern auf kein aktuelles Datenmaterial stützen konnte. Zuverlässige Analysen über die Verteilungswirkungen der indirekten Steuern sind erst nach Vorliegen der neuen Konsumerhebung möglich.

Die Einführung der Kapitalertragsteuer ab 1989 mag dieser leichten Abnahme der Progressionswirkung entgegengewirkt und die Abgabenquote im oberen Bereich auch etwas gehoben haben, die Neuregelung der Zinsen- und die Abschaffung der Vermögensbesteuerung seit 1993 hat dagegen Vermögensbesitzer und Spitzverdiener wieder spürbar entlastet. Gleichzeitig hat die Einkommensteuerreform 1993 durch die Absetzbeträge niedrigere Einkommen stärker entlastet und damit die Progression der Lohn- und Einkommensteuer erhöht.

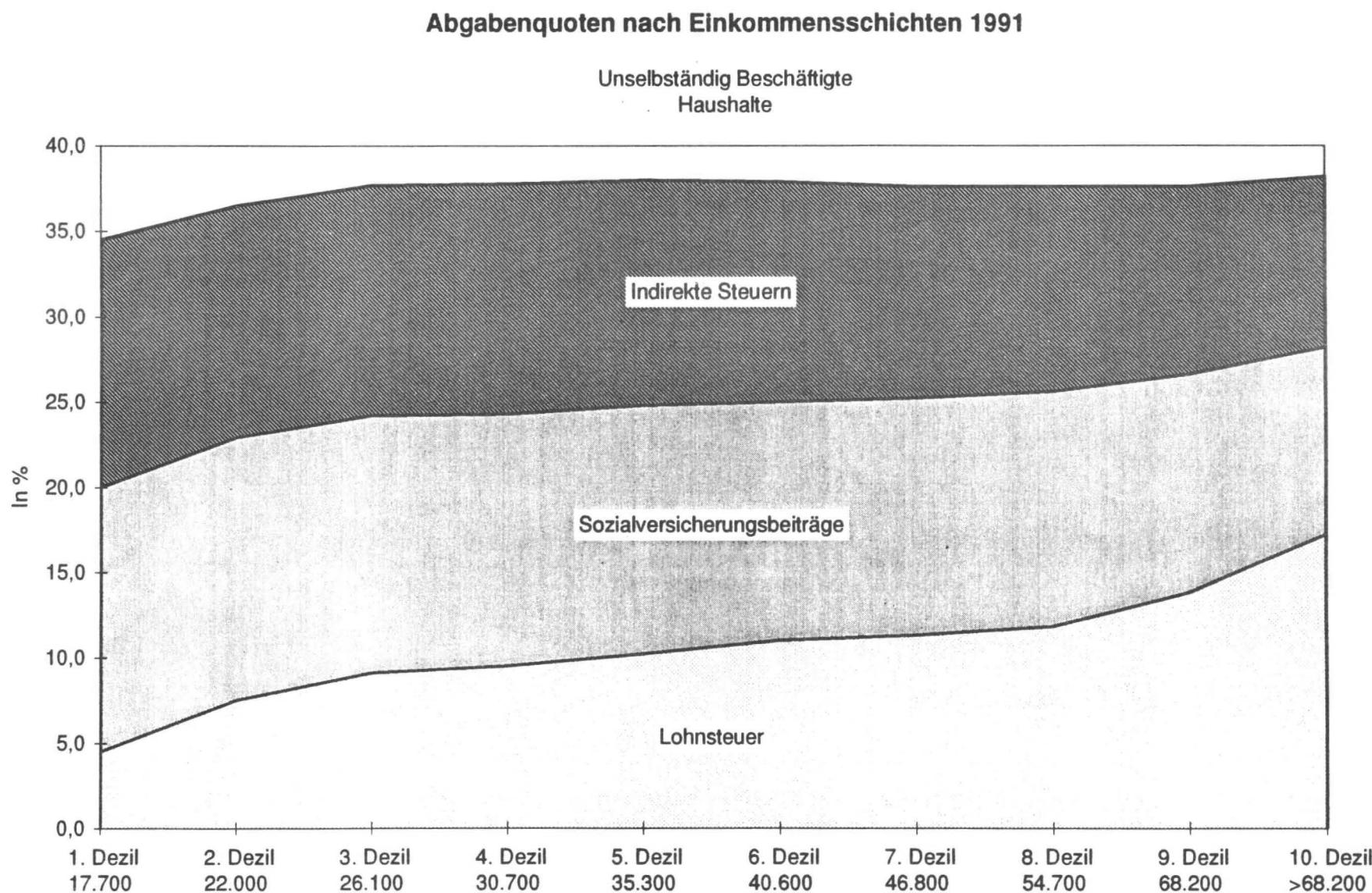
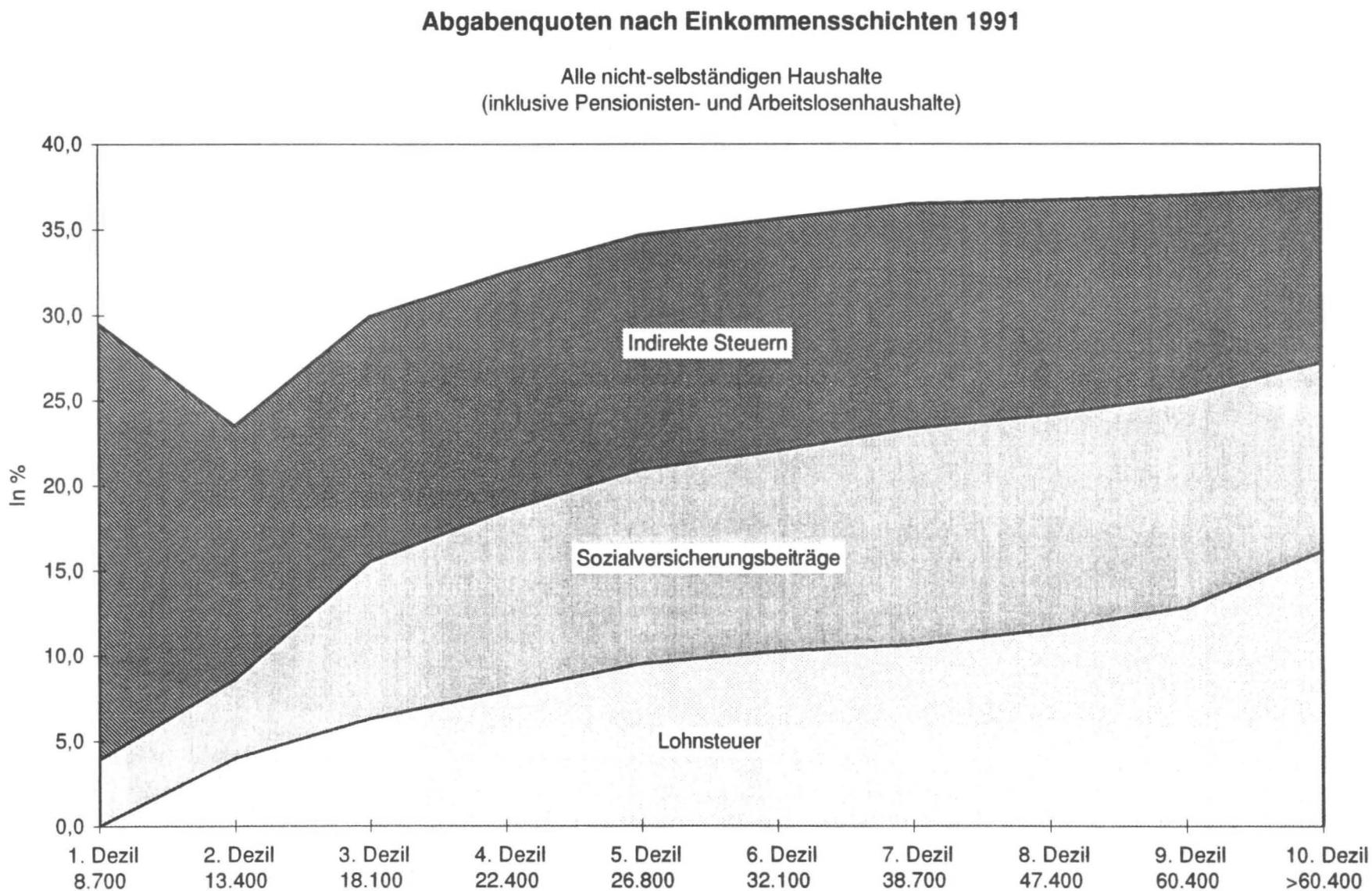


Abbildung 4.6

III-46 der Beilagen XX. GP - Bericht - 02 Hauptdokument (gescanntes Original)



Die Abgabeninzidenz nach Einkommensschichten ohne Transfers 1991

Dezile	Unselbständig Beschäftigte Haushalte					Alle nicht-selbständigen Haushalte (inklusive Pensionisten- und Arbeitslosenhaushalte)					III-46 der Beilagen XX. GP - Bericht - 02 Hauptdokument (gescanntes Original)	
	Brutto-Einkommen	Direkte Abgaben	Indirekte Steuern	Abgaben insgesamt in % des Brutto-Einkommens	Netto-Einkommen	Brutto-Einkommen	Direkte Abgaben	Indirekte Steuern	Abgaben insgesamt in % des Brutto-Einkommens	Netto-Einkommen		
	in Schilling			in Schilling			in Schilling			in Schilling		
1. Dezil	14.200	2.800	2.057	4.857	34,2	9.343	4.500	200	1.150	1.350	30,0	3.150
2. Dezil	20.300	4.600	2.765	7.365	36,3	12.935	11.200	1.000	1.664	2.664	23,8	8.536
3. Dezil	24.300	5.900	3.274	9.174	37,8	15.126	15.900	2.400	2.292	4.692	29,5	11.208
4. Dezil	28.400	6.900	3.833	10.733	37,8	17.667	20.200	3.700	2.820	6.520	32,3	13.680
5. Dezil	33.000	8.100	4.357	12.457	37,7	20.543	24.500	5.100	3.377	8.477	34,6	16.023
6. Dezil	37.900	9.400	4.886	14.286	37,7	23.614	29.400	6.500	4.001	10.501	35,7	18.899
7. Dezil	43.800	11.000	5.444	16.444	37,5	27.356	35.400	8.200	4.665	12.865	36,3	22.535
8. Dezil	50.600	12.900	6.087	18.987	37,5	31.613	43.000	10.400	5.415	15.815	36,8	27.185
9. Dezil	60.700	16.200	6.653	22.853	37,6	37.847	53.400	13.500	6.301	19.801	37,1	33.599
10. Dezil	87.300	24.600	8.767	33.367	38,2	53.933	79.600	21.700	8.129	29.829	37,5	49.771
Quartile												
1. Quartil	18.400	4.100	2.548	6.648	36,1	11.752	9.100	900	1.531	2.431	26,7	6.669
2. Quartil	29.700	7.300	3.964	11.264	37,9	18.436	21.300	4.100	2.972	7.072	33,2	14.228
3. Quartil	42.400	10.700	5.314	16.014	37,8	26.386	34.100	7.800	4.510	12.310	36,1	21.790
4. Quartil	69.700	19.000	7.420	26.420	37,9	43.280	62.200	16.200	6.902	23.102	37,1	39.098
Dritteln												
1. Dritteln	20.500	4.700	2.814	7.514	36,7	12.986	11.300	1.400	1.789	3.189	28,2	8.111
2. Dritteln	35.900	8.900	4.655	13.555	37,8	22.345	27.300	5.900	3.715	9.615	35,2	17.685
3. Dritteln	64.200	17.200	7.025	24.225	37,7	39.975	56.500	14.500	6.441	20.941	37,1	35.559
Insgesamt	40.000	10.240	4.808	15.048	37,6	24.952	31.630	7.230	3.973	11.203	35,4	20.427
Ginikoeffizient	0,281	0,317	0,223	0,288		0,276	0,367	0,464	0,294	0,403		0,343

4.5 Literaturhinweise

- Aigner, K., Guger, A., Handler, H., Kramer, H., Lehner, G., Schebeck, F., Wüger, Volkswirtschaftliche Effekte der Steuerreform 1988, WIFO-Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen, Wien, 1988.
- Danzinger, S., Gottschalk, P., Uneven Tides: Rising Inequality in America, Russel Sage Foundation, 1993.
- Guger, A., (Koordination), Umverteilung durch öffentliche Haushalte in Österreich, WIFO-Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen, Wien, 1987.
- Lehner, G., (Koordination) Die zweite Etappe der Steuerreform, WIFO-Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen, Wien, 1993.
- Mooslechner, P., Die Geldvermögensposition privater Haushalte: Analysen und Illustrationen am Beispiel einer Erhebung bei Wiener Privathaushalten, WIFO-Studie, Wien, 1992.
- Mooslechner, P., Geldvermögen privater Haushalte, WIFO-Studie, Wien, 1994.
- Wood, A., North-South Trade, Employment and Inequality. Changing Fortunes in a Skill-Driven World, Clarendon Press, Oxford, 1994.

5. Umverteilung durch die Staatsausgaben

5.1 Die Familienförderung (Alois Guger)

Österreich verfügt über ein umfangreiches und differenziertes System der Familienförderung. Zur direkten Familienförderung über Transferzahlungen und Steuerabsetzbeträge, die unmittelbar durch Kinder, Geburt und Erziehungstätigkeit begründet werden, sowie reale Leistungen, wie die Schülerfreifahrt und die freien Schulbücher, kommen indirekte Förderungen, wie die beitragslose Mitversicherung der Familienmitglieder in der gesetzlichen Sozialversicherung³²⁾. Faßt man den Begriff Familienpolitik sehr weit, so waren zu Beginn der neunziger Jahre in Österreich öffentliche Leistungen im Umfang von rund 10% des Volkseinkommens im weitesten Sinne **familienpolitisch motiviert**.

Auch im internationalen Vergleich zählt Österreich zu den Ländern mit der höchsten Familienförderung. Allein im Vergleich der Familienbeihilfen und der steuerlichen Förderung findet sich Österreich im OECD-Raum an vierter Stelle hinter Island, Luxemburg und Belgien³³⁾. Dazu kommen ein ausgebautes System weiterer Förderungen, wie vergleichsweise hohe Geburtenbeihilfen, die Möglichkeit eines zweijährigen Karenzgeldbezugs und reale Leistungen (Guger, 1992).

Trotz umfangreicher Förderungen ist aber die Armutgefährdung der Familien in Österreich relativ hoch. Dafür sind wohl in erster Linie relativ hohe Lohnunterschiede und die fehlende Mindestsicherung in Teilen des Sozialsystems (z. B. in der Arbeitslosenversicherung) ausschlaggebend. Dazu kommen aber auch: Erstens der Mangel an Ausstattung mit Kinderbetreuungseinrichtungen und die geringen Teilzeitbeschäftigungsmöglichkeiten, die deutlich hinter den Standards in den übrigen Industriestaaten mit hohem Sozialstaatsniveau zurückbleiben und eine der niedrigsten Frauenerwerbsquoten zur Folge haben. Zweitens dominiert in der österreichischen Familienpolitik der horizontale Lastenausgleich zwischen jenen, die Kinder aufziehen, und den Kinderlosen gegenüber dem vertikalen Verteilungsprinzip, das stärker auf den sozialen Ausgleich Bedacht nimmt und sich mehr an der Bedürftigkeit orientiert³⁴⁾. Um der Armutgefährdung entgegenzuwirken wurde diesem

³²⁾ Da die beitragsfreie Mitversicherung auch kinderlosen, nichterwerbstätigen Ehepartnern (bzw. im Falle der Krankenversicherung auch Lebensgefährten im gemeinsamen Haushalt) zugute kommt, ist sie keine Kinderförderung im engeren Sinn, sondern historisch aus dem traditionellen Rollenverständnis der einzelnen Familienmitglieder zu verstehen.

³³⁾ Die OECD vergleicht die Netto-Brutto-Einkommensrelation eines ledigen Industriearbeiters mit jener eines Familienvaters mit zwei Kindern: Das verfügbare Einkommen eines Familienerhalters mit zwei Kindern war 1993 durch die Familienbeihilfen und die steuerliche Förderung in Österreich mit 92,4% des Brutto-Bezugs um 18,8 Prozentpunkte höher als beim Durchschnittsverdiener ohne Unterhaltsverpflichtung (73,6%). Nur in Island (34,2 Punkte), Luxemburg (25,8) und Belgien (25,1) ergab sich aus der Familienbeihilfe und der steuerliche Familienförderung eine günstigere Relation für den Familienerhalter als in Österreich. Knapp hinter Österreich folgen die BRD (15,1), Dänemark (14,5) Finnland (14,2) und Frankreich (13,8 Prozentpunkte). (OECD, 1994. Tax-Benefit-Position).

³⁴⁾ Zur Frage der Effizienz der österreichischen Familienpolitik vgl. Guger (1992).

sozialen Aspekt in den Bundesländern stärker Rechnung getragen; seit 1989 wurden nach und nach in allen Bundesländern Familienzuschüsse für sozial schwache Familien für Kleinkinder eingeführt, die gestaffelt nach der Einkommenshöhe nur bis zu bestimmten Einkommensobergrenzen gezahlt werden.

5.1.1 Entwicklung und Struktur der direkten Familienförderung

Das wichtigste Instrument der direkten Familienförderung bildet der **Familienausgleichsfonds (FLAF)**. In der Entwicklung der Gebarungsstruktur des FLAF spiegeln sich die Prioritätsverschiebungen in der Familienpolitik der letzten zweieinhalb Jahrzehnte wider: Noch 1970 dominierte die steuerliche Förderung in der Form von Kinderfreibeträgen; das bedeutete, daß die Förderung pro Kind mit der Höhe des Einkommens zunahm. Aus dem FLAF wurden nur Familien- und Geburtenbeihilfen finanziert, damals entfielen 97% der Ausgaben des FLAF auf die Familienbeihilfen.

In den **siebziger Jahren** kam es zu einer **Neuorientierung der Familienpolitik**. Die schichten-spezifische steuerliche Förderung, die Bessersituerte begünstigte, wurde weitgehend beseitigt, und die **Transferleistungen** wurden unter dem Motto 'gleiche Förderung für jedes Kind' unter gesundheits- und bildungspolitischen Gesichtspunkten **ausgebaut**. Zu deutlich höheren monetären Transfers (Familien- und Geburtenbeihilfe sowie Karenzurlaubsgeld und Schulfahrtbeihilfe) kamen reale Leistungen, wie die Schülerfreifahrt, das freie Schulbuch und der Mutter-Kind-Paß, die teilweise oder ganz aus dem FLAF finanziert werden. Obwohl diese Leistungen allen Kindern in gleicher Höhe zugute kommen, ergeben sich durch den überproportionalen Ausbau der mit der Geburt zusammenhängenden Transfers vertikale Umverteilungseffekte, so daß die Förderung im untersten Drittel pro Haushalt mit Kinder als auch pro Kind höher ist als in den übrigen Einkommensschichten, da junge Familien in der Regel noch weniger verdienen.

Seit der zweiten Hälfte der **achtziger Jahre** kam es insofern zu einer Akzentverschiebung in der Familienpolitik als die **steuerliche Förderung** wieder stärker **ausgebaut** wurde: Zuerst wurde ein Kinderzuschlag von 1.800 S je Kind und Jahr zum Alleinverdienerabsetzbetrag eingeführt. Als dann 1991 der Verfassungsgerichtshof in einem Erkenntnis die Förderung für die oberen Einkommensschichten als unzureichend bezeichnete und wieder für eine schichtspezifische Förderung eintrat, antwortete die Bundesregierung mit nach der Kinderzahl gestaffelten Absetzbeträgen. Da diese Absetzbeträge auch an jene ausbezahlt werden, deren Steuerleistung geringer ist, wird damit jedes auch steuerlich gleich gefördert wie durch Transfers. Damit wurde die bisherige verteilungspolitische Linie, die Kinder unabhängig vom Einkommen möglichst gleich zu fördern, beibehalten.

Übersicht 5.1.1: Entwicklung und Struktur der Gebarung des Familienausgleichsfonds

Die **Ausgaben des FLAF** belaufen sich nach den Angaben des Bundesvoranschlages 1995 auf **56 Mrd. S**. Der größte Anteil von 34 Mrd. S oder gut 60% entfällt auch heute auf die Familienbeihilfen. Mit der Einführung des 2. Karenzjahres hat sich der Beitrag zum Karenzgeld auf rund 8 Mrd. S oder 14½% der Ausgaben des FLAF erhöht. Insgesamt stiegen die Ausgaben des FLAF in den achtziger Jahren um 47% und in der ersten Hälfte der neunziger Jahre um über 30%. Mit Abstand die stärkste Ausweitung verzeichnete der Beitrag zum Karenzurlaubsgeld, das zusammen mit der Arbeitslosenversicherung (in der Regel 50 : 50) finanziert wird. In den achtziger Jahren stiegen

Entwicklung und Struktur der Gebarung des Familienlastenausgleichsfonds

	1970	1980	1990	1991	1992	1993	1994 ¹⁾	1995 ¹⁾
	Mill. S							
Einnahmen	7.916,3	29.193,8	42.925,1	43.903,7	49.977,3	53.168,9	57.281,3	56.028,5
Dienstgeberbeiträge	7.103,9	19.229,1	29.543,9	32.051,0	34.157,8	35.465,0	37.268,7	38.649,6
Beiträge der Lohnsteuerpflichtigen, Einkommen-, Kapitalertrag- und Körperschaftsteuerpflichtigen	620,0	1.940,1	3.336,5	-	4.264,6	4.220,4	4.392,2	4.494,0
Rückgezahlte Unterhaltsvorschüsse und Darlehen	-	92,3	322,5	350,3	344,7	345,7	356,0	380,9
Beiträge von land- und forstwirtschaftlichen Betrieben	67,6	76,6	86,1	86,6	85,7	86,5	91,0	91,0
Beiträge der Länder	124,8	127,7	135,7	135,7	135,7	147,7	147,7	147,7
Abgeltung von Ansätzen für Einkommensteuern	-	7.232,0	9.500,0	9.500,0	9.500,0	9.500,0	9.500,0	9.500,0
Härteausgleich	-	-	0,4	0,8	0,6	0,7	0,7	0,7
Familienberatungsstellen	-	-	-	-	-	-	-	-
Ersatz vom Reservefonds	-	495,9	-	1.779,3	1.488,2	3.402,9	5.525,0	2.764,6
Ausgaben	7.117,7	29.193,8	42.925,1	43.903,7	49.977,3	53.168,9	57.281,3	56.028,5
Familienbeihilfen	6.931,3	23.081,2	30.475,9	31.358,2	33.975,2	37.324,0	38.327,2	34.010,2
Geburtenbeihilfen	186,4	1.334,7	1.225,2	1.258,4	1.337,3	1.336,7	1.336,7	1.352,0
Schulfahrtbeihilfen	-	206,1	426,3	427,9	435,2	432,1	500,0	500,0
Schülerfreifahrten	-	2.093,5	3.487,1	3.735,3	3.918,8	4.067,6	3.788,2	4.311,0
Schulbücher	-	953,3	997,1	1.029,1	1.101,4	1.140,0	1.120,2	1.290,2
Beitrag zum Karenzurlaubsgeld	-	471,5	1.842,0	2.353,8	4.605,2	2.208,0	5.435,0	8.131,8
Mutter-Kind-Paß	-	203,8	400,3	410,0	447,4	493,3	516,6	576,0
Härteausgleich	-	-	21,6	23,5	23,8	16,9	25,0	25,0
Familienberatungsstellen	-	-	58,1	74,4	76,2	90,0	100,0	100,0
Unterhaltsvorschüsse	-	261,7	587,7	614,3	648,5	702,6	686,9	803,9
Sonstige familienpolitische Maßnahmen	-	598,0	2.334,4	2.618,8	3.408,3	5.357,7	5.445,5	4.928,4
Überschuß an Reservefonds	798,6	0,0	1.069,4	-	-	-	-	-

Q: Bundesfinanzgesetz. - ¹⁾Voranschlag.

die Aufwendungen des Fonds für das Karenzgeld um 290%, im bisherigen Verlauf der neunziger Jahre um 340%.

Zu den Aufwendungen des FLAF kommen rund 3 Mrd. S für Familien- und Geburtenbeihilfen aus der **Selbstträgerschaft** und die **steuerliche Familienförderung** im Umfang von rund 10 Mrd. S, die wie eine Erhöhung der Familienbeihilfe gesehen werden kann, mit der sie auch ausbezahlt wird.

Die Einnahmen des FLAF stammen zu 70% aus den Dienstgeberbeiträgen (1970: 90%). 17% kommen aus der Abgeltung von Ansätzen für Einkommensteuern und 8% aus Beiträgen der Lohn-, Einkommen-, Kapitalertrag- und Einkommensteuerpflichtigen. Die Beiträge der Länder und der land- und forstwirtschaftlichen Betrieb belaufen sich inzwischen nur mehr auf 0,3% bzw. 0,2% der Einnahmen, 1970 trugen sie noch 1,6% bzw. 0,9% zur Finanzierung des Fonds bei. Seit 1991 ist der FLAF in zunehmender Höhe defizitär; vor allem für das 2. Karenzjahr ist bisher keine entsprechende finanzielle Deckung vorhanden³⁵⁾ (Übersicht 5.1.1).

Im Zuge der jüngsten Diskussionen um die Finanzierungsschwierigkeiten der öffentlichen Haushalte im allgemeinen und des FLAF im besonderen wurde das erhöhte Karenzgeld in Zweifel gezogen. Damit würde – wie zu erwarten ist, und die weitere Analyse zeigen wird – gerade jene familienpolitische Leistung reduziert, die für die ärmsten Schichten die größte Bedeutung hat.

Im Zuge der jüngsten Steuerreformen wurde die steuerliche Förderung in Form von **Kinderabsetzbeträgen** – 350 S monatlich für das 1. Kind, 525 S für das 2. und 700 S für jedes weitere – verstärkt, aber gleichzeitig wurde die Einkommensabhängigkeit der Familienförderung im Rahmen der Sonderausgaben und der Sonstigen Bezüge gänzlich beseitigt. Da die Kinderabsetzbeträge direkt mit der Familienbeihilfe ausbezahlt werden, gehen damit auch jene nicht leer aus, die weniger oder keine Steuer zahlen. Damit ist heute die laufende Familienförderung vom Einkommen unabhängig. Die wichtigste Leistung bilden die Familienbeihilfen, sie sind nach dem Alter gestaffelt und betragen bis zum 10. Lebensjahr 1.300 S im Monat, über 10 und bis 18 Jahre 1.550 S und für Kinder über 18, die in Ausbildung stehen und gewisse Studienanforderungen erfüllen, 1.850 S. Bis April 1995 waren die Familienbeihilfen um 100 S pro Monat höher; sie wurden im Rahmen des Sparpakets 1995 linear gekürzt³⁶⁾.

Familienzuschüsse der Länder

Während die Leistungen aus dem Familienlastenausgleichsfonds und die steuerliche Förderung nur horizontal umverteilen und vom Einkommen unabhängig für alle gleich sind, wurden zwischen 1989 und 1992 in allen Bundesländern **Familienzuschüsse für sozial schwache Familien mit Kleinkindern** eingeführt. Diese werden – in jedem Bundesland unterschiedlich – gestaffelt nach der Einkommenshöhe nur bis zu bestimmten Einkommensobergrenzen gezahlt. Auch die Dauer

³⁵⁾ Eine detaillierte Darstellung der Gebarung des FLAF findet sich in Guger (1987, S. 260ff), Badelt (1994). Zur aktuellen Finanzierungsproblematik siehe Kropf – Streissler (1993).

³⁶⁾ Zum Sparpaket 1995 und seinen Auswirkungen vgl. Leutner (1995).

des Bezugs ist nach Bundesland verschieden und reicht von ein bis vier Jahren. In Vorarlberg besteht erst ab dem zweiten Kind ein Anspruch, in den übrigen Bundesländern bereits ab dem ersten Kind. Die Höhe der Leistung variiert mit der Höhe des gewichteten Pro-Kopf-Einkommens und je nach Bundesland zwischen 500 S und 3.000 S pro Monat. In Vorarlberg und im Burgenland ist der Bezug des Familienzuschusses davon abhängig, daß sich ein Elternteil ausschließlich der Kindererziehung widmet; in den übrigen Bundesländern können beide Elternteile berufstätig sein. Insgesamt bilden diese Familienzuschüsse der Länder gezielte Maßnahmen zur Bekämpfung der Armut (Guger, 1992).

5.1.2 Die Umverteilungseffekte der Familienförderung

Die Beurteilung der Umverteilungswirkungen der Familienpolitik erfolgt hier wie in den übrigen Teilen des Projekts auf der Datenbasis des Mikrozensus September 1991. Analysiert werden die direkten Leistungen der Familienförderung wie sie sich aus dem FLAF und den öffentlichen Budgets für 1991 ergeben. Die Ergebnisse sollten insofern auch für die Einschätzung der aktuellen Situation brauchbare Anhaltspunkte liefern als die Verteilung der 1993 eingeführten Kinderabsetzträge nicht allzu stark von jener der Familienbeihilfen abweichen dürfte.

Da, wie in den methodischen Erläuterungen ausgeführt wurde, Selbständige im Mikrozensus nicht nach ihrem Einkommen gefragt werden, wird im Folgenden zuerst die Förderung nach der sozialen Stellung des Haushaltvorstandes dargestellt, und anschließend für alle nicht-selbständigen Haushalte nach der Dezilverteilung der Brutto-Haushaltseinkommen.

5.1.2.1 Die Verteilung der Familienförderung nach der sozialen Stellung

Die wichtigsten Kriterien für die Verteilung der Mittel aus der Familienförderung bilden die Zahl der Kinder, deren Altersstruktur, die Dauer des Schulbesuchs und die Beanspruchung von Karenzurlaubsgeld, Sondernotstands- und Betriebshilfe.

Die Kinderzahl ist bei den **Selbständigen** – insbesondere bei den Bauern – und den Beamten **am höchsten**. Mit 62% ist in der Land- und Forstwirtschaft nicht nur der Anteil der Haushalte mit Kindern am höchsten, sondern mit 2,17 auch die durchschnittliche Kinderzahl dieser Haushalte. Insgesamt haben 60½% der Selbständigenhaushalte Kinder, und ihre durchschnittliche Kinderzahl liegt bei 1,95. Damit ist der Anteil der Haushalte mit Kindern seit 1983 gleich geblieben, die durchschnittliche Kinderzahl, die damals bei 2,02 lag, gesunken.

Übersicht 5.1.2: Haushalte und Kinder nach der sozialen Stellung des Haushaltvorstandes

Stärker differenziert ist das generative Verhalten der Unselbständigen: Während bei den Beamten der Anteil der Haushalte mit Kindern mit 61,7% fast an den der Bauern herankommt, haben nur 51,2% der Angestelltenhaushalte Kinder, außerdem ist deren durchschnittliche Kinderzahl mit 1,61 unterdurchschnittlich.

Von den übrigen Haushalten weisen die Pensionisten erwartungsgemäß den geringsten Anteil (8,3%) an kinderbetreuenden Haushalten aus. Von den Haushalten der Karenzurlauberinnen, die

Haushalte und Kinder nach der sozialen Stellung des Haushaltvorstandes 1991

	Haushalte mit Kindern		Kinder		Anteil der Haushalte mit Kindern an Haushalten insgesamt in %	Kinder je Haushalt mit Kindern
		Anteil in %		Anteil in %		
Selbständige und mithelfende Personen	152.532	13,5	296.927	15,6	60,4	1,95
Land- und Forstwirtschaft	57.583	5,1	125.019	6,6	62,1	2,17
Gewerbe	73.221	6,5	131.129	6,9	59,1	1,79
Freie Berufe	21.728	1,9	40.779	2,1	60,7	1,88
Unselbständig Beschäftigte	824.254	73,1	1.387.803	72,8	55,9	1,68
Angestellte	283.273	25,1	455.812	23,9	51,2	1,61
Beamte	167.130	14,8	287.334	15,1	61,7	1,72
Arbeiter	373.851	33,1	644.656	33,8	57,4	1,72
Pensionisten	91.874	8,1	127.393	6,7	8,3	1,39
Arbeitslose	19.879	1,8	31.111	1,6	39,8	1,57
Nichtberufstätige Hausfrauen	25.582	2,3	42.074	2,2	53,3	1,64
Sonstige erhaltene Personen	2.856	0,3	4.830	0,3	42,7	1,69
Karenzurlauberinnen und Präsenzdiener	11.352	1,0	17.087	0,9	92,0	1,51
Summe insgesamt	1.128.329	100,0	1.907.225	100,0	38,3	1,69

Studentenhaushalte wurden den Haushalten der Eltern zugerechnet.

Quelle: ÖSTAT: Mikrozensus; WIFO.

aus datentechnischen Gründen mit den Haushalten der Präsenzdiener in einer Gruppe zusammengefaßt sind, haben 92% und die Studentenhaushalte³⁷⁾ zu 83% Kinder.

Der Mikrozensus September 1991 weist rund 2.990.000 Haushalte aus; rechnet man die Studenten, die in Studentenhaushalten leben ihren Eltern zu, so bleiben 2.950.000 Haushalte, davon betreuen 1.128.000 Kinder. In diesen Haushalten lebten 1.963.000 Personen, die Familienförderung bezogen und 1.907.000 Kinder. Im Durchschnitt betreuten also 38% der Haushalte Kinder, und die durchschnittliche Kinderzahl lag bei 1,69 Kinder je kinderbetreuendem Haushalt.

Für die Verteilung der familienpolitischen Leistungen ist neben der Kinderzahl vor allem die Dauer der Inanspruchnahme öffentlicher Bildungseinrichtungen ausschlaggebend: Während nur 2,7% der Arbeiter- und 4,2% der Bauernkinder die Universität besuchen, liegt der entsprechende Anteil bei den Kindern aus freiberuflichen Haushalten bei 28%, bei gewerblich Selbständigen bei 15½% und bei Angestellten- und Beamtenhaushalten bei 14,4% bzw. 12,2%. Mit 23% ist auch der Anteil der Studenten in den Pensionistenhaushalten mit Kindern sehr hoch. Im Durchschnitt lag der Anteil der Studenten bei 9,6%; 12,3% der Kinder der Selbständigen und 8,4% der Kinder der Unselbständigen besuchten die Universität. Die Haushalte mit überdurchschnittlichen Studentenzahlen weisen natürlich auch längeren Schulzeiten zwischen dem 16. und dem 18. Lebensjahr aus.

Übersicht 5.1.3: Familienförderung nach der sozialen Stellung

1991 wurden rund 44 Mrd. S an **direkter Familienförderung** ausbezahlt. An die 13,5% Selbständigenhaushalte mit Kinder flossen 6,8 Mrd. S oder 15,5% dieser familienpolitischen Leistungen. Jeder kinderbetreuende Selbständigenhaushalt erhielt damit monatlich 3.750 S, Landwirte rund 4.000 S, Freiberufler 3.900 S und gewerbliche Haushalte 3.500 S.

Die unselbständig Beschäftigten, auf die 73% der Haushalte mit Kinder entfallen, erhielten 31,5 Mrd. S. oder 71,4% der Ausgaben für Familienpolitik, das sind monatlich 3.200 S. Im Durchschnitt über alle kinderbetreuenden Haushalte belief sich 1991 die direkte Förderung auf monatlich 1.870 S je geförderte Person, 1.930 S je Kind und auf 3.260 S je Haushalt.

Neben den Unterschieden in der durchschnittlichen Kinderzahl, in denen sich auch die Unterschiede in der Schulbesuchsdauer niederschlagen, spielt die Lebensphase, in der sich die Geburten konzentrieren, für die Verteilung der Familienleistungen eine große Rolle: So liegt die durchschnittliche Förderung je Pensionistenhaushalt mit Kindern nur bei 2.600 S, während sie für Karezurlauberinnen bei 8.350 S liegt.

Die **Familienförderung** ist in Österreich vorwiegend als **horizontales Umverteilungsinstrument** konzipiert, das einen Teil der Lasten der Kinderbetreuung auch auf jene Haushalte verteilen soll, die im Lebenszyklus gerade keine Kinderbetreuungskosten zu tragen haben. Obwohl die Förderung je Kind relativ einheitlich ist, sind die damit verbundenen Umverteilungsströme sowohl zwischen sozialen Gruppen als auch vertikal, zwischen den Einkommensschichten, beträchtlich. Die

³⁷⁾ In den Anteilen und durchschnittlichen Kinderzahlen sind die Familien der Studenten schon in ihre Elternhaushalte eingerechnet.

Übersicht 5.1.3

Familienförderung nach der sozialen Stellung 1991

	Familienförderung			
	insgesamt Mill. S	Anteile in %	je geförderte Person in S pro Monat	je Haushalt mit Kindern
Selbständige und mithelfende Personen	6.919	15,7	1.891	3.746
Land- und Forstwirtschaft	2.746	6,2	1.806	3.974
Gewerbe	3.088	7,0	1.925	3.514
Freie Berufe	1.023	2,3	2.039	3.923
Unselbständig Beschäftigte	31.497	71,3	1.843	3.184
Angestellte	10.341	23,4	1.854	3.042
Beamte	6.431	14,6	1.834	3.206
Arbeiter	14.725	33,3	1.839	3.282
Pensionisten	2.902	6,6	1.856	2.632
Arbeitslose	675	1,5	1.800	2.829
Nichtberufstätige Hausfrauen	916	2,1	1.810	2.987
Sonstige erhaltene Personen	133	0,3	2.135	3.881
Karenzurlauberinnen und Präsenzdienner	1.138	2,6	3.502	8.355
Summe insgesamt	44.177	100,0	1.873	3.258

Studentenhaushalte wurden den Haushalten der Eltern zugerechnet.

Quelle: ÖSTAT: Mikrozensus; WIFO.

Analyse nach sozialen Gruppen zeigt, daß die Familienförderung **zu den Selbständigenhaushalten umverteilt**: einerseits durch die größere Inanspruchnahme – aufgrund höherer Kinderzahlen und der längeren Ausbildungszeiten in den gewerblichen und freiberuflichen Haushalten – anderseits aber auch durch den geringeren Finanzierungsbeitrag der Selbständigen. Daraus ergeben sich auch vertikale Umverteilungseffekte: zum einen zu den Bauern mit geringem Durchschnittseinkommen aber hoher Kinderzahl, zum anderen aber auch zu gewerblichen und freiberuflichen Haushalten mit überdurchschnittlichem Einkommen³⁸⁾.

5.1.2.2 Die Verteilung der Familienförderung nach Einkommensschichten

Die Analyse der Verteilung der Familienförderung für alle nicht-selbständigen Haushalte, für die im Mikrozensus das Einkommen erhoben wurde, erfolgt nach Einkommensschichten anhand der Dezil-, Quartil- und Terzilverteilung. Die Haushalte sind nach dem Primär- oder Brutto-Haushaltseinkommen geschichtet. Die Studentenhaushalte wurden auf der Grundlage einer Erhebung sozialer Grunddaten von Studierenden des Fessel-GfK-Instituts, die im Auftrage des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung durchgeführt wurde, ihren Elternhaushalten zugeordnet.

Übersicht 5.1.4: Haushalte und Kinder nach Einkommensschichten

An die Haushalte der unselbständig Erwerbstätigen, Pensionisten, Arbeitslosen und nicht-erwerbstätigen Hausfrauen flossen 1991 37,3 Mrd. S an direkter Familienförderung. Da **zwei Drittel der Kinder in der oberen Hälfte der Einkommensverteilung leben**, flossen **fast zwei Drittel der Mittel** dorthin. Im 2. Quartil lebt ein Viertel der Kinder mit einem gleich hohen Anteil – also 25% – an den Förderungsmitteln. Da die Studentenhaushalte, die nach den Haushalten der Karezurlauferinnen (92%) einen sehr hohen Anteil an Haushalten mit Kindern (82%) ausweisen, auf ihre Elternhaushalte aufgeteilt wurden, und sich in den unteren Dezilen viele Pensionisten finden, ist der Kinderanteil in den unteren Dezilen niedrig. Während im oberen Drittel der Verteilung die Hälfte der Haushalte Kinder betreut, liegt der Anteil im 1. Quartil bei rund 13%; dort leben gut 9% der Kinder, die schwach 10% der Mittel erhalten.

Übersicht 5.1.5: Verteilung der Familienförderung nach Einkommensschichten

Die **Verteilung der Kinder und der Familienförderung** über alle kinderbetreuenden Haushalte des Jahres 1991 unterscheidet sich kaum von jener Anfang der achtziger Jahre, als sich die Kinder und die familienpolitischen Leistungen relativ gleich verteilten, die untere Hälfte der kinderbetreuenden Haushalte bezog damals 51% der Leistungen für 52% der Kinder.

Insgesamt betrug die **Familienförderung je kinderbetreuendem Haushalt im Jahr 1991 monatlich 3.280 S oder 1.920 S pro Kind**. Mit Ausnahme des 2. Dezils, in dem der Pensionistenanteil sehr hoch und die Kinderzahl gering ist, belief sich die Förderung in den unteren Einkommensstufen.

³⁸⁾ Die Auswertung der Einkommensteuerstatistik nach schwerpunktmaßigen Einkünften zeigt etwa, daß der Anteil der Einkommensbezieher, die über der Höchstbeitragsgrundlage in der Sozialversicherung verdienen, für die Unselbständigen 1992 bei 8,3% lag, für die Gewerbetreibenden bei 25% und die Freien Berufe bei 50% (Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 1993, S. 199).

Haushalte und Kinder nach Einkommensschichten 1991

Alle nicht-selbständigen Haushalte
(inklusive Pensionisten- und Arbeitslosenhaushalte)

Brutto-Haushalteinkommen	Haushalte mit Kindern		Kinder	Anteil der Haushalte mit Kindern an Haushalten insgesamt in %	Kinder je Haushalt	
		Anteil in %			insgesamt	mit Kindern
1. Dezil	35.524	4,1	60.036	4,0	0,24	1,69
2. Dezil	23.576	2,7	37.171	2,5	0,14	1,58
3. Dezil	54.718	6,3	98.048	6,6	0,43	1,79
4. Dezil	80.385	9,2	134.691	9,1	0,54	1,68
5. Dezil	96.240	11,1	162.633	11,0	0,65	1,69
6. Dezil	103.874	11,9	183.283	12,4	0,74	1,76
7. Dezil	118.835	13,6	207.124	14,0	0,84	1,74
8. Dezil	116.219	13,3	194.598	13,1	0,77	1,67
9. Dezil	118.398	13,6	202.644	13,7	0,82	1,71
10. Dezil	123.171	14,1	202.409	13,7	0,81	1,64
1. Quartil	83.086	9,5	137.116	9,2	0,22	1,65
2. Quartil	207.356	23,8	355.465	24,0	0,57	1,71
3. Quartil	278.024	31,9	482.516	32,5	0,77	1,74
4. Quartil	302.472	34,7	507.541	34,2	0,82	1,68
1. Drittel	144.154	16,6	246.979	16,7	0,29	1,71
2. Drittel	328.068	37,7	568.777	38,4	0,69	1,73
3. Drittel	398.716	45,8	666.882	45,0	0,80	1,67
Summe	870.940	100,0	1.482.637	100,0	34,9	0,59
keine Einkommensangabe	78.782	9,0	139.109	9,4	0,57	1,77
Insgesamt	949.722	109,0	1.621.746	109,4	34,7	0,59
						1,71

Studentenhaushalte wurden den Haushalten der Eltern zugerechnet.

Quelle: ÖSTAT: Mikrozensus; WIFO.

Verteilung der Familienförderung nach Einkommensschichten 1991

Alle nicht-selbständigen Haushalte
(inklusive Pensionisten- und Arbeitslosenhaushalte)

Brutto-Haushalteinkommen	Familienförderung insgesamt				Monetäre Transfers			Reale Transfers		
	insgesamt		kumulierte Anteile	je Haushalt mit Kindern monatlich in S	Familienbeihilfen	Karengeld in S pro Monat	Geburtenbeihilfe	Schulbücher	Schülerfreifahrt	Mutter-Kind-Pa
	Anteile	in %								
	Mill. S									
1. Dezil	1.679	4,9	4,9	3.939	2.684	661	1.214	573	4.962	369
2. Dezil	806	2,4	7,3	2.849	2.214	137	1.347	674	3.550	401
3. Dezil	2.531	7,4	14,7	3.854	2.472	773	2.012	807	3.826	669
4. Dezil	3.236	9,5	24,1	3.355	2.302	517	1.878	657	3.298	601
5. Dezil	3.961	11,6	35,7	3.430	2.338	514	1.771	795	3.823	544
6. Dezil	4.243	12,4	48,1	3.404	2.473	350	1.453	874	4.208	431
7. Dezil	4.638	13,6	61,7	3.253	2.463	219	1.158	994	4.356	346
8. Dezil	4.290	12,5	74,2	3.076	2.393	148	897	977	4.321	230
9. Dezil	4.339	12,7	86,9	3.054	2.456	74	867	962	4.217	243
10. Dezil	4.476	13,1	100,0	3.029	2.395	101	667	989	4.520	210
1. Quartil	3.611	10,6	10,6	3.622	2.481	578	1.372	634	4.326	426
2. Quartil	8.650	25,1	35,7	3.476	2.362	543	1.871	749	3.637	593
3. Quartil	10.927	32,0	67,7	3.275	2.449	259	1.233	942	4.270	359
4. Quartil	11.061	32,3	100,0	3.047	2.422	95	778	979	4.381	223
1. Dritt	6.367	18,6	18,6	3.681	2.489	611	1.613	692	4.158	499
2. Dritt	13.326	38,8	57,4	3.385	2.417	397	1.593	832	3.934	492
3. Dritt	14.589	42,6	100,0	3.049	2.407	110	808	984	4.371	229
Summe	34.199	100,0		3.272	2.419	299	1.245	882	4.151	375
keine Einkommensangabe	3.193	9,3		3.377	2.501	306	1.277	910	4.249	410
Insgesamt	37.392	109,3		3.281	2.425	300	1.247	884	4.159	378

fen auf rund 3.900 S und im oberen Dritt auf 3.000 S. Die Familienbeihilfen lagen relativ einheitlich bei 2.430 S, auch die Schülerfreifahrten weichen nach Einkommensschichten kaum von der durchschnittlichen Leistung von rund 4.200 S pro Jahr und kinderbetreuendem Haushalt ab. Die übrigen familienpolitischen Leistungen differieren erwartungsgemäß deutlich nach Einkommensschichten: Im unteren Dritt wurden je Haushalt mit Kindern monatlich rund 600 S Karenzurlaubsgeld ausbezahlt, im oberen Dritt nur 100 S; mit 1.600 S Geburtenbeihilfe und 500 S Ausgaben für den Mutter-Kind-Paß pro Haushalt und Jahr waren auch diese unmittelbar mit der Geburt zusammenhängenden Leistungen für die unteren zwei Dritt doppelt so hoch wie für das oberste. Für Schulbücher, deren Aufwendungen nach Schultyp und Alter der Kinder stark streuen, lagen dagegen im oberen Dritt die Aufwendungen mit rund 1.000 S pro Jahr und Haushalt um 300 S höher als im untersten (Übersicht 5.1.6).

Übersicht 5.1.6: Familienförderung nach Einkommensstufen – Monetäre Transfers

Übersicht 5.1.7: Familienförderung nach Einkommensstufen – Reale Transfers

Wie schon aus den Leistungen je Haushalt hervorgeht, hängt die Verteilung der einzelnen Transfers entscheidend vom Alter der Eltern und der Kinder ab: Junge Ehepaare und alleinerziehende Elternteile, die in niedrigeren Einkommensschichten stärker vertreten sind, haben eher Kleinkinder und beziehen in höherem Maße Leistungen, die mit der Geburt in Zusammenhang stehen, als Eltern von Schülern und Studenten.

Betrachtet man die einzelnen Maßnahmen in Summe, so verteilen sich die Familienbeihilfen annähernd so wie die Kinder nach Einkommensschichten: Auf das untere Einkommensdritt, in dem 16,7% der Kinder leben, entfallen 17% der Familienbeihilfen, im mittleren Dritt leben 38,3% der Kinder, sie erhalten 37,5% der Beihilfen, und das obere Dritt mit 45% der Kinder bezieht 45,5% der Beihilfenzahlungen. Diese Relationen beziehen sich auf 1991; seither hat die zusätzliche Altersstaffel von 300 S monatlich ab dem 18. Lebensjahr für Jugendliche in Ausbildung, den Anteil des oberen Drittels sicher noch vergrößert. Dieser Alterszuschlag zur Familienbeihilfe mag durch die mit dem Alter zunehmenden Kosten der Kindererziehung aus 'dogmatisch' horizontaler Sicht seine Begründung haben, ist aber angesichts der Diskussion um eine Kürzung des Karenzurlaubsgeldes und der immer wieder festgestellten Armutgefährdung von Familien³⁹) aus vertikaler bzw. sozialpolitischer Sicht kritisch zu beurteilen. Eine Vereinheitlichung der Familienbeihilfen wäre hier ein erster Schritt in Richtung größerer sozialer Treffsicherheit.

Die Leistungen, die mit der Geburt in Zusammenhang stehen, also das Karenzurlaubsgeld, die Geburtenbeihilfen und die Ausgaben für den Mutter-Kind-Paß, kommen dagegen eher jüngeren Familien und damit aufgrund der ausgeprägten Senioritätsentlohnung überproportional unteren Einkommensschichten zugute: Obwohl im 2. Dezil durch den hohen Pensionistenanteil fast kein Karenzgeld anfällt, bezieht das untere Dritt rund ein Dritt der Karenzgeldleistungen und das mittlere Dritt fast die Hälfte. Auch die Geburtenbeihilfe und die Ausgaben für den Mutter-

³⁹⁾ Vor allem Familien mit mehreren Kindern sind rasch von Armut bedroht. Vgl. Lutz – Wagner – Wolf (1993) und Steiner – Wolf (1994).

Familienförderung nach Einkommensstufen 1991 - Monetäre Transfers

Alle nicht-selbständigen Haushalte
(inklusive Pensionisten- und Arbeitslosenhaushalte)

Brutto-Haushalteinkommen	Haushalte mit Kindern	Familienbeihilfen				Karengeld				Geburtenbeihilfe			
		Mill. S	Anteile in %	kumulierte Anteile in %	Mill. S	Anteile in %	kumulierte Anteile in %	Mill. S	Anteile in %	kumulierte Anteile in %	Mill. S	Anteile in %	kumulierte Anteile in %
1. Dezil	35.524	1.144	4,5	4,5	282	9,0	9,0	43	4,0	4,0			
2. Dezil	23.576	626	2,5	7,0	39	1,2	10,2	32	3,0	6,9			
3. Dezil	54.718	1.623	6,4	13,4	508	16,2	26,5	110	10,1	17,1			
4. Dezil	80.385	2.221	8,8	22,2	498	15,9	42,4	151	13,9	31,0			
5. Dezil	96.240	2.700	10,7	32,9	593	19,0	61,4	170	15,7	46,7			
6. Dezil	103.874	3.083	12,2	45,1	437	14,0	75,4	151	13,9	60,6			
7. Dezil	118.835	3.512	13,9	59,0	312	10,0	85,3	138	12,7	73,3			
8. Dezil	116.219	3.337	13,2	72,2	206	6,6	91,9	104	9,6	82,9			
9. Dezil	118.398	3.490	13,8	86,0	105	3,3	95,3	103	9,5	92,4			
10. Dezil	123.171	3.540	14,0	100,0	149	4,8	100,0	82	7,6	100,0			
1. Quartil	83.086	2.474	9,8	9,8	576	18,4	18,4	114	10,6	10,6			
2. Quartil	207.356	5.877	23,2	32,9	1.352	43,1	61,4	388	35,9	46,7			
3. Quartil	278.024	8.170	32,3	65,3	865	27,6	89,0	343	31,8	78,2			
4. Quartil	302.472	8.792	34,7	100,0	345	11,0	100,0	235	21,8	100,0			
1. Drittel	144.154	4.306	17,0	17,0	1.057	33,6	33,6	232	21,5	21,5			
2. Drittel	328.068	9.514	37,5	54,5	1.564	49,7	83,3	523	48,6	70,1			
3. Drittel	398.716	11.516	45,5	100,0	525	16,7	100,0	322	29,9	100,0			
Summe	870.940	25.276	100,0		3.128	100,0		1.084	100,0				
keine Einkommensangabe	78.782	2.365	9,4		289	9,2		101	9,3				
Insgesamt	949.722	27.641	109,4		3.417	109,2		1.185	109,3				

Familienförderung nach Einkommensstufen 1991 - Reale Leistungen

Alle nicht-selbständigen Haushalte
(inklusive Pensionisten- und Arbeitslosenhaushalte)

Brutto-Haushalteinkommen	Haushalte mit Kindern	Schülerfreifahrt und Schulfahrtbeihilfe			Schulbücher			Mutter-Kind-Paß			III-46 der Beilagen XX. GP - Bericht - 02 Hauptdokument (gescanntes Original)
		Mill. S	Anteile in %	kumulierte Anteile in %	Mill. S	Anteile in %	kumulierte Anteile in %	Mill. S	Anteile in %	kumulierte Anteile in %	
1. Dezil	35.524	176	4,9	4,9	20	2,6	2,6	13	4,0	4,0	
2. Dezil	23.576	84	2,3	7,2	16	2,1	4,7	9	2,8	6,7	
3. Dezil	54.718	209	5,8	13,0	44	5,7	10,4	37	11,3	18,0	
4. Dezil	80.385	265	7,3	20,3	53	6,9	17,3	48	14,7	32,7	
5. Dezil	96.240	368	10,2	30,5	77	10,0	27,3	52	15,9	48,6	
6. Dezil	103.874	437	12,1	42,6	91	11,8	39,1	45	13,8	62,4	
7. Dezil	118.835	518	14,3	56,9	118	15,3	54,5	41	12,5	74,9	
8. Dezil	116.219	502	13,9	70,8	114	14,8	69,3	27	8,3	83,2	
9. Dezil	118.398	499	13,8	84,6	114	14,8	84,1	29	8,9	92,0	
10. Dezil	123.171	557	15,4	100,0	122	15,9	100,0	26	8,0	100,0	
1. Quartil	83.086	359	9,9	9,9	53	6,9	6,9	35	10,7	10,7	
2. Quartil	207.356	754	20,9	30,5	155	20,4	27,3	123	37,7	48,6	
3. Quartil	278.024	1.187	32,8	63,4	262	34,2	61,4	100	30,7	79,1	
4. Quartil	302.472	1.325	36,7	100,0	296	38,5	100,0	68	20,9	100,0	
1. Drittel	144.154	599	16,6	16,6	100	13,0	13,0	72	22,2	22,2	
2. Drittel	328.068	1.290	35,7	52,0	273	35,5	48,8	162	49,8	72,0	
3. Drittel	398.716	1.743	48,2	100,0	392	51,0	100,0	91	28,0	100,0	
Summe	870.940	3.615	100,0		769	100,0		327	100,0		
keine Einkommensangabe	78.782	335	9,3		72	9,4		32	9,8		
Insgesamt	949.722	3.950	109,3		841	109,4		359	109,8		

Kind-Paß, die beide in Zusammenhang stehen und über vier Jahre verteilt (bis zum 4. Lebensjahr des Kindes) anfallen, fließen zur Hälfte ins mittlere Drittel der Verteilung.

Die mit dem Schulbesuch zusammenhängenden Leistungen, die **Schülerfreifahrt**, die Schulfahrtbeihilfe und die Ausgaben für **Schulbücher** verteilen sich im wesentlichen wie die Schüler: Das oberste Drittel bezieht rund die Hälfte der Mittel und in das mittlere Drittel fließen rund 36% dieser Ausgaben.

Übersicht 5.1.8: Familienförderung und Einkommenssituation nach Einkommensstufen

Obwohl insgesamt die Familienförderung je Kind – aber auch je Haushalt mit Kindern – nach Einkommensstufen nur wenig variiert, ist die einkommenspolitische Bedeutung dieser Förderung sehr unterschiedlich. Im untersten Dezil, wo das durchschnittliche Nettoeinkommen je Haushalt 1991 bei 8.500 S lag, bildet die Familienförderung mit fast 4.000 S monatlich oder **beinahe 50% des Nettoeinkommens** einen unverzichtbaren Bestandteil des Lebensunterhalts; der das gewichtete Pro-Kopf-Einkommen im Durchschnitt von 6.900 S auf 12.400 S anhebt.

Auch in den beiden folgenden Dezilen steuern die Leistungen aus der Familienförderung ein Viertel des Nettoeinkommens zum Lebensunterhalt bei; im mittleren Drittel der Verteilung 15% und im obersten rund 7%. Im Durchschnitt aller kinderbetreuenden Haushalte wurde 1991 **das Netto-Haushaltseinkommen durch die direkten familienpolitischen Leistungen** von 30.000 S auf 33.280 S, also um rund 11% erhöht. Das gewichtete Pro-Kopf-Einkommen stieg dadurch von 15.370 S auf 17.050 S. Gleichzeitig wurde damit die **Spanne** zwischen dem Nettoeinkommen pro Kopf im obersten Dezil und dem untersten von 3 auf 2,2 verringert, da das gewichtete Pro-Kopf-Einkommen im 1. Dezil von 6.920 S auf 10.130 S (+46,4%) und im zehnten von 21.100 S auf 22.200 S (+5,3%) stieg.

5.1.3 Die Verteilung des Aufkommens und der Leistungen der zweckgebundenen Gebarung des Familienlastenausgleichsfonds

Die direkte Familienförderung wird zum überwiegenden Teil über den Familienlastenausgleichsfonds – eine zweckgebundene Gebarung – finanziert. Neben dem Leistungsvergleich ist damit auch ein Vergleich der Finanzierungsanteile von Interesse. Die Frage, die sich hier im Rahmen einer Umverteilungsanalyse stellt lautet, welche sozialen Gruppen bzw. welche Einkommensschichten sind Nettozahler und welche Nettoempfänger aus dem System. Für die Bereiche, die aus einer zweckgebundenen Gebarung finanziert werden, kann diese Frage sinnvoll partiell beantwortet werden, die übrigen, die aus dem allgemeinen Haushalt finanziert werden, lassen sich nur im Gesamtzusammenhang beurteilen.

Nach der **sozialen Stellung** betrachtet, zahlen Selbständige 2,29% der veranlagten Einkommen- und der Körperschaftsteuer⁴⁰⁾, 25% der Abgeltung von Ansätzen für Einkommensteuern

⁴⁰⁾ 1991 wurden diese Beiträge von 2,29% der Einkommensteuern (auch der Lohnsteuer) ausgesetzt (siehe Übersicht 5.1.1); sie hätten für die Selbständigen 1,1 Mrd. S und für die Unselbständigen 2,8 Mrd. S betragen.

Familienförderung und Einkommenssituation nach Einkommensstufen 1991

Alle nicht-selbständigen Haushalte mit Kindern
(inklusive Pensionisten- und Arbeitslosenhaushalte)

Dezile	Brutto- Einkommens- grenzen in S ... bis	Netto-Einkommen		Netto-Einkommen plus Familienförderung		Familien- förderung in % des Netto- Einkommens
		je Haushalt	Gewichtetes Pro-Kopf- (Äquivalenz) einkommen	je Haushalt	Gewichtetes Pro-Kopf- (Äquivalenz) einkommen	
1. Dezil	8.700	8.484	6.919	12.423	10.131	46,4
2. Dezil	13.400	11.400	9.181	14.249	11.475	25,0
3. Dezil	18.100	14.943	9.714	18.797	12.219	25,8
4. Dezil	22.400	17.356	10.005	20.711	11.939	19,3
5. Dezil	26.800	20.481	11.186	23.911	13.059	16,7
6. Dezil	32.100	23.755	12.134	27.159	13.872	14,3
7. Dezil	38.700	27.637	12.927	30.890	14.448	11,8
8. Dezil	47.400	33.382	14.931	36.458	16.307	9,2
9. Dezil	60.400	40.267	16.623	43.321	17.884	7,6
10. Dezil	>60.400	57.574	21.106	60.603	22.216	5,3
1. Quartil	15.500	10.958	8.576	14.580	11.410	33,1
2. Quartil	26.800	18.544	10.617	22.020	12.608	18,7
3. Quartil	43.000	27.022	13.056	30.297	14.638	12,1
4. Quartil	>43.000	46.090	18.259	49.137	19.466	6,6
1. Drittel	19.400	13.090	9.514	16.771	12.189	28,1
2. Drittel	36.500	22.656	11.859	26.041	13.631	14,9
3. Drittel	>36.500	42.334	17.390	45.383	18.642	7,2
Insgesamt		30.000	15.369	33.281	17.050	10,9

Studentenhaushalte wurden den Haushalten der Eltern zugerechnet.

Quelle: ÖSTAT; Mikrozensus; WIFO.

(2,4 Mrd. S.) und die Beiträge der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe (86,6 Mill. S) – also zusammen rund 2,5 Mrd. S oder 5,7% der Einnahmen – in den FLAF ein. (1990 als der Beitrag aus den 2,29% der Einkommensteuern nicht ausgesetzt war, hatte der Beitrag der Selbständigen 8½% betragen.)

Der Finanzierungsbeitrag der Unselbständigen besteht aus den Dienstgeberbeiträgen (32 Mrd. S), die 4,5% der Lohnsumme betragen und ursprünglich durch einen Lohnverzicht begründet wurden, aus 2,29% der Lohnsteuer (1991 ausgesetzt) und 75% der Ansätze für Einkommensteuern (7,1 Mrd. S), zusammen rund 39 Mrd. S oder 88,8% (inkl. der 2,29%: über 90%) der Einnahmen. Der Rest entfällt auf die Beiträge der Länder und Entnahmen aus dem Reservefonds etc. Selbst wenn man berücksichtigt, daß Selbständige keinen Anspruch auf Karezgeld haben, ist der Finanzierungsbeitrag der Selbständigen damit deutlich geringer als die Leistungen, die sie aus dem FLAF beziehen (1991: 15,7%).

Neben den Selbständigen zahlen auch die unter dem Begriff 'Selbstträger' zusammengefaßten Institutionen weniger in das System ein als für ihre Beschäftigten ausbezahlt wird. Die Gebietskörperschaften (Ausnahme: Gemeinden unter 2.000 Einwohner) und die gemeinnützigen Krankenanstalten sind von der Leistung der Dienstgeberbeiträge befreit und tragen daher die Familien- und Geburtenbeihilfe selbst. Die übrigen familienpolitischen Leistungen ihrer Mitarbeiter, die Schülerfreifahrt, die Schulbücher etc. Werden aber aus dem FLAF finanziert, obwohl sie für ihre Beschäftigten keine Beiträge zahlen. Alle von der Selbsträgerschaft betroffenen Institutionen hätten im Jahr 1993 rund 1,7 Mrd. S (rund 3% der Gesamtausgaben des FLAF) mehr an Einzahlungen in das System leisten müssen, wären sie nicht vom Dienstgeberbeitrag befreit, als sie tatsächlich aufgewendet haben (Badelt, 1994, S. 61).

Übersicht 5.1.9: Verteilung des Aufkommens und der Leistungen der Familienförderung nach Einkommensstufen

Das Finanzierungsaufkommen der unselbständig Beschäftigten kann ohne Probleme den einzelnen Einkommensschichten zugerechnet werden. Der Dienstgeberbeitrag⁴¹⁾, die wichtigste Finanzierungsquelle der direkten Familienförderung, ist proportional zur Lohnsumme (ohne Beamte) zu verteilen, da er bei der Einführung mit einem Lohnverzicht verbunden war und daher als ein Beitrag der Arbeitnehmer zur Finanzierung der Familienpolitik zu sehen ist. Dazu kommen die Anteile aus den Einkommensteuern, die wie die Lohnsteuer verteilt werden. Obwohl die 2,29% Anteile der Einkommensteuern im Jahr 1991 ausgesetzt wurden, werden sie hier mitberücksichtigt, um nicht nur den singulären Fall des Jahres 1991 darzustellen. Das in Übersicht 5.1.9 geschätzte Aufkommen ist damit um 3½ bis 4 Mrd. S höher als das tatsächliche Aufkommen. Die dargestellten Relationen entsprechen aber den Verhältnissen in den übrigen Jahren (vgl. Übersicht 5.1.1).

⁴¹⁾ Die Begründung des Dienstgeberbeitrages als wichtigste Finanzierungsquelle der direkten Familienförderung liegt im Doppelcharakter des Lohnes, der einerseits die Entlohnung des Faktors Arbeit am Markt darstellt andererseits aber für den Arbeitnehmer und seine Familie die wichtigste – für die meisten Menschen die einzige – Einkommensquelle für den Lebensunterhalt bildet. Da der Familienerhalter unter Konkurrenzbedingungen am Arbeitsmarkt kaum ein höheres Einkommen durchsetzen kann, um mehr Personen zu ernähren als der Alleinstehende, soll der Familienlastenausgleich einen gewissen Ausgleich für die Kosten der Kindererziehung leisten.

Verteilung des Aufkommens und der Leistungen der Familienförderung nach Einkommensstufen 1991

Alle nicht-selbständigen Haushalte
(inklusive Pensionisten- und Arbeitslosenhaushalte)

Brutto-Haushalteinkommen	Aufkommen				Leistungen			
	insgesamt Mill. S	Anteile in %	kumulierte Anteile	je Haushalt monatlich in S	insgesamt Mill. S	Anteile in %	kumulierte Anteile	je Haushalt monatlich in S
1. Dezil	52	0,1	0,1	20	1.679	4,9	4,9	550
2. Dezil	322	0,8	0,9	101	806	2,4	7,3	254
3. Dezil	1.230	3,0	3,8	445	2.531	7,4	14,7	916
4. Dezil	1.984	4,8	8,6	663	3.236	9,5	24,1	1.082
5. Dezil	2.765	6,6	15,2	919	3.961	11,6	35,7	1.317
6. Dezil	4.649	11,2	26,4	1.554	4.243	12,4	48,1	1.419
7. Dezil	4.629	11,1	37,5	1.555	4.638	13,6	61,7	1.558
8. Dezil	6.034	14,5	52,0	1.999	4.290	12,5	74,2	1.422
9. Dezil	7.660	18,4	70,3	2.575	4.339	12,7	86,9	1.459
10. Dezil	12.365	29,7	100,0	4.139	4.476	13,1	100,0	1.498
1. Quartil	913	2,2	2,2	121	3.611	10,6	10,6	480
2. Quartil	5.463	13,1	15,2	731	8.650	25,3	35,7	1.158
3. Quartil	11.205	26,9	42,2	1.494	10.927	32,0	67,7	1.457
4. Quartil	24.106	57,8	100,0	3.237	11.061	32,3	100,0	1.485
1. Drittel	2.338	5,6	5,6	232	6.367	18,6	18,6	631
2. Drittel	10.715	25,7	31,3	1.086	13.326	39,0	57,4	1.350
3. Drittel	28.633	68,7	100,0	2.871	14.589	42,7	100,0	1.463
Summe	41.690	100,0		1.393	34.199	100,0		1.142
keine Einkommensangabe					3.193	9,3		1.094
Insgesamt	41.690	100,0		1.393	37.392	109,3		1.138

Obwohl fast zwei Drittel der Leistungen in die obere Hälfte der Verteilung fließen, **verteilt die Familienförderung eindeutig vertikal von oben nach unten um**: Bis zum 7. Dezil sind die Leistungen größer als das Aufkommen. Das oberste Drittel der Haushalte mit den höchsten Einkommen zahlt 69,7% der Mittel des FLAF ein und erhält 42,7% der Leistungen. Die Umverteilung erfolgt zu den unteren zwei Dritteln der Verteilung: Das untere Drittel zahlt 5,6% in das System ein und erhält 18,6% heraus, das mittlere Drittel, das 25,7% des Finanzierungsaufkommens trägt, bezieht 38% der Leistungen des FLAF.

Über alle Haushalte gesehen waren damit 1991 die Haushalte bis zu einem Brutto-Haushaltseinkommen von knapp unter 40.000 S Nettoempfänger aus der Familienpolitik: Das untere Drittel zahlte je Haushalt 230 S im Monat ein und erhielt 630 S an direkter Familienförderung. Das mittlere Drittel brachte rund 1.100 S je Haushalt auf und bezog 1.350 S. Das Drittel mit den höchsten Einkommen war dagegen Nettozahler und erhielt mit 1.460 S etwa die Hälfte dessen heraus was es einzahlt (2.870 S).

Empfänger familienpolitischer Leistungen sind aber nur Haushalte mit Kindern. **Bis zum 9. Dezil hinauf sind alle kinderbetreuenden Haushalte Nettoempfänger des Systems**; selbst dort liegt die monatliche Nettoleistung noch bei rund 500 S im Monat. Nur die obersten der kinderbetreuenden Haushalte zahlten monatlich rund 1.100 S mehr in den FLAF ein als sie herausbekamen. Berücksichtigt man noch, daß 1991 Kinder im Rahmen der Sonderausgaben und in der Besteuerung der Sonderzahlungen noch berücksichtigt wurden, so war der Kreis der Nettozahler noch geringer.

5.1.4 Zusammenfassung

Österreich hat ein umfassendes System der Familienförderung. Die direkten Leistungen aus dem Familienlastenausgleich und der steuerlichen Förderung belaufen sich 1995 auf rund 70 Mrd. S. Nimmt man auch die indirekten Förderungen wie die beitragsfreie Mitversicherung für Familienmitglieder im Rahmen der Sozialversicherung dazu, so sind öffentliche Leistungen im Ausmaß von mehr als 10% des Volkseinkommens im weiteren Sinn familienpolitisch motiviert.

Die österreichische Familienpolitik basiert auf dem Prinzip der horizontalen Umverteilung, mit wenigen Ausnahmen (erhöhtes Karenzgeld und Sondernotstandshilfe) wird unabhängig vom Einkommen von den kinderlosen zu den kinderbetreuenden Haushalten umverteilt. Mit diesem horizontalen 'Kinderlastenausgleich' gehen aber vertikale Umverteilungen zwischen unterschiedlichen Einkommensschichten und zwischen verschiedenen sozialen Gruppen einher.

In dieser Arbeit wurde die Umverteilungswirkung der direkten Familienförderung des Jahres 1991 analysiert. Damals wurden rund 44 Mrd. S für die direkte Familienförderung ausgegeben. 6,8 Mrd. S oder 15,7% dieser Mittel flossen an Selbständigenhaushalte, in denen 15,6% der Kinder leben; im Durchschnitt erhielt damit jeder kinderbetreuende Selbständigenhaushalt monatlich 3.750 S an Familienförderung, das waren 1.940 S pro Kind.

31,5 Mrd. S oder 71,3% der Mittel kamen unselbständig Beschäftigtenhaushalten zugute, in denen 72,8% der Kinder leben. Im Durchschnitt bezog jeder Haushalt mit Kindern in der Gruppe der unselbständig Erwerbstätigen monatlich 3.180 S bzw. 1.920 S je Kind.

Bei einer durchschnittlichen Kinderzahl von 1,69 wurde 1991 im Durchschnitt über alle kinderbetreuenden Haushalte monatlich 3.250 S je Haushalt und 1.930 S je Kind an Familienförderung ausbezahlt.

Aufgrund der Bedeutung des Karenzurlaubsgeldes waren natürlich die Leistungen für die Haushalte der Karenzurlauberinnen (8.350 S) trotz einer niedrigen Kinderzahl (1,51) am höchsten. Die höhere durchschnittliche Förderung je Selbständigenhaushalt liegt in der größeren Kinderzahl (1,95) begründet, die bei Bauern durch mehr Geburten und bei den übrigen Selbständigen durch längere Ausbildungszeiten zustande kommt. Da seit 1993 ein zusätzlicher Alterszuschlag ab dem 19. Lebensjahr für in Ausbildung stehende dazukommt, liegen sicher heute die Förderungswerte für die Selbständigen deutlicher über dem Durchschnitt als 1991.

Die vertikale Verteilung der Familienförderung – also die Verteilung nach Einkommensschichten – konnte nur für nicht-selbständigen Haushalte analysiert werden, da für Selbständige Einkommensangaben fehlen. Aus vertikaler Sicht flossen 1991 zwei Drittel der Mittel der Familienförderung in die obere Hälfte der Einkommensverteilung. Während die Förderung je Kind relativ einheitlich monatlich rund 1.900 S betrug, war sie je Haushalt in den untersten Dezilen mit 3.900 S deutlich höher als in den oberen, wo sie bei 3.000 S lag.

Die einzelnen familienpolitischen Leistungen fallen in unterschiedlichen Lebensphasen der Kinder an und wirken daher auch unterschiedlich auf die Verteilung: Die Verteilung der Familienbeihilfen entsprach 1991 im wesentlichen jener der Kinderzahlen; womit zwei Drittel auf die obere Hälfte der Einkommenshierarchie entfielen. Die Erhöhung der Familienbeihilfen für die in Ausbildung stehenden Jugendlichen zwischen 19 und 27 hat seit 1993 diesen Anteil weiter erhöht.

Die mit der Geburt zusammenhängenden Leistungen, das Karenzgeld, die Geburtenbeihilfe und die Ausgaben für den Mutter-Kind-Paß kommen eher jüngeren Eltern zugute; der größte Teil davon – rund 40% – wurde allein im 2. Quartil ausbezahlt, auf das mittlere Drittel entfiel die Hälfte aller Leistungen, die mit der Geburt in Zusammenhang stehen.

Im Unterschied dazu fällt der größte Teil der Förderungen, die mit dem Schulbesuch zusammenhängen, die Schülerfreifahrt, die Schulfahrtbeihilfe und die freien Schulbücher, im obersten Quartil an (fast 40%); rund die Hälfte dieser Leistungen fließt in das oberste Drittel.

Da die Familienförderung überwiegend über eine zweckgebundene Gebarung finanziert wird, kann hier die Frage nach der Umverteilung auch partiell gestellt werden: welche gesellschaftlichen Gruppen oder Einkommensschichten sind Nettozahler und welche Nettoempfänger im System der österreichischen Familienpolitik?

Nach der sozialen Stellung betrachtet, sind die Selbständigen Nettoempfänger des Systems der Familienförderung. Sie zahlen je nach Konjunkturlage zwischen 8% und 10% in den Familienlastenausgleichsfonds ein und erhalten rund 15% der Mittel. Die unselbständigen Beschäftigten kommen über den Dienstgeberanteil und die Steueranteile auf einen Finanzierungsanteil von rund 90% und erhalten, wenn man ihnen alle übrigen Gruppen zurechnet – also auch die Pensionisten mit Kindern, die vorher selbständig erwerbstätig waren – auf höchstens 85%.

Aus vertikaler Sicht sind über alle Haushalte gesehen 70% der Haushalte Nettoempfänger: Im untersten Drittel zahlt jeder Haushalt im Durchschnitt pro Monat 220 S in das System ein und erhält 630 S, im mittleren Drittel belaufen sich die Einzahlungen auf rund 1.100 S und die Auszahlungen auf 1.350 S. Nur das oberste Drittel zahlt mit 2.870 S doppelt so viel ein wie es erhält.

Familienpolitische Leistungen erhalten aber nur Haushalte mit Kindern: 90% aller kinderbetreuenden Haushalte sind Nettoempfänger in der Familienförderung. Nur die obersten 10% der Haushalte sind Nettozahler, sie zahlten 1991 monatlich rund 4.100 S in das System ein und erhielten 3.000 S.

Die Familienförderung verteilt fast ausschließlich nach horizontalen Kriterien um, von den kinderlosen zu den kinderbetreuenden Haushalten. Obwohl dabei der größte Teil der Mittel in die obere Hälfte der Einkommenshierarchie fließt, wirkt die Familienförderung insgesamt progressiv auf die Einkommensverteilung. Für das unterste Quartil der Haushalte mit Kindern stellt die Familienförderung ein Drittel des Nettoeinkommens dar, für das oberste nur 6½%. Das gewichtete Pro-Kopf-Einkommen stieg 1991 durch die Familienförderung im 1. Dezil um 3.200 S, von 6.920 S auf 10.130 S, und im 10. Dezil um 1.100 S, von 21.100 S auf 22.200 S.

5.1.5 Literaturhinweise

- Badelt, C., Die ökonomische Situation der Familien in Österreich, in, R., Reiter, L., Schattovits, H., Wilk, L. (Koordination), Lebenswelt Familie. Familienbericht 1989, Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie, Wien, 1990.
- Badelt, C., Theoretische Fundierung der ökonomischen Familienförderung – Empirische Analyse des Familienlastenausgleichsfonds in Österreich, Forschungsbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Jugend und Familie, Wien, März, 1994.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.), Bericht über die soziale Lage 1992, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Wien, 1993.
- Gotsmy, H., Familienlastenausgleichsfonds. Überlegungen, Daten, Fakten, Standpunkte, Katholischer Familienverband, Wien, 1991.
- Guger, A., (Koordination), Umverteilung durch öffentliche Haushalte in Österreich, WIFO, Wien, 1987.
- Guger, A., Die Effizienz der österreichischen Familienpolitik, WIFO-Monatsberichte, 1992, 65(10).
- Kropf, K., Streissler, A., Der Familienförderung nach Einkommensstufen Familienlastenausgleichsfonds: Familienpolitik aus der Sicht der Arbeitnehmer, Arbeit und Wirtschaft, 1993, 47(11).
- Leutner, R.; Sparpaket 1995. Auswirkungen im Bereich Soziales und Familie, Arbeit und Wirtschaft, 1995, 49(5).
- Lutz, H., Wagner, M., Wolf, W., Von Ausgrenzung bedroht, Forschungsberichte aus Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, Nr. 12 des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Wien, 1993.
- OECD, The Tax/Benefit Position of Production Workers, OECD, Paris, 1994.
- Steiner, H., Wolf, W., Armutgefährdung in Österreich, WISO, 1994, (2).

5.2 Verteilungswirkungen der Arbeitslosenversicherung (Gerhard Wohlfahrt)

In den letzten 10 Jahren (1985 bis 1995) hat die Arbeitslosenquote um rund 50% zugenommen und liegt derzeit bei ca. 6,5% (Arbeitsamtstatistik, saisonbereinigt). Im Vergleich zu den siebziger Jahren stellt dies eine Verdreifachung der Arbeitslosenrate dar.

1994 waren ca. 700.000 Personen von Arbeitslosigkeit betroffen, das sind über 20% der unselbständig Erwerbstätigen. Damit ist die Anzahl der von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen seit 1980 um mehr als 150% gestiegen. 1980 waren noch weniger als 10% der unselbständig Erwerbstätigen von Arbeitslosigkeit betroffen. Aus diesen Gründen scheint es notwendig, die Umverteilungswirkungen der Arbeitslosenversicherung näher zu analysieren.

Erschwert wird diese Analyse durch die unterschiedlichen Definitionen von Arbeitslosigkeit. Seit 1993 veröffentlicht das Bundesministerium für Arbeit und Soziales eine zweite Arbeitslosenquote, die nicht auf Zahlen der Arbeitsmarktverwaltung, sondern auf Zahlen des Österreichischen Statistischen Zentralamt (ÖSTAT, Mikrozensus) beruht. Zum Stichtag dieser Untersuchung (September 1991) waren laut Statistik der Arbeitsämter ca. 152.000 Personen zur Vermittlung vorgemerkt, der Mikrozensus registrierte aber nur 107.000 Arbeitssuchende. Dieser Unterschied in den Arbeitslosenzahlen wird sich noch weiter verschärfen. Ab 1994 reicht im Mikrozensus die Angabe "arbeitslos" nicht mehr aus, um auch als arbeitslos registriert zu werden. Zusätzlich zur eigenen subjektiven Einschätzung der Arbeitslosigkeit müssen auch noch objektive Kriterien, wie aktiv Arbeit gesucht, in der letzten Woche keine einzige Stunde gearbeitet usw. erfüllt werden. Diese Änderung der Definition von Arbeitslosigkeit wurde aber nicht auf breiter Basis diskutiert. Es fehlt auch noch an Analysen über die sozioökonomischen Daten jener zumindest 45.000 Personen, die im September 1991 am Arbeitsamt als arbeitslos registriert waren, jedoch nicht im Mikrozensus erfaßt wurden. Sollten im Mikrozensus, wie eigentlich geplant, auch versteckte Arbeitslosigkeit⁴²⁾ erfaßt werden, würde sich der obige Personenkreis noch vergrößern. Die Erklärung "Saisonarbeitslose" wird für diese Anzahl an Personen und diesen Zeitpunkt (September) wohl nicht ausreichen.

Zur besseren Abgrenzung zwischen diesen beiden Statistiken wird im ersten Teil dieses Kapitels überwiegend mit Zahlen der Arbeitsämter, im zweiten Teil mit Zahlen des ÖSTAT (Mikrozensus) argumentiert werden.

In diesem Beitrag wird zuerst die Gebarung der Arbeitslosenversicherung skizziert, daran anschließend wird die finanzielle Absicherung bei Arbeitslosigkeit, die Einkommenssituation der Arbeitslosen(haushalte) und die Umverteilungswirkungen der Arbeitslosenversicherung dargestellt. Nicht

⁴²⁾ Als "versteckte Arbeitslose" werden jene Personen bezeichnet, die arbeitssuchend und arbeitswillig sind, sich jedoch nicht am Arbeitsamt registrieren lassen, da sie keinen Leistungsanspruch haben und sich keine Chancen auf Vermittlung ausrechnen (z. B. Hausfrauen/männer; Jungakademiker; Studierende, die eigentlich lieber arbeiten wollen)).

untersucht werden die Umverteilungswirkungen des Karenzurlaubsgeldes, welches juristisch zwar im Arbeitslosenversicherungsgesetz geregelt ist, inhaltlich aber zu den familienpolitischen Leistungen zu zählen ist.

5.2.1 Gebarung der Arbeitsmarktverwaltung⁴³⁾

Seit Beginn der achtziger Jahre nimmt die Arbeitslosenrate zu. Dieser Trend konnte nur in den Jahren 1989 – 1991 und 1994 unterbrochen werden. Damit verbunden ist naturgemäß ein Anwachsen des Budgets der Arbeitsmarktverwaltung. Dieses hat sich in den letzten 10 Jahren mehr als verdoppelt. 1986 betrug es 24 Mrd. S, für 1995 sind 56,5 Mrd. S geplant (Bundesvoranschlag 1995), dies entspricht einer Steigerung um 135%. Relevanter als diese nominelle Steigerung sind die Anteile dieses Budgetkapitels an den Ausgaben des Bundes für Soziale Wohlfahrt, Gesundheit und Wohnungsbau und an den Gesamtausgaben des Bundes.

Der Anteil der Ausgaben der Arbeitsmarktverwaltung an den Ausgaben für Soziale Wohlfahrt hat sich von 20% (1986) auf 28% (1995) gesteigert, **der Anteil an den Gesamtausgaben des Bundes** von 6,0% (1986) auf 8,2% (1995). Dabei ist zu beachten, daß es sich um keine kontinuierliche Erhöhung in diesem Zeitraum handelt, die Zuwächse sind fast ausschließlich auf den Zeitraum 1990 - 1993 beschränkt. In diesem Zeitraum wurde das 2. Karenzjahr budgetwirksam⁴⁴⁾ (1991/92) und die Arbeitslosenrate stieg um 1 Prozentpunkt. Weiters haben sich die sonstigen Kosten von 2 Mrd. S auf 5 Mrd. erhöht (+150%). Ursache dieser Veränderung sind höhere Zahlungen der Arbeitsmarktverwaltung an die Pensionsversicherungen⁴⁵⁾.

Abbildung 5.2.1: Ausgaben des Bundes für die Arbeitsmarktverwaltung

Die **Ausgabenstruktur der Arbeitsmarktverwaltung** hat sich in den letzten 10 Jahren nicht wesentlich verändert. Knapp über die Hälfte der Ausgaben wird als Leistungen im Falle der Arbeitslosigkeit an die Versicherten ausbezahlt (Arbeitslosengeld, Notstandshilfe, Sonderunterstützung). Die Relation dieser Ausgabenposten zueinander zeigt keinen eindeutigen Trend (Abbildung 2).

Der **Anteil der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen** (aktive Arbeitsmarktpolitik) hat sich zu Ende der achtziger Jahre von 15 auf 10% gesenkt und ist seitdem relativ konstant (1995 10,1% des Gesamtausgaben der Arbeitsmarktverwaltung⁴⁶⁾). In absoluten Zahlen heißt das, daß die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik weder an den Zuwächsen der Ausgaben der Arbeitsmarktverwaltung partizipieren konnten, noch auf dem selben realen Wert gehalten wurden. 1891 bis 1993 waren die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik nominell ungefähr gleich hoch wie 1986 (ca.

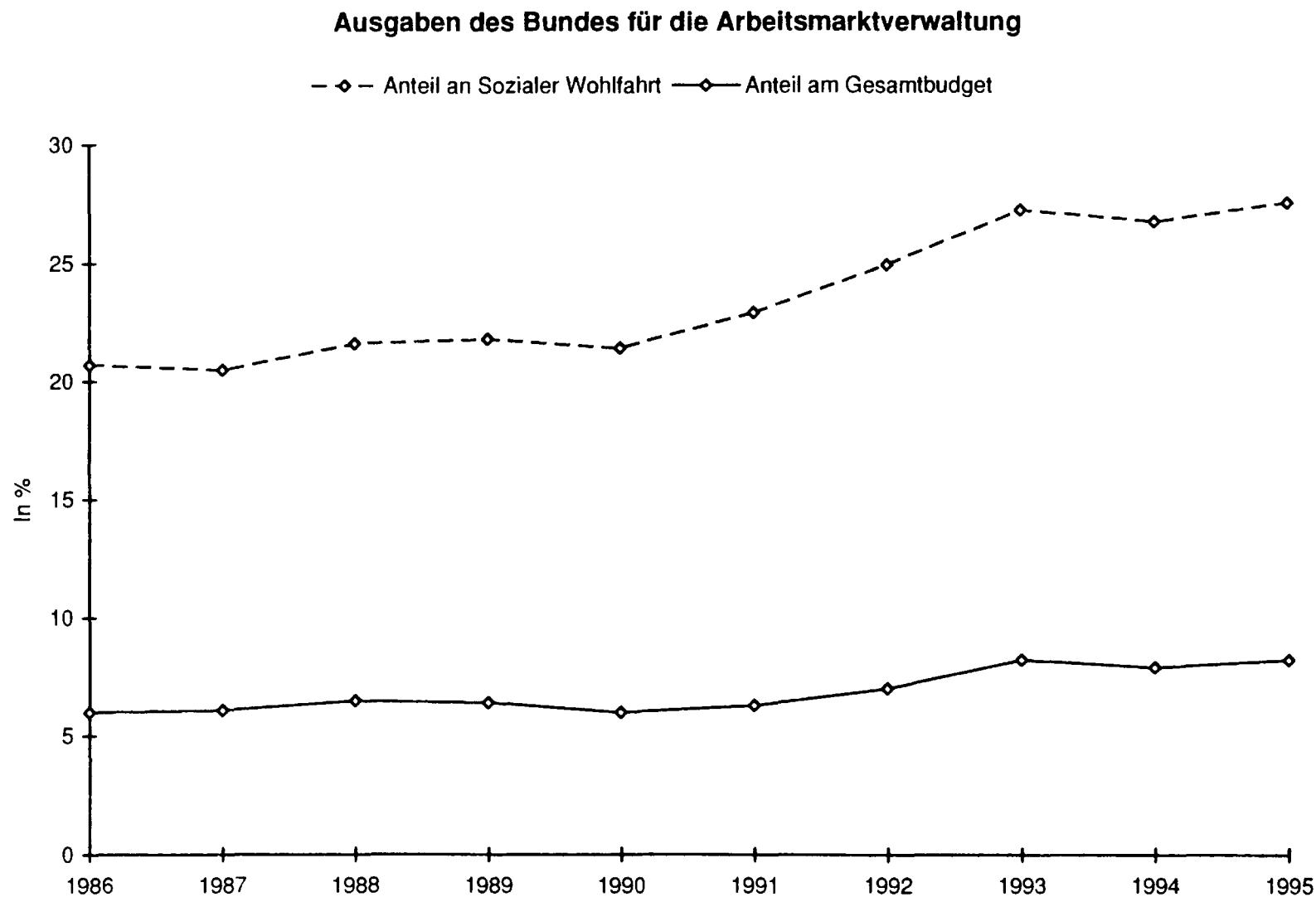
⁴³⁾ Aus datentechnischen Gründen incl. Karenzurlaubsgeld).

⁴⁴⁾ Im Budget der AMV wird das gesamte Karenzgeld berücksichtigt, die Refundierung durch den Familienlastenausgleichsfond wird als Einnahme ausgewiesen.

⁴⁵⁾ Seit 1993 werden die Beiträge der AMV zur Pensionsversicherung nicht mehr von den Einnahmen, sondern von den Leistungen der AMV berechnet. (22,8% der Leistungen, vgl. Sozialbericht 1992, S. 263) Weitere Erhöhungen sind für 1996 geplant.

⁴⁶⁾ Dies entspricht 0,8% des Gesamtbudgets des Bundes und 0,24% des BIPs.

Abbildung 5.2.1



Quelle: Bundesministerium für Finanzen

4,5 Mrd. S), 1994 wurden sie auf 5,5 Mrd. gesteigert. Somit konnte der reale Rückgang seit 1986 teilweise kompensiert werden.

Durch die Einführung des **zweiten Karenzjahres** hat sich der Anteil des Karenzurlaubsgeldes im Zeitraum von 1990 bis 1993 von 12 auf 22% erhöht. In der Statistik sind die Erstattungen des Familienlastenausgleichsfonds nicht berücksichtigt. Der Familienlastenausgleichsfonds trägt seit 1980 die halben Kosten des Karenzurlaubsgeldes, seit 1992 ist infolge der Einführung des 2. Karenzjahres der Anteil des FLAFs sukzessive auf 70% der Kosten erhöht worden (vgl. § 39(3) FLAG).

Abbildung 5.2.2: Ausgabenstruktur der Arbeitsmarktverwaltung

Bei den Geldleistungen der Arbeitsmarktverwaltung nimmt die **Bedeutung der Notstandshilfe**⁴⁷⁾ zu. 1986 betragen die Ausgaben für Notstandshilfe erstmals mehr als ein Viertel der Gesamtleistungen, 1991 bereits 30%. Allerdings war in den Jahren 1992 und 1993 ein relativer Rückgang der Notstandshilfe zu verzeichnen⁴⁸⁾, sie hat aber in den Jahren 1994 und 1995 einen neuen Höchststand erreicht (trotz zweijährigem Karenzurlaub).

Abbildung 5.2.3: Geldleistungen an Arbeitslose

Die **Finanzierung der Arbeitslosenversicherung** erfolgt primär durch Versicherungsbeiträge. Deswegen wurden die Beitragssätze von 4,4% (1987) auf 6,0% (seit 1994) angehoben⁴⁹⁾, die Bemessungsgrundlage erweitert (z. B. Bankangestellte) und die Ersatzquoten im Falle der Arbeitslosigkeit im oberen Bereich reduziert. Der Bundesbeitrag zum Verwaltungsaufwand, zur Sonderunterstützung und zur Notstandshilfe wurde 1994 in einen fixen Beitrag von 2,5 Mrd. S umgewandelt. Durch die Möglichkeit von außerbudgetären Kreditaufnahmen soll die kurzfristige Identität von Einnahmen und Ausgaben aufgehoben werden, dadurch könnte die Arbeitsmarktverwaltung eine antizyklische Wirtschaftspolitik besser unterstützen (seit 1994) (vgl. Sozialbericht 1993, S. 213).

5.2.2 Finanzielle Absicherung bei Arbeitslosigkeit (rechtliche Grundlagen)

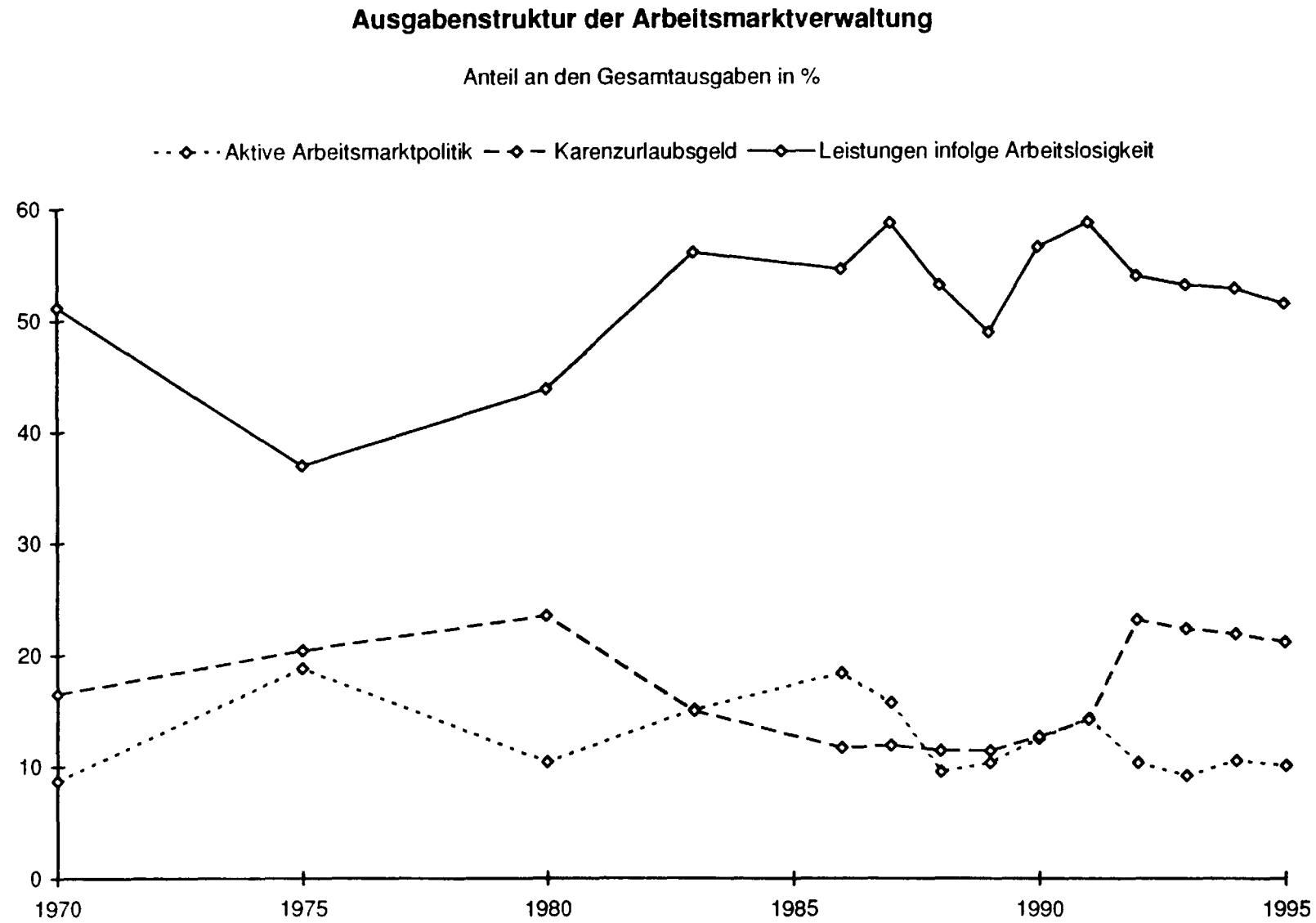
Die gesetzliche Arbeitslosenversicherung ist primär dem Versicherungsgedanken verpflichtet. Sie soll das finanzielle Risiko bei Arbeitslosigkeit abdecken. Dabei soll der goldene Mittelweg zwi-

⁴⁷⁾ Als Notstandshilfe wird hier die Summe von "normaler Notstandshilfe" infolge von längerer Arbeitslosigkeit und von Sondernotstandshilfe (= Arbeitslosigkeit mangels eines geeigneten Betreuungsplatzes für ein Kind im 2. und 3. Lebensjahr, ab 1. Juli 1991 wird im 2. Lebensjahr Karenzurlaubsgeld gewährt) verstanden.

⁴⁸⁾ Achtung: Zeitreihenbruch. Diesen 2 Jahren sollte keine besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden, da durch die Einführung des zweiten Karenzjahres der Anspruch auf Sondernotstandshilfe stark verringert wurde (ca. halbiert). In Zahlen ausgedrückt beträgt der Rückgang fast 1 Mrd. S bzw. über 10% der gesamten Notstandshilfe.

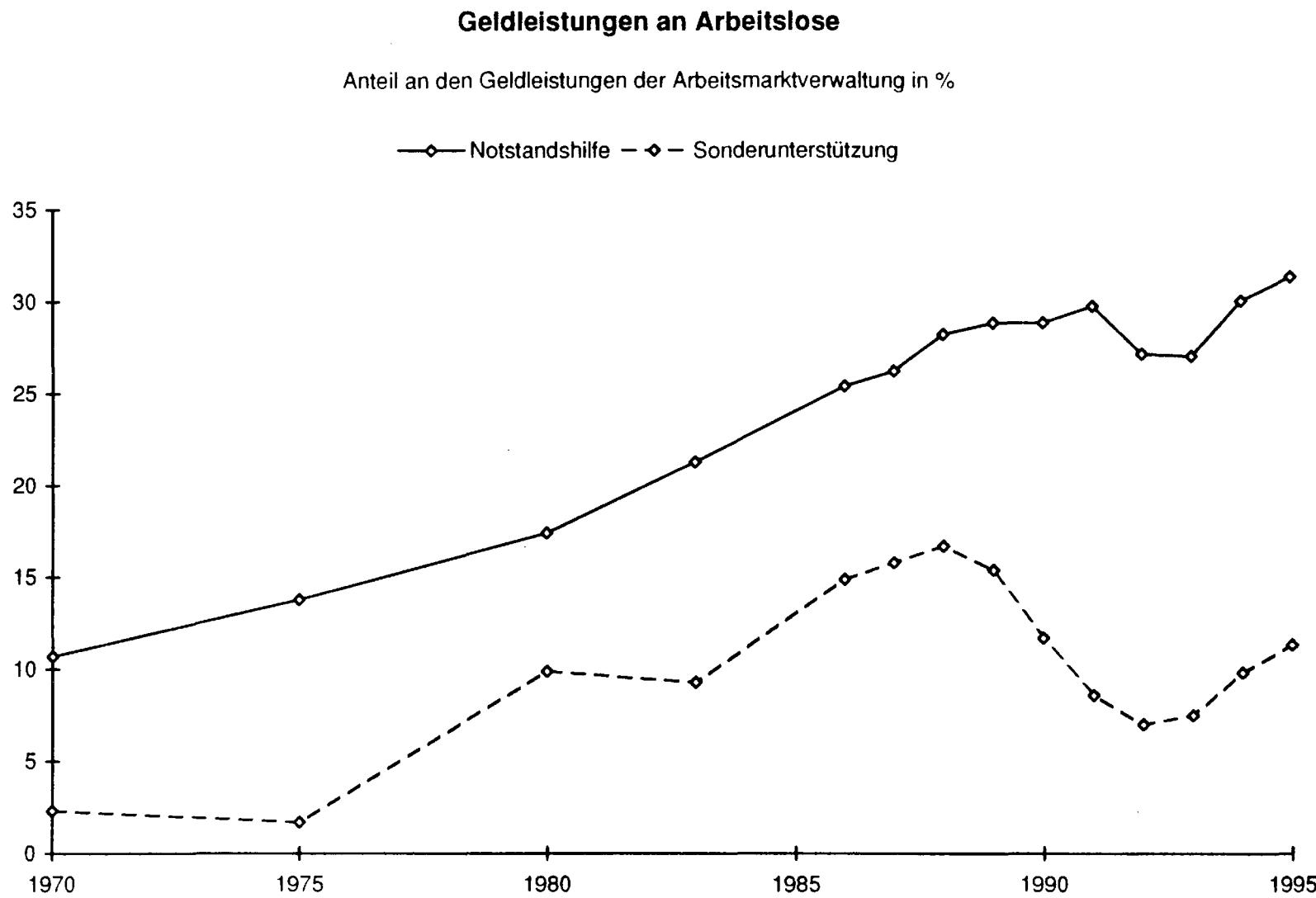
⁴⁹⁾ 1988 stiegen die Beiträge auf 5,2%, am 1. August 1989 wurden sie auf 4,8% gesenkt. 1990 gab es eine weitere Reduktion auf 4,6%, 1991 auf 4,4%. Ab 1992 stiegen die Beiträge auf 4,9% (1992), 5,3% (1993) und 6,0% (1994, 1995). Durch dieses permanente Anpassen der Beitragssätze an die Situation am Arbeitsmarkt wird die antizyklische Wirkung der Arbeitslosenversicherung stark verringert.

Abbildung 5.2.2



Quelle: Bundesvoranschlag 1995, Übersicht 21 und ältere Daten

Abbildung 5.2.3



Quelle: Bundesvoranschlag 1995, Übersicht 21 und ältere Daten

schen finanzieller Versorgung der Arbeitslosen und genügendem finanziellen Anreiz zur Aufnahme einer neuen Beschäftigung beschritten werden. Dieser Mittelweg wurde von der Arbeitsmarktverwaltung als konstante **Ersatzquote** (Arbeitslosengeld zu Nettoeinkommen) in der Höhe von **knapp unter 60%** definiert⁵⁰). Die offizielle Berechnung erfolgt mit Hilfe von 120 verschiedenen (Brutto)Lohnklassen und den daraus resultierenden Tagsätzen an Arbeitslosengeld.

Abbildung 5.2.4: Ersatzquoten 1991 (ohne Familienzuschläge)

Gegenüber 1983 sind die Ersatzquoten leicht angestiegen, eine signifikante Verbesserung ergab sich bei den Ersatzquoten ab einem Einkommen von 20.000 S durch die starke Erhöhung der Höchstbemessungsgrundlagen. Beachtenswert ist, daß bereits vor 10 Jahren die höchste Arbeitslosenunterstützung 10.000 S betrug. (Vergleichswert 1995: 12.700 S). (vgl. Walterskirchen, 1987, S. 225) Dies bedeutet, daß das **höchste Arbeitslosengeld** in den letzten 10 Jahren **real leicht zurückgegangen** ist und daß die Bezieher des höchsten Arbeitslosengeldes nicht am Netto-Wachstum der Realeinkommen von ca. 1% jährlich partizipieren konnten.

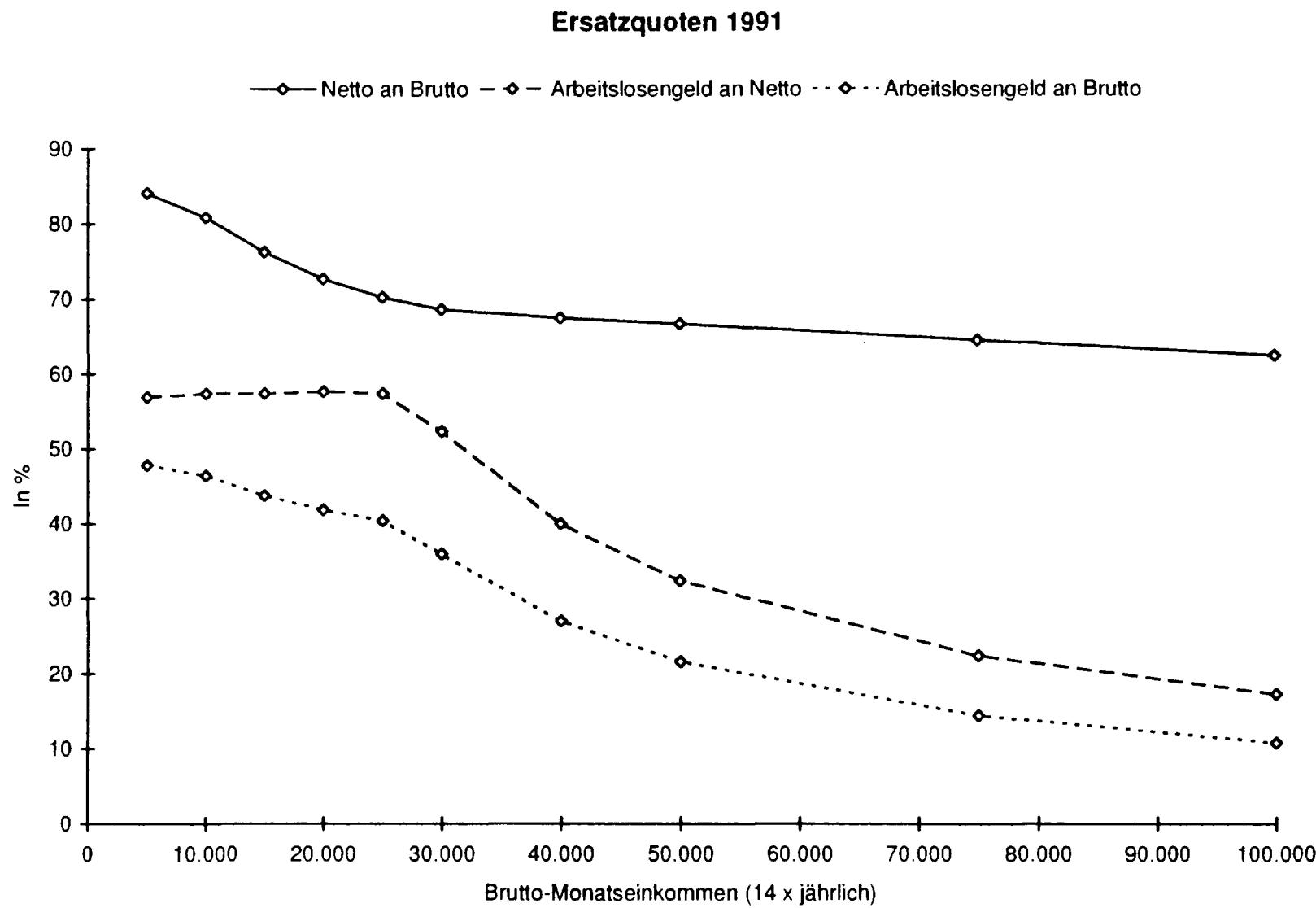
Eine Analyse der Entwicklung der Ersatzquoten in den letzten 10 Jahren ergibt folgende Auffälligkeiten: Durch die **Steuerreform 1988** wurde die tarifmäßige Steuerbelastung wesentlich reduziert. Da sich das Arbeitslosengeld *de facto* am Nettoeinkommen orientiert, mußten die Tagsätze erheblich angehoben werden (in den unteren Einkommensbereichen um über 10%). Diese Anpassung erfolgte in zwei Schüben (1989, 1990) wobei beim ersten Schub nur die unteren Einkommensklassen (Arbeitslosengeld bis ca. 5.000 S monatlich) angehoben wurden.

Nicht kompensiert wurde die Verschlechterung beim Jahresausgleich. Gemäß § 3(2) EStG 1988 wurde die **Möglichkeit des Jahresausgleiches bei Arbeitslosigkeit stark eingeschränkt** bzw. das Arbeitslosengeld bei kurzer Arbeitslosigkeit und bei Saisonarbeitslosen *de facto* besteuert. Bis zu diesem Zeitpunkt waren bei kürzerer Arbeitslosigkeit reale Ersatzquoten bis über 80% durch entsprechende Steuerrückvergütungen beim Jahresausgleich möglich. Zusätzlich erfolgte eine Reduktion der realen Ersatzquote in dem das Arbeitslosengeld verstärkt in die Bemessungsgrundlage anderer Leistungen einbezogen wurde (z. B. Wohnbeihilfe), weshalb zusätzliche Kompensationen des Einkommensausfalls in Folge von Arbeitslosigkeit geringer wurden.

Ab 1. Jänner 1994 wurden die **Ersatzquoten in den oberen Lohnklassen leicht gesenkt**. Ab einem Bruttoeinkommen von ca. 19.000 S (Bemessungsgrundlage 22.000 S, Lohnklasse 75) wurde die Ersatzquote um bis zu 1 Prozentpunkt reduziert.

⁵⁰) Die Ersatzquote liegt zwischen 57 und 58%. Sie wird von jeder Änderung der Lohnsteuer und der Dienstnehmerbeiträge zur Sozialversicherung beeinflußt. Der Berechnung der Ersatzquoten liegt eine Tarifbesteuerung zugrunde, d. h., daß Personen mit Steuerbegünstigungen (z. B. Sonderausgaben) höhere Nettoeinkommen und somit definitionsgemäß geringere, individuelle Ersatzquoten erreichen. Da die Sonderausgaben und der Grenzsteuersatz mit steigendem Einkommen zunehmen, erreichen Besserverdienende durchschnittlich geringere individuelle Ersatzquoten als ärmerne (bei gleichen offiziellen Ersatzquoten!). Besserverdienende haben durchschnittlich aber auch höhere Werbungskosten, weshalb auch ein gegenläufiges Argument (höhere individuelle Ersatzquoten) vorhanden ist. Welche individuellen Beeinflussungen stärker sind, kann mit Hilfe des vorliegenden Zahlenmaterials nicht überprüft werden.

Abbildung 5.2.4



Quelle: Eigene Berechnungen, die Sonderzahlungen wurden auf alle Monate aufgeteilt.

Zusätzlich erfolgte eine **allgemeine Senkung der Ersatzquoten** durch die 2. Steuerreform am 1. Jänner 1994: Die Erhöhung des Steuerabsetzbetrages bewirkte eine Erhöhung der Nettoeinkommen, die Arbeitslosengelder wurden aber diesmal nicht entsprechend erhöht. Teilweise kompensiert wird diese Senkung der Ersatzquoten vor allem bei höheren Einkommen durch die steigenden Sozialversicherungsbeiträge für Dienstnehmer (in den letzten 5 Jahren um fast 2 Prozentpunkte).

Eine weitere Reduktion der Ersatzquoten ist mit dem **ersten Sparpaket 95** ab 1. Mai 1995 erfolgt. Die Ersatzrate in den oberen Lohnklassen (ab Lohnklasse 79, Einkommen ab ca. 20.000 S brutto) wurde nochmals um 1 bis 2 Prozentpunkte gesenkt. Das höchste Arbeitslosengeld (ohne Familienzuschläge) beträgt somit ab 1. Mai 1995 417,80 S täglich (12.700 S monatlich).

Die höchste Lohnklasse bei der Berechnung des Arbeitslosengeldes beträgt inklusive Sonderzahlungen 33.540 S, dies entspricht einem Bruttolohn von 28.750 S. Die Höchstbemessungsgrundlage, ab der keine Beiträge zur Arbeitslosenversicherung zu zahlen sind, beträgt aber 37.800 S. Dieser beträchtliche Unterschied – fast 10.000 S – ist einerseits durch eine zweijährige⁵¹⁾ Verzögerung bei der Erweiterung der Lohnklassen im Arbeitslosenversicherungsgesetz und andererseits durch die Problematik der Sonderzahlungen zu erklären. Sonderzahlung sind bis zur Höchstbemessungsgrundlage beitragspflichtig, die höchste Lohnklasse im Arbeitslosenversicherungsgesetz orientiert sich aber an der Höchstbemessungsgrundlage für laufende Bezüge⁵²⁾. Daraus folgt, daß derzeit bei **Bruttoeinkommen über 29.000 S das Versicherungsprinzip zu Gunsten einer Umverteilung**⁵³⁾ von höheren Einkommen zu geringeren Einkommen **durchbrochen** ist. Diese qualitative Durchbrechung des Versicherungsprinzips hat aber nur geringe quantitative Auswirkungen, da nur ca. 10% der Leistungsbezieher diese Einkommenshöhe vor ihrer Arbeitslosigkeit erreichten.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß in letzter Zeit vor allem die realen Ersatzraten für kurzzeitige Arbeitslosigkeit (Wegfall des Jahresausgleiches) und für höhere Einkommensklassen (ab 20.000 S Bruttoeinkommen) reduziert wurden.

Das Arbeitslosengeld wird aber nicht nur nach dem Versicherungsprinzip ermittelt, es gibt auch einen **Familienzuschlag** in Höhe von 610 S monatlich für jeden zu versorgenden Haushaltangehörigen. Diese Regelung unterstützt vor allem kinderreiche Familien mit geringen Einkommen. In Sonderfällen sind sogar Ersatzquoten von über 100% möglich. Diese Leistungen wurden beim Sparpaket 1995 diskutiert und reduziert, Familienzuschläge sind bei mittleren und höheren Familieneinkommen gestrichen worden.

Das Arbeitslosengeld wird üblicherweise bis zu einer Höchstbezugsdauer von 30 Wochen gewährt. Höhere Bezugsdauern sind für ältere Arbeitslose (Bezugsdauer bis zu einem Jahr) und Arbeitslose, die an Schulungsmaßnahmen und Arbeitsstiftungen teilnehmen, (Bezugsdauer bis zu mehreren

⁵¹⁾ Die zweijährige Verzögerung gilt erst ab 1994. Bis dahin wurden die Lohnklassen nach einem Jahr angepaßt.

⁵²⁾ Dazu folgendes Beispiel: Bei einem Bruttomonatseinkommen von 40.000 S, welches derzeit nur knapp über der Höchstbemessungsgrundlage der Sozialversicherung liegt, beträgt die Netto-Ersatzquote nur 42%.

⁵³⁾ Zur Begriffsdefinition von Umverteilung im Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit **siehe Kapitel 5.2.4**

Jahren) vorgesehen. Daran anschließend besteht für arbeitswillige Inländer bei Notlage die Möglichkeit, Notstandshilfe zu beziehen. Für die Beurteilung der Notlage wird das Haushaltseinkommen herangezogen. Erhält der (Ehe)Partner ein Einkommen von über 5.495 S (Wert für 1995) wird die Notstandshilfe um den den diese Einkommensgrenze übersteigenden Betrag gekürzt. Höhere Einkommensfreigrenzen sind bei unversorgten Kindern (+2.768 S pro Kind) und hoher Kreditbelastung vorgesehen. Die ungeteilte Notstandshilfe beträgt derzeit 92% des Arbeitslosengeldes (95% bei niedrigem Arbeitslosengeld), die zeitliche Zuerkennung von Notstandshilfe erfolgt für maximal ein Jahr (seit 1993, vorher 39 Wochen), der Anspruch ist unbefristet.

Bei der Notstandshilfe gab es 1989 eine deutliche Verbesserung der Leistungen. Bis zu diesem Zeitpunkt wurden auch Einkommen von Eltern und/oder Kindern der Arbeitslosen mitberücksichtigt, teilweise auch bei getrennten Haushalten.

Aufgrund der Abhängigkeit der Notstandshilfe vom "Familieneinkommen" waren Frauen 1985 bei den Notstandshilfeempfängern unterrepräsentiert (im Vergleich zu den Arbeitslosengeldbeziehern)⁵⁴⁾. Diese Situation hat sich in den letzten 10 Jahren grundlegend geändert. 1994 waren 41% der Arbeitslosengeldbezieher und 49% der Notstandshilfebezieher Frauen. Diese Entwicklung kann neben der bereits angeführten Gesetzesänderung auch noch andere Ursachen haben: stärkere Betroffenheit der Männer von Arbeitslosigkeit, geringeres Einkommen der (Ehe)Männer, veränderte Haushaltstypen (mehr alleinerziehende Frauen), schlechtere Chancen am Arbeitsmarkt für Frauen und daher mehr Langzeitarbeitslose, usw. Eine Analyse dieser Ursachen ist mit dem vorliegenden Zahlenmaterial leider nicht möglich.

Abschließend kann festgehalten werden, daß die Leistungen der Arbeitslosenversicherung noch immer primär dem Versicherungsprinzip unterliegen und daß die Leistungen nahezu ausschließlich vom potentiellen Bezieherkreis finanziert werden. Eine leichte Umverteilung von kinderlosen zu kinderreichen Familien ist aufgrund der Familienzuschläge und der höheren Freigrenzen für den Bezug von Notstandshilfe zu erwarten, eine Umverteilung zwischen verschiedenen Einkommensklassen ist vor allem dann zu erwarten, wenn die Betroffenheit von Arbeitslosigkeit und die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld mit der Einkommenshöhe korreliert sind. Dieses Problematik wird im Kapitel 5.2.4 näher diskutiert.

Eine leichte Umverteilung von Einkommensklassen ab 25.000 S Bruttoeinkommen zu den darunterliegenden Einkommensklassen ist aufgrund der Zeitverzögerung bei den Anpassungen der Lohnklassen (seit 1994), der Problematik der Sonderzahlungen und der reduzierten Ersatzquoten in den höheren Einkommensklassen (ebenfalls erst seit 1994) zu erwarten.

5.2.3 Die Einkommenssituation der Arbeitlosen(-Haushalte)

Die genauersten Einkommensdaten der Arbeitslosen stellt daß Bundesministerium für Arbeit und Soziales (jetzt Arbeitsmarktservice) zur Verfügung, da jeder Leistungsbezieher individuell erfaßt

⁵⁴⁾ 1985 waren mehr als die Hälfte der Arbeitslosengeldbezieher, aber nur gut ein Drittel der Notstandshilfebezieher Frauen. (vgl. Walterskirchen, 1987, S. 215)

wird. Diese Daten werden im ersten Teil des Kapitels analysiert. Diese Einkommensdaten können aber keinem Haushaltseinkommen zugeordnet werden, weshalb im zweiten Teil dieses Kapitels und im folgenden Kapitel (Umverteilung) Mikrozensusdaten verwendet werden.

5.2.3.1 Einkommenssituation der Arbeitslosen (Daten des BMAS)

Aufgrund der Daten des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales können nur Personeneinkommen ermittelt werden. Die Daten sind Durchschnittswerte des Jahres 1991.

Der **durchschnittliche Bezug** eines Leistungsempfängers (Arbeitslosengeld und Notstandshilfe) betrug 1991 7.634 S, der Medianwert⁵⁵⁾ 7.454 S. Leistungen im Ausmaß unter der Ausgleichszulage der Pensionsversicherung⁵⁶⁾ erhielten knapp über 40% der Leistungsbezieher, Leistungen über 10.000 S bezogen ein Fünftel (Quelle: Synthesis, 1991, Datenband).

Die Verteilung der Leistungen entspricht größtenteils den üblichen Erwartungen an Einkommensverteilungen: Die Häufigkeitsverteilung ist linksgipflig und rechtsschief, d.h. der Modus ist kleiner als der Median, und dieser ist kleiner als das arithmetische Mittel⁵⁷⁾, der Ginikoeffizient ist relativ gering (0,19)⁵⁸⁾. Männer erhalten durchschnittlich höhere Leistungen als Frauen (um 2.244 S, bzw. um 35%), die Bezüge nehmen tendenziell mit dem Alter zu. Einzige Überraschung: Die Leistungen an Ausländer sind marginal größer als jene an Inländer. Der geringe Gesamtunterschied (Differenz kleiner als 1%) entsteht ausschließlich in niedrigen Einkommensklassen. Da Ausländer aber verstärkt in den unteren Einkommensklassen beschäftigt sind, werden diese offensichtlich nicht so oft bzw. so lange arbeitslos wie Inländer. Dafür lassen sich zwei mögliche Ursachen anführen. Erstens können sie von so geringen Leistungen ohne intrafamiliäre Leistungen (Eltern, Ehegatten) nicht leben und zweitens erhalten sie nur eingeschränkt Notstandshilfe (im wesentlichen nur Ausländer mit Befreiungsschein, vgl. §§ 33f AlVG). Mit unterschiedlichen Familienzuschlägen kann dieses Phänomen nicht erklärt werden, da auch die Bemessungsgrundlagen der Ausländer höher sind. Ein anderer Erklärungsansatz ist der geringere Frauenanteil bei den ausländischen Arbeitnehmern. Da Frauen verstärkt in den unteren Dezilen beschäftigt sind und auch teilweise höhere Arbeitslosenraten aufweisen, könnte obiger Effekt auch durch den unterschiedlichen Frauenanteil begründbar sein.

⁵⁵⁾ Der Median(wert) ist jener Wert, der exakt von der Hälfte der Probanden unterschritten wird.

⁵⁶⁾ Die Ausgleichszulage der Pensionsversicherung betrug 1991 6.000 S-. Sie wird aber 14mal jährlich gewährt. Pensionisten müssen einen Beitrag zur Krankenversicherung leisten. (1991 3%, derzeit 3,5%). Das vergleichbare verfügbare Einkommen pro Monat beträgt somit 6.790 S.

Zum Vergleich: Dieser Wert wurde von über 90% der Beschäftigten und ca. 85% der Pensionisten überschritten. (Anmerkung: Bei den Pensionisten wird das Einkommen des Ehegatten mitberücksichtigt, d. h. daß Verheiratete Pensionisten oft kleinere Pensionen erhalten, wenn sie gemeinsam mehr als 8600 S erhalten.)

⁵⁷⁾ Der Modus (Modalwert) ist der Wert mit der größten Dichte (mit dem häufigsten Auftreten). Die Aussage des kleinen Medians im Vergleich zum Durchschnittswert gilt nicht für alle Altersgruppen. Bei den Jungen (bis 18 Jahre) und den Älteren (55 bis 59 Jahre) ist das Verhältnis umgekehrt.

⁵⁸⁾ Der Ginikoeffizient mißt die Abweichung einer Verteilung von der Gleichverteilung, der Wertevorrat reicht von 0 (absolute Gleichverteilung) bis 1.

Die individuelle Armutsgefährdung⁵⁹⁾ ist vor allem bei längerer Arbeitslosigkeit gegeben. Bei Betrachtung der Notstandshilfeempfänger fällt auf, daß mehr als zwei Drittel der Bezieher mit Beträgen unter dem Richtsatz der Ausgleichszulage auskommen müssen. Dies gilt für drei Viertel der Frauen und für über vier Fünftel der jugendlichen Notstandshilfebezieher (unter 25 Jahren).

Ähnliche Werte können auch für 1994 ermittelt werden. Die Analyse der Entwicklung von 1991 bis 1994 ergibt, daß immer mehr Frauen Arbeitslosengelder unter dem Richtsatz der Ausgleichszulage der Pensionsversicherung erhalten. Dieser Richtsatz (7.500 S 14mal jährlich, bzw. 8.443 S monatlicher Vergleichswert) wurde 1994 von ca. zwei Dritteln der Arbeitslosengeldbezieherinnen nicht erreicht. Dies entspricht einer Zunahme gegenüber 1991 von 10%. Diese Entwicklung kann nicht mit den Einkommen der Ehegatten erklärt werden, da Arbeitslosengelder – im Unterschied zur Notstandshilfe – unabhängig vom Familieneinkommen ausbezahlt werden.

5.2.3.2 Einkommenssituation der Arbeitslosen (Mikrozensus-Daten)

Die folgenden Analysen beziehen sich auf Mikrozensus-Daten. **Arbeitslos im Sinne des ÖSTAT** sind Personen, die sich als arbeitslos bezeichnen und in der letzten Woche nicht mehr als 12 Stunden gearbeitet haben. Diesen Kriterien entsprachen im September 1991 107.000 Personen⁶⁰⁾.

Für diese Studie werden in weiterer Folge Mikrozensusdaten verwendet, da nur bei diesen Daten Relationen zum Haushalteinkommen bekannt sind. Vergleicht man diese Daten mit den obigen Daten des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, so muß auf folgende Disparitäten hingewiesen werden: Nicht nur die Anzahl der Probanden, sondern auch die Höhe der Leistungen stimmen nicht überein (Analyse für September 1991).

⁵⁹⁾ Hier wurde der Begriff "individuelle" Armutsgefährdung gewählt, da nur Personeneinkommen betrachtet werden. Der Begriff Armutsgefährdung wird meistens im Zusammenhang mit Haushaltseinkommen verwendet.

⁶⁰⁾ Die Vergleichszahl der Arbeitsmarktverwaltung beträgt 152.361 Personen. In dieser Zahl sind alle Personen berücksichtigt, die sich am Arbeitsamt als arbeitssuchend melden, unabhängig davon, ob sie einen Leistungsanspruch (Arbeitslosengeld, Notstandshilfe) beziehen. (Teilnehmer an Schulungsaktionen der Arbeitsmarktverwaltung und Beschäftigte sind nicht inkludiert.)

Ab 1994 werden vom ÖSTAT neue Kriterien für Arbeitslosigkeit angewandt. Arbeitslos sind nur mehr Personen, die sich als arbeitslos bezeichnen, in den letzten 4 Wochen aktiv Arbeit gesucht haben, eine Arbeit innerhalb von 14 Tagen antreten können und in der letzten Woche keine einzige Stunde gearbeitet haben. Der Grund für diese Anpassung der Kriterien ist die internationale Vergleichbarkeit von Arbeitslosenquoten. Ob bei wenigen Stunden (Extremfall eine Stunde) Aushilfsarbeiten pro Woche inhaltlich von nicht arbeitslos bzw. beschäftigt gesprochen werden kann, wurde nicht näher diskutiert.

Durch diesen Zeitreihenbruch wird wahrscheinlich die Arbeitslosenquote für 1994 (und 1995) sinken, inwiefern damit wirkliche Änderungen am Arbeitsmarkt verbunden sind, kann nicht beurteilt werden. Das Ausmaß der Änderung der Arbeitslosenquote für 1994 ist derzeit (Juni 1995) noch nicht bekannt, bis jetzt wurden Fortschreibungen der Ergebnisse aus 1993 publiziert.

Den 152.000 Arbeitslosen (lt. Arbeitsamt) und 133.000 Leistungsbeziehern⁶¹⁾ stehen nur 107.000 Arbeitslose und 91.000 Leistungsbezieher bei der Mikrozensusbefragung gegenüber, das heißt, daß 42.000 Bezieher von Arbeitslosengeld und Notstandshilfe im Mikrozensus nicht erfaßt sind. Aufgrund der Fragebogengestaltung und der Auswertung der Einkommensangaben (siehe unten) ist anzunehmen, daß auch Bezieher von Sondernotstandshilfe und Sonderunterstützung sich im Mikrozensus als "arbeitslos" deklarieren. Trifft diese Hypothese zu, so beträgt die **Nichterfassung von Leistungsbeziehern (inkl. Sondernotstandshilfe, Sonderunterstützung) im Mikrozensus 67.000 Personen bzw. 42%**.

Auffällig ist weiters, daß Männer im Mikrozensus im Vergleich zur AMV-Statistik um 25% überrepräsentiert sind. Die Erfassungsquote beträgt bei Männern 72% (inkl. Sondernotstandshilfe und Sonderunterstützung), bei Frauen nur 47%. (Quelle für Arbeitsamtdaten: Leistungsbezieherdaten 1991, Tab. LB 900 und GÜ 400)

Bei den Personeneinkommen wird eine Unterschätzung der Einkommen im unteren und mittleren Einkommensbereich offensichtlich: Der Medianwert der Leistungsbezieher beträgt laut Mikrozensus 6.300 S (in Klammer: "richtiger" Vergleichswert⁶²⁾ der AMV: 7.500 S), bei Männern 7.000 S (8.500 S) und bei Frauen 5.600 S (6.100 S). Diese Unterschätzung wird bei einem Vergleich der Dezildaten erhärtet. Beim 1. und 3. Dezil beträgt die Unterschätzung bis zu 30%. Bei den höheren Einkommen (9. Dezil) erfolgt aber eine Überschätzung um rund 5%. (Mikrozensus 11.900 S, AMV 11.300 S) (Quelle für AMV Daten: Synthesis, Datenband 1991, S. 196)

Diese Übererfassung der Einkommen der Arbeitslosen im oberen Einkommensbereich kann dadurch erklärt werden, daß sich im Mikrozensus auch Bezieher von Sonderunterstützung (und Sondernotstandshilfe) als arbeitlos deklarieren, eine andere (sinnvolle) Wahlmöglichkeit ist nicht gegeben. Vertritt man diese Hypothese, so wird aus der Überschätzung der Einkommen beim 9. Dezil eine Übereinstimmung mit AMV Daten. Problematisch wird hingegen die oben erwähnte Untererfassung der Probanden um 42%.

Die Untererfassung der Einkommen wurde aufgrund obiger Daten für weitere Analysen bereinigt, indem die bei der Befragung genannten Arbeitslosengelder hochgeschätzt wurden. Eine Bereinigung bezüglich der Anzahl der Arbeitslosen konnte aus datentechnischen Gründen nicht durchgeführt werden.

⁶¹⁾ Im September 1991 gab es 133.102 Bezieher von Arbeitslosengeld und Notstandshilfe. Quelle: Tabelle LB 900 des BMAS. Dabei ist zu beachten, daß die Werte des BMAS durch eine Stichtagsauswertung unter dem Durchschnittswert liegen.

⁶²⁾ Achtung: Dieser Vergleich ist genaugenommen nicht zulässig, da Monatswerte des Mikrozensus (September 1991) mit den Jahresdurchschnittswerten für 1991 verglichen werden. Dies ist insofern problematisch, da in den Jahresdurchschnittswerten, im Gegensatz zum September, die meistens höheren Saisonarbeitslosengelder berücksichtigt sind. Das Ausmaß der Unterschätzung wird somit überschätzt.

5.2.3.3 Einkommenssituation der Arbeitslosenhaushalte (Mikrozensusdaten)

Zu diesem Bereich liegen nur Mikrozensusdaten vor, da derzeit Angaben über Leistungsbezieher nicht zu Haushaltseinkommen zusammengeführt werden können^{63),64)}.

Haushalte mit mindestens einem Arbeitslosen weisen nahezu gleich hohe Nettoeinkommen (12mal jährlich, incl. Transfers, z. B. Arbeitslosengeld) auf wie Haushalte ohne Arbeitslose (Medianeinkommen 27.500 S, Mittelwert 29.600 S). Diese Aussage ist aber nur auf den ersten Blick erstaunlich. Bei diesem Vergleich werden Arbeitslosenhaushalte auch mit Pensionistenhaushalten und anderen finanziell schlechter gestellten Haushalten verglichen.

Aber auch bei einem Vergleich von Haushalten, bei denen der Haushalt vorstand beschäftigt ist, zeigen sich beim Haushaltseinkommen mit und ohne Arbeitslose keine Abweichungen. (Mittelwert ca. 30.000 S, Median 28.000 S)⁶⁵⁾. Dies läßt die Schlußfolgerung zu, daß zwischen verschiedenen Kategorien von Arbeitslosenhaushalten zu unterscheiden sein wird. Des weiteren wird ein Unterscheidungsmerkmal bezüglich der Haushaltgröße durch die Berechnung eines Äquivalenzeinkommens (= Nettoeinkommen/gewichtete Personenanzahl mitberücksichtigt (Übersicht 1).

Die durchschnittliche Personenanzahl in Haushalten mit Arbeitslosen ist größer als in Haushalten ohne Arbeitslose, weshalb beim Äquivalenzeinkommen deutliche Unterschiede auftreten. Dieses beträgt in Haushalten mit Arbeitslosen nur vierte Fünftel des Vergleichswertes 11.900 S zu 15.100 S). Trotzdem scheinen Haushalte, in denen der Haushalt vorstand beschäftigt ist und Haushaltangehörige Leistungen der Arbeitsmarktverwaltung erhalten, nicht drastisch schlechter gestellt zu werden.

Einen deutlichen Rückgang des verfügbaren Einkommens müssen Haushalte hinnehmen, in denen der Haushalt vorstand Alleinverdiener ist und für die arbeitslosen Familienangehörigen keine Transferleistungen gewährt werden. Bei diesen Haushalten liegt das Einkommen bei nur mehr 60% der Vergleichswerte.

Finanziell ähnlich schlecht gestellt sind Haushalte mit arbeitslosem Haushalt vorstand. Der Anteil der arbeitslosen Haushalt vorstände an den Arbeitslosen ist von 1983 bis 1991 von einem Drittel auf die Hälfte gestiegen. Bei Berücksichtigung der steigenden Probleme am Arbeitsmarkt muß für 1995 mit rund 100.000 arbeitslosen Haushalt vorständen gerechnet werden⁶⁶⁾. Diese

⁶³⁾ Dies könnte für das Jahr 1994 möglich werden, wenn die allgemeine Arbeitnehmerveranlagung erfolgreich abgeschlossen ist. Eine Zusammenführung zu Haushaltseinkommen mit Hilfe der Sozialversicherungsnummer erscheint dann durchführbar.

⁶⁴⁾ Die Anmerkungen im vorhergegangenen Kapitel zur Datenbasis sollten auch bei den folgenden Aussagen beachtet werden. Zusätzlich wurde eine Anpassung der Mikrozensusdaten an die Daten des BMAS bezüglich der Höhe der Leistungen durchgeführt.

⁶⁵⁾ Haushalte mit einem unselbstständig beschäftigten Haushalt vorstand und ohne arbeitslose Familienangehörigen werden in der weiteren Analyse als Vergleichsbasis verwendet.

⁶⁶⁾ Der Anteil der Männer an den leistungsbeziehenden Arbeitslosen ist von 1991 bis 1994 weiter gestiegen (um 3 Prozentpunkte). Dies unterstützt die These, daß immer mehr Haushalt vorstände von Arbeitslosigkeit betroffen sind.

Haushalte sind bei längerer Dauer der **Arbeitslosigkeit massiv armutsgefährdet**, ihr Äquivalenzeinkommen liegt nur knapp über der Hälfte der Beschäftigtenhaushalte.

Die schlechteste finanzielle Lage weisen die Haushalte aber dann auf, wenn auch die Familienangehörigen kein Erwerbseinkommen beziehen. Diese Haushalte müssen mit weniger als dem halben Einkommen der Vergleichshaushalte auskommen.

Übersicht 5.2.1: Haushaltseinkommen verschiedener Arbeitslosenhaushalte

Für **Überlegungen zur Existenzsicherung arbeitsloser Personen und Haushalte** scheint es somit wichtig zu sein, daß es "den" Arbeitslosen(haushalt) nicht gibt. Die finanzielle Lage wird nicht so sehr von der Arbeitslosigkeit an sich beeinflußt, als von folgenden Kriterien: Trifft die Arbeitslosigkeit den Haushalt vorstand und gibt es in der Familie andere Erwerbseinkommen. Fallen die 2 Antworten zuungunsten eines Haushaltes aus, so wird das verfügbare Nettoeinkommen weniger als die Hälfte des Durchschnittseinkommens betragen. Ein Viertel dieser Haushalte muß mit einem gewichteten Personeneinkommen von unter 5.400 S, die Hälfte mit einem unter 7.000 S auskommen.

5.2.4 Umverteilungswirkungen der Arbeitslosenversicherung

Die Zuordnung des Arbeitslosengeldes zu Markteinkommen oder Transferleistungen ist – ähnlich wie bei den Pensionen – umstritten. Die Berechnung der Höhe des Arbeitslosengeldes nach dem Brutto- bzw. Nettoeinkommen deutet auf ein Markteinkommen hin, die ausschließliche Gewährung im Falle der Arbeitslosigkeit spricht für Transfereinkommen.

Im Rahmen dieser Studie ist diese begriffliche Trennung nicht relevant, die inhaltliche Trennung aber sehr schwierig und nicht allgemeingültig definierbar. Wenn die Arbeitslosenversicherung als Umverteilung betrachtet wird, kann bei **Querschnittsdaten**, wie sie in Form der Mikrozensusdaten vorliegen, aus methodischen Gründen nur ein **radikaler Umverteilungsbegriff** gewählt werden. Da die früheren, aktiven Einkommen der zum Befragungszeitpunkt arbeitslosen Personen nicht bekannt sind, können sie nicht ihrer (vorherigen) Einkommenskohorte zugeordnet werden. Somit wird ihnen ein Markteinkommen von Null zugeordnet und die Leistungen der Arbeitslosenversicherung als Transfer und somit als Umverteilung in die unterste Einkommensschicht betrachtet. So definiert führen Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung – auf Personenebene – immer zur Umverteilung von oben nach (ganz) unten, selbst wenn die Bezieher dieser Leistungen ein höheres verfügbares Einkommen haben als die Beitragszahler. Ein solcher Umverteilungsbegriff würde auf Personenebene wenig Sinn ergeben; auf Haushaltsebene müssen aber die sonstigen (Markt)Einkommen des Haushaltes berücksichtigt werden. **Entscheidend für das Ausmaß der Umverteilung ist somit das Haushaltseinkommen der arbeitslosen Personen.**

Diese – mangels Längsschnittsdaten leider notwendige – Definition von Umverteilung ist ökonomisch nicht die beste, weshalb in den **vorhergegangen Kapiteln ein anderer Umverteilungsbegriff** verwendet wurde. Dieser orientiert sich an Längsschnittsüberlegungen und kann vereinfacht folgendermaßen charakterisiert werden. Wieviel zahlt jemand mit einem bestimmten Einkommen in die Arbeitslosenversicherung ein und wie groß sind seine (durchschnittlichen) Leistungen von der

Haushaltseinkommen verschiedener Arbeitslosenhaushalte

Haushaltstyp	Beschäf-tigten- haushalte	Arbeitslosenhaushalte									
		Haushaltvorstand beschäftigt					Haushaltvorstand arbeitslos				
		Angehörige arbeitslos		Alleinverdienerhaushalt (Angehörige ohne ALG)			Angehörige mit Erwerbseinkommen		Angehörige ohne Erwerbseinkommen		
Netto-Haushaltseinkommen	In Schilling	In Schilling	In % der Beschäftigten- haushalte	In Schilling	In % der Beschäftigten- haushalte	In Schilling	In % der Beschäftigten- haushalte	In Schilling	In % der Beschäftigten- haushalte	In Schilling	In % der Beschäftigten- haushalte
Durchschnitt	30.400	29.600	97	20.000	66	16.700	55	10.100	33		
I. Quartil	19.000	19.600	103	15.000	79	7.800	41	7.200	38		
Median	27.200	27.500	101	19.000	70	13.100	48	9.100	33		
III. Quartil	38.100	34.700	91	22.400	59	21.900	57	12.100	32		
Äquivalenz-einkommen											
Durchschnitt	15.100	11.900	79	8.700	58	8.700	58	7.300	48		
I. Quartil	9.800	8.000	82	6.100	62	5.400	55	5.400	55		
Median	14.100	11.300	80	7.900	56	8.400	60	7.100	50		
III. Quartil	19.000	14.700	77	11.200	59	11.200	59	9.100	48		

Quelle: Mikrozensus 1991, eigene Berechnungen.

Arbeitslosenversicherung. Auf Personenebene wurde im Rahmen dieses Projektes eine Annäherung an diese Betrachtungsweise realisiert.

5.2.4.1 Umverteilungswirkungen auf Personenebene

Diese Sichtweise lässt sich aus ökonomischen Überlegungen folgendermaßen begründen: Wenn die zwangsweise Versicherung berücksichtigt wird, müßte die Fragestellung lauten: Wieviel zahle ich ein? Wie hoch ist mein Risiko arbeitslos zu werden? Was bekomme ich im Fall der Arbeitslosigkeit heraus? (vgl. Walterskirchen, 1987, S. 247f) Diese drei Fragestellungen gemeinsam sind aber nur mit Hilfe von Längsschnittsdaten zu beantworten, die für dieses Projekt nicht zur Verfügung stehen.

Eine Annäherung an Längsschnittsdaten ist möglich, wenn das letzte Markteinkommen der zum Zeitpunkt der Untersuchungen Arbeitslosen vorliegt. Eine Berechnung dieses letzten Bruttoeinkommens auf Basis der Arbeitslosengelder ist aufgrund der Familienzuschläge im Arbeitslosenversicherungsgesetz auch bis zum höchsten Arbeitslosengeld nicht möglich, das letzte Nettoeinkommen wird zudem noch von Werbungskosten, Sonderausgaben und außergewöhnlichen Belastungen beeinflußt.

Bei diesem Umverteilungsbegriff sind neben der Höhe der Ersatzraten das Ausmaß der Arbeitslosigkeit (Häufigkeit und Dauer) in der jeweiligen Einkommensklasse relevant. Aufgrund der Ersatzraten ist eine leichte Umverteilung von Einkommensbeziehern mit einem monatlichen Bruttoeinkommen von über 20.000 S, eine stärkere Umverteilung ab 29.000 S, zu den unteren Einkommensklassen zu erwarten.

Um einkommensspezifische Arbeitslosenraten ermitteln zu können, wurde von Synthesis eine Sonderauswertung der Leistungsbezieherdaten des BMAS für 1991 und 1994 durchgeführt. Dabei wurden die Leistungsbezieher nach ihren Bemessungsgrundlagen (Bruttolohn incl. Sonderzahlung) in Klassen eingeteilt. Somit liegen für jede Einkommensklasse die Summe der Auszahlungen und aufgrund von Berechnungen mit Hilfe der Lohnstufenstatistik des Hauptverbandes auch die Summe der Arbeitslosenversicherungsbeiträge vor. Da den einzelnen Einkommensklassen nur die monetären Leistungen infolge von Arbeitslosigkeit (Arbeitslosengeld, Notstandshilfe) zugerechnet werden⁶⁷⁾, erhalten die Versicherten durchschnittlich 56% ihrer Beiträge zurück.

Diese "Rückflußraten" (= Auszahlungen (Arbeitslosengeld, Notstandshilfe)/Einzahlungen (= Versicherungsbeiträge)) sind in den einzelnen Lohnklassen sehr unterschiedlich (zwischen 17% und 160%). Verursacht werden diese Disparitäten vor allem durch die unterschiedlichen Arbeitslosenraten. Eine weitere Ursache ist die unterschiedliche Relation von Bruttolohn zu Arbeitslosengeld (siehe Kap. 5.2.2)

Übersicht 5.2.2: Rückflußraten, Arbeitslosenrate, Betroffenheit 1991

⁶⁷⁾ Nichtberücksichtigt wurde die Sondernotstandshilfe, Sonderunterstützung und alle sonstigen Leistungen der AMV (Beiträge zur Pensionsversicherung, direkte Arbeitsmarktpolitik, usw.).

Übersicht 5.2.2

Rückflußrate, Arbeitslosenrate¹), Betroffenheit 1991

Lohnklasse (inkl. Sonderzahlungen)	Rückflußrate (Bezug/Beiträge) in %	Arbeitslosenrate in %	Betroffenheit in %
bis 4.000	63,7	4,2	10,5
8.000	84,7	6,6	17,3
12.000	151,1	13,0	35,1
16.000	119,5	11,3	34,4
20.000	90,8	8,7	29,9
24.000	46,6	4,7	16,7
28.000	48,9	5,1	15,9
über 28.000	17,2	2,1	6,5
Gesamt	55,9	6,7	20,5

Quelle: Synthesis Sonderauswertung, Lohnstufenstatistik des Hauptverbandes, eigene Berechnungen.

¹⁾ In der Arbeitslosenrate und bei der Betroffenheit sind nur Leistungsbezieher inkludiert. Die Arbeitslosenrate ist somit niedriger als die vom AMS veröffentlichten Arbeitslosenraten, da in diesen auch Arbeitssuchende ohne Leistungsanspruch berücksichtigt werden. Der Nenner ist bei der offiziellen Arbeitslosenrate breiter definiert. (plus nichtversicherte unselbstständig Beschäftigte (AMS) und zusätzlich plus selbstständig Erwerbstätige (Mikrozensus)).

Während im untersten Dezil der Beschäftigten nur sehr wenig Leistungsbezieher zu finden sind, erreicht der Anteil im 2. Dezil bereits sein Maximum. In der Lohnklasse mit einer Bemessungsgrundlage (Bruttolohn inkl. Sonderzahlung) von 10.000 S bis 12.000 S betrug die Arbeitslosenrate ca. 15%, die Betroffenheit lag bei 40%. Durch die hohe Arbeitslosigkeit wird in diesem Bereich eine Rückflußrate von über 150% erreicht.

Abbildung 5.2.5: Rückflußrate und Arbeitslosenrate nach Lohnklassen, 1991

Die nächsten 3. Dezile (3. bis 5.) weisen noch eine Rückflußrate von knapp über 100% auf, der Anteil der Leistungsbezieher beträgt noch rund 10%. Ab dem Medianeinkommen bzw. ab den Lohnklassen über 20.000 S sinkt der Anteil der Leistungsbezieher auf 5% und die Rückflußrate beträgt nur mehr ca. 50%.

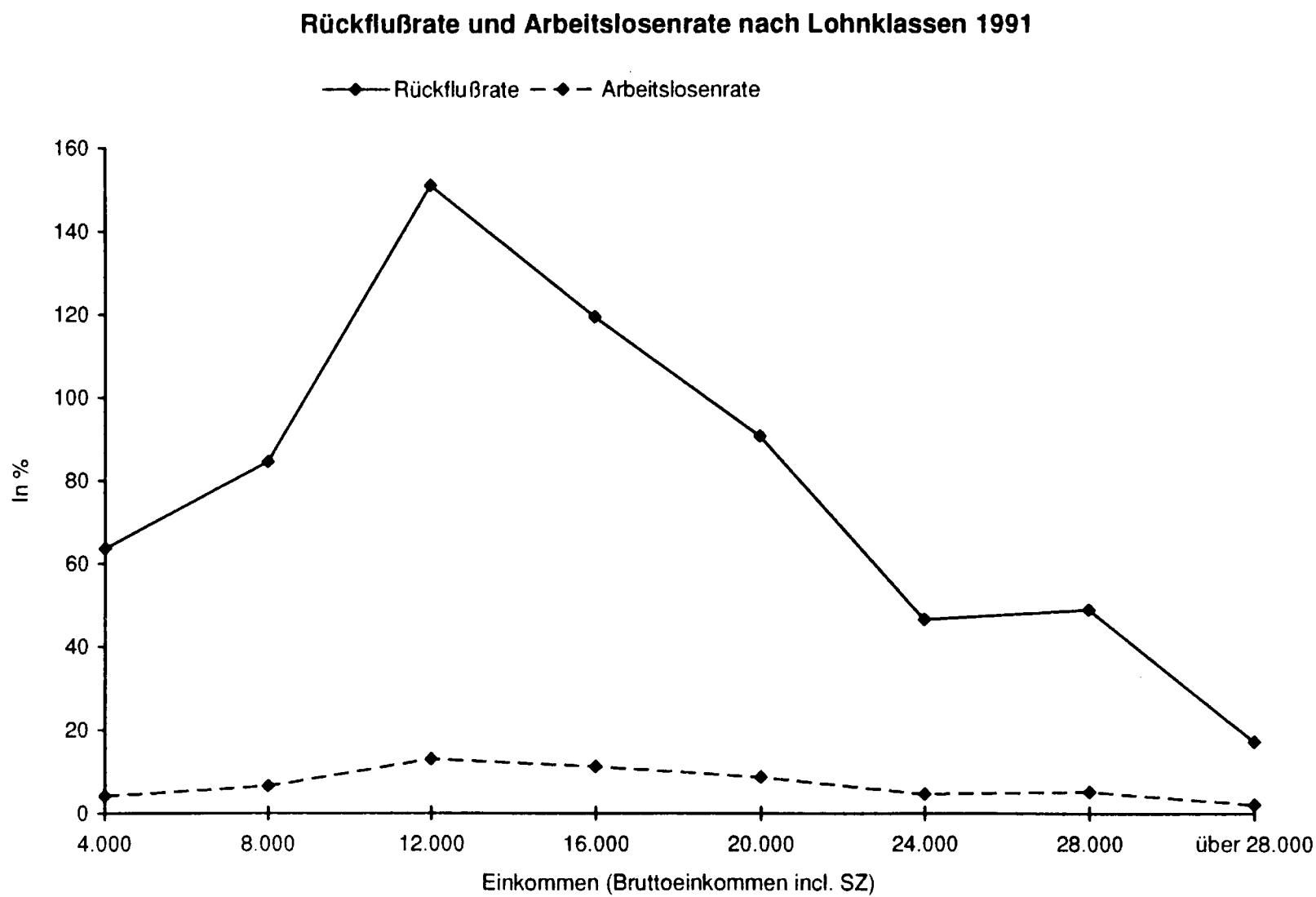
Die obersten zwei Dezile finanzieren die Arbeitslosenversicherung zu einem Drittel. Obwohl sie Anspruch auf das maximale Arbeitslosengeld haben (1991: ca. 12.000 S) bekommen sie nur 17% ihrer Beiträge als monetäre Leistungen zurück. Dies liegt vor allem daran, daß dieser Einkommensbereich nur 2% Leistungsbezieher aufweist.

Grafik 6 stellt den Anteil der einzelnen Dezile an den Leistungen und Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung für 1991 dar. Hier zeigt sich wiederum die Umverteilung von den obersten zwei Dezilen in den unteren Einkommensbereich. Der Anteil des 2. bis 5. Deziles an den Leistungen ist viel größer als der Anteil an den Einzahlungen, weshalb aber nicht auf Rückflußraten über 100% geschlossen werden darf, da die Summe der Beiträge größer ist als die Summe der Leistungen.

Abbildung 5.2.6: Umverteilung der Arbeitslosenversicherung nach Dezilen (Personen)

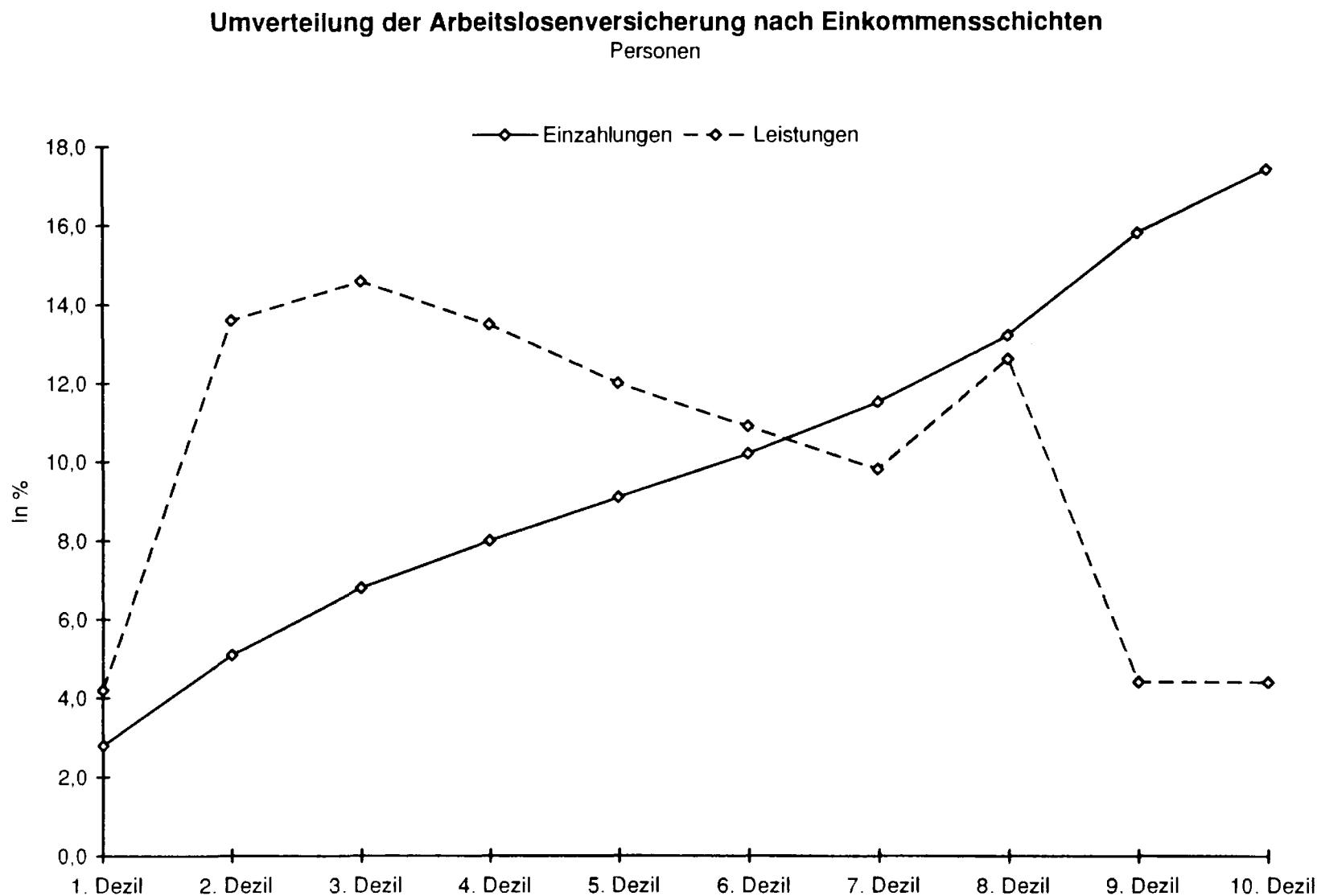
Erklärungsbedürftig erscheinen die geringen Leistungen an das erste Dezil und der Anstieg beim 8. Dezil. Personen des ersten Dezils (Bruttomonatslohn bis 7.000 S) erhalten selten Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung, insbesondere die in diesem Einkommensbereich relativ schwach vertretenen Männer (36%) beziehen nicht einmal halb so häufig Leistungen wie die restlichen Männer. Als Ursachen können neben den fehlenden Anspruchsvoraussetzungen (zu geringe Versicherungszeiten) und der erhöhten Arbeitsnachfrage nach billigen Arbeitskräften auch soziale Gründe vermutet werden. Die durchschnittliche Leistung an diese Personen betragen 1991 weniger als 3.500 S monatlich, ein Betrag, der wahrscheinlich in den seltensten Fällen zum Überleben reicht. Diese Problematik des 1. Dezils hat sich von 1983 bis 1994 kaum verändert.

Der Anstieg der Leistungen im 8. Dezil. Im entsprechenden Bruttolohnbereich (24.400 S bis 28.700 S inkl. SZ) nimmt der Anteil der Betroffenen und der Leistungsbezieher im Vergleich zum vorhergehenden Dezil nicht ab, sondern sogar leicht zu, weshalb sich der Anteil an den Auszahlungen sogar stärker erhöht als der Anteil an den Beiträgen. Würde der Anteil der Leistungsbezieher über alle Einkommensklassen gleich bleiben, so würden in Grafik 6 die Anteile an den Leistungen und Einzahlungen identisch verlaufen (Ausnahme: oberster Einkommensbereich mit sin-



Quelle: Synthesis Sonderauswertung, Lohnstufenstatistik des Hauptverbandes, eigene Berechnungen.

Abbildung 5.2.6



Quelle: Synthesis Sonderauswertung, Lohnstufenstatistik des Hauptverbandes, eigene Berechnungen.

kenden Ersatzraten). Eine mögliche Erklärung für die leicht steigende Arbeitslosigkeit im 8. Dezil ist die Saisonarbeitslosigkeit. Dieses Phänomen tritt auch 1994 auf⁶⁸⁾.

Die Betrachtung der Umverteilungswirkung der Arbeitslosenversicherung auf Personenebene nach Dritteln ergibt folgendes Bild: Durch das Versicherungsprinzip erhält das mittlere Drittel minimal höhere Leistungen (38%) als das untere Drittel (37%). Erst beim oberen Drittel übersteigt der Effekt der geringeren Betroffenheit den Effekt des Versicherungsprinzips. Das obere Drittel erhält 25% der Leistungen, bringt aber 47% der Beiträge auf. Die unteren Dritteln zahlen 20 bzw. 34% der Beiträge und gehören somit beide zu den begünstigten des Arbeitslosenversicherungssystems.

Bis 1994 kam es zu einer leichten Veränderung dieser Situation. Die obersten zwei Dezile zahlten weiterhin ein Drittel der Beiträge. Der Anteil der Leistungsbezieher hat sich aber beinahe verdoppelt. In die zwei obersten Dezile flossen dadurch 13% der Leistungen. (+30% gegenüber 1991). In den anderen Einkommensklassen gab es trotz leicht steigender Arbeitslosigkeit sinkende Rückflußraten durch die Erhöhung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung von 4.4% auf 6%. Die höchste Rückflußrate (nur mehr knapp über 100%) liegt weiterhin im 2. Dezil.

Übersicht 5.2.3: Rückflußrate, Arbeitslosenrate, Betroffenheit 1994 (nach Lohnklassen)

Im langfristigen Vergleich zu 1983 zeigt sich **eine Akzentuierung der Arbeitslosigkeit im 2. bis 4. Dezil**. 1983 waren auch noch Lohnklassen über dem Medianeinkommen überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit betroffen (vgl. Walterskirchen, 1987, S. 216ff). Dies war 1991 nicht mehr der Fall, 1994 waren nur mehr Personen im 2. bis 4. Dezil von überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit betroffen.

Ein leichter gegenläufiger Trend tritt durch die verstärkte Inanspruchnahme des jeweilig höchsten Arbeitslosengeldes durch Personen knapp an oder über der Höchstbemessungsgrundlage der Sozialversicherung (1995: 37.800 S). Das Phänomen der geringen "Arbeitslosigkeit" im 1. Dezil bleibt weiterhin aufrecht. Mögliche Ursachen dafür können neben einer eventuell verstärkten Arbeitsnachfrage im untersten Lohnbereich auch das Fehlen eines Anspruches auf Arbeitslosengeld oder schlicht die Tatsache, daß man von einem Arbeitslosengeld von derzeit ca. 4.000 S monatlich einfach nicht leben kann, sein.

Bei einem Vergleich zwischen **Frauen und Männern** stellt sich heraus, daß Frauen eine leicht höhere Rückflußrate (51%) als Männer (46%) aufweisen⁶⁹⁾. Zu prüfen ist, ob dieser Unterschied geschlechtsspezifisch begründbar ist, oder ob er durch den durchschnittlich geringeren Verdienst der Frauen entsteht. Vergleicht man die Rückflußraten in bestimmten Lohnstufen so ergibt sich folgendes Bild: Nur in den untersten Lohnstufen (bis 12.000 S) weisen Frauen höhere Rückflußraten auf als Männer, in den mittleren Lohnklassen weisen Männer fast doppelt so hohe Rückflußraten, in den oberen Einkommensklassen noch immer deutlich höhere Rückflußraten auf als Frauen. In der unteren Hälfte aller Einkommensbezieher weisen Frauen eine Rückflußrate von nur 75% auf, wäh-

⁶⁸⁾ Schwieriger erklärbar scheint m. E. die stark verstärkte Arbeitslosigkeit in der Lohnklasse von 18.000 S bis 20.000 S, da dieses Phänomen sowohl 1991 und trotz Inflation auch 1994 auftritt. (siehe Übersichten im Anhang)

⁶⁹⁾ Zahlen für 1994. An der Situation hat sich zwischen 1991 und 1994 nur wenig geändert.

Übersicht 5.2.3**Rückflußrate, Arbeitslosenrate, Betroffenheit 1994**

Lohnklasse (inkl. Sonderzahlungen)	Rückflußrate (Bezug/Beiträge) in %	Arbeitslosenrate in %	Betroffenheit in %
bis 8.000	60,8	6,2	16,2
12.000	109,6	12,6	31,2
16.000	114,3	14,7	41,4
20.000	101,5	13,6	42,1
24.000	48,7	6,7	22,8
28.000	48,8	7,0	23,3
Über 28.000	28,8	4,1	13,4
Gesamt	47,9	8,0	23,8

Quelle: Synthesis Sonderauswertung, Lohnstufenstatistik des Hauptverbandes, eigene Berechnungen. (Eine genauere Tabelle findet sich im Anhang.)

rend die der Männer 95% beträgt. Der Umkehreffekt in den untersten Einkommensklassen lässt sich nur zu einem sehr geringen Teil mit Familienzuschlägen erklären, da Frauen in diesen Einkommensklassen auch deutlich stärker von Arbeitslosigkeit betroffen sind als Männer.

Ähnliche Ergebnisse bringt eine Analyse der Beiträge und Leistungen von **Ausländern**. Obwohl Ausländer infolge höherer Betroffenheit in Summe eine um ein Fünftel höhere Rückflußrate haben als Inländer steigen Ausländer bei einem horizontalen Vergleich innerhalb einer Lohnklasse eindeutig schlechter aus. Vergleicht man die für die Leistungen der AMV wichtige untere Hälfte der Beitragspflichtigen (1991 unter 19.500 S) so erhielten die zu diesem Einkommensbereich zählenden Ausländer fast 100% ihrer Beiträge zurückerstattet. Die Inländer wiesen aber eine deutlich höhere Rückflußrate (120%) auf⁷⁰⁾. Wie beim Vergleich Frauen und Männer wird auch hier der Vergleich der Gesamtergebnisse durch die Einkommensunterschiede überlagert.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß **jede Einkommensklasse ihre monetären arbeitsmarktpolitischen Leistungen annähernd selbst finanziert**. Die zweite Hälfte der Ausgaben der AMV, insbesondere Ausgaben für direkte Arbeitsmarktpolitik, Beiträge zur Pensionsversicherung und der Anteil der AMV an den familienpolitischen Leistungen (Teile des Karenzgeldes und der Sondernotstandshilfe) werden durch Beiträge der oberen Hälfte der Beitragszahler finanziert. Neben dieser vertikalen Umverteilung, die insbesondere dem 2. bis 4. Dezil der Einkommensbezieher nützt, kommt es zu einer horizontalen Umverteilung von Frauen zu Männern und von Ausländern zu Inländern im Ausmaß von jeweils ca. 20%.

5.2.4.1 Umverteilungswirkungen auf Haushaltsebene

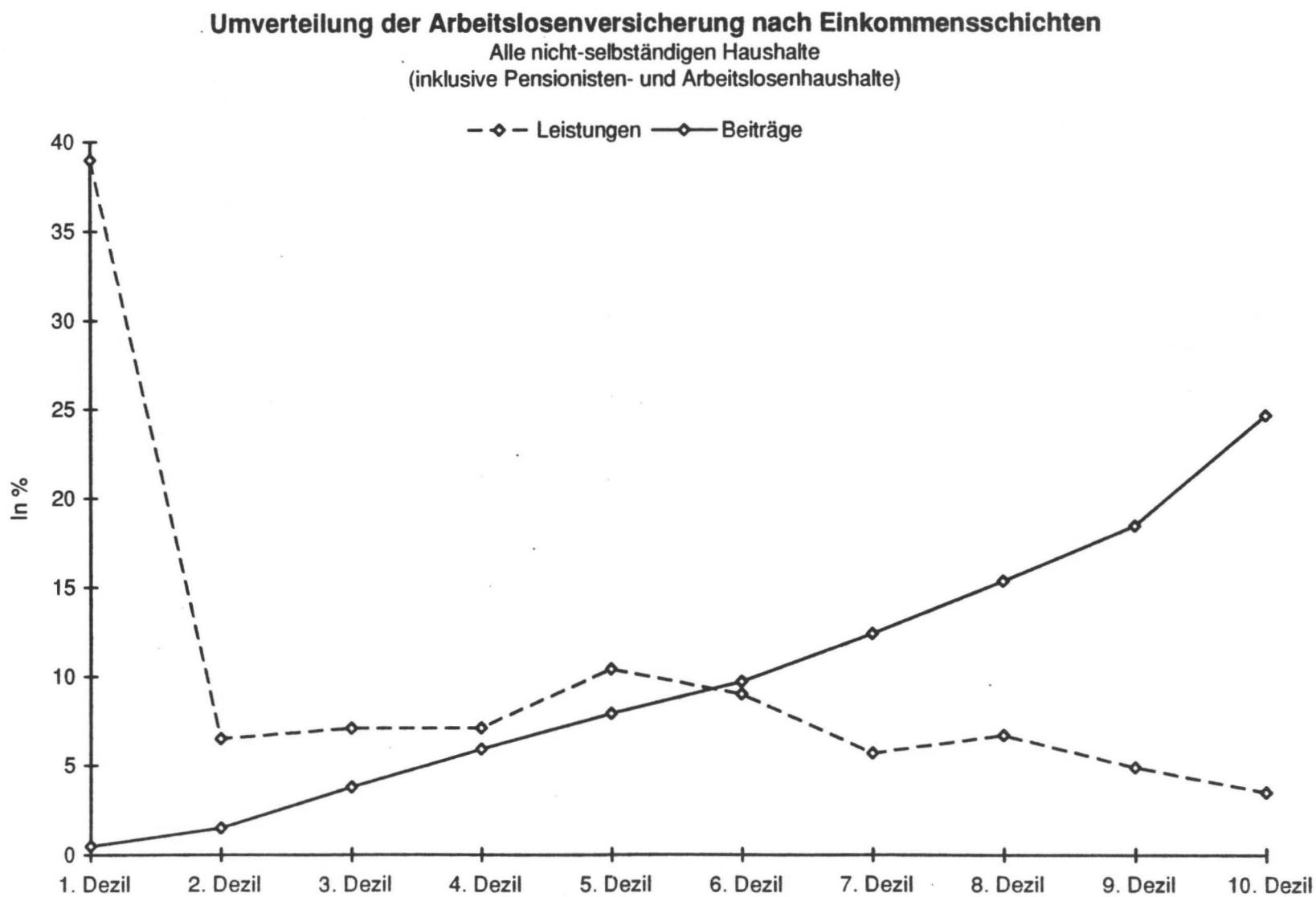
Nun aber wieder zurück zum **radikalen Umverteilungsbegriff** dieses Kapitels und somit auch zu den Auswertungen der Mikrozensusdaten auf **Haushaltsebene**. Wie bereits am Anfang dieses Kapitels erwähnt, orientiert sich dieser "radikale" Umverteilungsbegriff an der Gesamtstudie und stellt die monetären Leistungen des Arbeitsmarktservice als Umverteilung an Haushalte ohne Einkommen bzw. an Haushalte mit sonstigen Markteinkommen dar. Durch diese Definition ist eine starke Umverteilung zu erwarten, da auch ehemals gutverdienende Haushalte durch Arbeitslosigkeit auf der Einkommensskala nach ganz unten – oder zumindest ein Stück nach unten, wenn im Haushalt noch andere Markteinkommen vorhanden sind – rutschen. Bei einer Querschnittsanalyse werden somit arbeitslose Haushalte verstärkt in den unteren Dezilen anzutreffen sein, obwohl ein großer Teil dieser Haushalte vorher den oberen Dezilen zugezählt wurde.

Abbildung 5.2.7: Umverteilung der Arbeitslosenversicherung nach Dezilen (Haushalte)

Das 1. Dezil zahlt nahezu keine Beiträge zur Arbeitslosenversicherung (0,5% der Gesamtbeiträge), da dort hauptsächlich Pensionisten und Arbeitslose und andere nicht Erwerbstätige vertreten sind. Andererseits fließen 40% der Leistungen in diese Einkommenschicht. In absoluten Zahlen ausge-

⁷⁰⁾ Bei Berücksichtigung des geringeren Frauenanteils bei Ausländern verstärkt sich dieser Unterschied, da Männer bei einem horizontalen Vergleich höhere Rückflußraten haben als Frauen.

Abbildung 5.2.7



Quelle: ÖSTAT: Mikrozensus 1991; eigene Berechnungen.

drückt erhält das 1. Dezil 7 Mrd. S Arbeitslosengeld und Notstandshilfe⁷¹⁾). Dies stellt für diese Bevölkerungsschicht einen wesentlichen Einkommensbestandteil dar (fast 50% der Markteinkommen). Zu beachten ist, daß das durchschnittliche gewichtete Pro-Kopf Einkommen inclusive Transfers mit 5.700 S noch immer weit unter dem Durchschnitt und unter dem Existenzminimum liegt.

Das unterste Drittel der nicht selbständigen Haushalte zahlte 8% der Beiträge und erhielt über die Hälfte der Leistungen (56%). In den mittleren Einkommensgruppen war der Anteil an den Beiträgen (30%) etwas größer als der Anteil an den Leistungen (28%). Das obere Drittel zahlte nahezu zwei Drittel der Beiträge (62%), und erhielt 17% der Leistungen.

Berücksichtigt man bei der Berechnung der Anteile der Beiträge nur unselbständig beschäftigte Haushalte, so zahlt das erste Drittel 20%, das zweite 31% und das obere die Hälfte der Beiträge.

Die Mittelaufbringung ist seit 1983 relativ unverändert geblieben, der Anteil der reicherer Haushalte hat leicht zugenommen. Die Mittelverwendung hat sich in den unteren Dezile verschoben. Das untere Drittel erhielt 1991 56% gegenüber rund 40% 1983. Die Umverteilungswirkungen der monetären Ausgaben hat sich seit 1983 somit stark erhöht, für die übrigen Ausgaben der Arbeitsmarktverwaltung liegen keine Verteilungsdaten vor.

5.2.5 Zusammenfassung

Arbeitslosigkeit wurde in letzter Zeit auch in Österreich zu einem Problem der breiten Masse. Rund 700.000 Personen waren 1994 von Arbeitslosigkeit betroffen. In den letzten 10 Jahren hat die **Arbeitslosenquote um rund 50%** zugenommen, die Leistungen an die Arbeitslosen, gemessen als Anteil am Bundesbudget aber nur um 25%. Aus sozialen Gründen besonders beachtenswert erscheint eine Trennung in finanziell relativ gut abgesicherte Haushalte (z. B. Saisonarbeitslose, Arbeitslosigkeit des Zweitverdieners) und in Haushalte, in denen das Arbeitslosengeld der einzige Bestandteil des Einkommens ist. Für die erste Gruppe gab es in den letzten 10 Jahren einige kleinere Leistungsverschlechterungen, das größere soziale Problem ist aber die absolute und relative Zunahme der zweiten Gruppe.

In den siebziger und frühen achtziger Jahren glaubte man das Bild vom typischen Arbeitslosen der dreißiger Jahre, der für eine Familie sorgen mußte, weitgehend überwunden zu haben. Der Anteil der arbeitslosen Haushaltvorstände, und der Anteil jener, die alleine für das Haushaltseinkommen aufkommen müssen, hat sich aber seit 1983 wieder stark erhöht.

Die Hälfte der Arbeitslosen waren 1991 Haushaltvorstände, wiederum 50% der arbeitslosen Haushaltvorstände sind Alleinverdiener. Bei Berücksichtigung der alleinstehenden Arbeitslosen müssen bei fast 20% der Arbeitslosen mehrere Personen ausschließlich von diesem einen Einkommen leben, rund doppelt soviele wie 1983.

Trotz dieser erhöhten Anforderungen an die Arbeitslosenversicherung hat die Steigerung der Ausgaben der Arbeitsmarktverwaltung – gemessen als Anteil am Budget der Arbeitslosenversicherung

⁷¹⁾ Diese Zahl wurde durch Hochschätzung der Mikrozensuszahlen auf die Datenbasis der AMV errechnet.

– in den letzten 10 Jahren nur 30% betragen⁷²⁾. Dies bedeutet einen starken Rückgang gegenüber der vorherigen Dekade, in der sich der Anteil verdoppelt hat. Die Steigerung war außerdem nahezu auf den Zeitraum von 1990 bis 1993 beschränkt, in dem neben der angespannten Arbeitsmarktlage auch die Einführung des 2. Karenzjahres und höhere Beiträge an die Pensionsversicherung budgetwirksam wurden.

Bei den Leistungen sind neben **zwei wesentlichen Verbesserungen**, der Einführung des 2. Karenzjahres (seit 1991) und der nicht mehr so weiten Auslegung des Familieneinkommens bei der Notstandshilfe (seit 1989) auch einige "Nadelstiche" bei den höheren Leistungen zu beachten. Verschlechterte Bedingungen beim Jahresausgleich (seit 1989) treffen vor allem Kurzzeitarbeitslose und Saisonarbeitslose; ein längerer Anpassungszeitraum an die Höchstbemessungsgrundlage der Sozialversicherung (1994) und eine zweimalige leichte Senkung der Ersatzraten bei höheren Einkommen (1994, 1995) reduzierten die Leistungen im oberen Bereich. Das höchste Arbeitslosengeld ist seit 1985 real leicht gesunken, das heißt, daß diese Arbeitslosen in keiner Weise an den jährlichen Reallohnsteigerung von ca. 1% partizipieren konnten.

Die Einkommenssituation der Arbeitslosen muß sehr differenziert betrachtet werden. Auf Personen-ebene (Daten des BMAS) wird durch das Versicherungsprinzip eine **Existenzabsicherung für die unteren 4 Dezile nicht gewährleistet**. Personen dieser Einkommensklassen müssen im Falle der Arbeitslosigkeit mit Leistungen unter dem Ausgleichszlagenrichtsatz der Pensionsversicherung auskommen. Dies trifft auf den Großteil aller arbeitslosen Frauen und Jugendlichen zu.

Auf **Haushaltsebene** (Mikrozensusdaten) ist es entscheidend, ob der Haushalt vorstand von Arbeitslosigkeit betroffen ist. Sind nur Familienangehörige arbeitslos, so ist das Äquivalenzeinkommen (gewichtetes Pro-Kopf-Einkommen) ca. ein Fünftel niedriger als bei Haushalten, die nicht von Arbeitslosigkeit betroffen sind. Ist der Haushalt vorstand arbeitslos, so sinkt das Haushaltseinkommen auf 60% der Beschäftigtenhaushalte ab. Ist im Haushalt niemand beschäftigt, so beträgt das Einkommen weniger als die Hälfte des Einkommens der Beschäftigtenhaushalte. Der Großteil dieser Fälle – österreichweit über 20.000 Haushalte – bezieht ein gewichtetes Personeneinkommen unter dem Ausgleichszlagenrichtsatz der Pensionsversicherung, das 1. Quartil weist ein Personeneinkommen unter 5.500 S auf.

Die oben erwähnte Reduktion der Leistungen im oberen Einkommensbereich und vor allem eine de facto Nichtberücksichtigung der Sonderzahlungen ab einem Bruttonatseinkommen von ca. 30.000 S verstärken die **Umverteilungswirkungen der Arbeitslosenversicherung**, die auf der Personenebene vor allem durch unterschiedliche Arbeitslosenraten verursacht werden. **Überdurchschnittliche Arbeitslosenraten betreffen seit 1994 nur mehr das 2. bis 4. Dezil** der unselbständig Beschäftigten. Diese 3 Dezile gehören dadurch auch zu den am stärksten Begünstigten des Arbeitslosenversicherungssystems und konnten Rückflußraten von knapp über 100% erreichen, das heißt, daß diese Dezile mehr an monetären Leistungen aus der Arbeitslosenversi-

⁷²⁾ Bei Berücksichtigung der Refundierungen des Familienlastenausgleichsfonds beträgt die Steigerung nur ca. 20%. Der Anteil der Zahlungen an die Arbeitslosen (Arbeitslosengeld, Notstandshilfe, Sonderunterstützung) hat – wie oben erwähnt – tm 25% zugenommen.

cherung erhielten als sie an Beiträgen einzahlten. Die obersten zwei Dezile zahlen ein Drittel der Beiträge, erhielten 1991 aber weniger als 10% der arbeitsmarktpolitischen Geldleistungen (= Arbeitslosengeld und Notstandshilfe). Bis 1994 erhöhten diese zwei Dezile trotz der oben erwähnten Einsparungen ihren Anteil an den Auszahlungen aufgrund höherer Arbeitslosenraten um 30%.

Bei einem Vergleich der Anteile an den Beiträgen und Leistungen des Arbeitslosenversicherungssystems auf Personenebene zeigt sich, daß die unteren zwei Dritteln vom System profitieren. Das untere Drittel zahlt 20% der Beiträge und erhält 37% der Leistungen, das mittlere Drittel zahlt 34% und erhält 38%. Diese Umverteilung erfolgt zu Lasten des oberen Drittels, welches für 46% der Beiträge aufkommt, aber nur ein Viertel der Leistungen erhält.

Neben der vertikalen Umverteilung vom oberen Drittel der Versicherten in die unteren – insbesondere vom obersten Quintil ins 2. bis 5. Dezil, kommt es zu folgenden **Querverteilungen** innerhalb von Einkommensklassen. Männer beziehen relativ mehr Leistungen als Frauen⁷³⁾, Inländer mehr als Ausländer. Die Ursache dieser Unterschiede liegt primär in der unterschiedlichen Arbeitslosenrate der einzelnen Kohorten, unterschiedliche Familienzuschläge konnten die Abweichungen in den untersuchten Fällen nicht erklären.

Bei der Auswertung der Ergebnisse des Mikrozensus 1991 auf **Haushaltsebene** wurde ein "radikaler" Umverteilungsbegriff gewählt (vgl. Kap. 5.2.4.1), demzufolge die Bezieher von Leistungen ein Einkommen von Null zugewiesen wird und somit die gesamten Auszahlungen als Umverteilung definiert wurden. Diese Begriffsdefinition auf Haushaltsebene war notwendig, da das letzte Aktiveinkommen der Probanden nicht zur Verfügung stand. Dadurch fließen Arbeitslosengelder definitionsgemäß in die unteren Einkommensklasse bzw. sogar an Haushalte mit Nulleinkommen, wenn über keine anderen Erwerbseinkünfte verfügt werden kann. Das 1. Dezil erhält 40% der Leistungen (1991 7 Mrd. S) und leistet nur 0,5% der Beiträge. Die restlichen 60% der Leistungen verteilen sich relativ gleichmäßig auf die anderen Dezile, der Anteil der Beiträge steigt annähernd linear von 2% (2. Dezil) auf 25% (10. Dezil).

Diese massive Umverteilung zeigt sich auch bei Betrachtung der einzelnen Dritteln. Während das mittlere Drittel – wie auf Personenebene – ungefähr gleiche Anteile an den Ein- und Auszahlungen aufweist, erhält das untere Drittel mehr als die Hälfte der Leistungen (56%) und zahlt 8% der Beiträge. Das obere Drittel zahlt nahezu zwei Drittel der Beiträge, erhält aber nur 17% der Leistungen. Diese Umverteilungswirkung hat sich seit 1983 aufgrund der Akzentuierung der Arbeitslosigkeit in den unteren Lohnklassen verstärkt.

Nach wie vor werden die **Leistungen** der Arbeitslosenversicherung nahezu vollständig von **den unselbstständig Beschäftigten finanziert**, innerhalb dieser es zu einer Umverteilung von den Beserverdienern (oberstes Quintil) ins 2 bis 4. Dezil der Beschäftigten kommt. Trotzdem ist für diese Bezieher eine Existenzabsicherung in Höhe des Ausgleichslagenrichtsatzes der Pensionsversicherung nicht gewährleistet.

⁷³⁾ Dieser Effekt dreht sich in den untersten Einkommensschichten (unter 10.000 S Brutto-Monatslohn) um.

Übersicht 5.2.4: Budgetzahlen für Einrichtungen des Arbeitsmarktservice

5.2.6 Literaturhinweise

Arbeitsmarktservice Österreich, 1995: Arbeitsmarktdaten 1994.

Arbeitsmarktservice Österreich, 1995: Arbeitsmarktdaten Mai 1995 und andere Monatshefte.

Arbeitsmarktservice Österreich, 1995: Leistungsbezieherdaten 1994.

Budgetrede 1995, Budgetrede des Bundesministers für Finanzen Dkfm. Ferdinand Lacina vor dem Nationalrat am 9. März 1995.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (1993), Programmbudget der Arbeitsmarktverwaltung 93, Wien.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Bericht über die soziale Lage, Sozialbericht – Tätigkeitsbericht des BMAS, Wien, Diverse Jahrgänge von 1984 bis 1993.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Leistungsbezieherdaten, 1991 (1992, 1993).

Bundesvoranschlag 1995, siehe Budgetrede.

Butschek, F., Zur Neuberechnung der Arbeitslosenquote, WIFO-Monatsberichte, 1993, 66(3).

Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, Handbuch der österreichischen Sozialversicherung, diverse Jahrgänge, Wien.

Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger: Statistisches Handbuch der österreichischen Sozialversicherung, diverse Jahrgänge, Wien.

Sozialbericht, diverse Jahrgänge, siehe: Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

Synthesis (1992), Arbeitsmarkt Bericht 1991 und Datenband 1, Wien.

Synthesis (1994A), Arbeitsmarkt Bericht 1993, Analyse, Wien.

Synthesis (1994B), Arbeitsmarkt Bericht 1993, Befunde, Wien.

Walterskirchen, E., Verteilungswirkungen der Arbeitslosenversicherung. in: Umverteilung durch öffentliche Haushalte, WIFO-Gutachten, Guger, A. (Koordination), 1987.

Übersicht 5.2.4

Budgetzahlen für Einrichtungen des Arbeitsmarktservice

Ämter des AMS

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Ämter des AMS	1.224	1.323	1.359	1.384	1.470	1.607	1.392	1.749	1.742	912
Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen	4.426	4.042	2.684	3.030	3.599	4.775	4.078	4.576	5.585	5.697
Arbeitslosengeld	7.825	8.772	8.279	8.017	9.699	12.087	14.113	17.348	16.956	16.654
Notstandshilfe	3.328	3.972	4.245	4.134	4.707	5.824	5.805	7.146	8.439	9.077
Karenzurlaubsgeld	2.806	3.066	3.223	3.354	3.676	4.736	9.177	11.116	11.643	11.909
Leist. gem. EWR-Vertrag	0	0	0	0	0	0	0	0	3	8
Schlechtwetterentschädigung (Bau)	365	403	312	304	362	465	467	591	571	555
Sonderunterstützungen	1.951	2.396	2.506	2.212	1.917	1.683	1.489	1.972	2.765	3.287
Überweisung an das AMS	360	8	3.724	4.834	1.395	0	566	226	510	2.587
Sonstige Ausgaben (z. B. Pens.V.)	1.719	1.812	1.984	2.130	2.078	2.195	2.656	5.081	5.161	5.821
Summe	24.004	25.794	28.316	29.399	28.903	33.372	39.743	49.805	53.375	56.507

Quelle: Bundesvoranschlag 1995, Übersicht 21.

5.3 Das Gesundheitssystem (Markus Marterbauer)

5.3.1 Entwicklung der Gesundheitsausgaben

Die Gesamtausgaben für Gesundheit betragen in der Abgrenzung der VGR im Jahr 1994 219,9 Mrd. S. Die durchschnittliche nominelle Wachstumsrate belief sich seit 1985 (109,3 Mrd. S) auf 8% pro Jahr. Die Ausgaben stiegen somit rascher als das BIP und ihr Anteil erhöhte sich von 8,1% auf 9,7%. Im Rahmen der VGR dürften der private Gesundheitskonsum vor allem im Bereich der Spitals- und Fürsorgedienste etwas überschätzt und die öffentlichen Gesundheitsausgaben im Bereich der Investitionen und der Transfers etwas unterschätzt sein. Die öffentlichen Gesundheitsaufwendungen lagen 1994 bei etwa 155 Mrd. S (Angaben des BMF), das jährliche Wachstum betrug seit 1980 (62,3 Mrd. S) im Durchschnitt 7% pro Jahr. Ihr Anteil an den gesamten Gesundheitsausgaben sank seit 1985 von 74,8% auf 70,4%. Die öffentlichen Gesundheitsausgaben betrugen 1994 6,9% des BIP (1985 6,0%). Das relativ rasche Wachstum der Gesundheitsausgaben ist einerseits auf demographische Faktoren und Veränderungen im Konsummuster zurückzuführen und andererseits ein Ergebnis der raschen Verbesserung der medizinisch-technischen Ausstattung.

Im Rahmen der öffentlichen Leistungen im Gesundheitsbereich kommt den Krankenversicherungen die größte Bedeutung zu, nur deren Leistungen werden in der Folge behandelt. Sie wiesen 1991 Einnahmen von 81,2 Mrd. S auf (1994 106,1 Mrd. S), die zum Großteil (70,4 Mrd. S) aus Beitragsleistungen der Versicherten stammten. Der Rest wird einerseits aus direkten Bundeszuschüssen an die Sozialversicherungsanstalt der Bauern in der Höhe von 0,8 Mrd. S (knapp ein Viertel der Gesamteinnahmen der Krankenversicherung der Bauern) und andererseits aus sonstigen Einnahmen (v. a. Rezeptgebühren und indirekten Ersätzen für Leistungsaufwendungen, insgesamt 10,1 Mrd. S) aufgebracht. Die Ausgaben beliefen sich auf 80,6 Mrd. S (1994 107 Mrd. S). Im Rahmen dieser Arbeit können aufgrund der Datenbasis des Mikrozensus Gesundheitsausgaben nach Einkommensschichten nur für nicht-selbständige Haushalte dargestellt werden. Die von den Krankenversicherungen geleisteten Ausgaben für nicht-selbständige Haushalte betrugen 1991 73,2 Mrd. S, das Aufkommen an Krankenversicherungsbeiträgen belief sich auf 67,4 Mrd. S.

Die Beiträge der Gebietskörperschaften gehen deutlich über die direkten Zuschüsse hinaus. Sie bestehen unmittelbar in Einnahmenentfällen aufgrund der Nichtbesteuerung der Krankenversicherungsbeiträge und der (begrenzten) steuerlichen Absetzbarkeit von Beitragsleistungen an private Krankenversicherungen, weiters in Aufwendungen der Gebietskörperschaften für Spitalerhaltung und Gesetzgebung und Vollziehung im Gesundheitsbereich, sowie in den indirekten Zuschüssen zur Pensions- und Arbeitslosenversicherung, die wiederum Beiträge an die Krankenversicherungsanstalten leisten.

Die Umverteilungen zwischen den verschiedenen Krankenversicherungsträgern ist relativ gering, da alle Anstalten (mit Ausnahme jener der Bauern) weitgehend ausgeglichen haushalten. Zu geringfügigen Transfers zwischen den Krankenversicherungsträgern kommt es über deren Ausgleichsfonds, der aus Beiträgen der einzelnen Träger gespeist wird und den Krankenanstaltenausgleichs-

fonds, wobei Überweisungen an diesen allerdings als Aufwand zur Krankenanstaltenfinanzierung gewertet werden.

5.3.2 Umverteilungseffekte der Gesundheitsausgaben

Die wesentlichen Umverteilungsströme finden daher innerhalb der einzelnen Krankenversicherungen und zwischen den Versicherten und Leistungsempfängern statt. Das Gesundheitssystem verteilt somit primär horizontal zwischen den Gesunden und den Kranken um. Die folgende Darstellung der Umverteilungswirkungen des Gesundheitssystems bezieht sich auf das Jahr 1991 und die Leistungen der Krankenversicherungsträger. Die Struktur der Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen folgt grundsätzlich den Mikrozensus-Ergebnissen der Verteilungsstudie des Jahres 1987 (vgl. Guger, 1987 und Mitter, 1985). Darüber hinaus wurden in jenen Bereichen, in denen rezentere Informationen über die sozioökonomische Struktur der Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen vorliegen, entsprechende Anpassungen vorgenommen. Dies betrifft insbesondere die Struktur der Spitalsaufenthalte und die Inanspruchnahme von Heilbehelfen und Zahnersätzen. Neuere Gesundheitsleistungen (etwa wahlärztliche Hilfe durch Psychologen und Psychotherapeuten) wurden entsprechend berücksichtigt. Entwicklungen von Inanspruchnahme und Kosten verschiedener Gesundheitsleistungen wurden entsprechend den Informationen aus den Statistiken des Hauptverbandes der Sozialversicherungsträger verarbeitet.

Es zeigt sich, daß die Gesundheitsausgaben primär eine enge Korrelation mit dem Alter aufweisen. Bei Kindern, Schülern und Studierenden fallen nur etwa die Hälfte der durchschnittlichen Gesundheitskosten pro Person und Jahr an. Innerhalb der Berufstätigen steigen die Gesundheitskosten von etwa 6.500 S pro Jahr (bis zu einem Alter von 20 Jahren) auf 13.000 S (über 50) an. Zwischen verschiedenen Gruppen von Berufstätigen unterscheiden sich die Gesundheitsausgaben nicht besonders stark. Pensionisten und Pensionistinnen weisen die höchsten Gesundheitsaufwendungen auf (17.500 S bzw. 14.500 S). Dies ist vor allem auf die erheblich höhere Zahl von Arztbesuchen und die überproportionale Zahl von Krankenhausaufenthalten zurückzuführen. Mehr als die Hälfte der 16,4 Mill. Spitalstage entfallen auf Pensionisten. Frauen weisen – auch bei Außerachtlassung der direkten Mutterschaftsleistungen – höhere Gesundheitskosten als Männer auf. Dies geht vor allem auf die deutlich höhere Zahl von Arztbesuchen im Alter von 20 bis 50 und die höhere Lebenserwartung von Frauen zurück.

Betrachtet man die Gesundheitsausgaben auf Haushaltsebene bei unselbständig Beschäftigten nach Einkommensgruppen, so zeigen sich folgende Ergebnisse. Der Anteil an den gesamten Gesundheitsausgaben steigt insbesondere aufgrund der Haushaltsgrößen kontinuierlich mit höherem Haushaltseinkommen. Auf das unterste Dezil entfallen nur 6,4% (3,9 Mrd. S) der gesamten Gesundheitsleistungen, das entspricht Ausgaben von 15.500 S pro Haushalt. Demgegenüber kommen dem obersten Dezil 13,6% (8,3 Mrd. S) oder 33.400 S zugute. Diese Verteilung ist primär auf die unterschiedliche Haushaltsgröße je Dezil zurückzuführen. Ein Haushalt im obersten Dezil umfaßt durchschnittlich 3,51 Personen, während in den beiden untersten Dezilen durchschnittlich nur 1,35 Personen pro Haushalt leben. Die Gesundheitsausgaben pro Kopf sind demnach im 2. Dezil, das am stärksten mit Pensionisten besetzt ist, am höchsten (13.000 S) und nehmen kontinuierlich bis ins höchste Dezil (9.200 S) ab. Ein ähnliches Bild ergibt sich auch in einer disaggregierteren Betrachtungsweise für die Kosten von Arztbesuchen und Krankenhausaufenthalten. Sie

sind im 2. Dezil am höchsten (3.740 S bzw. 5.500 S pro Person) und nehmen bis ins oberste Dezil merklich ab (2.460 S bzw. 2.660 S).

In der Betrachtung nach Einkommensdritteln entfallen auf das unterste Drittel 18.600 S Gesundheitsleistungen je Haushalt (10.960 S je Person). Das sind 25,5% aller Gesundheitsausgaben (15,7 Mrd. S). Dem mittleren Drittel kommen 34% (20,9 Mrd. S) der Gesundheitsausgaben zugute, auf einen Haushalt entfallen 25.370 S (9.450 S pro Person). Im obersten Drittel fallen 40,5% (24,8 Mrd. S) der Ausgaben an. Das sind 29.800 S pro Haushalt und 8.940 S pro Person. Die Haushalte in den oberen Haushaltseinkommensbereichen profitieren damit überproportional von den Gesundheitsausgaben. Die hohe Personenzahl pro Haushalt in den oberen Einkommensbereichen bewirkt allerdings, daß die Ausgaben pro Kopf über die Einkommensdrittel abnehmen. Ein voreiliger Schluß könnte auf starke Umverteilungswirkungen des Gesundheitssystems zugunsten der oberen Einkommensschichten hinauslaufen. Betrachtet man allerdings den Anteil der Gesundheitsausgaben am Haushaltseinkommen, so zeigt sich, daß im untersten Dezil die Gesundheitsausgaben 29% des Haushaltseinkommens ausmachen. Auch für das 2. und 3. Dezil liegt der entsprechende Anteil noch über 10%, er sinkt aber bis ins 10. Dezil auf 3½%. Im untersten Drittel der Haushaltseinkommen machen die Gesundheitsausgaben knapp 14% des Haushaltseinkommens aus, im mittleren Drittel 8% und im obersten Drittel gut 4%.

Deutlicher werden die positiven Umverteilungswirkungen des Gesundheitssystems bei einer Betrachtung der Nettoposition der Haushalte. Das unterste Einkommensdrittel leistet Krankenversicherungsbeiträge in der Höhe von 7,25 Mrd. S und bezieht Gesundheitsleistungen von 15,7 Mrd. S. Im mittleren Drittel ist die Nettoposition ausgewogen (Beitragsteilungen und Gesundheitsausgaben jeweils 20,9 Mrd. S). Auf das oberste Einkommensdrittel entfallen 37,1 Mrd. S an Beitragszahlungen, aber nur 24,8 Mrd. S an Gesundheitsleistungen. Die positiven Verteilungswirkungen der Krankenversicherungsbeiträge werden durch die beitragsfreie Mitversicherung von Familienangehörigen gedämpft. Der Leistungsaufwand für Mitversicherte betrug 1991 etwa 14 Mrd. S. Im untersten Einkommensdrittel beträgt die Zahl der beitragsfrei Mitversicherten pro Haushalt durchschnittlich 0,55, im mittleren Drittel 1,00 und im obersten Drittel 1,09. Die Haushalte im untersten Einkommensdrittel nehmen also in relativ geringem Ausmaß Gesundheitsleistungen in Anspruch, ohne dafür einkommensabhängige Beiträge zu leisten.

Die öffentlichen Gesundheitsausgaben kommen in relativ hohem Ausmaß den Haushalten in den oberen Einkommensschichten zugute. Diese Entwicklung wird durch die Krankenversicherungsbeiträge relativiert, die ebenfalls zu einem hohen Teil von den Haushalten in den oberen Einkommensschichten getragen werden. Neben den positiven Verteilungswirkungen der Krankenversicherungsbeiträge erfolgt auch auf der Ausgabenseite eine Umverteilung, indem die Gesundheitsausgaben in Haushalten aus den unteren Einkommensschichten einen außerordentlich hohen Anteil am Haushaltseinkommen ausmachen. In der ökonomischen Debatte zur Finanzierung steigender Gesundheitsausgaben werden die Instrumentarien der Beiträge und Selbstbehalte diskutiert. Die Krankenversicherungsbeiträge weisen grundsätzlich positive Verteilungswirkungen zwischen den Einkommensgruppen auf. Dies wird durch die Höchstbeitragsgrenze und den höheren Krankenversicherungsbeitrag für Arbeiter relativiert. Selbstbehalte belasten – je nach Ausgestaltung – die unteren Einkommensschichten stärker.

Das relativ hohe Ausmaß an Gesundheitsleistungen, das den Haushalten in den oberen Einkommensschichten zugutekommt, könnte demnach unmittelbar eher über eine Aufhebung der Höchstbeitragsgrenze im Bereich der Krankenversicherung und eine Angleichung der Beitragssätze zwischen Arbeitern und Angestellten korrigiert werden. Diese Vorgangsweise würde auch dem Leistungsfähigkeitsprinzip in der Aufbringung öffentlicher Mittel besser entsprechen. Auch Maßnahmen, die die Kosten der beitragsfreien Mitversicherung eindämmen, würden wahrscheinlich tendenziell positive Verteilungswirkungen aufweisen. Das Instrument der Selbstbehalte ist unter Verteilungspolitischen Gesichtspunkten eher skeptisch zu bewerten. Es würde die unteren Einkommensbereiche, bei denen die Gesundheitsausgaben einen überdurchschnittlich hohen Anteil am Haushaltseinkommen ausmachen, besonders hart treffen. Allerdings wäre die konkrete Ausgestaltung von Selbstbehalten (soziale Staffelung etc.) unter Verteilungspolitischen Gesichtspunkten zu diskutieren. Selbstbehalten kommt allenfalls eine stärker allokativen Wirkung zu. Allokativen Fragestellungen kommt aufgrund des raschen Wachstums der öffentlichen Gesundheitsausgaben besondere Bedeutung zu. Die öffentliche Gesundheitspolitik wird sich in Zukunft daher in hohem Ausmaß mit dieser Problematik beschäftigen. Die Ergebnisse der Verteilungsanalysen dieses Abschnittes sollen jedoch dazu Anlaß geben, bei Reformen, die auf die Verbesserung der Effizienz des Gesundheitssystems abstellen, distributive Gesichtspunkte nicht zu vernachlässigen.

Übersicht 5.3.1: Gesundheitsausgaben nach Einkommensschichten

5.3.3 Literaturhinweise

Guger, A. (Koordination), Umverteilung durch öffentliche Haushalte in Österreich, WIFO-Gutachten, 1987.

Mitter, P., Umverteilungswirkungen des öffentlichen Sektors – Bereich Gesundheitswesen, Endbericht, Institut für Höhere Studien, 1985.

Gesundheitsausgaben der Krankenversicherungen nach Einkommensschichten 1991

Alle nicht-selbständigen Haushalte
(inklusive Pensionisten- und Arbeitslosenhaushalte)

Dezile	insgesamt ohne Mutter- schutz	Mutterschutz in Schilling pro Kopf	Arztaus- gaben	Kranken- haus- kosten	Gesundheitsausgaben insgesamt je Haushalt im Jahr in S	Gesundheitsausgaben insgesamt		Krankenversicherungs- beitrag pro Kopf in S	III-46 der Beilagen XX. GP - Bericht - 02 Hauptdokument (gescanntes Original)
						in Mill. S	Anteil in %		
1. Dezil	10.447	730	3.164	3.989	15.458	3.935	6,4	28,9	2.584 910
2. Dezil	12.761	235	3.739	5.506	17.968	4.747	7,7	13,4	4.783 1.747
3. Dezil	10.416	784	2.994	3.980	21.023	4.842	7,9	11,0	7.318 3.164
4. Dezil	10.028	882	2.842	3.745	23.830	5.942	9,7	9,8	8.599 4.684
5. Dezil	9.515	925	2.707	3.361	24.542	6.151	10,0	8,3	10.108 5.955
6. Dezil	9.352	876	2.643	3.205	26.021	6.486	10,6	7,4	11.169 7.082
7. Dezil	8.907	553	2.515	2.822	26.668	6.615	10,8	6,3	12.286 8.592
8. Dezil	8.994	404	2.509	2.812	27.606	6.943	11,3	5,3	13.155 9.719
9. Dezil	8.925	309	2.482	2.719	29.609	7.339	12,0	4,6	14.230 11.311
10. Dezil	8.940	275	2.458	2.660	33.388	8.313	13,6	3,5	15.781 14.237
Quartile									
1. Quartil	11.400	491	3.373	4.603	17.219	10.785	17,6	15,9	4.445 4.032
2. Quartil	9.859	917	2.803	3.618	23.819	14.832	24,2	9,3	9.013 12.407
3. Quartil	9.121	645	2.569	2.984	26.434	16.521	26,9	6,5	12.037 20.368
4. Quartil	8.920	310	2.470	2.693	30.890	19.173	31,3	4,1	14.734 30.603
Dritteln									
1. Drittel	10.966	651	3.208	4.339	18.621	15.668	25,6	13,7	5.559 7.496
2. Drittel	9.447	833	2.676	3.278	25.369	20.861	34,0	7,7	10.636 21.578
3. Drittel	8.941	326	2.482	2.727	29.835	24.792	40,4	4,4	14.345 38.378
Summe	9.562	569	2.709	3.271	24.577	61.313	100,0	6,5	11.136 67.400
keine Einkommens- angabe Selbstbehalte						9.741			
						2.200			
Insgesamt						73.254			

5.4 Das Bildungssystem (Alois Guger)

Die Erziehung wird in Österreich auf allen Ebenen als Aufgabe des Staates gesehen. Das private Schulwesen hat wenig Bedeutung, außerdem wird der größte Teil der Kosten für die Privatschulen von der öffentlichen Hand getragen. Nur im Vorschulbereich und in der Berufsaus- und -weiterbildung kommt dem privaten Sektor größere Bedeutung zu. Die gesamte universitäre Ausbildung wird vom öffentlichen Sektor bestritten.

5.4.1 Die Verteilungswirkungen des öffentlichen Schulsystems

5.4.1.1 Umfang und Struktur der Schulausgaben

Die Gesamtausgaben der öffentlichen Hand für das Schulwesen sind aufgrund unterschiedlicher Zuständigkeiten zwischen den Gebietskörperschaften und entsprechender Transfers nicht ohne weiteres zu bestimmen. Die vorliegende Arbeit stützt sich daher auf die ausführliche Analyse der Finanzierung des Schulwesens in Österreich von Lassnig – Pechar – Riedel (1994), die die öffentlichen Ausgaben nach Gebietskörperschaften und Schultypen detailliert darstellen. Auf der Basis der dort aufbereiteten Daten wurden die Ausgaben je Schüler nach Schultyp jedem Kind in der entsprechenden Altersgruppe zugerechnet und aufgrund der Mikrozensusdaten nach der sozialen Stellung sowie der Einkommensschicht des Haushaltvorstandes ausgewertet.

In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung wurden danach 1991 von Bund, Ländern und Gemeinden rund 67 Mrd. S für das Schulsystem ausgegeben. Nach Schulkategorien entfielen davon rund 35 Mrd. S oder 52% auf die Pflichtschulen und rund 20 Mrd. S oder 30% auf die Höheren Schulen, die restlichen 12 Mrd. S waren keinem der Schultypen eindeutig zurechenbar.

Die Ausgaben setzen sich aus den Bau- und Investitionskosten, dem laufenden Sachaufwand und den Personalkosten zusammen. Mit rund 70% der Ausgaben bildet der Personalaufwand nicht nur die mit Abstand wichtigste Kostenkategorie, sondern auch jene, die am raschesten wächst. Während zwischen 1980 und 1992 die übrigen Ausgaben zusammen real um 7% gewachsen sind, nahm der Personalaufwand um 35% zu.

Die Ausgaben pro Schüler betragen 1991 für die Allgemeinbildenden Pflichtschulen rund 57.000 S, für die Berufsbildenden Pflichtschulen rund 39.000 S, für die Allgemeinbildenden Höheren Schulen etwas unter 70.000 S und für die Berufsbildenden Mittleren und Höheren Schulen gut 73.000 S. Entsprechend den Proportionen der Schüler in den einzelnen Altersgruppen wurden daraus für die sechs- bis neunjährigen Schüler Schulausgaben je Schüler von 50.000 S geschätzt, für die zehn- bis vierzehnjährigen 59.000 S und für die Oberstufe gut 70.000 S. Den Besetzungs- zahlen im Mikrozensus vom September 1991 entsprechend errechnen sich daraus Schulausgaben von rund 59 Mrd. S für das Jahr 1991, die auf die verschiedenen sozialen Gruppen und Einkommensschichten aufgeteilt wurden.

5.4.1.2 Die Verteilung der Schulausgaben nach der sozialen Stellung

Die Schulausgaben verteilen sich im großen und ganzen so wie die Schüler. Allerdings sind die Schülerzahlen abhängig von der Kinderzahl und der Schulbesuchsdauer nach sozialen Gruppen deutlich differenziert. Bauern- und Arbeiterfamilien haben etwa überdurchschnittliche Geburtenraten; ihre Kinder nehmen aber Bildungseinrichtungen am kürzesten in Anspruch, Kinder aus freiberuflichen, gewerblichen oder Beamtenhaushalten weisen relativ lange Schulbesuchszeiten auf.

Von den 59 Mrd. S Schulausgaben des Jahres 1991, die in dieser Arbeit Schülern zugerechnet werden konnten, entfielen **16,7% auf die 8½% Selbständigenhaushalte und 73,3% auf die Haushalte der unselbständig Erwerbstätigen**. Der Rest verteilt sich auf die übrigen Haushalte (wie Pensionisten, Arbeitslose, nicht-berufstätige Hausfrauen), in denen weniger Schüler leben.

Übersicht 5.4.1: Schulausgaben nach der sozialen Stellung des Haushaltvorstandes

Obwohl die Schulausgaben nach Schultyp deutlich variieren, streuen die durchschnittlichen Ausgaben je Schüler in den einzelnen sozialen Gruppen nur geringfügig um den Mittelwert von 58.400 S. Am höchsten sind die Schulausgaben je Schüler in den Studentenhaushalten, wo auch Höhere Schüler als Haushaltvorstände zu finden sind, und in den Haushalten der Gewerbetreibenden; in den Arbeiter-, Arbeitslosen- und Bauernhaushalten sind sie dagegen am niedrigsten.

Im Durchschnitt betrug 1991 der Schulaufwand je Haushalt fast 20.000 S und je Haushalt mit Schülern 77.000 S. In den Selbständigenhaushalten sind die Schülerzahlen überdurchschnittlich, außerdem besuchen die Kinder der Gewerbetreibenden und der Freiberufler in stärkerem Maße weiterführenden Schulen, daher war mit 88.000 S der Aufwand pro Haushalt deutlich über dem Durchschnitt. Die Ausgaben je Unselbständigehaushalt mit Schülern liegen im Durchschnitt; mit 82.600 S sind die Ausgaben je Beamtenhaushalt etwas höher und jene je Arbeiter mit 73.500 S etwas niedriger.

5.4.1.3 Die Verteilung der Schulausgaben nach Einkommensschichten

Die Schulausgaben für alle nicht-selbständigen Haushalte, also die Haushalte der unselbständig Beschäftigten, der Pensionisten, der Arbeitslosen, der nicht-berufstätigen Hausfrauen, Studenten und Karezurlauberinnen mit Schülern, betrugen 1991 rund 50 Mrd. S. Über alle Haushalte betrachtet flossen **70% dieser Mittel in die obere Hälfte der Einkommenshierarchie**; allein in das obere Drittel fast die Hälfte, ins untere weniger als 10%. Die Verteilung der Schulausgaben entsprach damit jener zu Beginn der siebziger Jahre.

Übersicht 5.4.2: Schulausgaben nach Einkommensschichten

Da die Aufwendungen je Schüler nach Einkommensschichten nur wenig streuen – für die Kinder der unteren zwei Drittel der Verteilung wurden je Kind 57.500 S aufgewendet und für die im oberen Drittel 59.200 S – entspricht die Verteilung ungefähr jener der Schüler.

Die Aufwendungen je Haushalt mit Schülern sind dagegen in den unteren Einkommensschichten höher als in den oberen. Sie waren im untersten Dezil mit 85.000 S am höchsten; hier finden sich mehrheitlich Studenten- und auch Schülerhaushalte, in denen mehr als die Hälfte der Schüler aus

Übersicht 5.4.1

Schulausgaben nach der sozialen Stellung des Haushaltvorstandes 1991

	Haushalte mit Schülern	Schüler	Jährliche Schulausgaben			
			je Schüler in S	insgesamt in Mill. S	je Haushalt	je Haushalt mit Schülern in S
Selbständige und mithelfende Personen	111.870	167.596	58.994	9.887	39.155	88.381
Land- und Forstwirtschaft	46.937	74.489	57.856	4.310	46.482	91.817
Gewerbe	51.735	73.422	60.241	4.423	35.674	85.494
Freie Berufe	13.198	19.686	58.651	1.155	32.242	87.483
Unselbständig Beschäftigte	563.597	745.751	58.123	43.345	29.382	76.908
Angestellte	179.050	239.906	58.512	14.037	25.379	78.399
Beamte	114.186	160.448	58.768	9.429	34.816	82.578
Arbeiter	270.361	345.397	57.553	19.879	30.523	73.526
Pensionisten	41.421	53.184	59.523	3.166	2.866	76.427
Arbeitslose	14.499	18.159	57.736	1.048	20.992	72.310
Nichtberufstätige Hausfrauen	15.323	18.114	59.309	1.074	22.386	70.112
Studenten, Schüler	3.209	4.150	68.698	285	6.839	88.843
Sonstige erhaltene Personen	1.937	2.201	59.720	131	19.642	67.859
Karenzurlauberinnen und Präsenzdiener	2.648	3.979	53.996	215	17.414	81.137
Summe insgesamt	754.504	1.013.134	58.386	59.153	19.778	78.400

Quelle: ÖSTAT: Mikrozensus; WIFO.

Schulausgaben nach Einkommensschichten 1991

Alle nichtselbständigen Haushalte
(inklusive Pensionisten- und Arbeitslosenhaushalte)

Brutto-Haushalteinkommen	Haushalte mit Schülern	Schüler	je Schüler in S	insgesamt in Mill. S	Anteile in %	Jährliche Schulausgaben kumulierte Anteile in %	je Haushalt in S	je Haushalt mit Schülern in S	in % des Nettoeinkommens
1. Dezil	22.029	31.736	59.199	1.879	4,2	4,2	7.380	85.285	85,8
2. Dezil	13.269	18.610	57.028	1.061	2,4	6,5	4.017	79.983	57,9
3. Dezil	31.707	46.846	57.082	2.674	6,0	12,5	11.611	84.337	48,5
4. Dezil	44.746	58.647	56.656	3.323	7,4	19,9	13.325	74.257	35,8
5. Dezil	61.803	83.183	56.955	4.738	10,5	30,4	18.903	76.658	31,2
6. Dezil	72.568	97.614	57.714	5.634	12,5	43,0	22.601	77.633	27,3
7. Dezil	85.476	114.761	58.419	6.704	14,9	57,9	27.027	78.434	23,7
8. Dezil	85.103	108.308	58.958	6.386	14,2	72,1	25.390	75.034	18,7
9. Dezil	88.479	105.005	58.310	6.123	13,6	85,7	24.702	69.201	14,3
10. Dezil	93.123	106.108	60.416	6.411	14,3	100,0	25.748	68.840	10,0
1. Quartil	48.880	69.710	58.213	4.058	9,0	9,0	6.479	83.020	65,0
2. Quartil	124.674	169.312	56.797	9.616	21,4	30,4	15.443	77.132	34,6
3. Quartil	196.746	262.516	58.309	15.307	34,1	64,5	24.492	77.801	24,0
4. Quartil	228.003	269.280	59.232	15.950	35,5	100,0	25.698	69.955	12,7
1. Drittel	85.379	122.298	57.516	7.034	15,7	15,7	8.360	82.387	53,6
2. Drittel	215.979	286.683	57.450	16.470	36,7	52,3	20.029	76.257	27,8
3. Drittel	296.945	361.837	59.219	21.428	47,7	100,0	25.786	72.160	14,2
Summe	598.303	770.818	58291	44.931	100,0		18.011	75.098	20,1
keine Einkommensangabe	57.448	74.719	57.999	4.334	9,6		17.817	75.436	
Insgesamt	655.751	845.537	58.265	49.265	109,6		17.993	75.128	

Quelle: ÖSTAT: Mikrozensus; Lassnig, Pechar, Riedel (1994); WIFO.

dem 1. Dezil leben. Im obersten Dezil wurden mit 69.000 S die niedrigsten Schulausgaben in Anspruch genommen, der Durchschnittswert lag bei 75.000 S.

Obwohl also die Kosten pro Schüler in den mittleren und höheren Schulen höher sind als in den Pflichtschulen, sind die öffentlichen Ausgaben je Haushalt in den oberen Einkommensschichten, wo der Anteil der älteren Kinder größer ist, geringer. Die Gründe liegen einerseits in der niedrigeren Kinderzahl im oberen Drittel und andererseits nimmt mit steigendem Einkommen der Anteil der Studenten an den Kindern zu, die im nächsten Abschnitt behandelt werden.

Die Schulausgaben je schülerbetreuendem Haushalt nehmen in Relation zum Einkommen in den oberen Einkommensschichten ab. Im untersten Drittel belaufen sie sich auf über 50% des Nettoeinkommens, im mittleren Drittel auf schwach 30% und im obersten auf 14%.

Entscheidend für die Einschätzung der Progressionswirkung ist aber die Betrachtung über alle Haushalte: Danach steigen die Schulausgaben von 6.500 S oder 5% im 1. Quartil auf 27.000 S oder 8% im 7. Dezil an und sinken dann auf 4,6% (25.700 S) im obersten Quartil.

Die Schulausgaben wirken also in den ersten drei Quartilen regressiv und darüber progressiv.

5.4.2 Die Verteilungswirkungen der Universitätsausbildung

Die Universitätsausbildung ist vollständig in öffentlicher Hand und in der ausschließlichen Kompetenz des Bundes. Dieser Abschnitt kann sich auf eine frühere Arbeit des Instituts stützen, in der die "Verteilungswirkungen der gebührenfreien Universitätsausbildung" (Guger, 1994) untersucht wurden.

5.4.2.1 Die Verteilung der Hochschulausgaben nach der sozialen Stellung des Haushaltvorstandes

Die Aufwendungen des Bundes für Universitäten, Bibliotheken, Kunsthochschulen und Pädagogische Akademien beliefen sich 1991 auf 19,1 Mrd. S. Sie setzten sich aus 8,8 Mrd. S Personalaufwand, 8 Mrd. S andere laufende Aufwendungen und 2,3 Mrd. S Investitionsausgaben zusammen.

Da nähere Informationen über die Studienrichtungen der Studenten aus den verschiedenen sozialen Gruppen und Einkommensschichten fehlen, wurde von einem einheitlichen Pro-Kopf-Aufwand ausgegangen. Der Mikrozensus September 1991 weist rund 182.500 Studenten aus, die Hochschulausgaben pro Studenten beliefen sich damit auf rund 105.000 S.

Die Verteilung der Aufwendungen entspricht damit der Verteilung der Studenten. Da Studentenhaushalte in der Definition des Mikrozensus in der Regel ökonomisch von ihren Eltern abhängig sind, wurden diese Studenten auf Basis einer Fessel+GfK Erhebung des Bundesministerium für Wirtschaft und Forschung ihren Elternhaushalten zugerechnet.

Aufgrund der hohen Studentendichte in den Selbständigenhaushalten kommt diesen ein überproportionaler Teil der Hochschulausgaben zugute: **In den 8,6% Selbständigenhaushalten leben**

fast 20% der Studenten. Diese konzentrieren sich vor allem auf die Haushalte der freiberuflich Tätigen und die Gewerbetreibenden, wo die Studentendichte mit 286 bzw. 157 Studenten pro 1000 Haushalten ein Vielfaches des Durchschnitts von 62 bildet; mit 56 liegt dagegen die Studentendichte der Bauern deutlich darunter.

Der Anteil der Haushalte der unselbständigen Erwerbstätigen liegt bei 50% aller nicht-selbständigen Haushalte, da dort 62% der Studenten leben, kommen ihnen nach der verwendeten Methode 62% des Hochschulaufwandes zugute. Der Rest entfällt auf Pensionisten-, Arbeitslosenhaushalte und Sonstige. Die Haushalte der unselbständigen Erwerbstätigen weisen eine Studentendichte von 77 pro 1.000 Haushalte aus; dieser Wert wird vor allem durch die niedrigen Studentenzahlen (26) der Arbeiterhaushalte gedrückt. In den Beamtenhaushalten leben 124 und in den Angestelltenhaushalten 112 Studenten je 1.000 Haushalte; von den Unselbständigen erreichen nur die Beamten (182) und Angestellten (168) mit höherer Tätigkeit Werte, die denen der nicht-landwirtschaftliche Selbständigen entsprechen.

Da aus Datengründen von der vereinfachenden Annahme einheitlicher Kosten für alle Studenten ausgegangen wurde, variieren die Ausgaben je Haushalt proportional mit der Anzahl der Studenten je Haushalt: Im Durchschnitt gab damit die öffentliche Hand pro Haushalt 6.500 S für die Hochschulausbildung aus. Während aber im Durchschnitt auf einen Arbeiterhaushalt weniger als 3.000 S oder einen Bauernhaushalt knapp 6.000 S entfielen, kamen auf freiberuflich tätige Haushalte durch die höhere Inanspruchnahme des Systems 30.000 S und Gewerbetreibende 16.000 S. Im Durchschnitt beanspruchten die Unselbständigen 8.000 S; Beamte 13.000 S und Angestellte etwas unter 12.000 S.

Tatsächlich begünstigt waren natürlich nur Haushalte, in denen Studenten leben; sie beanspruchten 1991 im Durchschnitt mit rund 164.000 S das Wissenschaftsbudget. Auch diese Ausgaben variieren deutlich zwischen den sozialen Gruppen und zwar in die gleiche Richtung wie über alle Haushalte; d. h., daß in den sozialen Gruppen, in denen der Anteil der Haushalte mit Studenten hoch ist, auch die durchschnittliche Studentenzahl je Haushalt überdurchschnittlich ist und umgekehrt. Die Ausgaben je freiberuflichem Haushalt mit Studenten betragen etwa 220.000 S, im entsprechenden Arbeiterhaushalt bei 150.000 S.

Alleine aus der Verteilung der Mittel nach der sozialen Stellung des Haushaltvorstandes wird deutlich, daß ein überproportionaler Teil der Ausgaben für höhere Bildung in Haushalte mit höherem Einkommen fließt. In der Gruppe der Selbständigen kommen den Gewerbetreibenden und freiberuflich Tätigen mit weitaus höheren Einkommen als die Bauern drei- bis viermal soviel Mittel aus dem Hochschulbudget zugute als den Bauern. Ein ähnliches Bild ergibt sich auch innerhalb der Unselbständigen: Angestellten- und Beamtenhaushalte erhalten fast viermal soviel als Arbeiterhaushalte. Die Medianeinkommen der Arbeiter liegen aber 20% unter jenen der Angestellten und 25% unter den Beamteinkommen.

Übersicht 5.4.3: Die Verteilung der Hochschulausgaben nach der sozialen Stellung des Haushaltvorstandes

Übersicht 5.4.3

**Die Verteilung der Hochschulausgaben 1991
nach der sozialen Stellung des Haushaltvorstandes**

	Haushalte mit Studenten	Studenten	Jährliche Hochschulausgaben		
			insgesamt in Mill. S	je Haushalt in S	je Haushalt mit Student in S
Selbständige und mithelfende Personen	19.299	34.974	3.668	14.508	190.069
Land- und Forstwirtschaft	3.269	5.224	548	5.909	167.606
Gewerbe	11.110	19.425	2.037	16.420	183.378
Freie Berufe	4.920	10.325	1.083	30.040	220.103
Unselbständig Beschäftigte	68.005	113.857	11.942	8.027	175.598
Angestellte	37.251	62.851	6.592	11.733	176.960
Beamte	18.714	33.752	3.540	13.032	189.162
Arbeiter	12.040	17.254	1.809	2.767	150.249
Pensionisten	26.084	29.274	3.070	2.780	117.709
Arbeitslose	1.582	1.869	196	3.825	123.909
Nichtberufstätige Hausfrauen und sonstige Personen	2.031	2.488	261	4.783	128.482
Summe insgesamt	117.001	182.462	19.137	6.485	163.563

Quelle: ÖSTAT: Mikrozensus; WIFO.

5.4.2.2 Die Verteilung der Hochschulausgaben nach Einkommensschichten

Für die nicht-selbständigen Haushalte liegen auch Einkommensangaben vor; danach zeigt sich, daß **auf die untere Hälfte der Verteilung nur ein Viertel der Studenten entfallen, allein im obersten Viertel leben fast die Hälfte und im obersten Dezil fast ein Viertel der Studenten**. Das höhere Bildungsangebot wird also überwiegend von den Haushalten mit relativ hohem Einkommen genutzt.

In dieser Verteilung der Studenten nach Einkommensgruppen spiegelt sich in mehrfacher Hinsicht die Altersstruktur: Einerseits sind in Haushalten mit erwachsenen Kindern mehrere Einkommensbezieher stärker vertreten, und andererseits kommt natürlich, da es sich vorwiegend um Beamten und Angestelltenhaushalte handelt, das Senioritätsprinzip der Entlohnung voll zum Tragen.

Die Studentenzahlen je Haushalt steigen mit der Einkommenshöhe und damit auch die staatlichen Aufwendungen aus dem Hochschulbudget. In das **untere Drittel der Einkommenshierarchie flossen 1991 14% der Ausgaben** oder 2.400 S je Haushalt, ins mittlere Drittel gut 30% oder 5.400 S und ins **obere Drittel 55%** oder 9.500 S je Haushalt. Im obersten Dezil mit fast ein Viertel des Aufwands betragen die Ausgaben je Haushalt 13.500 S. Die Ausgaben nahmen aber nicht nur in absoluter Höhe zu mit steigendem Einkommen sondern auch relativ: Im unteren Drittel kamen die Hochschulausgaben auf 1,6% des Nettoeinkommens, im mittleren 2% und im oberen 2,2%, wirken also nach der gängigen Definition der Progression eindeutig regressiv auf die Einkommensverteilung.

Beschränken wir die Analyse auf die Haushalte mit Studenten, da nur diesen die Aufwendungen direkt zugute kommen, so fielen 1991 pro Haushalt 160.000 S an Hochschulausgaben an, das waren 43% des Nettoeinkommens. Die Studentendichte in den Haushalten mit Studenten ist im mittleren Drittel am höchsten, daher betragen hier die Ausgaben 187.000 S. Im unteren Drittel liegen sie bei 132.000 S und im oberen bei 157.000 S. Obwohl die Beanspruchung in den unteren Einkommensbereichen deutlich geringer ist, haben hier die Ausgaben in Relation zum Einkommen größere Bedeutung. Bei den derzeitigen Kosten des Universitätssystems würde etwa die rein private Finanzierung im unteren Drittel der Verteilung 85% des Einkommens – im 1. Quartil 100% – im mittleren 68% und im obersten 30% in Anspruch nehmen.

Jede Einschätzung dieser Resultate muß berücksichtigen, daß die Selbständigenhaushalte in dieser Analyse nach Einkommensschichten nicht einbezogen sind. Die Selbständigenhaushalte (ohne Landwirtschaft) mit den höchsten Studentenzahlen zählen zu den oberen Einkommensschichten. Ihre Berücksichtigung würde eine deutlichere Umverteilung zu den oberen Einkommensschichten durch das gebührenfreie Hochschulangebot ergeben als die Analyse der unselbständigen Haushalte alleine.

Während nämlich nur 8,3% der unselbständig Beschäftigten mehr als die Höchstbeitragsgrundlage verdienen, liegen nach einer Sonderauswertung der Einkommenssteuerstatistik für den Sozialbericht rund 25% der Gewerbetreibenden und 50% der freiberuflich Tätigen – im Gesundheitsbereich (Ärzte) sogar ca. 80% – darüber.

Dazu kommt noch, daß die undifferenzierte Berücksichtigung der Studenten eine egalitärere Verteilung der Mittel ergeben dürfte. Geht man davon aus, daß Kinder von bestimmten Gruppen von Freiberuflern überdurchschnittlich relativ teurere Studien wie Medizin und technische Studienrichtungen absolvieren, so fließen auch je Student mehr Mittel in die oberen Einkommensschichten.

Relativ zur Bedeutung des gebührenfreien Studienangebots kommt den **Stipendien**, die nur den Beziehern niedriger Einkommen zugute kommen, für die Gesamtverteilung kaum nennenswertes Gewicht zu, obwohl die Bedeutung für den einzelnen Studenten nicht übersehen werden darf. Da sich die Studienförderung an der Bedürftigkeit orientiert, sind die Stipendien in den Bauern- und Arbeiterhaushalten am höchsten. In Summe wurden 1991 rund 720 Mill. S an Studienförderung ausbezahlt, das waren im Durchschnitt 3.900 S je Student, für Studenten aus Bauernhaushalten 15.800 S und aus Arbeiterhaushalten 7.400 S (Guger, 1994, S. 22).

Übersicht 5.4.4: Die Verteilung der Hochschulausgaben nach Einkommensschichten

5.4.3 Zusammenfassung

Erziehung und Bildung wird in Österreich auf allen Ebenen als vornehmliche Aufgabe des Staates gesehen. Das öffentliche Bildungsangebot bildet einen Realtransfer in Form eines kostenlosen Zugangs zu praktisch allen schulischen Einrichtungen. Wo dem privaten Schulwesen Bedeutung zukommt, wird der wichtigste Kostenbestandteil, der Personalaufwand, von der öffentlichen Hand getragen.

Im Jahre 1991 wurden vom Staat rund 67 Mrd. S für das Schulwesen und 19 Mrd. S für die Universitätsausbildung ausgegeben. Die Kosten je Schüler betrugen im Durchschnitt rund 60.000 S und je Student 105.000 S.

Kinderzahlen und Schulbesuchsdauer sind nach sozialen Gruppen und Einkommensschichten stark differenziert: Bauern und Arbeiter haben überdurchschnittliche Geburtenraten, nehmen aber Bildungseinrichtungen am kürzesten in Anspruch; die Kinder aus freiberuflichen und gewerblichen Haushalten sowie aus Beamten- und Angestelltenfamilien mit höherer Tätigkeit nutzen dagegen Bildungseinrichtungen, insbesondere Universitäten überdurchschnittlich. Von den 8½% Selbständigenhaushalten wurden daher 1991 rund 17% der Schul- und 20% der Hochschulausgaben beansprucht.

Im Durchschnitt kamen auf einen Haushalt 20.000 S Schulausgaben und 6.500 S Hochschulausgaben; die Selbständigen beanspruchten im Durchschnitt 40.000 S für die Schul- und 14.500 S (Bauern 6.000 S) für die Hochschulausbildung; die Unselbständigen 30.000 S für den Schul- und 8.000 S für den Hochschulbesuch.

Nach Einkommensschichten flossen 1991 über zwei Drittel der Schulausgaben und fast drei Viertel der Ausgaben für die Universitäten in die obere Hälfte der Einkommenshierarchie. Vor allem die Studenten sind stark in den obersten Einkommensstufen vertreten, so daß ein Viertel der Hochschulausgaben den obersten 10% der Einkommensverteilung zuzurechnen ist.

Der Schulaufwand je Haushalt beträgt im untersten Viertel 6.500 S, er steigt bis zum 7. Dezil auf 27.000 S oder 8% des Einkommens und geht dann auf 25.700 S oder 4½% im obersten Quartil

Die Verteilung der Hochschulausgaben nach Einkommensschichten 1991

Alle nichtselbständigen Haushalte
(inklusive Pensionisten- und Arbeitslosenhaushalte)

Brutto-Haushalteinkommen	Haushalte mit Studenten	Studenten	Jährliche Ausgaben für Universitätsausbildung					
			insgesamt in Mill. S	Anteile in %	kumulierte Anteile in %	je Haushalt in S	je Haushalt mit Studenten in S	in % des Nettoeinkommens
1. Dezil	4.241	4.974	522	3,6	3,6	2.050	123.019	123,7
2. Dezil	4.419	4.973	522	3,6	7,3	1.974	118.026	85,5
3. Dezil	4.609	6.722	705	4,9	12,2	3.061	152.960	87,9
4. Dezil	6.829	8.586	900	6,3	18,5	3.611	131.863	63,5
5. Dezil	6.892	9.916	1.040	7,3	25,7	4.150	150.902	61,4
6. Dezil	6.866	13.370	1.402	9,8	35,5	5.626	204.234	71,8
7. Dezil	9.804	15.629	1.639	11,4	47,0	6.608	167.194	50,5
8. Dezil	11.445	19.592	2.055	14,3	61,3	8.170	179.545	44,8
9. Dezil	13.413	20.862	2.188	15,3	76,6	8.828	163.129	33,8
10. Dezil	20.742	32.026	3.359	23,4	100,0	13.491	161.940	23,6
1. Quartil	11.206	13.646	1.431	10,0	10,0	2.285	127.716	100,0
2. Quartil	15.781	21.405	2.245	15,7	25,7	3.605	142.262	63,8
3. Quartil	21.812	36.249	3.802	26,5	52,2	6.083	174.300	53,8
4. Quartil	40.458	65.350	6.854	47,8	100,0	11.043	169.412	30,6
1. Drittelpunkt	15.275	19.172	2.011	14,0	14,0	2.390	131.641	85,6
2. Drittelpunkt	23.532	42.040	4.409	30,8	44,8	5.362	187.370	68,2
3. Drittelpunkt	50.451	75.439	7.912	55,2	100,0	9.522	156.829	30,8
Summe	89.260	136.650	14.332	100,0		5.745	160.566	42,9
keine Einkommensangabe	8.442	10.837	1.137	7,9		4.673	134.640	
Insgesamt	97.702	147.487	15.469	107,9		5.650	158.326	

Studentenhaushalte wurden den Haushalten der Eltern zugerechnet.

Quelle: ÖSTAT: Mikrozensus; WIFO.

zurück. Der Aufwand für Universitäten je Haushalt steigt dagegen nicht nur absolut von 2.400 S im ersten Drittel auf 9.500 S im oberen Drittel (13.500 S im obersten Dezil), sondern nimmt auch relativ zum Netto-Haushaltseinkommen von 1,6% im unteren Drittel auf 2,2% im oberen zu. Die Hochschulausgaben wirken damit eindeutig regressiv auf die Verteilung.

5.4.4 Literaturhinweise

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.), Bericht über die soziale Lage 1992, Wien, 1993, S. 189f.

Guger, A., Verteilungswirkungen der gebührenfreien Hochschulbildung in Österreich, WIFO-Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung, Wien, 1994.

Lassnig, L., Müller, K., Verteilungswirkungen des öffentlichen Sektors: Bereich Bildung, IHS-Studie im Auftrag des Bundesministerium für Finanzen, 1986.

Lassnig, L., Pechar, H., Riedel, M., Finanzielle Aspekte der Schulentwicklung, IHS-Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Unterricht und Kunst und des Bundesministeriums für Finanzen, Wien, 1994.

5.5 Verteilungsaspekte der Wohnbauförderung (Margarete Czerny)

5.5.1 Umfang der Wohnbauförderung

In Österreich wird der Wohnbau sowohl direkt als auch indirekt von der öffentlichen Hand gefördert. Für die direkte Förderung des Wohnbaus werden jährlich zweckgebundene Steuermittel zur Verfügung gestellt. Indirekt wird der Wohnbau durch Bausparprämien und Steuerverzichte unterstützt. Die direkten Wohnbauförderungsmittel werden vom Bund an die einzelnen Bundesländer überwiesen, der Großteil davon wird für die Objektförderung verwendet, nur ein geringer Teil für die Subjektförderung in Form von Wohnbeihilfen. Verteilungsaspekte spielten bisher bei der Wohnbauförderung eher eine untergeordnete Rolle.

Die direkte Wohnbauförderung wurde Ende der achtziger Jahre bzw. Anfang der neunziger Jahre neu gestaltet. Die einzelnen Bundesländer bekamen das Recht, eigene Wohnbauförderungsgesetze (Landesgesetze) zu beschließen ("Veränderung" der Wohnbauförderung). Zwischen 1989 und 1992 wurden in allen Bundesländern neue Wohnbauförderungsgesetze erlassen. Obwohl die Wohnbauförderungsgesetze in den verschiedenen Bundesländern sehr unterschiedlich sind, dominiert auch nach der Veränderung die Objektförderung. In einigen Bundesländern wurden verstärkt subjekt- bzw. einkommensabhängige Elemente in der Förderung berücksichtigt (z. B. in Niederösterreich).

Beinahe alle Wohnungen, die nach dem Zweiten Weltkrieg in Österreich erbaut wurden, wurden mit Hilfe staatlicher Förderungen errichtet. Anfang der neunziger Jahre stiegen – infolge forcierter Wohnbauförderungsprogramme – die geförderten Wohnungen deutlich an. 1992 wurden rund 98%, 1993 84% und 1994 90% der bewilligten Neubauwohnungen gefördert, Anfang der achtziger Jahren waren es über 76% (1982/83; siehe Übersicht 1).

Übersicht 5.5.1: Geförderte, bewilligte und fertiggestellte Wohnungen in Österreich

Insgesamt besteht die Wohnbauförderung in Österreich vor allem aus drei unterschiedlichen Arten von Förderungen:

- Erstens, die direkte Förderung nach den Wohnbauförderungsgesetzen.

Diese besteht im wesentlichen aus der Objektförderung und der Subjektförderung. Die Objektförderung besteht zu einem überwiegenden Teil aus öffentlichen Darlehen zu niedrigen Zinsen und langen Laufzeiten sowie Zinsen- und Annuitätenzuschüsse zu Bankendarlehen oder verlorenen Zuschüssen (Finanzierungsbeiträgen), die unmittelbar an den Bauherrn oder Bauträger (meist Genossenschaften oder gemeinnützige Bauvereinigungen) zur Errichtung bzw. Sanierung von Wohnungen bzw. Wohnhäusern vergeben werden. Zur Subjektförderung zählt im wesentlichen die Wohnbeihilfe. Daneben auch die Mietzinsbeihilfen und Mietbeihilfen der Stadt Wien, sie werden von den einzelnen Finanzämtern ausbezahlt. Gesetzliche Grundlage dafür ist das Einkommensteuergesetz, das Mietzinsbeihilfen für die niedrigsten Einkommensschichten vorsieht (bis 100.000 S Jahres-Nettoeinkommen pro Person). Sie werden für Alt-

Übersicht 5.5.1

**Geförderte, bewilligte und fertiggestellte Wohnungen
in Österreich**

Anzahl der Wohnungen

	Gefördert ¹	Anteil der geförderten an den bewilligten Neubauten in %	Bewilligt		Fertiggestellt	
			Insgesamt	davon Neubauten	Insgesamt	davon Neubauten
1981	24.448	59,2	45.097	41.292	51.038	47.345
1982	28.804	76,8	41.646	37.516	43.872	40.847
1983	28.269	76,5	41.596	36.958	39.055	35.918
1984	28.300	78,0	41.013	36.263	41.272	37.659
1985	29.631	96,9	35.470	30.568	41.153	37.317
1986	25.294	88,8	33.308	28.483	38.838	34.616
1987	25.911	85,4	35.664	30.356	38.494	34.289
1988	23.791	78,4	36.211	30.348	39.226	34.893
1989	31.607	98,9	37.759	31.946	37.947	32.858
1990	36.487	121,7 ²⁾	36.196	29.987	36.553	31.335
1991	36.002	104,6 ²⁾	42.007	34.414	40.372	34.312
1992	40.555	97,6	51.846	41.548	40.889	34.334
1993	40.386	83,7	58.316	48.231	43.449	35.494
1994	45.319	89,7	61.010	50.510	48.910	40.620

Quelle: Bundesministerium für Finanzen, ÖSTAT, WIFO, eigene Berechnungen.

1) Laut Förderungszusicherungen der Bundesländer.

2) Durch verstärkte Nachförderungen ist ein Anteil über 100% möglich.

mietwohnungen in Hauptmiete, vor allem bei außerordentlich hohen Mietzinsbelastungen wegen Instandhaltungsarbeiten gewährt.

- Zweitens, die Objektförderung über das Bauspardarlehen.
- Drittens, die steuerliche Subjektförderung, die die Absetzbarkeit der Annuitätenzahlungen als Sonderausgaben vorsieht.

Prinzipiell können alle Förderungsformen gleichzeitig in Anspruch genommen werden. Der größte Teil der staatlichen Wohnbauförderung bezieht sich auf die Förderung nach den Wohnbauförderungsgesetzen, insbesondere auf die direkte Wohnbauförderung. Rund 80% der gesamten Förderungsausgaben des Bundes werden für die Förderung nach den Wohnbauförderungsgesetzen vor allem für die direkte Objektförderung verwendet, ein geringerer Teil für die Subjektförderung in Form von Wohnbeihilfen bzw. Mietzinsbeihilfen (siehe Übersichten 2 und 3).

Übersicht 5.5.2: Transferzahlungen für den Wohnbau

Übersicht 5.5.3: Ausgaben für die Wohnbauförderung

Übersicht 5.5.4: Entwicklung der Ausgaben für Mietzinsbeihilfen und Mietbeihilfen

Die Bereitstellung der Wohnbauförderungsmittel vom Bund ist von den Steuereinnahmen abhängig. Jährlich werden rund 9,2% (vor 1988 rund 10,2%) der Lohn-, Einkommen-, Körperschafts- und Kapitalertragsteuer für die Wohnbaufinanzierung direkt an die Bundesländer überwiesen. Diese Mittel werden nach einem bestimmten Schlüssel (abhängig von den Volkszählungsdaten) auf die einzelnen Bundesländer verteilt. Vor allem spielt der Finanzausgleich, der die Verteilung der Steuermittel auf Länder und Gemeinden regelt, für das Funktionieren dieses Finanzierungssystems eine bedeutende Rolle. Zusätzlich zu den Steuermitteln wird jährlich der sogenannte Wohnbauförderungsbeitrag eingehoben. Dieser beträgt 1% der Löhne und Gehälter bis zur Höchstbeitragsgrundlage der Krankenversicherung und wird zur Hälfte von Arbeitnehmer und Arbeitgeber getragen. Im Zuge der Bemühungen um die Budgetkonsolidierung wird immer wieder zur Diskussion gestellt, ob der Wohnbauförderungsbeitrag weiterhin eingehoben werden soll. 1995 liegt der zweckgebundene Wohnbauförderungsbeitrag bei 5,8 Mrd. S.

Übersicht 5.5.5: Überweisungen des Bundes an die Länder zur Wohnbauförderung

1995 werden vom Bund rund 24 Mrd. S an Wohnbauförderungsmitteln den einzelnen Bundesländern überwiesen (siehe Übersicht 5). Das sind um 9,3% mehr als 1994. Neben den Bundesmitteln haben die einzelnen Bundesländer auch eigene Wohnbaufonds für zusätzliche Wohnbaumaßnahmen (wie Sonderwohnbauprogramme etc.) sowie Mittel aus Darlehensrückflüssen und Rücklagenauflösungen zur Verfügung. Inklusive der eigenen Mittel stehen den Bundesländern insgesamt 30 Mrd. S bis 35 Mrd. S (vorläufige Schätzung für 1995) für Wohnbauförderungsausgaben zur Verfügung.

Nach einem deutlichen Anstieg der Überweisungen des Bundes zur Wohnbauförderung in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre kam es 1988 zu einer Kürzung der zweckgebundenen Steuermittel für die Wohnbauförderung (von 10,2% auf 9,2%). Von 1990 bis 1993 stiegen die Überwei-

Übersicht 5.5.2

Transferzahlungen für den Wohnbau

	1983	1991	1993	1994
	in Mrd. S			
Ausgaben für die Wohnbauförderung ¹⁾	16,6	24,4	31,6	34,0
Mietzinsbeihilfe und Miebeihilfen ²⁾	0,2	0,2	0,2	0,2
Bausparprämien	2,8	2,1	2,8	2,9
Steuerverzichte ³⁾	3,8	4,3	4,5	4,6
Summe der Transferzahlungen im Wohnbau ⁴⁾	23,4	31,0	39,1	41,7
Öffentliche Transfers insgesamt lt. VGR ⁵⁾	240,6	384,2	463,3	492,9
Anteile der Wohnbautrafers in %	9,7	8,1	8,4	8,5

Q: Bundesministerium für Finanzen

- 1) Ausgaben lt. Jahresberichte der Bundesländer für die Förderung des Wohnbaues und der Wohnhaussanierung.
- 2) Für 1994 Schätzung
- 3) Schätzungen (lt. Einkommenssteuerstatistik und Lohnsteuerstatistik).
- 4) Landeswohnbaufonds nicht gesondert berücksichtigt.
- 5) Summe Sozialtransfers, Pensionszahlungen und sonstige laufende Transfers.
- 6) Vorläufige Schätzung.

Übersicht 5.5.3

Ausgaben für die Wohnbauförderung**(nach den Wohnbauförderungsgesetzen)**

	1983		1991		1993		1994	
	Mrd.S	Anteil in %						
Objektförderung¹⁾	15,2	91,6	22,8	93,4	29,9	94,6	32,2	94,7
davon:								
Neubauförderung Darlehen Annuitäten- und Zinsenzuschüsse inkl. verlorene Zuschüsse etc.	12,8	77,1	14,3	58,6	18,7	59,2	18,9	55,6
Sanierungsförderung (Ohne Wohnbeihilfe)			4,3	17,6	5,5	17,4	6,3	18,5
Subjektförderung²⁾ (Wohnbeihilfe)	1,4	8,4	1,6	6,6	1,7	5,4	1,8	5,3
Summe³⁾	16,6	100,0	24,4	100,0	31,6	100,0	34,0	100,0

Quelle: Bundesministerium für Finanzen.

1) Objekt- und Subjektförderung lt. Ausgaben für die Förderung und des Wohnbaues
und der Wohnhaussanierung der Bundesländer; 1983 inkl. Sanierungsförderung.

2) Wohnbeihilfen für Neubau und Sanierung.

3) Ohne sonstige Ausgaben.

Übersicht 5.5.4

**Entwicklung der Ausgaben für Mietzinsbeihilfen
und Mietbeihilfen**

	Mietzinsbeihilfen¹⁾		Mietbeihilfen²⁾ - Wien	
	Mill.S	Veränderung gegen das Vorjahr in %	Mill.S	Veränderung gegen das Vorjahr in %
1968	-	-	17	-
1969	-	-	43	152,9
1970	-	-	6	-86,0
1971	-	-	12	100,0
1972	-	-	18	50,0
1973	-	-	19	5,6
1974	-	-	21	10,5
1975	7	-	18	-14,3
1976	19	171,4	20	11,1
1977	31	63,2	21	5,0
1978	44	41,9	20	-4,8
1979	53	20,5	17	-15,0
1980	61	15,1	15	-11,8
1981	88	44,3	13	-13,3
1982	142	61,4	30	130,8
1983	210	47,9	44	46,7
1984	231	10,0	46	4,5
1985	263	13,9	41	-10,9
1986	272	3,4	38	-7,3
1987	260	-4,4	37	-2,6
1988	252	-3,1	38	2,7
1989	260	3,2	42	10,5
1990	235	-9,6	45	7,1
1991	203	-13,6	44	-2,2
1992	185	-8,9	47	6,8
1993	167	-9,7	-	-

Quelle: Teilheft zum BRA, Kap.52, Fußnote, Rechnungsabschluß Wien, Gruppe 4.

**Überweisungen des Bundes an die Länder
zur Wohnbauförderung**

	Mill. S¹⁾	% Veränderung gegen das Vorjahr
1980	10.958	9,2
1981	12.337	12,6
1982	12.831	4,0
1983	13.218	3,0
1984	13.882	5,0
1985	15.176	9,3
1986	16.216	6,9
1987	17.255	6,4
1988	20.020	16,0
1989	16.744	-16,4
1990	17.806	6,3
1991	19.864	11,6
1992	21.754	9,5
1993	22.783	2,0
1994	22.326	-2,0
1995	24.402	9,3
1996*	24.514	2,1

Quelle: Bundesministerium für Finanzen, 1995: lt. Bundesvoranschlag
(24.245 lt. §1 Zweckzuschußgesetz + 157 lt. §3 - Übergangsregelungen)
1) Zweckzuschüsse des Bundes an die Länder, inkl. zweckgebundener
Wohnbauförderungsbeitrag.
* Laut Bundesbudgetprognose, Frühjahr 1995.

sungen des Bundes wieder deutlich (von 17,8 Mrd. S auf 22,8 Mrd. S), 1994 lagen sie bei 22,3 Mrd. S und stiegen erst 1995 mit 24,4 Mrd. S wieder kräftiger (+9,3%; siehe Übersicht 5).

Die Wohnbauförderung der Bundesländer nach den einzelnen Wohnbauförderungsgesetzen basiert überwiegend auf einer Darlehensförderung und bedingt eine Kombination von öffentlichen Darlehen, Kapitalmarktdarlehen, insbesondere Hypothekar- und/oder Bauspardarlehen, und Eigenmitteln. Das Verhältnis der Finanzierungskombination hat sich nach dem Zweiten Weltkrieg im Laufe der Zeit mehrmals geändert. Es gab beispielsweise Finanzierungskombinationen, die aus 60% öffentlichen Darlehen mit niedriger Verzinsung (0,5% bis 1%), 30% Kapitalmarktdarlehen und 10% Eigenmitteln bestanden. Die verschiedenen Regelungen haben sich im Laufe der Zeit oftmals geändert, je nachdem, ob Eigentumswohnungen, Mietwohnungen oder Ein- und Zweifamilienhäuser gefördert wurden. Die Laufzeiten waren früher sehr lang, nach dem Krieg gab es beispielsweise zinsenfreie, dann zinsenbegünstigte Darlehen mit einer Laufzeit von 70 bis 100 Jahren, die Laufzeit wurde später auf 50 und dann auf 25 bis 30 Jahre verringert. Anfang der neunziger Jahre haben die einzelnen Bundesländer ganz unterschiedliche Wohnbauförderungsgesetze erlassen. Manche Bundesländer vergeben heute kaum öffentliche Darlehen, sondern nur Zinsen- bzw. Annuitätenzuschüsse für Bankdarlehen oder nicht rückzahlbare Baukostenzuschüsse (oder auch sogenannte "verlorene Zuschüsse" beispielsweise in Wien) bzw. rückzahlbare Annuitätenzuschüsse etc.

Anfang der neunziger Jahre verringerte sich der Anteil der Darlehensförderung zugunsten der Annuitäten- und Zinsenzuschußförderung. Der Anteil der Subjektförderung in Form von Wohnbeihilfen hat sich in den neunziger Jahren im Vergleich zu den achtziger Jahren von 8,4% 1983 auf 5,3% 1993 merklich verringert (siehe Übersicht 3).

Obwohl die direkte Förderung nach den Wohnbauförderungsgesetzen sowohl durch Objekt- als auch Subjektförderung erfolgt, dominiert in Österreich bei weitem die Objektförderung. Rund 95% der gesamten Förderungsmittel laut Wohnbauförderungsgesetzen werden für die Objektförderung eingesetzt (1993; siehe Übersicht 3).

5.5.2 Einkommensgrenzen nach den Wohnbauförderungsgesetzen

Die Einkommensgrenzen für die Wohnbauförderung der neunziger Jahre wurden in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich festgelegt. Sie liegen auch nach den neuen Förderungsgesetzen noch relativ hoch. Einige Bundesländer haben die Einkommensgrenzen hinaufgesetzt, andere verringert. Es gibt für die Objekt- und Subjektförderung jeweils unterschiedliche Einkommensgrenzen. Insgesamt zeigt sich bei einem Vergleich mit den Einkommensgrenzen der Förderungsbestimmungen der achtziger Jahre in den neunziger Jahren eher eine Verschiebung der Grenzen nach oben.

Übersicht 5.5.6: Einkommensgrenzen für die Wohnbauförderung

Nach den Wohnbauförderungsgesetzen der neunziger Jahre liegen die Einkommensgrenzen für die Objektförderung in Österreich im Durchschnitt bei Einpersonenhaushalten bei 300.000 S. Die niedrigsten Einkommensgrenzen sind generell bei Mietwohnungen in Salzburg (rund 210.000 S) und die höchsten bei Eigentumswohnungen in Wien (rund 425.000 S) für Einpersonenhaushalte festzustellen (siehe Übersicht 6). Eine Ausnahme bilden aber die Einkommensgrenzen in Niederösterreich im Geschoßbau. Im Rahmen der sogenannten "Superförderung" sind die Bestimmungen

Einkommensgrenzen für die Wohnbauförderung 1994
(Objektförderung)

Höchstzulässige Jahres - Nettoeinkommen

	Haushalte mit 1 Person	2 Personen	4 Personen
Burgenland	350.000	550.000	660.000
Kärnten	300.000	470.000	530.000
Niederösterreich			
Eigenheime u. Geschoßbau	350.000	600.000	760.000
Superförderung (5 %)	117.000	157.950	239.850
Superförderung (1 %)	165.000	222.750	338.250
Oberösterreich			
Mietwohnungen	300.000	450.000	550.000
Eigenheime u. Eigentumswohnungen	350.000	550.000	650.000
Sanierung	300.000	450.000	550.000
Kaufdarlehen für Eigenheime u. Eigentumswohnungen	450.000	600.000	700.000
Salzburg			
Mietwohnungen	210.000	310.500	376.200
Eigenheime u. Eigentumswohnungen	290.400	442.200	551.760
Steiermark			
Mietwohnungen	250.000	375.000	475.000
Eigenheime u. Eigentumswohnungen	300.000	450.000	550.000
Ersterwerb von Eigentumswohnungen	350.000	525.000	625.000
Tirol			
Objektförderung	288.000	480.000	552.000
Subjektförderung	216.000	336.000	408.000
Vorarlberg	312.000	468.000	552.000
Wien			
Mietwohnungen	368.840	545.760	691.320
Eigenheime u. Eigentumswohnungen	424.480	636.729	806.540

Quelle: Bundesministerium für Finanzen,
 Wohnbauförderungsgesetze der einzelnen Bundesländer, Stand 1994.

für die Wohnbauförderung in Niederösterreich stärker einkommensabhängig als in den meisten anderen Bundesländern. (In Niederösterreich – Stand 1994 – gibt es eine "Superförderung" für besonders einkommensschwache Haushalte, wo die Einkommensgrenze beispielsweise bei Einpersonenhaushalten bei 117.000 S und bei Vierpersonenhaushalten bei rund 240.000 S festgelegt wurde.)

Die Einkommensgrenzen für Zweipersonenhaushalte liegen in Österreich (mit Ausnahme der "Superförderung" in Niederösterreich) zwischen 310.500 S (Salzburg) und knapp 640.000 S (bei Eigentumswohnungen und Eigenheimen in Wien), bei Vierpersonenhaushalten zwischen 370.000 S (Salzburg) und 800.000 S (Wien). Auffallend ist, daß vor allem in Salzburg die Einkommensgrenzen deutlich niedriger liegen als in den meisten anderen Bundesländern. Am höchsten sind die Einkommensgrenzen für alle Wohnungstypen in Wien.

Im Vergleich zu den früheren Einkommensgrenzen nach den alten Wohnbauförderungsgesetzen sind diese nur in einigen Bundesländern herabgesetzt worden, im Durchschnitt aller Bundesländer kam es aber tendenziell zu einer Erhöhung der Einkommensgrenzen für die Wohnbauförderung in Österreich.

5.5.3 Wohnbeihilfe

Die Wohnbeihilfe wird im Rahmen der Wohnbauförderungsgesetze den einkommensschwachen Bevölkerungsschichten gewährt, wenn der tatsächliche Wohnungsaufwand den "zumutbaren" übersteigt. Grundsätzlich wird die Wohnbeihilfe aus den Mitteln der Wohnbauförderung nur für bereits objektgeförderte Wohnungen (oder geförderte Althausanierungen) vergeben. Die Wohnbeihilfe hat im Rahmen der gesamten öffentlichen Wohnbauförderung nur eine geringe Bedeutung. Der Anteil der Wohnbeihilfezahlungen der gesamten Wohnbauförderung ist in den letzten 10 Jahren deutlich zurückgegangen. 1993 wurden 1,7 Mrd. S oder rund 5,3% der Wohnbauförderungsausgaben für Wohnbeihilfe ausgegeben, im Jahre 1983 waren es 1,4 Mrd. S oder 8,4% (siehe Übersicht 3).

Die Einkommensgrenzen für die Gewährung von Wohnbeihilfen sind in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich geregelt. Auf Wohnbeihilfe besteht bei den niedrigen Einkommensbeziehern nur dann Anspruch, wenn die Wohnungsaufwandsbelastung den "zumutbaren Wohnungsaufwand" übersteigt. Dieser zumutbare Wohnungsaufwand ist je nach Einkommen, Haushaltsgröße und Alter der Familienmitglieder bzw. Anzahl der Kinder gestaffelt etc. und wird in den einzelnen Bundesländern in den jeweiligen Förderungsgesetzen bzw. in den einzelnen Verordnungen genau festgelegt.

Das Ziel der Wohnbeihilfe besteht darin, die monatliche Wohnkostenbelastung für niedrige Einkommensbezieher zu senken. Der Wohnbeihilfe wird der Wohnungsaufwand (d. h. Nettoentgelt, dies sind Rückzahlungen für Bau- und Finanzierungskosten) prinzipiell zugrunde gelegt.

Wie in einer Studie der Arbeiterkammer Wien von F. Köppl in "Wohnbauförderung: aktuelle Probleme und Lösungsmöglichkeiten" (1994) festgestellt wird, ist die Wohnbeihilfe für Familien mit geringen Einkommen eine wesentliche und fühlbare finanzielle Erleichterung. "Es können aber die Wohnkostenbelastungen oft in Gemeindebauten durch die sonstigen Hausbetriebskosten (die nicht im Nettoentgelt enthalten sind) beachtlich sein. Oft kommen zu den Betriebskosten noch Kre-

ditrückzahlungen für Grundkostenbeiträge, und eine geförderte Neubauwohnung eines gemeinnützigen oder privaten Bauträgers wird trotz Wohnbeihilfe für viele Familien mit Kindern kaum leistbar."

5.5.4 Verteilung der Wohnbeihilfe

In dem vorliegenden Abschnitt soll vor allem analysiert werden, welchen Einkommensschichten die Wohnbeihilfe zugute kommen. Ein fundiertes empirisches Datenmaterial, um festzustellen, wie sich die gesamte Wohnbauförderung auf die einzelnen Einkommensschichten verteilt, ist allerdings derzeit nicht vorhanden. Um die gesamten Verteilungswirkungen der Wohnbauförderung heute insgesamt abzuschätzen, müßten detaillierte Stichprobenerhebungen durchgeführt werden, die bei der letzten WIFO-Arbeit über die Verteilungswirkungen im Jahre 1987 vorlagen.

Auch für die Beantwortung der Fragen über die Wohnbeihilfen-Verteilung gibt es für gesamt Österreich kaum offizielle Statistiken. Nur für Oberösterreich liegen einigermaßen gesicherte Daten vor. Die Verteilung der Wohnbeihilfe nach Einkommensstufen läßt sich aber anhand der verfügbaren statistischen Unterlagen der oberösterreichischen Landesregierung recht gut darstellen. Es ist das einzige Bundesland, in dem detaillierte Zusicherungsdaten vorliegen, die auch einen Vergleich mit dem Jahre 1983 zulassen (Guger, 1987, Umverteilung der öffentlichen Haushalte). Rund 30% der gesamten Wohnbeihilfezahlungen entfallen auf das Land Oberösterreich (1991/1993). In Oberösterreich werden für Eigenheime, Eigentumswohnungen und Mietwohnungen Wohnbeihilfen gewährt. In anderen Bundesländern (mit Ausnahme der Steiermark) wird die Wohnbeihilfe vorwiegend für Mietwohnungen ausbezahlt. Österreichweit wird für Eigenheime und Eigentumswohnungen kaum Wohnbeihilfe in größerem Umfang gewährt (Ausnahme Steiermark).

In Oberösterreich gab es in den achtziger Jahren eine stark steigende Anzahl von Wohnbeihilfenempfängern (bis über 50.000). 1988 wurden 42.103 Wohnbeihilfe-Empfänger registriert, die 783 Mill. S an Wohnbeihilfe erhielten. Um den starken Anstieg der Wohnbauhilfezahlungen einzudämmen, wurden neue Wohnbeihilfebestimmungen erlassen, die vor allem die Einkommensobergrenzen herabsetzten und nur für bestimmte Darlehen gewährt wurden. Auch wurden für die Einkommensberechnung der Wohnbeihilfe das 13. und 14. Monatsgehalt einbezogen. Diese Änderungen hatten zur Folge, daß bereits Anfang der neunziger Jahre die Wohnbeihilfezahlungen für den Wohnungsneubau in Oberösterreich beinahe halbiert wurden (1991 447 Mill. S für rund 25.000 Wohnbeihilfenempfänger 1993 wurden ebenfalls 446 Mill. S ausbezahlt).

1991 bezogen 11,6% der Förderungsempfänger Wohnbeihilfe in der untersten Einkommensstufe bis 6.000 S und knapp 17% in der nächsten Einkommensstufe von 6.000 S bis 8.000 S (Übersicht 7). Zum Vergleich: Im Jahre 1983 entfiel der größte Anteil der Förderungsbezieher, nämlich 17%, auf die niedrigste Einkommensstufe bis 5.000 S (siehe Guger, 1987).

40% der Wohnbeihilfe flossen 1991 in Haushalte mit einem Netto-Haushaltseinkommen bis zu 10.000 S rund zwei Drittel (67,5%) in jene bis 16.000 S.

Übersicht 5.5.7: Wohnbeihilfenempfänger im Neubau

Übersicht 5.5.7

Wohnbeihilfenempfänger im Neubau 1991**Dargestellt am Beispiel Oberösterreich**

Haushalts-Netto- Einkommensstufen	Anzahl	Anteil in %	Kumulierte Anteile in %
- 6.000	2.901	11,6	11,6
6.001 - 8.000	4.238	16,9	28,5
8.000 -10.000	2.934	11,7	40,2
10.001-12.000	1.817	7,2	47,4
12.001-14.000	2.133	8,5	55,9
14.001-16.000	2.861	11,4	67,3
16.001-18.000	3.075	12,3	79,6
18.001-20.000	2.626	10,5	90,1
20.001-22.000	1.310	5,2	95,3
22.001-24.000	659	2,6	97,9
24.001-26.000	284	1,1	99,0
26.001-	251	1,0	100,0
Insgesamt	25.089	100,0	

Quelle: Bundesministerium für Finanzen, Amt der O.Ö. Landesregierung,
Abteilung Wohnungs- und Siedlungswesen.

Rund 10% der Wohnbeihilfemittel flossen in die Einkommensschichte über 200.000 S (siehe Übersicht 7). Der überwiegende Teil der Wohnbeihilfe wurde in ganz Österreich 1991 für Mietwohnungen gewährt. Dies gilt insbesondere für Wien, Kärnten und Vorarlberg. Noch Anfang der achtziger Jahre gab es für alle Wohnungstypen Wohnbeihilfe (mit Ausnahme bei Ein- und Zweifamilienhäusern im Burgenland und Kärnten). Für Ein- und Zweifamilienhäuser wurde in den Folgejahren die Wohnbeihilfe kaum mehr gewährt (mit Ausnahme Niederösterreichs, Oberösterreichs und Vorarlbergs).

Übersicht 5.5.8: Wohnbeihilfe nach Wohnungstypen

5.5.4.1 Wohnbeihilfe nach Haushaltsgröße

Die Verteilung der Wohnbeihilfe nach der Haushaltsgröße zeigt, daß 1991 Einzelpersonen-Haushalte überwiegend in den niedrigsten Einkommensstufen bis zu einer Einkommensgrenze von 10.000 S Wohnbeihilfe beziehen. Ab der Einkommensstufe über 14.000 S beziehen Einzelpersonen keine Wohnbeihilfe mehr. Mehr als ein Fünftel (22%) aller Wohnbeihilfenempfänger sind Einzelpersonen-Haushalte, vorwiegend Pensionisten. Ein ähnliches Verteilungsmuster war schon im Jahre 1983 festzustellen, damals bezogen auch Einzelpersonen-Haushalte bis zu der Einkommensstufe von 10.000 S überwiegend Wohnbeihilfe (vgl. Guger, 1987).

Im Jahre 1991 ändert sich der Bezug der Wohnbeihilfe mit der Zunahme der Haushaltsgröße deutlich: Mit steigender Kinderanzahl wird in höheren Einkommensklassen verstärkt Wohnbeihilfe bezogen. Am meisten wird in der Einkommensstufe von 14.000 S bis 20.000 S von Familien mit zwei Kindern die Wohnbeihilfe beansprucht, sowie von Haushalten mit drei Kindern bis zu der Einkommensstufe von 22.000 S. Ab den Einkommensklassen über 22.000 S nimmt dann der Bezug der Wohnbeihilfe von kinderreichen Familien deutlich ab. Auch die Höhe der ausbezahlten Wohnbeihilfe verringert sich ab dieser Einkommensstufe merklich (siehe Anhang 1 bis 3).

Insgesamt erhielten Einzelpersonen-Haushalte 1991 im Durchschnitt 879 S an Wohnbeihilfe monatlich (1983 waren es 689 S; vgl. Guger 1987, Übersicht 33 nach S. 352), Haushalte mit vier und mehr Kindern 2.590 S (1983: 1.645 S). Die durchschnittlich ausbezahlte monatliche Wohnbeihilfe bei kinderreichen Familien (Mehrpersonen-Haushalte mit über vier Kindern) ist von 1983 bis 1991 um mehr als die Hälfte (57%) und somit deutlich stärker gestiegen, als jene der Einzelpersonen-Haushalte (+27%) und als die durchschnittliche Wohnbeihilfe. Im Vergleich zu den achtziger Jahren profitieren derzeit vor allem kinderreiche Familien von der Subjektförderung in Form der Wohnbeihilfe.

5.5.4.2 Vergleich der Wohnbeihilfe nach sozialer Stellung

Insgesamt zeigt sich, daß Arbeiterhaushalte die Wohnbeihilfe am stärksten beanspruchen. 1991 waren rund 53% aller Wohnbeihilfebezieher Arbeiter-Haushalte, 21% Privatangestellte, 17% öffentliche Angestellte (inklusive Beamte), 6% Wirtschaftstreibende und freie Berufe und nur 3% Pensionisten (siehe Anhang 4 bis 6).

Die Auszahlung der Wohnbeihilfe nach sozialer Stellung hat sich seit Anfang der achtziger Jahre verstärkt zu den Arbeiter-Haushalten verschoben. Wie aus Anhang 4 hervorgeht, lebten 1991

Übersicht 5.5.8

**Verteilung der Wohnbeihilfezahlungen nach
Wohnungstypen**

Anteile der Wohnbeihilfen nach Wohnungstypen 1991

	Ein- und Zweifamilien- häuser	Eigentums- wohnungen	Miet- wohnungen	Insgesamt
Anteile in %				
Burgenland¹⁾	-	-	-	100
Kärnten	-	1	99	100
Niederösterreich²	48	52		100
Oberösterreich	37	25	37	100
Salzburg¹⁾	-	-	-	100
Steiermark	4	49	47	100
Tirol¹⁾	-	-	-	100
Vorarlberg	26	9	65	100
Wien	-	11	89	100

Quelle: Bundesministerium für Finanzen.

1) Keine Aufteilung, 2) 1993.

mehr als die Hälfte aller Wohnbeihilfebezieher in Arbeiterhaushalten, 1983 waren es nur rund 32%. Auffallend ist, daß sich der Anteil der Pensionisten-Haushalte mit Wohnbeihilfe seit 1983 deutlich verringert hat: 1983 waren 11% aller Wohnbeihilfebezieher Pensionisten-Haushalte, 1991 nur 3%. (Der Vergleich der Wohnbeihilfenempfänger 1991/1983 ist allerdings mit Unsicherheiten behaftet, da im Jahre 1983 eine Gruppe "sonstige Förderungswerber" ausgewiesen wurde, im Jahre 1991 allerdings nicht mehr).

Mehr als die Hälfte aller Pensionisten-Haushalte beziehen Wohnbeihilfe bis zu einer Einkommensstufe von 10.000 S. Im Jahre 1983 war der Anteil der Pensionisten der niedrigsten Einkommensstufe(bis 5.000 S) mit 46% recht hoch. Fast die Hälfte (46%) der Selbständigenhaushalte und freien Berufe, die Wohnbeihilfe beziehen, befinden sich in der Einkommensstufe bis 10.000 S. Mit zunehmenden Einkommen sinkt der Bezug der Wohnbeihilfen bei den Pensionisten deutlich, etwas weniger stark bei den Selbständigen und freien Berufen.

Bis zu einem Einkommen von 10.000 S beziehen Arbeiterhaushalte am stärksten Wohnbeihilfe (42%). Der Anteil der Wohnbeihilfebezieher ist in der mittleren Einkommensklasse von 14.000 S bis 18.000 S zunehmend, mit weiter steigenden Einkommen nimmt der Anteil der Arbeiterhaushalte mit Wohnbeihilfeanspruch deutlich ab. Auffallend ist, daß bei den öffentlichen Angestellten und Beamten die Anzahl der Wohnbeihilfebeziehern bis zu der Einkommensstufe von 20.000 S noch recht groß ist.

Insgesamt gibt es 1991 in den unteren Einkommensstufen von 6.000 S bis 8000 S die meisten Wohnbeihilfebezieher, aber auch die Zahl der Förderungsempfänger in der Einkommensklasse 16.000 S bis 18.000 S ist verhältnismäßig hoch. Demnach profitieren die unteren Einkommensschichten und die mittlere Schichte von der Wohnbeihilfe am meisten. Ähnlich wie 1983 wurde in der allerniedrigsten Einkommensstufe bis 6.000 S auch 1991 die Wohnbeihilfe wenig in Anspruch genommen.

- Anhang 5.5.1: Durchschnittliche monatliche Wohnbeihilfe nach Haushaltsgröße 1991
- Anhang 5.5.2: Wohnbeihilfenempfänger nach Haushaltsgröße 1991
- Anhang 5.5.3: Anteil der monatlichen Wohnbeihilfezahlungen nach Haushaltsgrößen 1991
- Anhang 5.5.4: Durchschnittliche monatliche Wohnbeihilfe nach sozialer Stellung 1991
- Anhang 5.5.5: Wohnbeihilfeempfänger nach sozialer Stellung 1991
- Anhang 5.5.6: Anteil der durchschnittlichen monatlichen Wohnbeihilfezahlungen nach sozialer Stellung 1991

5.5.5 Zusammenfassende Bemerkungen

Der öffentlichen Intervention in Form der Wohnungspolitik kommt auch in verteilungspolitischer Hinsicht große Bedeutung zu. Distributiv intendierte Eingriffe lassen sich mit den zahlreichen Phänomenen des Marktversagens und den spezifischen Besonderheiten des Gutes "Wohnraum" rechtfertigen. Die verteilungsrelevante Wohnungspolitik erfolgt auf mehreren Ebenen. Sie betrifft das Mietengesetz, hat steuerliche Aspekte (Finanzierung der Wohnbauförderungsmittel, steuerliche

Durchschnittlich monatliche Wohnbeihilfe nach Haushaltsgrößen 1991

(Dargestellt am Beispiel Oberösterreich)¹⁾

Haushalts-Netto- Einkommensstufen	Einzelpersonen und Familien mit												Insgesamt	
	Einzelpersonen		Mehrpersonen		1 Kind		2 Kinder		3 Kinder		4 Kinder und mehr			
	Anzahl	Höhe in 1.000 S	Anzahl	Höhe in 1.000 S	Anzahl	Höhe in 1.000 S	Anzahl	Höhe in 1.000 S	Anzahl	Höhe in 1.000 S	Anzahl	Höhe in 1.000 S	Anzahl	Höhe in 1.000 S
- 6.000	1.212	1.210,6	148	230,2	741	1.222,7	531	1.069,6	183	424,0	86	197,1	2.901	4.354,2
6.001- 8.000	2.592	2.296,8	143	190,2	846	1.325,9	474	948,0	135	334,4	48	114,5	4.238	5.209,8
8.001-10.000	1.403	1.062,0	267	334,2	691	1.163,3	376	801,4	134	313,5	63	172,9	2.934	3.847,3
10.001-12.000	32	39,4	311	404,9	866	1.397,6	437	929,1	111	271,1	60	149,6	1.817	3.191,7
12.001-14.000	13	8,3	206	180,3	780	1.110,2	798	1.650,3	252	651,7	84	232,2	2.133	3.833,0
14.001-16.000	0	0	40	70,4	700	1.056,1	1.380	2.919,1	576	1.409,3	165	429,1	2.861	5.884,0
16.001-18.000	0	0	40	58,4	310	269,6	1.848	4.192,8	681	1.670,6	196	512,4	3.075	6.703,8
18.001-20.000	0	0	16	25,5	48	83,9	1.646	2.338,5	725	1.854,0	191	525,7	2.626	4.827,6
20.001-22.000	0	0	5	10,2	22	33,9	423	424,0	657	1.503,0	203	553,4	1.310	2.524,5
22.001-24.000	0	0	2	2,2	9	16,6	75	119,2	404	534,4	169	489,2	659	1.161,6
24.001-26.000	0	0	1	2,7	9	29,4	33	49,1	103	149,7	138	322,2	284	553,1
26.001	0	0	3	7,0	11	25,9	35	68,3	52	86,7	150	324,0	251	511,9
Summe	5.252	4.617	1.182	1.516	5.033	7.735	8.056	15.509	4.013	9.202	1.553	4.022	25.089	42.603

Durchschnittliche monatliche Wohnbeihilfe nach Haushaltsgrößen pro Wohnung

Haushalts-Netto- Einkommensstufen	Einzelpersonen und Familien mit												Insgesamt	
	Einzelpersonen		Mehrpersonen		1 Kind		2 Kinder		3 Kinder		4 Kinder und mehr			
	Anzahl	Höhe in 1.000 S	Anzahl	Höhe in 1.000 S	Anzahl	Höhe in 1.000 S	Anzahl	Höhe in 1.000 S	Anzahl	Höhe in 1.000 S	Anzahl	Höhe in 1.000 S	Anzahl	Höhe in 1.000 S
- 6.000	999	1.555		1.650		2.014		2.317		2.292		1.501		
6.001- 8.000	886	1.330		1.567		2.000		2.477		2.385		1.229		
8.001-10.000	757	1.252		1.684		2.131		2.340		2.744		1.311		
10.001-12.000	1.231	1.302		1.614		2.126		2.442		2.493		1.757		
12.001-14.000	638	875		1.423		2.068		2.586		2.764		1.797		
14.001-16.000	0	1.760		1.509		2.115		2.447		2.601		2.057		
16.001-18.000	0	1.460		870		2.269		2.453		2.614		2.180		
18.001-20.000	0	1.594		1.748		1.421		2.557		2.752		1.838		
20.001-22.000	0	2.040		1.541		1.002		2.288		2.726		1.927		
22.001-24.000	0	1.100		1.844		1.589		1.323		2.895		1.763		
24.001-26.000	0	2.700		3.267		1.488		1.453		2.335		1.948		
26.001	0	2.333		2.355		1.951		1.667		2.160		2.039		
Durchschnitt 1991	879	1.283		1.537		1.925		2.293		2.590		1.698		
Durchschnitt 1983 ²⁾	689					1.511				1.645		1.327		
Veränderung 1991/83 in %	+27					+27				+57		+28		

Wohnbeihilfenempfänger nach Haushaltsgrößen 1991

Oberösterreich ¹⁾

Haushalts-Netto-Einkommensstufen	Einzelpersonen und Familien mit												Insgesamt	
	Einzelpersonen		Mehrpersonen		1 Kind		2 Kinder		3 Kinder		4 Kinder und mehr			
	Anzahl	Anteil in %	Anzahl	Anteil in %	Anzahl	Anteil in %	Anzahl	Anteil in %	Anzahl	Anteil in %	Anzahl	Anteil in %	Anzahl	Anteil in %
-6.000	1.212	23,1	148	12,5	741	14,7	531	6,6	183	4,6	86	5,5	2.901	11,6
6.001-8.000	2.592	49,4	143	12,1	846	16,8	474	5,9	135	3,4	48	3,1	4.238	16,9
8.001-10.000	1.403	26,7	267	22,6	691	13,7	376	4,7	134	3,3	63	4,1	2.934	11,7
10.001-12.000	32	0,6	311	26,3	866	17,2	437	5,4	111	2,8	60	3,9	1.817	7,2
12.001-14.000	13	0,2	206	17,4	780	15,5	798	9,9	252	6,3	84	5,4	2.133	8,5
14.001-16.000	0	0	40	3,4	700	13,9	1.380	17,1	576	14,4	165	10,6	2.861	11,4
16.001-18.000	0	0	40	3,4	310	6,2	1.848	22,9	681	17,0	196	12,6	3.075	12,3
18.001-20.000	0	0	16	1,4	48	1,0	1.646	20,4	725	18,1	191	12,3	2.626	10,5
20.001-22.000	0	0	5	0,4	22	0,4	423	5,3	657	16,4	203	13,1	1.310	5,2
22.001-24.000	0	0	2	0,2	9	0,2	75	0,9	404	10,1	169	10,9	659	2,6
24.001-26.000	0	0	1	0,1	9	0,2	33	0,4	103	2,6	138	8,9	284	1,1
26.001-	0	0	3	0,3	11	0,2	35	0,4	52	1,3	150	9,7	251	1,0
Summe	5.252	100,0	1.182	100,0	5.033	100,0	8.056	100,0	4.013	100,0	1.553	100,0	25.089	100,0

Haushalts-Netto-Einkommensstufen	Einzelpersonen und Familien mit												Insgesamt	
	Einzelpersonen		Mehrpersonen		1 Kind		2 Kinder		3 Kinder		4 Kinder und mehr			
	Anzahl	Anteil in %	Anzahl	Anteil in %	Anzahl	Anteil in %	Anzahl	Anteil in %	Anzahl	Anteil in %	Anzahl	Anteil in %	Anzahl	Anteil in %
-6.000	1.212	41,8	148	5,1	741	25,5	531	18,3	183	6,3	86	3,0	2.901	100,0
6.001-8.000	2.592	61,2	143	3,4	846	20,0	474	11,2	135	3,2	48	1,1	4.238	100,0
8.001-10.000	1.403	47,8	267	9,1	691	23,6	376	12,8	134	4,6	63	2,1	2.934	100,0
10.001-12.000	32	1,8	311	17,1	866	47,7	437	24,1	111	6,1	60	3,3	1.817	100,0
12.001-14.000	13	0,6	206	9,7	780	36,6	798	37,4	252	11,8	84	3,9	2.133	100,0
14.001-16.000	0	-	40	1,4	700	24,5	1.380	48,2	576	20,1	165	5,8	2.861	100,0
16.001-18.000	0	-	40	1,3	310	10,1	1.848	60,1	681	22,1	196	6,4	3.075	100,0
18.001-20.000	0	-	16	0,6	48	1,8	1.646	62,7	725	27,6	191	7,3	2.626	100,0
20.001-22.000	0	-	5	0,4	22	1,7	423	32,3	657	50,2	203	15,5	1.310	100,0
22.001-24.000	0	-	2	0,3	9	1,4	75	11,4	404	61,3	169	25,6	659	100,0
24.001-26.000	0	-	1	0,4	9	3,2	33	11,6	103	36,3	138	48,6	284	100,0
26.001-	0	-	3	1,2	11	4,4	35	13,9	52	20,7	150	59,8	251	100,0
Summe	5.252	20,9	1.182	4,7	5.033	20,1	8.056	32,1	4.013	16,0	1.553	6,2	25.089	100,0

Q: Bundesministerium für Finanzen, Amt der O.Ö. Landesregierung, Abt. für Wohnungs- und Siedlungswesen.

1) Neubau (Förderungsart 10 - 44).

Anteil der monatlichen Wohnbeihilfenzahlungen nach Haushaltsgrößen 1991

Oberösterreich¹⁾

Anteil in %

Haushalts-Netto- Einkommensstufen	Einzelpersonen	Mehrpersonen	Einzelpersonen und Familien mit 1 Kind				4 Kinder und mehr
			1 Kind	2 Kinder	3 Kinder		
- 6.000	26,2	15,2	15,8	6,9	4,6	4,9	
6.001- 8.000	49,7	12,5	17,1	6,1	3,6	2,8	
8.001-10.000	23,0	22,0	15,0	5,2	3,4	4,3	
10.001-12.000	0,9	26,7	18,1	6,0	2,9	3,7	
12.001-14.000	0,2	11,9	14,4	10,6	7,1	5,8	
14.001-16.000	0,0	4,6	13,7	18,8	15,3	10,7	
16.001-18.000	0,0	3,9	3,5	27,0	18,2	12,7	
18.001-20.000	0,0	1,7	1,1	15,1	20,1	13,1	
20.001-22.000	0,0	0,7	0,4	2,7	16,3	13,8	
22.001-24.000	0,0	0,1	0,2	0,8	5,8	12,2	
24.001-26.000	0,0	0,2	0,4	0,3	1,6	8,0	
26.001	0,0	0,5	0,3	0,4	0,9	8,1	
Summe	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Anteil an den Wohnbeihilfenzahlungen insgesamt in %	10,8	3,6	18,2	36,4	21,6	9,4	
Anteil an der Anzahl der Wohnbeihilfenempfänger insgesamt in %	20,9	4,7	20,1	32,1	16,0	6,2	

Q: Bundesministerium für Finanzen, Amt der O.Ö. Landesregierung, Abt. für Wohnungs- und Siedlungswesen.

1) Neubau (Förderungsart 10-44).

Durchschnittliche monatliche Wohnbeihilfe nach sozialer Stellung 1991

Oberösterreich¹⁾

Haushalts-Netto- Einkommensstufe	Arbeiter		Angestellte		Wirtschaftstreibende		Freie Berufe		Pensionisten		Insgesamt	
			Privat		Öffentlich							
	Anzahl	Höhe in 1.000 S	Anzahl	Höhe in 1.000 S	Anzahl	Höhe in 1.000 S	Anzahl	Höhe in 1.000 S	Anzahl	Höhe in 1.000 S	Anzahl	Höhe in 1.000 S
-6.000	1.447	2.141,2	646	962,3	454	653,4	210	389,7	24	32,8	120	174,9
6.001-8.000	2.120	2.626,6	929	1.111,7	716	870,2	264	350,8	23	22,8	186	227,8
8.001-10.000	1.463	1.915,7	656	809,1	499	649,3	182	310,0	16	23,9	118	139,4
10.001-12.000	957	1.661,9	401	694,3	274	476,0	113	232,2	5	8	67	119,3
12.001-14.000	1.134	2.110,4	457	794,4	337	557,2	133	257,4	10	24,2	62	89,5
14.001-16.000	1.607	3.412,2	537	1.066,7	495	968,1	142	282,6	10	26,7	70	127,7
16.001-18.000	1.701	3.756,9	601	1.281,8	558	1.222,4	140	294,4	10	24,2	65	124,1
18.001-20.000	1.427	2.698,6	556	960,8	479	868,2	105	192,4	8	15,0	51	92,6
20.001-22.000	726	1.405,8	284	528,1	228	464,8	49	78,7	3	5,9	20	41,1
22.001-24.000	339	597,2	127	206,0	144	261,0	38	75,1	2	6,2	9	16,1
24.001-26.000	132	251,2	64	127,2	67	129,5	16	37,8	0	0,00	5	7,2
26.001-	121	234,8	48	100,1	55	104,6	19	45,4	4	14,8	4	12,3
Summe	13.174	22.813	5.306	8.642,5	4.306	7.224,7	1.411	2.546,5	115	204,5	777	1.172,0

Durchschnittliche Wohnbeihilfe nach sozialer Stellung pro Wohnung

Haushalts-Netto- Einkommensstufen	Arbeiter		Angestellte		Wirtschaftstreibende		Freie Berufe		Pensionisten		Insgesamt	
			Privat		Öffentlich							
	Anzahl	Höhe in 1.000 S	Anzahl	Höhe in 1.000 S	Anzahl	Höhe in 1.000 S	Anzahl	Höhe in 1.000 S	Anzahl	Höhe in 1.000 S	Anzahl	Höhe in 1.000 S
-6.000	1.480	1.490	1.439		1.856		1.367		1.458		1.501	
6.001-8.000	1.239	1.197	1.215		1.329		991		1.225		1.229	
8.001-10.000	1.309	1.233	1.301		1.703		1.494		1.181		1.311	
10.001-12.000	1.737	1.731	1.737		2.055		1.600		1.781		1.757	
12.001-14.000	1.861	1.738	1.653		1.935		2.420		1.444		1.797	
14.001-16.000	2.123	1.986	1.956		1.990		2.670		1.824		2.057	
16.001-18.000	2.209	2.133	2.191		2.103		2.420		1.909		2.180	
18.001-20.000	1.891	1.728	1.813		1.832		1.875		1.816		1.838	
20.001-22.000	1.936	1.860	2.039		1.606		1.967		2.055		1.927	
22.001-24.000	1.762	1.622	1.813		1.976		3.100		1.789		1.763	
24.001-26.000	1.903	1.988	1.933		2.363		-		1.440		1.947	
26.001-	1.940	2.085	1.902		2.389		3.700		3.075		2.040	
Summe	1.732	1.629	1.678		1.805		1.778		1.508		1.698	

Q: Bundesministerium für Finanzen, Amt der O.Ö. Landesregierung, Abt. Wohnungs- und Siedlungswesen.

1) Neubau (Förderungsart 10-44).

Wohnbeihilfenempfänger nach sozialer Stellung 1991

Oberösterreich¹⁾

Haushalts-Netto- Einkommensstufen	Arbeiter		Angestellte		Wirtschaftstreibende		Freie Berufe		Pensionisten		Insgesamt	
			Privat		Öffentlich							
	Anzahl	Anteil in %	Anzahl	Anteil in %	Anzahl	Anteil in %	Anzahl	Anteil in %	Anzahl	Anteil in %	Anzahl	Anteil in %
-6.000	1.447	11,0	646	12,2	454	10,5	210	14,9	24	20,9	120	15,4
6.001-8.000	2.120	16,1	929	17,5	716	16,6	264	18,7	23	20,0	186	23,9
8.001-10.000	1.463	11,1	656	12,4	499	11,6	182	12,9	16	13,9	118	15,2
10.001-12.000	957	7,3	401	7,6	274	6,4	113	8,0	5	4,3	67	8,6
12.001-14.000	1.134	8,6	457	8,6	337	7,8	133	9,4	10	8,7	62	8,0
14.001-16.000	1.607	12,2	537	10,1	495	11,5	142	10,1	10	8,7	70	9,0
16.001-18.000	1.701	12,9	601	11,3	558	13,0	140	9,9	10	8,7	65	8,4
18.001-20.000	1.427	10,8	556	10,5	479	11,1	105	7,4	8	7,0	51	6,6
20.001-22.000	726	5,5	284	5,4	228	5,3	49	3,5	3	2,6	20	2,6
22.001-24.000	339	2,6	127	2,4	144	3,3	38	2,7	2	1,7	9	1,2
24.001-26.000	132	1,0	64	1,2	67	1,6	16	1,1	0	-	5	0,6
26.001-	121	0,9	48	0,9	55	1,3	19	1,3	4	3,5	4	0,5
Summe	13.174	100,0	5.306	100,0	4.306	100,0	1.411	100,0	115	100,0	777	100,0

Haushalts-Netto- Einkommensstufen	Arbeiter		Angestellte		Wirtschaftstreibende		Freie Berufe		Pensionisten		Insgesamt	
			Privat		Öffentlich							
	Anzahl	Anteil in %	Anzahl	Anteil in %	Anzahl	Anteil in %	Anzahl	Anteil in %	Anzahl	Anteil in %	Anzahl	Anteil in %
-6.000	1.447	49,9	646	22,3	454	15,6	210	7,2	24	0,8	120	4,1
6.001-8.000	2.120	50,0	929	21,9	716	16,9	264	6,2	23	0,5	186	4,4
8.001-10.000	1.463	49,9	656	22,4	499	17,0	182	6,2	16	0,5	118	4,0
10.001-12.000	957	52,7	401	22,1	274	15,1	113	6,2	5	0,3	67	3,7
12.001-14.000	1.134	53,2	457	21,4	337	15,8	133	6,2	10	0,5	62	2,9
14.001-16.000	1.607	56,2	537	18,8	495	17,3	142	5,0	10	0,3	70	2,4
16.001-18.000	1.701	55,3	601	19,5	558	18,1	140	4,6	10	0,3	65	2,1
18.001-20.000	1.427	54,3	556	21,2	479	18,2	105	4,0	8	0,3	51	1,9
20.001-22.000	726	55,4	284	21,7	228	17,4	49	3,7	3	0,2	20	1,5
22.001-24.000	339	51,4	127	19,3	144	21,9	38	5,8	2	0,3	9	1,4
24.001-26.000	132	46,5	64	22,5	67	23,6	16	5,6	0	-	5	1,8
26.001-	121	48,2	48	19,1	55	21,9	19	7,6	4	1,6	4	1,6
Summe	13.174	52,5	5.306	21,1	4.306	17,2	1.411	5,6	115	0,5	777	3,1

Q: Bundesministerium für Finanzen, Amt der O.Ö. Landesregierung, Abt. Wohnungs- und Siedlungswesen.

1) Neubau (Förderungsart 10-44).

Anteil der durchschnittlich monatlichen Wohnbeihilfezahlungen nach sozialer Stellung 1991

Oberösterreich ¹⁾

Anteil in %

Haushalts-Netto- Einkommensstufen	Arbeiter	Angestellte		Wirtschaftstreibende	Freie Berufe	Pensionisten
		Privat	Öffentlich			
- 6.000	9,4	11,1	9,0	15,3	16,0	14,9
6.001- 8.000	11,5	12,9	12,0	13,8	11,1	19,4
8.001-10.000	8,4	9,4	9,0	12,2	11,7	11,9
10.001-12.000	7,3	8,0	6,6	9,1	3,9	10,2
12.001-14.000	9,3	9,2	7,7	10,1	11,8	7,6
14.001-16.000	15,0	12,3	13,4	11,1	13,1	10,9
16.001-18.000	16,5	14,8	16,9	11,6	11,8	10,6
18.001-20.000	11,8	11,1	12,0	7,6	7,3	7,9
20.001-22.000	6,2	6,1	6,4	3,1	2,9	3,5
22.001-24.000	2,6	2,4	3,6	2,9	3,0	1,4
24.001-26.000	1,1	1,5	1,8	1,5	0,0	0,6
26.001	1,0	1,2	1,4	1,8	7,2	1,0
Summe	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Anteil an den Wohnbeihilfe- zahlungen insgesamt in %	53,5	20,3	17,0	6,0	0,5	2,8
Anteil an der Anzahl der Wohnbeihilfenempfänger insgesamt in %	66,6	26,8	21,8	7,1	0,6	3,9

Q: Bundesministerium für Finanzen, Amt der O.Ö. Landesregierung, Abt. Wohnungs- und Siedlungswesen.

1) Neubau (Förderungsart 10-44).

Anerkennung von Sonderausgaben zur Wohnraumschaffung etc.) und ergibt sich aus den Objekt- und Subjektförderungen im Wohnbau. Dabei prägt der im Vergleich zum "Stock" der vorhandenen Wohnungen geringe "Flow" in Form des Neubaus (etwa 1% bis 2%) den Handlungsspielraum der Wohnungspolitik.

Die Verteilungswirkungen der Wohnbauförderung wurden oft kritisch beleuchtet (Czerny, 1987). Mehrere Aspekte sind hierfür relevant. Zunächst spielen die Einkommensobergrenzen für die Förderungswürdigkeit eine sehr geringe Rolle. Die Grenzen sind so hoch angesetzt, daß kaum ein Ausschluß von Beziehern hoher Einkommen von der Förderung erfolgt. Die öffentlichen Transfers fließen damit zu einem wesentlichen Teil auch ins oberste Einkommensdrittel. Die Einkommensgrenzen wurden tendenziell im Zuge der "Verlängerung" der Wohnbauförderung 1989 noch erhöht. Zudem werden die Einkommenshöhen nur zum Zeitpunkt des Bezugs der Wohnung überprüft. Steigende Einkommen während der Nutzung der Wohnung führen nicht zu höheren oder rascheren Rückzahlungen der in Anspruch genommenen Darlehen. Dies stellt den Hauptgrund für die im Querschnittsvergleich festzustellende geringe soziale Treffsicherheit der öffentlichen Wohnbauförderung dar.

Nur im kommunalen Wohnbau sind die Einkommensgrenzen etwas enger gezogen. Hier gelingt eine stärkere Konzentration auf die unteren Einkommensbereiche. Dazu trägt auch bei, daß im kommunalen Wohnbau Eigenmittelanteile keine Rolle spielen. Im sonstigen geförderten Wohnbau stellen sie eine oft unüberwindbare Eintrittsbarriere für untere Einkommensschichten dar. Trotz voller Beitragsleistungen ausländischer Arbeitskräfte zur Wohnbauförderung, bleibt diese Bevölkerungsgruppe vom geförderten Neubau vollkommen ausgeschlossen. Verteilungspolitisch relevant ist auch der Rückgang des Anteils der Mietwohnungen im geförderten Wohnbau, weil dieser Bereich noch am ehesten schwächeren Einkommensschichten zugute kommt.

Positive Verteilungswirkungen gehen neben dem kommunalen Wohnbau ganz besonders von der Subjektförderung in Form von Wohnbeihilfen aus. Diese kommen den einkommensschwächeren Bewohnern geförderter Mehrgeschoßwohnungen zugute. Jedoch gehen die im Bereich der Subjektförderung aufgewendeten Mittel anteilmäßig laufend zurück und betragen nur mehr etwa ein Zwanzigstel des Volumens der Objektförderung.

Das Volumen der öffentlichen Transfers ist außerordentlich hoch. Es erreichte 1994 etwa 40 Mrd. S. Im internationalen Vergleich dürften in Österreich sowohl die Qualitätsstandards als auch die Preise relativ hoch sein. 90% der Neubauwohnungen werden gefördert. Dabei liegt die Förderungsintensität bei den Eigenheimen (etwa 20%) deutlich niedriger als bei Eigentums- und Mietwohnungen (zwischen 50% und 70%). Die Umverteilung durch die Wohnbauförderung erfolgt primär auf horizontaler Ebene und zwar im wesentlichen von den ungeförderten, aber Fördermittel aufbringenden Haushalten zu den Bewohnern geförderter Mehrgeschoßwohnungen. Diese horizontale Umverteilungsorientierung impliziert aber auch erhebliche vertikale Verteilungseffekte, weil einerseits kaum wirksame Einkommensobergrenzen gezogen wurden und andererseits der Zugang zu geförderten Neubauwohnungen für die unteren Einkommensschichten durch Eigenmittelerfordernisse erheblich erschwert wird.

5.6 Die Inzidenz der Staatsausgaben (Alois Guger, Markus Marterbauer)

Die Inzidenz der öffentlichen Abgaben bildete schon für die klassische Nationalökonomie ein zentrales Thema. Das Interesse an den Staatsausgaben konzentrierte sich nach dem Krieg vor allem auf die Beschäftigungswirkungen. Erst in den zwei Jahrzehnten, seit mit der Wachstumsverlangsamung die Finanzierung des Wohlfahrtsstaates schwieriger wird, rückt die Frage immer mehr in den Vordergrund, welche staatlichen Leistungen wem zugute kommen. Wird wirklich zu den Bedürftigen umverteilt?

In dieser Arbeit wurden die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung, für Familienförderung, Schulbildung, Gesundheit und die Wohnbauförderung nach ihrer Verteilungswirkung analysiert. Für die Wohnbauförderung fehlt eine aktuelle empirische Grundlage, die eine Zuordnung nach Einkommensschichten oder sozialen Gruppen erlauben würde. Die übrigen Bereiche wurden auf der Basis des Mikrozensus (September 1991) nach der Beanspruchung verteilt. Die Pensionen, die ja auch der Lohnsteuer unterliegen, wurden wie in der letzten Arbeit zu diesem Thema nicht als Transfer sondern als Primäreinkommen behandelt.

Von den analysierten staatlichen Leistungen bilden **die Arbeitslosengelder und die Notstandshilfe die progressivsten Ausgaben**. Sie kommen vor allem den sozial Schwächeren zugute, da diese von Arbeitslosigkeit in deutlich stärkerem Ausmaß betroffen sind. Rund die Hälfte dieser Mittel fließen in das unterste Viertel der Einkommensverteilung, während im 1. Dezil pro Haushalt und Monat 940 S ausbezahlt werden, fallen im Durchschnitt 250 S und im obersten Dezil nur 90 S an. Für die 10% der Haushalte mit dem niedrigsten Einkommen bilden die Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung über 20% ihres Bruttoeinkommens, im 2. Quartil 1% und in der oberen Hälfte ½% und weniger.

Bezieht man auch die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung mit ein, die durch eine zweckgebundene Geburung erfolgt, so wird durch das System der Arbeitslosenversicherung massiv von oben nach unten umverteilt: Das obere Drittel zahlt rund zwei Drittel der Beiträge und erhält 17% der Leistungen, das untere Drittel das über die Hälfte der Leistungen bezieht, zahlt 8% der Beiträge.

In der österreichischen Familienpolitik dominiert das Prinzip der horizontalen Umverteilung, unabhängig vom Einkommen wird von kinderlosen zu kinderbetreuenden Haushalten umverteilt. Obwohl sozialpolitische Gesichtspunkte weitgehend fehlen sind mit diesem horizontalen Ausgleich auch erhebliche vertikale Effekte verbunden.

Da rund zwei Drittel der Kinder in der oberen Hälfte der Verteilung leben, fließen rund zwei Drittel der Familienförderung dorthin. Insbesondere die mit dem Schulbesuch zusammenhängenden Leistungen (Schülerfreifahrt und freies Schulbuch) und Familienbeihilfen - verstärkt durch die Altersstaffelung - fallen überproportional in der oberen Einkommenshälfte an, während **Karenzgeld und Geburtenbeihilfen im 2. und 3. Quartil überwiegen**. Im Durchschnitt wurden 1991 pro Haushalt monatlich 1.140 S an Familienförderung ausbezahlt; im unteren Drittel 630 S, im mittleren 1.350 S und im oberen 1.460 S.

Bezieht man die Finanzierung mit ein, da auch die Familienpolitik im wesentlichen durch eine zweckgebundene Gebarung finanziert wird, so zeigt sich, daß die Selbständigen mit rund 8½% Einzahlungen und über 15% Leistungsbezug deutlich weniger einzahlen als sie erhalten. Auch die Unselbständigen sind bis zum 7. Dezil Nettoempfänger des Systems. Das oberste Drittel, das 42% der Mittel erhält, zahlt dagegen über zwei Drittel des Aufkommens ein. Die Familienförderung verteilt damit in beträchtlichem Maße vertikal um. Trotzdem ist nicht zu übersehen, daß bei relativ hoher Armutgefährdung der Familien mit mehreren Kindern ein großer Teil der beträchtlichen Mittel, die zur Förderung der Familien ausgegeben werden, in Schichten mit hohem Einkommen fließt.

Der Aufwand für Bildung wird in Österreich im wesentlichen von der öffentlichen Hand getragen. Die Verteilung der Ausgaben nach sozialen Gruppen und Einkommensschichten ist primär von der Kinderzahl, der Schulbesuchsdauer und dem besuchten Ausbildungstyp abhängig. Das bedeutet, daß vor allem Kinder aus freiberuflichen und gewerblichen Haushalten und Beamten- und Angestelltenfamilien Bildungseinrichtungen relativ stark in Anspruch nehmen.

Die Analyse der Schulausgaben für alle nicht-selbständigen Haushalte ergibt, daß **fast 50% der Mittel in das oberste Drittel** und nur etwa ein Siebtel in das unterste Drittel der Einkommenshierarchie fliessen. Die jährlichen Schulausgaben pro Haushalt steigen in absoluten Beträgen und am Einkommen gemessen bis ins 7. Dezil kontinuierlich an und sinken in den obersten drei Dezilen. Gemessen am Nettoeinkommen der schülerbetreuenden Haushalte erfolgt die Umverteilungswirkung eindeutig zugunsten der Haushalte der unteren Einkommenskategorien. Die jährlichen Schulausgaben machen im untersten Einkommensdrittel 54% des Haushaltseinkommens aus, im mittleren 28% und im obersten 14%.

Bei den Hochschulausgaben kommt ein überwiegender Teil den Haushalten mit höheren Einkommen zugute. Die Studentendichte ist in den Haushalten der freiberuflich Tätigen, der Gewerbetreibenden, der Beamten und Angestellten erheblich höher als in Arbeiter- oder Bauernhaushalten. Innerhalb der nicht-selbständigen Haushalte kommen dem untersten Einkommensdrittel etwa 14% der Ausgaben und dem obersten 55% zugute. Alleine auf das oberste Dezil entfällt ein Viertel der Hochschulausgaben. Relativ zu den deutlich regressiven Verteilungswirkungen des gebührenfreien Hochschulstudiums kommt dem Stipendienwesen nur eine untergeordnete positive Verteilungswirkung zu.

Das **öffentliche Gesundheitssystem** stellt eine Ausgabenkategorie mit einem relativ raschen Wachstum dar. Allokativen Fragestellungen wird daher in Zukunft erhebliche Bedeutung zukommen. Umso relevanter erscheinen die Verteilungswirkungen. Primär erfolgt eine horizontale Verteilung von den Gesunden zu den Kranken. Eine sehr enge Korrelation weisen die Gesundheitsausgaben deshalb mit dem Alter auf. **Pensionisten nehmen** aufgrund der hohen Zahl von Arztbesuchen und Krankenhausaufenthalten die höchsten Gesundheitsaufwendungen in Anspruch.

Die Gesundheitsausgaben pro Kopf weisen über die Haushalte hinweg keine sehr großen Unterschiede auf. Im Durchschnitt betragen die Gesundheitskosten pro Jahr etwa 25.000 S pro Haushalt. Durch die überproportionale Haushaltsgröße in den Haushalten der oberen Einkommenskategorien kommen dem untersten Einkommensdrittel etwa ein Viertel, dem obersten Drittel etwa 40% der Gesundheitsausgaben zu. Die Analyse der **Bedeutung der Gesundheitsausgaben** als Anteil am Haushaltseinkommen zeigt, daß diese **in den unteren Einkommensbereichen** au-

Berordentlich hoch ist (bis zu 30% im 1. Dezil). Auch die Finanzierung der Krankenversicherung trägt zu den positiven Verteilungswirkungen des Gesundheitssystems bei, obwohl die beitragsfreie Mitversicherung stärker den oberen Einkommensschichten zugute kommt. Das unterste Einkommensdrittel bezieht knapp 16 Mrd. S an Gesundheitsleistungen und leistet knapp 7 Mrd. S an Krankenversicherungsbeiträgen. Das mittlere Drittel weist eine ausgeglichene Nettoposition auf und im obersten Drittel liegen die Beitragsleistungen (37 Mrd. S) um 12 Mrd. S über den zugerechneten Gesundheitsleistungen.

In absoluten Beträgen gemessen kommen dem untersten Drittel der Einkommenshierarchie monetäre und reale Transfers in deutlich unterdurchschnittlichem Ausmaß zugute. Nur an Arbeitslosengeldern und Notstandshilfe fließen höhere Beträge in die unteren Einkommensschichten. Insgesamt nimmt von den untersuchten Bereichen – Arbeitslosenversicherung, Familienpolitik, Bildung und Gesundheit – ein Haushalt im unteren Einkommensdrittel pro Monat Leistungen im Ausmaß von durchschnittlich 3.500 S, im mittleren Drittel von 5.800 S und im obersten Drittel von 7.000 S in Anspruch. Die Zunahme der Leistungen in den oberen Einkommensschichten hängt in erster Linie mit der Haushaltsgröße zusammen. Die Zahl der Haushaltsglieder ist in den oberen Einkommensbereichen etwa doppelt so hoch wie in den unteren (3,15 im oberen, 2,41 im mittleren und 1,55 im untersten Drittel). Jene Transfers, die auf die horizontale Verteilung von den Gesunden zu den Kranken, den kinderlosen zu den kinderreichen Haushalten (Familien- und Bildungspolitik) abzielen, fließen deshalb in hohem Ausmaß in die Haushalte mit hohem Einkommen. Das unterste Einkommensdezil ist stark mit Arbeitslosen besetzt. Diese Haushalte profitieren von den entsprechenden Transfers. Im zweiten Einkommensdezil finden sich viele Pensionistenhaushalte, die zwar viele Gesundheitsleistungen, aber andererseits wenige kinderorientierte Transfers in Anspruch nehmen.

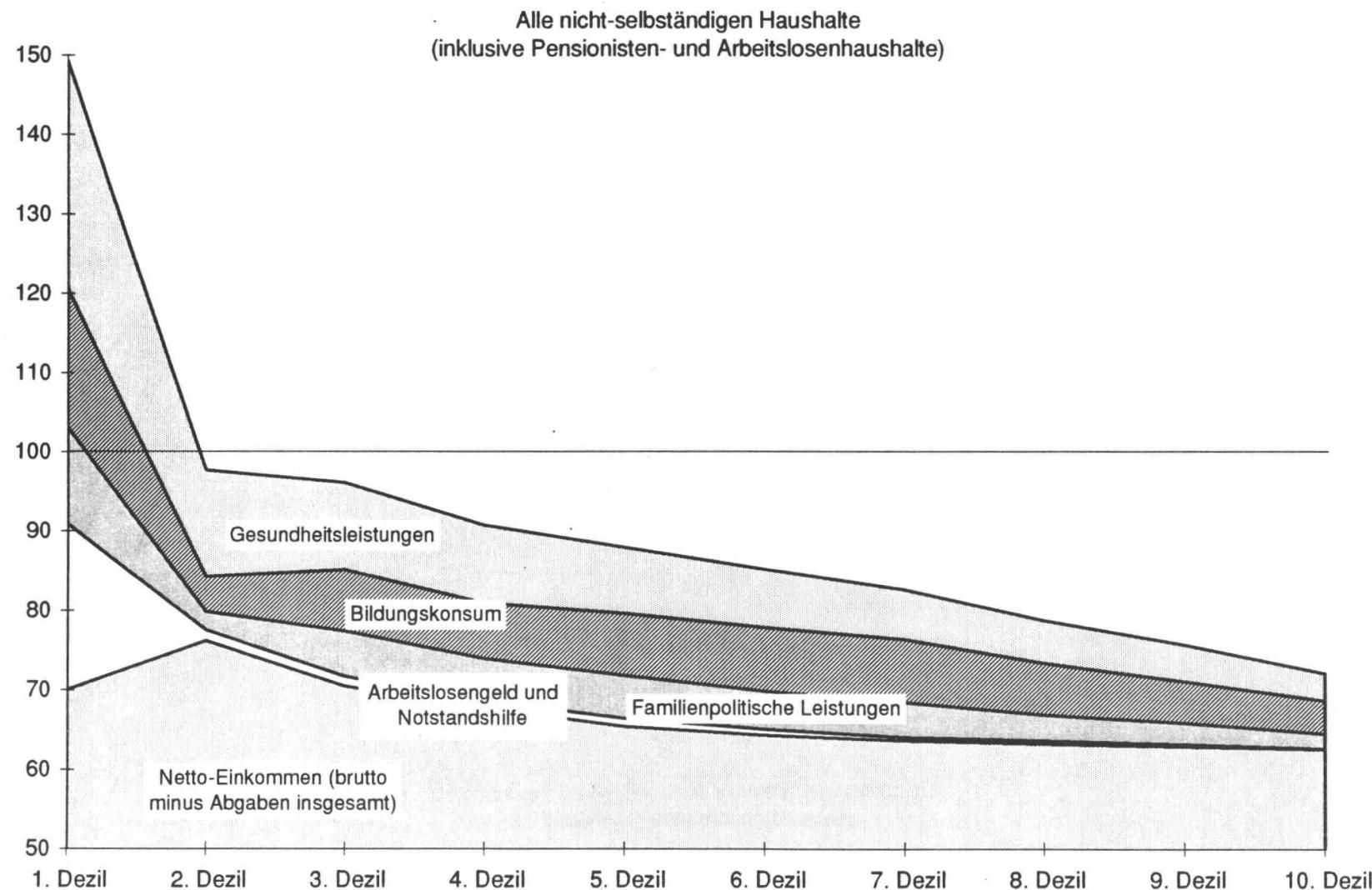
Abbildung 5.6.1: Verteilung der monetären und realen Transfers nach Einkommensschichten

Übersicht 5.6.1: Verteilung der monetären und realen Transfers nach Einkommensschichten – Transfers in S und % des Bruttoeinkommens

Übersicht 5.6.2: Verteilung der monetären und realen Transfers nach Einkommensschichten – Anteil an den jeweiligen Transfers

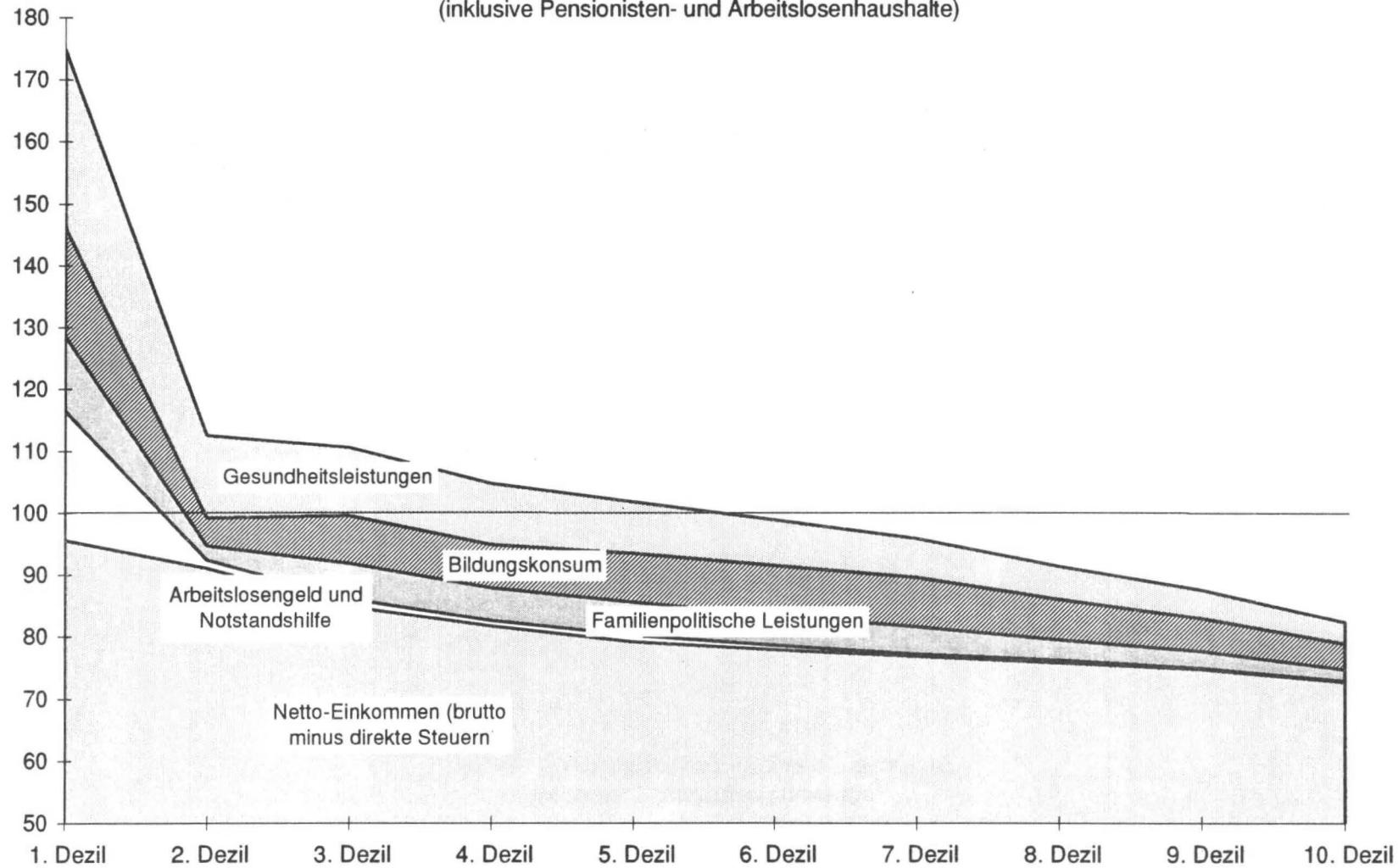
Während diese öffentlichen monetären und realen Transfers pro Haushalt mit steigendem Einkommen deutlich zunehmen, bleiben sie pro Kopf weitgehend konstant. In Relation zum Einkommen spielen dagegen diese öffentlichen Transfers in den unteren Einkommensschichten eine viel größere Rolle als in den oberen. Sie verbessern das Haushaltseinkommen in den unteren Einkommensbereichen außerordentlich stark. Im untersten Dezil machen die Transfers aus den vier analysierten Kategorien knapp 80% des Bruttoeinkommens aus, im obersten nur 9½%. Im untersten Drittel beträgt der entsprechende Wert 31%, im mittleren 21% und im obersten Drittel 12½%. Insgesamt gehen von den hier analysierten öffentlichen Ausgaben deutlich stärker progressive Umverteilungseffekte aus als von den öffentlichen Einnahmen.

Verteilung der monetären und realen Transfers nach Einkommensschichten 1991



Verteilung der monetären und realen Transfers nach Einkommensschichten 1991

Alle nicht-selbständigen Haushalte
(inklusive Pensionisten- und Arbeitslosenhaushalte)



Verteilung der monetären und realen Transfers nach Einkommensschichten 1991

Alle nicht-selbständigen Haushalte
(inklusive Pensionisten- und Arbeitslosenhaushalte)

Dezile	Arbeitslosengeld und Notstandshilfe in % des Brutto-Einkommens		Familienpolitische Leistungen in % des Brutto-Einkommens		Bildungskonsum in % des Brutto-Einkommens		Gesundheitsleistungen in % des Brutto-Einkommens		Transfers insgesamt in % des Brutto-Einkommens	
	in S		in S		in S		in S		in S	
1. Dezil	942	20,9	550	12,2	786	17,5	1288	28,6	3566	79,2
2. Dezil	151	1,4	254	2,3	499	4,5	1497	13,4	2402	21,4
3. Dezil	188	1,2	916	5,8	1223	7,7	1752	11,0	4079	25,7
4. Dezil	175	0,9	1082	5,4	1411	7,0	1986	9,8	4655	23,0
5. Dezil	256	1,0	1317	5,4	1921	7,8	2045	8,3	5539	22,6
6. Dezil	223	0,8	1419	4,8	2352	8,0	2168	7,4	6162	21,0
7. Dezil	142	0,4	1558	4,4	2803	7,9	2222	6,3	6725	19,0
8. Dezil	164	0,4	1422	3,3	2797	6,5	2300	5,3	6684	15,5
9. Dezil	122	0,2	1459	2,7	2794	5,2	2467	4,6	6843	12,8
10. Dezil	87	0,1	1498	1,9	3270	4,1	2782	3,5	7637	9,6
Quartile										
1. Quartil	478	5,3	480	5,3	730	8,0	1435	15,8	3123	34,3
2. Quartil	211	1,0	1158	5,4	1587	7,5	1985	9,3	4941	23,2
3. Quartil	176	0,5	1457	4,3	2548	7,5	2203	6,5	6384	18,7
4. Quartil	119	0,2	1485	2,4	3062	4,9	2574	4,1	7240	11,6
Dritteln										
1. Drittel	407	3,6	631	5,6	896	7,9	1552	13,7	3486	30,8
2. Drittel	206	0,8	1350	4,9	2116	7,8	2114	7,7	5786	21,2
3. Drittel	123	0,2	1463	2,6	2942	5,2	2486	4,4	7015	12,4
Insgesamt	246	0,8	1142	3,6	1499	4,7	2048	6,5	4936	15,6

Quelle: ÖSTAT: Mikrozensus; WIFO.

Verteilung der monetären und realen Transfers nach Einkommensschichten 1991

Alle nicht-selbständigen Haushalte
(inklusive Pensionisten- und Arbeitslosenhaushalte)

Dezile	Arbeitslosengeld und Notstandshilfe		Familienpolitische Leistungen		Bildungskonsum		Gesundheitsleistungen		Transfers insgesamt	
	Anteile	kumulierte Anteile in %	Anteile	kumulierte Anteile in %	Anteile	kumulierte Anteile in %	Anteile	kumulierte Anteile in %	Anteile	kumulierte Anteile in %
1. Dezil	39,0	39,0	4,9	4,9	4,1	4,1	6,4	6,4	6,7	6,7
2. Dezil	6,5	45,5	2,4	7,3	2,7	6,7	7,7	14,2	4,7	11,4
3. Dezil	7,1	52,5	7,4	14,7	5,7	12,4	7,9	22,1	7,0	18,4
4. Dezil	7,1	59,7	9,5	24,1	7,1	19,5	9,7	31,7	8,6	27,0
5. Dezil	10,4	70,1	11,6	35,7	9,7	29,3	10,0	41,8	10,3	37,2
6. Dezil	9,0	79,1	12,4	48,1	11,9	41,2	10,6	52,4	11,4	48,6
7. Dezil	5,7	84,8	13,6	61,7	14,1	55,2	10,8	63,1	12,3	60,9
8. Dezil	6,7	91,6	12,5	74,2	14,2	69,5	11,3	74,5	12,4	73,4
9. Dezil	4,9	96,5	12,7	86,9	14,0	83,5	12,0	86,4	12,6	85,9
10. Dezil	3,5	100,0	13,1	100,0	16,5	100,0	13,6	100,0	14,1	100,0
Quartile										
1. Quartil	48,7	48,7	10,6	10,6	9,3	9,3	17,6	17,6	14,5	14,5
2. Quartil	21,4	70,1	25,3	35,7	20,0	29,3	24,2	41,8	22,8	37,2
3. Quartil	17,9	87,9	32,0	67,7	32,2	61,5	26,9	68,7	29,5	66,8
4. Quartil	12,1	100,0	32,3	100,0	38,5	100,0	31,3	100,0	33,3	100,0
Dritteln										
1. Drittel	55,7	55,7	18,6	18,6	15,3	15,3	25,6	25,6	21,7	21,7
2. Drittel	27,6	83,3	39,0	57,4	35,2	50,5	34,0	59,6	35,2	56,9
3. Drittel	16,7	100,0	42,7	100,2	49,5	100,0	40,4	100,0	43,1	100,0
Insgesamt	100,0		100,0		100,0		100,0		100,0	

Quelle: ÖSTAT: Mikrozensus; WIFO.

6. Zusammenfassung der Ergebnisse (Markus Marterbauer, Ewald Walterskirchen)

Im Zuge der Budgetkonsolidierung haben verteilungspolitische Fragen in Österreich wieder eine prominente Rolle in der wirtschaftspolitischen Diskussion erhalten. Die Ausgaben und Einnahmen des Staates werden heute mehr denn je nach ihrer Verteilungswirkung hinterfragt. Ausgabenkürzungen werden oft gemeinsam mit einer neuen Verteilung dieser Ausgaben diskutiert. Die hier vorliegende Neuauflage der WIFO-Verteilungsstudie geht diesen Fragen nach.

Verteilungsprobleme sind eminent politische Probleme, sie betreffen immer bestimmte Bevölkerungsgruppen. In dieser Arbeit geht es jedoch darum, möglichst frei von politischen Wertungen zu errechnen, wieviel von der öffentlichen Hand umverteilt wird und welchen Einkommensgruppen dies zugutekommt. Verteilungsaspekte stellen natürlich immer nur eine Facette des Problems dar. Allokative Aspekte sind nicht zu vernachlässigen, sie wurden in einem gesonderten Teil behandelt. Die Studie wurde vom Bundesministerium für Finanzen in Auftrag gegeben, einem Wunsch des Parlaments folgend.

6.1 Umverteilung durch die Staatsausgaben

Die Aktivitäten des Staates korrigieren die primäre Einkommensverteilung in beträchtlichem Umfang. Nach Berücksichtigung aller Abgaben und öffentlichen Leistungen sind die Einkommen deutlich gleichmäßiger verteilt als vorher.

Die vertikale Umverteilung, die durch die Aktivitäten des Staates erzielt wird, kommt in Österreich nicht von einem progressiven Steuer- und Abgabensystem, sondern ganz überwiegend von der Ausgabenseite her.

Die oberen Einkommen profitieren in Österreich zwar von den Transferleistungen des Staates pro Kopf im allgemeinen ebenso viel wie die unteren Einkommensschichten. Gemessen an ihren Abgabenleistungen, erhalten sie jedoch weniger als sie zahlen. Die ärmeren Haushalte beanspruchen umgekehrt deutlich mehr Transfers und staatliche Dienstleistungen, als ihrer Abgabenleistung entspricht. Das macht den Umverteilungseffekt aus.

6.2 Kaum progressives Steuer- und Abgabensystem

Von der Steuer- und Abgabenpolitik allein gehen, insgesamt gesehen, nur relativ geringe Umverteilungseffekte aus. Die progressiven Effekte der Lohnsteuern und die regressiven Effekte anderer Abgaben gleichen einander weitgehend aus.

Für die Arbeitnehmerhaushalte ist das gesamte Abgabensystem proportional zum Einkommen, es gibt hier überhaupt keinen Progressionseffekt. Die Lohn- und Einkommensteuern wirken zwar progressiv, die Sozialversicherungsbeiträge sind jedoch für Arbeitnehmerhaushalte bis zur Höchstbeitragsgrundlage proportional zum Einkommen, über diese Höhe hinaus wirken sie regressiv, d. h.

die Besserverdiener tragen mit einem geringeren Prozentsatz ihres Einkommens zur Sozialversicherung bei als die ärmeren Haushalte.

Auch die Verbrauchsteuern wirken regressiv: Gut verdienende Haushalte zahlen relativ weniger Mehrwertsteuer und andere indirekte Steuern, gemessen an ihrem Nettoeinkommen, als ärmeren Haushalte, denn sie können einen relativ hohen Prozentsatz ihres Einkommens sparen, von diesen Ersparnissen zahlen sie nur etwa 1% an Steuern (22% Kapitalertragsteuer von den Zinsen). Den ärmeren Haushalten bleibt dagegen kaum Geld zum Sparen, manchmal müssen sie sogar Kredite für ihren Lebensunterhalt aufnehmen. Das untere Drittel der Haushalte zahlt deshalb fast 16% des Einkommens an indirekten Steuern, das obere Drittel nur 11½%.

Mißt man die Verbrauchsteuern nicht am Einkommen, sondern am Verbrauch, ergibt sich ein differenziertes Bild: Der durchschnittliche Verbrauchsteuersatz ist für ärmeren Haushalte niedriger als für reiche, weil die ärmeren Haushalte einen hohen Anteil von Nahrungsmittelausgaben mit reduziertem Mehrwertsteuersatz haben.

Für alle Haushalte (einschl. Pensionisten und Arbeitslosenhaushalte) wirkt die Sozialversicherung allerdings progressiv, weil die überwiegend im unteren Drittel angesiedelten Pensionisten keine Pensionsbeiträge und die Arbeitslosen keine Sozialversicherungsbeiträge zahlen.

Zählt man alle Steuern, Abgaben und Sozialversicherungsbeiträge zusammen, kommt man zu dem Ergebnis, daß das gesamte Steuer- und Abgabensystem in Österreich für alle Haushalte (ohne Selbständige) mäßig progressiv ist, für Arbeitnehmerhaushalte überhaupt nicht. Insbesondere für den Bereich der Arbeitnehmer und Selbständigen gilt: Solange die Bemessungsgrundlagen des Steuersystems noch durch diverse Schlupflöcher ausgehöhlt sind, erfüllt das Steuersystem nicht ganz jene Funktion, die durch relativ hohe Spitzesteuersätze optisch vorgetäuscht wird.

Vergleicht man Österreich etwa mit der Schweiz, so zeigt sich, daß in der Schweiz die Progressivität des Steuersystems bei relativ niedriger allgemeiner Steuerleistung weit höher ist.

6.3 Verteilungswirkungen der Transfers

In Österreich profitieren die wohlsituierteren Haushalte von den Transfers des Staates im allgemeinen ebenso wie die ärmeren Haushalte. Die Transfers pro Kopf sind für das obere, mittlere und untere Einkommensdrittel nahezu gleich hoch.

Berücksichtigt man noch, daß im oberen Drittel der Haushalte weit mehr Personen pro Haushalt leben als im unteren, so fließen den reicherem Haushalten deutlich mehr monetäre und reale Transfers zu als den ärmeren Haushalten. Das obere Drittel der Haushalte verfügt über rund 60% der Haushaltseinkommen, und erhält (wegen der überdurchschnittlichen Haushaltsgröße) 43% der hier erfaßten Transfers. Am Haushaltseinkommen gemessen, machen diese staatlichen Transfers jedoch für die reicherem Haushalte ziemlich wenig, für die ärmeren relativ viel aus.

Die Ausgaben der öffentlichen Haushalte können nun untergliedert werden in solche, die den oberen oder unteren Einkommensschichten stärker zugute kommen.

Eindeutig mehr profitieren die oberen Einkommensschichten von den direkten Wirkungen der Ausgaben für das Hochschulwesen und von der Wohnbauförderung – darüber hinaus auch noch für die (hier nicht näher untersuchten) Ausgaben für die Zinszahlungen für die Staatschuld, den Straßenverkehr und die Kultur. Die Zinszahlungen für die Staatsschuld fließen zu mehr als zwei Dritteln an das obere Haushaltsdrittel.

Zu den eindeutig progressiv wirkenden Maßnahmen zählen die meisten Sozialmaßnahmen: Arbeitslosengeld und Notstandshilfe, Sozialhilfe, Ausgleichszulagen, Wohnbeihilfen, aber auch das Karenzgeld.

In eine mittlere Gruppe fallen die Ausgaben für Gesundheit, Familienbeihilfen, Schulen und öffentlichen Verkehr. Diese Ausgaben zielen im allgemeinen auf eine horizontale, nicht auf eine vertikale Umverteilung ab. Sie verteilen sich ziemlich gleichmäßig auf die Köpfe. Da die Haushalte mit höherem Einkommen aber im Durchschnitt größer sind, erhalten sie auch mehr von diesen Ausgaben für Familien, Gesundheit usw.

Die Verteilungswirkungen der Transfers sind im einzelnen in den Teilstudien erfaßt, es sollen in dieser Zusammenfassung nur einige Punkte hervorgehoben werden:

6.4 Gesundheitsausgaben

Im Gesundheitswesen spielt vertikale Umverteilung kaum eine Rolle, es gibt im wesentlichen die erwünschte horizontale Umverteilung von Gesunden zu Kranken. Im Gesundheitsbereich (ebenso wie bei den Pensionen) kommt es zu einer deutlichen Umverteilung zu Familien, in denen die Frau nicht berufstätig ist und die Kinder sich lange in Ausbildung befinden. Sie zahlen keine zusätzlichen Beiträge, sind aber mitversichert.

Die Gesundheitsausgaben zählen heute zu den Spitzenreitern bei den Ausgabensteigerungen, ähnlich wie es in den siebziger Jahren die Bildungsausgaben waren. Die Gesamtausgaben für Gesundheit machen heute bereits rund 10% des BIP aus, um 2 Prozentpunkte mehr als vor 10 Jahren. Etwa 70% der Aufwendungen im Gesundheitsbereich sind öffentliche Ausgaben. Die Verschiebung der Altersstruktur der Bevölkerung ("ageing population") wird die Problematik der Gesundheitsfinanzierung noch verschärfen. Denn die Gesundheitskosten für ältere Personen sind im Durchschnitt doppelt so hoch wie für junge.

Aus rein verteilungspolitischer Sicht würde ein Selbstbehalt das unterste Dezil (insbesondere Pensionisten) besonders belasten, für die die rechnerischen Gesundheitskosten fast 30% ihres Haushaltseinkommens ausmachen (für das oberste Dezil nur gut 3%). Ein Selbstbehalt könnte jedoch allokativen Effekte bzw. erwünschte Anreizwirkungen haben. Progressive Verteilungswirkungen würden von einer Aufhebung der Höchstbeitragsgrundlage in der Krankenversicherung ausgehen.

6.5 Bildungspolitik

Die Ausgaben für Erziehung und Unterricht sind im letzten Jahrzehnt bei sinkenden Kinderzahlen unterdurchschnittlich gestiegen, jene für Forschung und Wissenschaft deutlich überproportional.

Zu den Hauptzielen der Bildungspolitik zählen Gleichheit der Startchancen und Anreiz zu höherer Qualifizierung. Aus verteilungspolitischer Sicht wird die Erfüllung dieser Ziele jedoch relativ teuer erkauft. Bei den Bildungsausgaben zeigt sich deutlich: Je höher die Bildungsstufe, umso mehr begünstigen die Bildungsausgaben die höheren Einkommen: Von den Ausgaben für den Hochschulbereich profitiert das obere Drittel der Haushalte zu 55%, das untere Drittel nur zu 14%. Diese verteilungspolitische Problematik hat zu politischen Diskussionen über Studiengebühren bzw. über die Familienbeihilfen für Studenten geführt.

6.6 Familienpolitik

Die entscheidende Einflußgröße für die Familienbeihilfen ist natürlich die Kinderzahl. Die Familienbeihilfen verteilen sich annähernd wie die Zahl der Kinder in den Haushalten: 17% der Familienbeihilfen entfallen auf das untere Drittel, 37,5% auf das mittlere und 45,5% auf das obere Drittel. Das obere Haushaltsdrittel bezieht mehr Familienbeihilfen, weil es mehr Kinder und Studenten in diesen Haushalten gibt. Eine Anhebung der Familienbeihilfen mit dem Alter entspricht den anfallenden Kosten, wirkt aber verteilungspolitisch regressiv. Eine Erhöhung der Familienbeihilfen mit der Kinderzahl (Bayern) wirkt dagegen progressiv.

Faßt man den Begriff Familienpolitik weit (einschl. Mitversicherung in der Sozialversicherung), so sind öffentliche Leistungen in der Höhe von rund 10% des Volkseinkommens familienpolitisch motiviert. Die direkten Leistungen aus dem Familienlastenausgleich und der steuerlichen Förderung belaufen sich 1995 auf rund 70 Mrd. S. Auch im internationalen Vergleich zählt Österreich zu den Ländern mit der höchsten Familienförderung. Trotz umfangreicher Förderungen ist aber die Armutgefährdung der Familien – insbesondere alleinstehender bzw. geschiedener Mütter sowie Familien mit großer Kinderzahl – relativ hoch. Der horizontale Lastenausgleich (zwischen Kinderreichen und Kinderlosen) steht in Österreich gegenüber dem vertikalen Verteilungsprinzip (d. h. Orientierung an der Bedürftigkeit) eindeutig im Vordergrund.

6.7 Arbeitslosenunterstützungen

Im Rahmen der Arbeitslosenversicherung werden naturgemäß Einkommen zu sozial schwächeren Schichten umverteilt. Der Hauptgrund für die Umverteilung liegt darin, daß die Wahrscheinlichkeit arbeitslos zu werden, in den unteren Einkommensgruppen viel höher ist: Im untersten Einkommensdezil ist das Arbeitslosigkeitsrisiko zehnmal so hoch wie im obersten. Deshalb fließen Arbeitslosenunterstützung und Notstandshilfe zu 55% an das untere Drittel der nach dem Einkommen gereichten Haushalte.

Bei der Bemessung des Arbeitslosengeldes muß jener schmale Grat gefunden werden, auf dem einerseits eine angemessene finanzielle Versorgung der Arbeitslosen gewährleistet wird, andererseits aber die Bereitschaft zur Aufnahme einer neuen Beschäftigung nicht gemindert wird. In Österreich ist das Arbeitslosengeld so festgelegt, daß es in weiten Bereichen etwa 60% des Nettoeinkommens beträgt.

Bei der Beurteilung von Armut kommt es aber letztlich nicht auf die schwierige finanzielle Situation des Arbeitslosen allein an, sondern auf die gesamte Einkommenssituation des Haushaltes, in dem

der Arbeitslose lebt. In der Hälfte der Arbeitslosenhaushalte gibt es noch einen Verdienster, der das finanzielle Schicksal des Arbeitslosen zumindest lindert. In den letzten 10 Jahren hat sich der Anteil der Alleinverdiener, die von Arbeitslosigkeit betroffen sind, deutlich erhöht (von einem Drittel auf die Hälfte). Die Arbeitslosigkeit stellt dadurch heute eine stärkere Armutgefährdung dar. Wenn ein Familienangehöriger arbeitslos ist, sinkt das Haushaltseinkommen um 20%, ist der Haushaltsvorstand arbeitslos, sinkt es um 40%.

Die Mittel für Arbeitslosengeld und Notstandshilfe werden vollständig von den potentiell Betroffenen aufgebracht. Es besteht damit ein großer Unterschied zur Pensionsversicherung oder auch zur Spitalsfinanzierung, wo allgemeine Budgetmittel zugeschossen werden.

6.8 Wohnbauförderung

Unter den Transfers des Staates erleben die Menschen die Wohnbauförderung besonders direkt. Die gesamten öffentlichen Ausgaben für den Wohnbau erreichten 1991 eine Höhe von 34,6 Mrd. S, der überwiegende Teil entfiel auf Wohnbaudarlehen. Die Wohnbauförderung ist damit auch im internationalen Vergleich hoch.

Die Wohnbauförderung fällt in Österreich in die Kompetenz der Länder. Es gibt deshalb von Land zu Land verschiedene Förderungsprogramme, die dem Verteilungsgesichtspunkt mehr oder minder Rechnung tragen.

Über die Verteilung der Wohnbauförderungsmittel nach Einkommensstufen gibt es keine neuen Informationen. Es muß auf eine ältere Erhebung des Instituts für Stadtforschung zurückgegriffen werden. Danach gingen 20% der Wohnbauförderungsdarlehen an das untere Haushaltsdrittel, jeweils rund 40% flossen an die mittleren und oberen Einkommensschichten. Die Änderungen seit der letzten Verteilungsstudie haben die Wohnbauförderung regressiver gemacht. Im Gefolge der Veränderung wurde immer mehr die Steigerung der Zahl der Wohnungen zur entscheidenden Zielgröße – unabhängig vom Einkommen – des Förderungswerbers.

Zwei Gründe sind für diese schiefe Verteilung der Wohnbauförderungsmittel maßgebend:

1. Je höher das Haushaltseinkommen, umso mehr Haushalte leben in geförderten Wohnungen. Denn für Eigentums- und Genossenschaftswohnungen sind – abgesehen von hohen Rückzahlungen – gewisse Eigenmittel erforderlich, die von den Haushalten im unteren Einkommensdrittel (mit einem Bruttoeinkommen unter 19.400) kaum geleistet werden können. Die Einkommensgrenzen sind so hoch angesetzt, daß die oberen Einkommensschichten kaum von der Wohnbauförderung ausgeschlossen sind.
2. Je höher das Haushaltseinkommen, umso größer sind die Wohnungen, und umso höher sind damit auch die Fördersummen. Je höher das Haushaltseinkommen, umso größer ist auch die Wahrscheinlichkeit, daß die Wohnbauförderung mehrmals in Anspruch genommen wurde (für Zweitwohnungen, Wohnungen der Kinder).

Nur die Wohnbeihilfen, die in dieser Studie näher untersucht wurden, wirken der allgemein regressiven Tendenz der Wohnbauförderung entgegen. Die ärmeren Haushalte profitieren vor allem von diesen Wohnbeihilfen, die aber nur einen Bruchteil der Wohnbauförderung ausmachen.

Eine Umschichtung von der Objekt- zur Subjektförderung in der Wohnbauförderung wurde vom WIFO schon wiederholt vorgeschlagen. Sie könnte sich verteilungspolitisch günstig auswirken. Überlegenswert wäre auch eine Subjektförderung, die – ähnlich wie in Deutschland – nur einmal im Leben beansprucht werden kann.

6.9 Verteilung und Budgetsanierung

Die Verteilungswirkungen der Ausgaben und Einnahmen des Staates sind aus makroökonomischen Gründen auch unmittelbar für die Budgetsanierung interessant: In den Zeiten raschen Wachstum (bis zur Mitte der siebziger Jahre) haben die Privathaushalte rund 6% bis 7% des BIP gespart, die Unternehmen borgten sich dieses Geld für die Finanzierung ihrer Investitionen aus. Die öffentlichen Haushalte waren in dieser Zeit langfristig weitgehend ausgeglichen.

Seit der Mitte der siebziger Jahre hat sich das Bild völlig gewandelt: Die Privathaushalte sparen etwas mehr als früher, nämlich rund 7% bis 8% des BIP. Die Unternehmen investieren jedoch angesichts geringerer Wachstumsaussichten weniger als früher, und sie können ihre Investitionen auch in höherem Maße aus dem Cash flow finanzieren (infolge des deutlichen Anstiegs der Netto-Gewinnquote). Die Unternehmen borgen sich deshalb nur mehr die Hälfte des Geldes aus, das die Haushalte netto sparen. Die andere Hälfte entfällt auf Kreditaufnahmen der öffentlichen Haushalte. (Die Netto-Kreditaufnahmen des Auslandes spielen langfristig eine eher untergeordnete Rolle.)

Man muß nun wohl auch für die Zukunft davon ausgehen, daß Wirtschaftswachstum und Investitionstätigkeit nicht mehr eine Höhe erreichen werden, daß die Unternehmen Kredite im Ausmaß von 7% bis 8% des BIP aufnehmen werden wie in der "goldenen Ära". Unter dieser Annahme muß dann das Nettosparen der Privathaushalte – aus rein tautologischen saldenmechanischen Gründen – deutlich sinken, wenn die Kreditaufnahme der öffentlichen Hand auf ein akzeptables Maß zurückgeführt werden soll.

Eine Budgetkonsolidierung wird deshalb langfristig aus makroökonomischen Gründen nur dann erfolgreich sein, wenn es ihr gelingt, das Nettosparen der Privathaushalte dem niedrigeren Wachstumstempo entsprechend zu senken (und u. U. gleichzeitig die Kreditfähigkeit der Unternehmen zu stärken).

Eine solche Verringerung des Nettosparens der Privathaushalte wird vor allem dann eintreten, wenn der Staat in seiner Einnahmen- und Ausgabenpolitik die Verteilungswirkungen mitberücksichtigt und Ausgabenkürzungen (oder auch Einnahmenerhöhungen) auf mittlere und vor allem höhere Einkommensschichten mit hoher Sparneigung konzentriert.

Makroökonomisch gesehen, wird eine Budgetkonsolidierung umso eher – nicht nur in den Vorschlägen, sondern auch in den tatsächlichen Ergebnissen – erfolgreich sein, wenn Ausgabenkürzungen (oder auch Einnahmensteigerungen) vor allem jene Bevölkerungsgruppen treffen, die in

der Lage sind, entfallende staatliche Transfers durch eigene private Ausgaben zu ersetzen (bzw. höhere Steuern durch weniger Sparen auszugleichen). Wenn niedrigere öffentliche Ausgaben nicht durch höhere private Ausgaben ersetzt werden (oder höhere Steuern voll zu Lasten des Konsums gehen), besteht die Gefahr, daß geringere effektive Steuereinnahmen durch Kaufkraftausfall die ursprünglichen Budgetpläne durchkreuzen.

Kürzungen von monetären und realen Transfers, die den unteren Einkommensschichten besonders zugute kommen, können deshalb aus makroökonomischen Gründen ihre volle Wirksamkeit verfehlen. Gleichzeitig existieren eine Reihe von Transfers, von denen die mittleren und oberen Einkommensschichten stark profitieren; ihre Kürzung wäre weniger nachfragedämpfend.

Eine Dämpfung der Staatsausgaben im Zuge der Budgetsanierung verringert natürlich den Umverteilungseffekt, weil die positiven Umverteilungseffekte, die von der Ausgabenseite ausgehen, geringer werden. Andererseits schafft aber eine Budgetkonsolidierung wieder Spielraum für eine Abfederung der Lasten für jene Bevölkerungsgruppen, die unter Rezession oder Strukturwandel besonders zu leiden haben.

6.10 Veränderungen der primären und sekundären Einkommensverteilung seit 1983

6.10.1 Geringe Veränderungen in der personellen Einkommenverteilung

Die Verteilung der persönlichen Bruttoeinkommen hat sich seit Anfang der achtziger Jahre nur wenig verändert. Mit Ausnahme des obersten und untersten Dezils gab es eher eine geringfügige Egalisierung der Personeneinkommen.

Die Verteilung der Haushaltseinkommen wurde jedoch spürbar ungleicher. Das oberste Viertel der Arbeitnehmerhaushalte bezog 1983 41,5% der Bruttoeinkommen, 1991 waren es 43,5%. Der Hauptgrund für diese stärkere Differenzierung liegt in der Struktur der Haushalte: mehr Verdienster pro Haushalt (in den oberen Haushaltseinkommen) und mehr Einpersonenhaushalte (in den unteren Kategorien).

Das untere Drittel reicht 1991 bis zu einem Brutto-Haushaltseinkommen von 19.400 S, das obere Drittel beginnt bei einem Bruttoeinkommen von 36.500 S.

6.10.2 Sinkende Lohnquote

Die markanteste Veränderung der Primäreinkommen war die sinkende Lohnquote. Seit Beginn der achtziger Jahre ist die Lohnquote (am Volkseinkommen) um etwa 3 Prozentpunkte zurückgegangen, bereinigt um die Verschiebungen in der Erwerbstätigenstruktur um rund 5 Prozentpunkte.

Vor allem zwei Gründe waren für diese Verringerung der Lohnquote maßgebend: Besonders wichtig war die starke Zunahme der Besitzeinkommen (Zins- und Mieterträge). Der Anteil der Besitzeinkommen an den Nichtlohneinkommen ist in den letzten zwanzig Jahren von 7% auf 25% gestiegen. Diese rapide Zunahme war u. a. eine Folge der restriktiveren internationalen Geldpolitik, der

Deregulierung der Kapitalmärkte sowie der Wohnungsknappheit und der Deregulierung des Mietrechts. Letztere bedeutet verteilungspolitisch eine Einkommensumverteilung von Privathaushalten und Geschäfts- bzw. Büromietern zu Vermögens- und Hausbesitzern.

Die Verteilung der Einkommen zwischen Arbeitnehmern und Unternehmern (ohne Vermögensbesitzer) hat sich mäßig zugunsten der Unternehmer verändert. Der Hauptgrund für diese Verschiebung dürfte in der weltwirtschaftlichen Integration liegen, die tendenziell einen Druck auf gewerkschaftliche Forderungen ausübt und zu Rationalisierungen führt.

Während sich die Gewinn- und Investitionsquote zwischen 1965 und 1980 auffallend parallel entwickelte, öffnet sich seither eine Schere: Die Gewinnquote ist deutlich gestiegen, die Investitionsquote hat dagegen fallende Tendenz. Zunehmend werden erzielte Gewinne nicht mehr in Realinvestitionen, sondern in Finanzinvestitionen veranlagt.

6.10.3 Umverteilung der Steuerlast von den Unternehmen zu den Haushalten

Die Netto-Lohnquote ist spürbar stärker als die Brutto-Lohnquote zurückgegangen. Denn die Lohnsteuerquote hat seit Anfang der achtziger Jahre leicht steigende Tendenz, während die Einkommen- und Kapitalertragsteuerquote weiterhin deutlich rückläufig ist.

Diese Umverteilung der Steuerlast von den Unternehmen zu den Haushalten wird durch die internationale Standortkonkurrenz nahegelegt bzw. gleichsam erzwungen. Die Unternehmenssteuern, die in Österreich ziemlich niedrig sind, sind zu einem Faktor der Standortpolitik geworden.

6.10.4 Verschiebung der Abgabenlast von den Einkommen- und Vermögensteuern zu den Sozialversicherungsbeiträgen und Verbrauchsteuern

Der Umfang des öffentlichen Sektors ist in Österreich relativ groß: Die Steuer- und Abgabenquote liegt über dem EU-Durchschnitt. Die Umverteilungswirkung der Abgaben ist jedoch relativ gering, da der Anteil der Abgaben mit progressiver Wirkung (Lohn- und Einkommensteuern) im internationalen Vergleich niedrig ist.

Im letzten Jahrzehnt hat sich die Abgabenlast weiter von den progressiven Lohn-, Einkommen- und Vermögensteuern zu den regressiven Sozialversicherungsbeiträgen und indirekten Steuern verschoben. Die stark progressive Vermögensteuer, die im OECD-Durchschnitt 5,5% der Staatseinnahmen bringt, wurde abgeschafft. Allein die Einführung der progressiv wirkenden Zinsertragsteuer wirkte dieser Tendenz entgegen.

Seit 1983 sind die ASVG-Beitragssätze für Arbeitnehmer um 2 1/4 Prozentpunkte, für Arbeitgeber um 3 Prozentpunkte gestiegen. Die Pensionsbeiträge der Beamten, die mangels Höchstbeitragsgrenzen proportional wirken, wurden seither um mehr als 4 Prozentpunkte (auf 11,75%) angehoben.

Bis zur Höchstbeitragsgrenze von 37.800 S (1995) ist für ASVG-Versicherte die Beitragsleistung proportional zum Bruttobezug, darüber ist sie regressiv. Während die Sozialabgabenquote für durchschnittliche Einkommen bei etwa 18% liegt, beträgt sie bei einem Monatsbezug von

100.000 S nur 6,6%. Für das oberste Dezil der Arbeitnehmer ging die Sozialabgabenquote zwischen 1983 und 1991 sogar um fast 1 Prozentpunkt zurück.

Die regressive Wirkung der Höchstbeitragsgrundlage wird noch dadurch verstärkt, daß die Beiträge zur Sozialversicherung steuerbefreit sind. Die effektive Beitragsleistung sinkt deshalb mit steigendem Einkommen auch absolut: Wer 38.000 S verdient, zahlt effektiv rund 3.800 S an Sozialversicherungsbeiträgen; wer 70.000 S verdient, zahlt dagegen nur etwa 3.300 S pro Monat.

Die Krankenversicherungsbeiträge sind in Österreich für Arbeiter höher als für Angestellte. Das wirkt ebenfalls regressiv auf die Einkommensverteilung.

Die Beiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung machen in Österreich ein Drittel des Abgabenaufkommens aus, im OECD-Durchschnitt nur ein Viertel. Diese hohe Belastung des Faktors Arbeit mit Lohnnebenkosten kann sich langfristig auch auf die Beschäftigung ungünstig auswirken, zumal besonders die gering entlohten, weniger qualifizierten Arbeiten durch den Soziallohn stärker versteuert werden. Der Anteil der Lohn- und Einkommensteuer an der Abgabenbelastung ist in Österreich deutlich unterdurchschnittlich, der Anteil der indirekten Steuern liegt international im Mittelfeld.

6.10.5 Abgabenbelastung leicht zulasten des oberen Drittels verändert

Bei den Steuer- und Beitragseinnahmen leistet das oberste Drittel der nicht-selbständigen Haushalte 1991 einen etwas höheren Beitrag als noch 1983. Damals lautete das Verhältnis des Beitrags zum Steueraufkommen für die drei Einkommensdrittel 10 : 28 : 62. 1991 leistete das unterste Einkommensdrittel, das 12% der Haushaltseinkommen bezog, 9% des Steueraufkommens. Das mittlere Einkommensdrittel trug bei einem Bruttoeinkommensanteil von 28% 27% zum Steueraufkommen bei und das oberste Drittel leistete 64% des Steueraufkommens bei einem Bezug von 60% der Haushaltseinkommen. Insgesamt ergibt sich damit ein leicht progressiver Verlauf der Abgabenseite.

Übersicht 6.1: Verteilung der Einnahmen der öffentlichen Haushalte

Dies gilt aber nur für eine Betrachtung der nicht-selbständigen Haushalte. Schränkt man die Analyse auf die Arbeitnehmerhaushalte ein, so erfolgt die Abgabenaufbringung proportional. Allein die geringeren Beitragsbelastungen für Pensionisten- und Arbeitslosenhaushalte führen zu einer geringen Umverteilung zugunsten des unteren Einkommensdrittels.

Bei den direkten Abgaben ergab sich eine leichte Entlastung der unteren beiden Einkommensdrittel. Im Bereich der Sozialversicherungsbeiträge hängt dies mit der Konzentration von Arbeitslosen- und Pensionistenhaushalten, die nur geringe Beiträge zahlen, im unteren Einkommensdrittel zusammen. Dazu kommt die überproportionale Anhebung der Pensionsbeiträge bei den Beamten, für die keine Höchstbeitragsgrundlage vorgesehen ist. Die Verteilung des Aufkommens an indirekten Steuern hat sich gegenüber 1983 kaum verändert.

Übersicht 6.2: Verteilung von Einkommen, Abgaben und Steuern 1983 und 1991

*Übersicht 6.1***Verteilung der Einnahmen der öffentlichen Haushalte 1991**

	Unteres Drittelpunkt	Mittleres Drittelpunkt	Oberes Drittelpunkt
Anteile in %			
Alle nicht-selbständigen Haushalte			
Direkte Abgaben	6,5	26,6	66,8
Lohnsteuer	5,2	23,9	70,9
Sozialversicherung	7,9	29,5	62,6
Indirekte Steuern	15,2	30,8	54,0
Alle Abgaben	9,0	27,0	64,0
Bruttoeinkommen der Haushalte	12,0	28,4	59,5
Arbeitnehmerhaushalte			
Direkte Abgaben	15,8	28,3	55,9
Lohnsteuer	11,1	25,5	63,4
Sozialversicherung	20,1	30,9	49,0
Indirekte Steuern	20,1	31,5	48,4
Alle Abgaben	17,2	29,3	53,4
Bruttoeinkommen der Haushalte	17,6	29,2	53,2

Übersicht 6.2

**Verteilung von Einkommen sowie Steuern und Abgaben
nach Haushalten 1983 und 1991
(alle nicht-selbständigen Haushalte)**

	1983			1991		
	unteres Einkommensdrittel	mittleres Einkommensdrittel	oberes Einkommensdrittel	unteres Einkommensdrittel	mittleres Einkommensdrittel	oberes Einkommensdrittel
Zahl der Haushalte	33	33	33	33	33	33
Zahl der Personen	23	34	43	22	34	44
Löhne und Pensionen	13	29	58	12	28	60
Bruttolöhne und -gehälter	18	30	52	18	29	53
Abzüge von Löhnen und Pensionen	8	27	65	6	27	67
Lohnsteuer	7	27	66	5	24	71
Sozialversicherungsbeiträge	9	30	61	8	29	63
Nettoeinkommen	15	30	55	14	29	57
Arbeitnehmer	19	30	51	18	30	52
Indirekte Steuern	14	30	56	15	31	54
Nettoeinkommen ohne indirekte Steuern	16	29	55	13	29	58
Ausgaben insgesamt	31	33	36	29	31	40
Steuern und Abgaben	10	28	62	9	27	64

6.10.6 Verschiebung in der Ausgabenstruktur begünstigt die oberen Einkommensschichten

Die Verteilung der öffentlichen Ausgaben auf die Einkommensdrittel hat sich insgesamt im Vergleich mit der Situation des Jahres 1983 eher zugunsten der oberen Einkommensschichten verschoben. 1983 kamen 31% aller Ausgaben dem unteren, 33% dem mittleren und 36% dem oberen Einkommensdrittel zugute. Für 1991 lautet die Verteilung 29 : 31 : 40.

Übersicht 6.3: Verteilung der öffentlichen Ausgaben

Übersicht 6.4: Ausgaben aller öffentlichen Haushalte nach Aufgabenbereichen

Für diese Verschiebung sind insgesamt weniger schlechtere Verteilungswirkungen einzelner Staatsausgabenbereiche verantwortlich, sondern primär die Verschiebung der Staatsausgabenstruktur. Einige Staatsausgabenbereiche mit besonders starker Wachstumsdynamik kommen in höherem Ausmaß den oberen Einkommensschichten zugute. Dies gilt ganz besonders für den Aufwand zur Bedienung der Staatsschuld, den am raschesten wachsenden Ausgabenbereich und die Ausgaben für Wissenschaft und Kunst.

Verschiebungen der Ausgabenstruktur wirkten teilweise aber auch zugunsten der unteren Einkommensschichten. Der starke Anstieg der Arbeitslosigkeit hat die Mittel, die für Transferzahlungen aufgewendet werden, deutlich wachsen lassen. Im Unterschied zu den Ergebnissen für das Jahr 1983, wo die – relativ geringe – Arbeitslosigkeit recht gleichmäßig über die Einkommensschichten verteilt auftrat, fließen im Jahr 1991 die Ausgaben zu 56% ins untere Einkommensdrittel. Dies deutet darauf hin, daß die Arbeitslosigkeit zunehmend Familienerhalter und in geringerem Ausmaß Mitverdiener betrifft. Die stärkere Betroffenheit unterer Einkommensschichten durch Arbeitslosigkeit verändert auch die gesamte Ausgabenverteilung im Bereich soziale Sicherheit leicht zugunsten des unteren Einkommensdrittels.

Im Gesundheitsbereich wurden zusätzlich zu den in Kapitel 5.3 analysierten Ausgaben der Krankenversicherungen auch die sonstigen öffentlichen Gesundheitsausgaben – primär die rasch wachsenden Leistungen der nachgeordneten Gebietskörperschaften für Spitäler – erfaßt. Diese werden überproportional von Pensionisten - und damit im unteren Einkommensdrittel – in Anspruch genommen. Die Verteilung der Gesundheitsausgaben hat sich im Vergleich zu 1983 etwas zugunsten des unteren Einkommensdrittels verbessert.

Keine neueren Informationen liegen über die Bereiche Wohnbau und Verkehr vor. Öffentliche Dienstleistungen, Landesverteidigung und Hoheitsverwaltung wurden wie für 1983 den Einkommensdritteln nach ihrer Personenzahl zugeordnet, der Bereich Sicherheit nach dem Haushaltseinkommen.

6.11 Kurz-Zusammenfassung

Die vertikale Umverteilung durch die Aktivitäten der öffentlichen Hand erreicht einen beträchtlichen Umfang. Das obere Drittel der Haushalte (ohne Selbständige, mit Pensionisten), das über 60% des Brutto-Haushaltseinkommens verfügt, zahlt 62% der Abgaben und Steuern und erhält 43% der er-

Übersicht 6.3

**Verteilung der öffentlichen Ausgaben
(alle nicht-selbständigen Haushalte)**

	1983			1991		
	unteres Einkommensdrittel	mittleres Einkommensdrittel	oberes Einkommensdrittel	unteres Einkommensdrittel	mittleres Einkommensdrittel	oberes Einkommensdrittel
Schule	15	39	46	16	37	47
Wissenschaft	11	27	62	14	31	55
Kunst	10	21	69	10	21	69
Gesundheit	26	33	41	28	34	38
Soziale Wohlfahrt	44	32	24	47	27	26
Arbeitsmarktservice	34	35	31	56	27	17
Familienförderung	17	40	43	18	39	43
Pensionen	46	31	23	50	26	24
Sozialhilfe	100	0	0	100	0	0
Wohnbau	25	38	37	25	38	37
Straßen	10	31	59	10	31	59
Sonstiger Verkehr	27	37	36	27	37	36
Dienstleistungen	23	34	43	22	34	44
Landesverteidigung	23	34	43	22	34	44
Sicherheit	16	30	54	12	28	60
Hoheitsverwaltung	23	34	43	22	34	44
Schuldenaufwand	12	23	65	6	27	67
Alle Ausgaben	31	33	36	29	31	40

*Übersicht 6.4***Ausgaben aller öffentlichen Haushalte nach Aufgabenbereichen**

	1983 Mrd. S	1991	1983/1991 In %
Erziehung und Unterricht	54	82	+ 52
Forschung und Wissenschaft	12	22	+ 83
Kunst und Kultus	7	14	+ 100
Gesundheit	84	148	+ 76
Soziale Wohlfahrt	205	328	+ 60
Wohnbau	29	35	+ 21
Straßen	28	31	+ 11
Sonstiger Verkehr	31	39	+ 26
Land- und Forstwirtschaft	18	26	+ 44
Industrie, Energie und Gewerbe	21	41	+ 95
Öffentliche und private Dienste	45	67	+ 49
Landesverteidigung	16	18	+ 13
Staats- und Rechtssicherheit	16	24	+ 50
Übrige Hoheitsverwaltung (ohne Schulden)	62	126	+ 103
Finanzschuldenaufwand	72	152	+ 111
Summe	700	1.153	+ 65

faßten öffentlichen Transfers. Sie erhalten relativ viel von den (an der Zahl der Empfänger orientierten) Transfers, weil hier doppelt so viele Personen im Haushalt leben wie im unteren Einkommensdrittel. Für das obere Drittel der Haushalte machen diese Transfers aber nur 12% ihres Bruttoeinkommens aus, die Abgaben dagegen 37%.

Das mittlere Drittel der nach dem Einkommen gereihten Haushalte verfügt über 28% des Brutto-Haushaltseinkommens, zahlt 28% der Abgaben und bezieht 35% der Transfers.

Das untere Drittel der Haushalte verfügt nur über 12% des Brutto-Haushaltseinkommens, zahlt knapp 10% aller Abgaben, erhält aber 22% aller erfaßten Transfers. Diese Transfers machen für das untere Drittel der Haushalte 31% ihres Einkommens aus, für das obere Drittel nur 12%.

Die vertikale Umverteilung durch die öffentlichen Haushalte resultiert nicht aus der Progressivität des Steuersystems, sondern daraus, daß die Einnahmen der öffentlichen Haushalte am Einkommen bzw. am Verbrauch gemessen werden, während sich die Ausgaben der öffentlichen Hand an der Zahl der Empfänger orientieren.

B. ALLOKATION

Aufgabenerfüllung im öffentlichen Sektor (Gerhard Lehner)

In diesem Teil des Projekts werden zunächst theoretische Überlegungen zur Allokationsfunktion öffentlicher Haushalte dargestellt, welche Zusammenhänge zwischen den privaten (privat bereitgestellten) Gütern und den öffentlichen (durch die öffentlichen Haushalte bereitgestellten) Gütern bestehen. Die Bereitstellung öffentlicher Güter hat neben den allokativen Effekten auch erhebliche verteilungspolitische Konsequenzen, die in diesem Abschnitt jedoch nicht weiter verfolgt werden.

Zwei Aspekte stehen hier im Vordergrund. Zum einen wird die Rolle (Bedeutung) der Bereitstellung öffentlicher Güter in den Haushalten der einzelnen Gebietskörperschaften beschrieben. Zum anderen wird gezeigt, daß in vielen Fällen Erstellung und Finanzierung bestimmter öffentlicher Leistungen von verschiedenen Gebietskörperschaften vorgenommen wird. Dieses Auseinanderklaffen von Erstellung und Finanzierung bei einzelnen öffentlichen Leistungen führt (oft) zu Ineffizienzen und erheblichen Problemen.

In der Erstellung öffentlicher Leistungen ist der Staat unmittelbar an der Entstehung des Brutto-Inlandsprodukts, durch die Investitionen und die Folgeausgaben (öffentlicher Konsum) an der Verwendung des Brutto-Inlandsprodukts beteiligt. Die Bereitstellung öffentlicher Leistungen beeinflußt daher die Staatsquote erheblich. Ihre Interpretation muß jedoch sowohl im Hinblick auf internationale Vergleiche als auch im Zeitvergleich sehr behutsam erfolgen, wofür dieser Abschnitt Beispiele liefert.

1. Die Allokationsfunktion der öffentlichen Ausgaben (Martin Zagler)

Unter Allokation versteht man die Analyse, welche Güter in einer Volkswirtschaft bereitgestellt werden sollen. In diesem theoretischen Kapitel soll die normative Frage gestellt werden, nach welchen Gesichtspunkten eine Allokation effizient ist, und wie dies erreicht werden kann. Nehmen wir an, der Vektor $X = X(x, G)$ beschreibt ein beliebiges Güterbündel (X), welches sowohl aus privaten (x), als auch aus öffentlichen Gütern (G) besteht. Aus dieser logischen Trennung ergeben sich folgende Fragestellungen unmittelbar: a) Wodurch unterscheiden sich private von öffentlichen Gütern? b) Wie kann man sicherstellen, daß die Aufteilung zwischen privaten und öffentlichen Gütern den Bedürfnissen der Konsumenten entspricht? c) Von wem sollen private beziehungsweise öffentliche Güter bereitgestellt werden?

Öffentliche Güter unterscheiden sich von privaten Gütern durch Nichtrivalität und Nichtausschließbarkeit im Konsum. Unter Nichtrivalität versteht man die Tatsache, daß der Konsum des betreffenden Gutes durch eine Person den Konsum einer anderen Person nicht behindert. Wenn einzelne Personen vom Konsum eines Gutes nicht oder nur durch enorm hohe Kosten ausgeschlossen werden können, spricht man von Nichtausschließbarkeit.

Aufgrund dieser Eigenschaften werden öffentliche Güter von Privaten nicht oder nur in ungenügendem Ausmaß bereitgestellt. Daher definiert etwa auch Musgrave die Allokationsfunktion des öffentlichen Sektors als die Absicherung notwendiger Anpassungen in der Allokation von Ressourcen, sofern diese nicht vom Markt bereitgestellt werden. (Musgrave, 1959, S. 5f) Daraus folgt, daß die allokativen Ausgaben jedenfalls positiv sind, jedoch deren genaue Höhe in der Regel noch nicht bekannt ist.

Sowohl öffentliche als auch private Güter können nun prinzipiell entweder von der öffentlichen Hand oder von Privaten bereitgestellt werden. Als normatives Kriterium der Zuordnung können sowohl allokativer als auch distributiver Grundlagen herangezogen werden. Die private Bereitstellung privater Güter durch Märkte ist jedenfalls allokativ effizient⁷⁴⁾, d. h. es kann kein Individuum besser gestellt werden, ohne ein anderes schlechter zu stellen. Der Grund für die Effizienz von Märkten liegt in zweierlei Hinsicht im Preismechanismus. Kaufentscheidungen fallen auf Märkte solange, bis der Preis einer Ware gerade noch dem zusätzlichen Vorteil aus der Nutzung dieser Ware entspricht. Sollten dann noch Waren auf diesem Markt angeboten werden, die keine Käufer finden, kann durch ein Senken des Preises dieser Ware zusätzliche Nachfrage geschaffen werden. Dies entspricht aber gleichzeitig einer relativen Preiserhöhung anderer Güter, so daß sich deren Knappheit reduziert. Gleichzeitig kann das Angebot einer Ware durch eine Änderung der Faktorpreise insgesamt ausgeweitet oder reduziert werden. Dadurch wird sichergestellt, daß keine überschüssigen Ressourcen in einem Marktgleichgewicht bestehen.

⁷⁴⁾ Das erste Wohlfahrtstheorem über die Pareto-Effizienz der Allokation von Märkten gilt, wenn die Konvexität der Zielfunktionen von Marktteilnehmern, gleiche Information, Abwesenheit von Externalitäten und Märkte gegeben sind.

Dies bedeutet jedoch nicht, daß die durch den Markt erzielte Aufteilung auch Kriterien der Verteilungsgerechtigkeit entspricht, denn der Preisanpassungsmechanismus des Marktes wählt abhängig von der ursprünglichen Verteilung der Ressourcen nur eine Möglichkeit aus einem Kontinuum möglicher Allokationen. Das Prinzip des Marktes muß nicht aufgegeben werden, wenn die Gesellschaft auf Verteilungsgerechtigkeit wert legt, da durch eine Umverteilung der ursprünglichen Resourcenaufteilung jede beliebige Allokation erreicht werden kann. Diesen Eingriff, den man als öffentliche Bereitstellung privater Güter einordnen kann, weil durch ein Steuer- und Transferschema Individuen die Möglichkeit zu einem vermehrten Konsum privater Güter verholfen wird, ordnet man dem distributiven Bereich des öffentlichen Sektors zu.

Allokativ effizient arbeitende Märkte führen zu einer Vollauslastung von Ressourcen, so daß die Entscheidung, eine zusätzliche Einheit eines öffentlichen Gutes zu produzieren, jedenfalls eine Reduktion in der Bereitstellung privater Güter mit sich bringt⁷⁵). Es sollte daher ein immanentes Interesse bestehen, weder zu viel, noch zu wenig öffentliche Güter bereitzustellen. Folglich stellt sich die Frage, ob ein Mechanismus, ähnlich dem Preismechanismus des Marktes, für eine effiziente Allokation öffentlicher Güter sorgen kann, und ob es weiters Möglichkeiten gibt, die Bereitstellung dieser öffentlichen Güter mit dem geringsten Aufwand, d. h. unter Verwendung möglichst weniger Ressourcen, zu gewährleisten. Während ersteres, die öffentliche Bereitstellung öffentlicher Güter, die klassische Allokationsfunktion umschließt, werden viele Mechanismen, welche auf die Anreizstruktur individueller Entscheidungsträger zur effizienten Bereitstellung abzielen, zur Bereitstellung öffentlicher Güter unter dem Titel 'private provision of public goods', also private Bereitstellung öffentlicher Güter, in der Literatur diskutiert. Die Allokationsfunktion des Staates hat aber auch in zweierlei Hinsicht eine distributive Wirkung. Einerseits nutzen nicht alle Personen öffentliche Güter im gleichen Ausmaß, oder aber diese hat für sie eine unterschiedliche Bedeutung, andererseits kann man die Finanzierung der Ausgaben auch nie getrennt von deren Verteilungswirkung betrachten.

⁷⁵) Selbst dem oberflächlichen Beobachter sollte aufgefallen sein, daß in einer typischen Volkswirtschaft nicht alle Ressourcen – etwa Beschäftigte – voll ausgelastet sind. Somit muß eine Expansion des öffentlichen Sektors nicht notwendigerweise zu einer Reduktion des privaten Konsums führen. Diese fallweise öffentliche Bereitstellung wird unter dem Begriff Stabilitätsfunktion des öffentlichen Sektors zusammengefaßt.

Güterart	Bereitstellung	
	privat	öffentlich
privat	Markt	Distribution
öffentlich	Effiziente Bereitstellung	Allokation

Von den im obigen Schaubild dargestellten vier Möglichkeiten von institutionellen Rahmenbedingungen ist von Märkten also lediglich ein Feld besetzt. In allen anderen Bereichen ist aus Gründen der Effizienz und Gerechtigkeit jedenfalls ein anderer Rahmen notwendig. Im folgenden soll nun eingehend diskutiert werden, aus welchen Gründen Güter als öffentliche Güter gelten, in welchen Mengen diese bereitgestellt werden sollen, wie diese kostengünstig bereitgestellt werden können, und welche Verteilungswirkung sich daraus ergibt. Schließlich sollen spezielle Programme konkret analysiert werden.

1.1 Arten von öffentlichen Gütern

Das Effizienzkriterium von Märkten gilt bei öffentlichen Gütern deshalb nicht, weil entweder der individuelle zusätzliche Vorteil aus dem Kauf einer zusätzlichen Einheit vom sozialen Vorteil divergiert, oder aber weil der Preismechanismus aufgrund von Marktmacht ausfällt. Als traditionelles Beispiel für dieses Scheitern dienen reine öffentliche Güter. Diese zeichnen sich durch vollkommene Nichtrivalität und Nichtausschließbarkeit im Konsum aus. Daraus folgt, daß, sollte sich ein Konsument dazu entschließen, ein öffentliches Gut zu erwerben, alle anderen davon profitieren, ohne aber dafür zu bezahlen. Während also das Effizienzkriterium beim Käufer erfüllt ist, wird es bei allen anderen verletzt. Daraus folgt aber weiters, daß, sollten alle anderen öffentliche Güter bereitstellen, der einzelne einen nur geringen zusätzlichen Vorteil erhält, wenn er ebenfalls öffentliche Güter bereitstellt. In der Regel liegt dieser zusätzliche Vorteil weit unter den dafür anberaumten Kosten, so daß es zu keiner Kaufentscheidung kommt⁷⁶), in weiterer Folge aber auch das öffentliche Gut insgesamt nicht in ausreichendem Maße bereitgestellt wird. Beispiele für reine öffentliche Güter gibt es nur wenige. So wird in der Literatur häufig auf die äußere Sicherheit zurückgegriffen. Diese weist die traditionellen Charakteristika von öffentlichen Gütern auf, daß nämlich niemand, oder nur mit enorm hohen Kosten, davon ausgeschlossen werden kann, vor äußeren Aggressoren beschützt zu werden. Gleichzeitig schließt aber der Schutz einer bestimmten Person nicht den Schutz auch einer anderen aus. Manchmal werden aber auch atypische Güter, etwa eine gerechte Einkommensverteilung⁷⁷), oder ökonomische Stabilität als öffentliches Gut betrachtet.

Neben reinen öffentlichen Gütern bestehen aber auch unvollkommene öffentliche Güter und sogenannte Mischgüter. Dabei kann entweder das Ausschlußprinzip, oder aber das Rivalitätsprinzip

⁷⁶) Dieses individuelle Verhalten bezeichnet man als free-rider Verhalten, d. h. ohne selbst einen Beitrag zu leisten, von anderen zu profitieren.

⁷⁷) Obwohl jeder eine gerechte Einkommensverteilung wünscht, wird niemand beginnen, sein persönliches Einkommen demgemäß zu verteilen.

teilweise oder zur Gänze fehlen. Auf unvollkommene öffentliche Güter trifft zwar das Ausschlußprinzip zu. Das Prinzip der Nichtrivalität gilt jedoch nur noch teilweise, weil regionale Segmentierung oder die Notwendigkeit privater komplementärer Güter zur Nutzung⁷⁸⁾ als Zugangskriterium herangezogen werden kann. Bei Gemeinschaftsgütern, also Gütern, deren Angebot die Nachfrage selbst bei kostenloser Bereitstellung übersteigt, ist der Konsum rivalisierend. Da ökonomische Gründe für die private Bereitstellung nicht vorhanden sind, daher auch Eigentumsrechte nicht beansprucht werden, sind diese Güter öffentliche Güter im eigentlichen Sinn.

Andererseits besteht auch ein Spektrum von Gütern, die zwar nichtrivalisierend sind, bei denen aber das Ausschlußprinzip angewendet werden kann⁷⁹⁾. Diese Güter werden deshalb häufig als Clubgüter bezeichnet. Da dabei jedoch die Kosten der Bereitstellung des öffentlichen Gutes für einen zusätzlichen Konsumenten jedenfalls deutlich unter dem Preis für die Benutzung liegen, käme es in diesem Fall zu keiner effizienten Nutzung.

Hohe Kosten allein genügen jedoch in der Regel nicht, um über das Argument der Nichtausschließbarkeit die öffentliche Bereitstellung eines Gutes zu begründen. Vielmehr müssen die Ausschlußkosten höher als der potentielle Verlust an Konsumation sein, was insbesondere bei sehr knappen Gütern nicht der Fall sein wird (Laux-Meiselbach, S.134)

Während öffentliche Güter dem Rational des methodologischen Individualismus kaum Probleme bereiten, bestehen nur wenige utilitaristische Anwendungen von meritorischen Gütern. Bei öffentlichen Gütern wird in der Regel angenommen, daß die Summe der Einzelvorteile dem Vorteil der Bereitstellung eines öffentlichen Gutes entspricht. Bei meritorischen Gütern hingegen übersteigt der Gesamtvorteil die Summe der Einzelvorteile. Sollten den einzelnen Individuen keine systematischen Fehler bei der Bewertung der Vorteilhaftigkeit eines Konsumbündels passieren, ist es schwierig zu argumentieren, warum der Staat diese Aufgaben wahrnehmen sollte. Fehler in der Bewertung können manchmal jedoch selbst rationalen Individuen passieren, etwa wenn der individuelle Zeithorizont zu kurz bemessen wird.

Als externen Effekt bezeichnet man den positiven oder negativen Einfluß der Konsumententscheidung eines einzelnen Individuums auf das Wohlbefinden eines oder mehrerer anderer, ohne daß dafür eine Gegenleistung erfolgt. Positive externe Effekte weisen also eine direkte Analogie zu öffentlichen Gütern auf, nämlich insofern, als ihre Bereitstellung durch den Markt aufgrund des persönlich zu niedrig eingeschätzten Wertes suboptimal ausfällt. Weil bei negativen externen Effekten hingegen zu viel von einem bestimmten öffentlichen Gut bereitgestellt wird, können öffentliche Güter im wesentlichen als Spezialfall eines positiven externen Effektes betrachtet werden, wobei die Bereitstellung eines derartigen Gutes einen positiven Einfluß auf das Wohlbefinden aller anderen Individuen abwirft⁸⁰⁾.

⁷⁸⁾ Z. B. Der Besitz eines Fernsehgerätes beim öffentlichen Rundfunk oder eines Automobils bei der Straßenbenutzung.

⁷⁹⁾ Als schönes Beispiel hiefür dient etwa die Maut im Straßenverkehr.

⁸⁰⁾ Dieser methodische Behelf wird im nächsten Kapitel dafür herangezogen, die optimale Quantität öffentlicher Güter zu bestimmen.

1.2 Optimales Angebot von öffentlichen Gütern

Dieser Abschnitt fußt auf der Annahme, daß Ressourcen voll ausgelastet sind, oder jedenfalls keine höhere Auslastung – weder durch private noch öffentliche Maßnahmen – erzielt werden kann, und somit ein Trade-off zwischen öffentlichem und privatem Konsum besteht. Ferner besteht eine individuelle Präferenzordnung zwischen verschiedenen, in der Einleitung bereits erwähnten Güterbündeln. Im speziellen Fall ziehen Konsumenten ein Güterbündel $X = X(x, G)$ einem Güterbündel $X' = X'(x', G')$ vor, entweder wenn bei gleichbleibenden öffentlichen Gütern mehr private Güter darin enthalten sind ($x' > x$), wenn bei gleichbleibenden privaten Gütern mehr öffentliche Güter darin enthalten sind ($G' > G$), oder aber wenn der individuelle Vorteil einer zusätzlichen Einheit eines öffentlichen (privaten) Gutes den Nachteil einer geringeren Menge privater (öffentlicher) Güter überwiegt.

Weil sich aber privater und öffentlicher Konsum gegenseitig ausschließen, stellt sich die Frage, in welcher Höhe öffentliche Güter angeboten werden sollen. Dies läßt sich anhand eines diskreten öffentlichen Gutes relativ einfach ermitteln. Das öffentliche Gut G wird bereitgestellt, wenn die Summe der individuellen Beiträge – in Form einer Reduktion der privaten Konsummenge – die Kosten des öffentlichen Gutes übersteigt⁸¹). Die individuellen Konsumenten ziehen die Anschaffung des öffentlichen Gutes vor, wenn der individuelle Vorteil daraus den Nachteil aufgrund eines Konsumverzichts bei privaten Gütern überwiegt⁸²). Je höher der individuelle Beitrag zur Bereitstellung eines öffentlichen Gutes ist, desto eher wird die Anschaffung eines öffentlichen Gutes vom einzelnen negativ beurteilt werden⁸³). Die Individuen werden der Bereitstellung des öffentlichen Gutes demnach bis zu einem kritischen Beitrag zustimmen. Solange die Summe der individuellen Zahlungsbereitschaft die Kosten der Bereitstellung übersteigt, ist die Anschaffung des öffentlichen Gutes allokativ effizient. Daraus ergibt sich eine praktische und eine theoretische Frage.

Die erste Frage, wie die individuelle Zahlungsbereitschaft ermittelt werden kann, wird im nächsten Kapitel beantwortet. Dies ist aber vom Problem zu trennen, wie die Finanzierung dann tatsächlich stattfindet. Es kann, wie an anderer Stelle dieser Studie argumentiert wird, bereits aus distributiven Gründen Sinn machen, Steuern einzuhaben. Da in der Regel die Bereitstellung öffentlicher Güter aber über verzerrende Steuern finanziert wird⁸⁴), ist die allokativen Ineffizienz von zusätzlichen Steuern bei der Analyse des optimalen Angebots an öffentlichen Gütern zu berücksichtigen.

⁸¹) Wenn g_i der Beitrag von Konsument i ist, und die Kosten eine Höhe von c betragen, muß $\sum g_i \geq c$ gelten.

⁸²) Wenn der Vorteil (oder Nutzen) eines Individuums i mit einer sowohl im privaten als auch öffentlichen Konsum monoton steigenden Funktion u_i bezeichnet wird, wird die Anschaffung eines öffentlichen Gutes bevorzugt, wenn gilt $u_i(w_i - g_i, 1) > u_i(w_i, 0)$, wobei w_i den maximal möglichen Konsum privater Güter darstellt.

⁸³) Bezeichnet man jenen Beitrag, bis zu dem sich die Bereitstellung des öffentlichen Gutes individuell lohnt mit r_i , so gilt $u_i(w_i, 0) = u_i(w_i - r_i, 1)$, somit aber auch $u_i(w_i - g_i, 1) > u_i(w_i - r_i, 1)$, woraus unmittelbar folgt, daß der individuelle Beitrag zum öffentlichen Gut die Zahlungsbereitschaft nicht übersteigen darf, $g_i < r_i$. Weil die Summe der individuellen Beiträge den Kosten entspricht, wird das öffentliche Gut bereitgestellt, wenn die Summe der individuellen Zahlungsbereitschaften die Kosten übersteigt, oder $\sum r_i > c$.

⁸⁴) Dabei ist anzumerken, daß Steuern auf Entscheidungsgrößen (z. B. Konsum, Einkommen) jedenfalls kurzfristig eine größere Verzerrungswirkung als Steuern auf Bestandsgrößen (z. B. Vermögen) aufweisen. Völlig ohne volkswirtschaftli-

Die zweite Frage was sich nämlich verändert, wenn das öffentliche Gut auch in unterschiedlichen Mengen angeboten werden kann, wird im folgenden erörtert. In der Regel sind öffentliche Güter nicht Entweder-Oder Entscheidungen, sondern können in unterschiedlicher Intensität angeboten werden. Das Problem dabei ist, daß die Zahlungsbereitschaft eines Individuums von der Quantität des öffentlichen Gutes abhängt. Umgekehrt bestimmt sich die Menge des angebotenen öffentlichen Gutes auch über die Summe der individuellen Zahlungsbereitschaften, so daß sich durch diese Interdependenz nicht immer eindeutige Lösungen, welches Konsumbündel X bereitgestellt werden soll, ergeben.

Es wird nun angenommen, daß der Anbieter des öffentlichen Gutes, die maximale Wohlfahrt – definiert durch eine Wohlfahrtsfunktion, also einer gewichteten Summe individueller Nutzenniveaus⁸⁵⁾ – der nutznießenden Bevölkerung anstrebt. Es läßt sich nunmehr zeigen⁸⁶⁾, daß ein Konsumbündel X dann allokativ effizient ist, wenn die Summe der Grenzraten der Substitution zwischen öffentlichen und privaten Gütern über die gesamte Bevölkerung der Grenzrate der Transformation entspricht.

Als Grenzrate der Substitution bezeichnet man jenes Verhältnis, das ausdrückt, wieviele zusätzliche Einheiten eines öffentlichen Gutes bei Aufgabe eines privaten Gutes in einem individuellen Konsumbündel vorhanden sein müssen, damit der Konsument weder eine Verschlechterung noch eine Verbesserung seiner Situation erfährt. Die Grenzrate der Transformation ist das Verhältnis der durch freiwerdende Ressourcen zusätzlichen Produktionsmenge von öffentlichen Gütern, je Einheit eines privaten Gutes, die weniger produziert wird.

che Kosten sind aus theoretischer Perspektive aber lediglich einmalige Eingriffe in die Struktur der Vermögensverteilung.

⁸⁵⁾ Die tatsächliche Höhe der Gewichtungsfaktoren wird im weiteren keine Rolle spielen. Dennoch sei angemerkt, daß eine Wohlfahrtsfunktion $W = \sum a_i u_i$ eine große Zahl moralischer Wertvorstellungen umfaßt. Findet man etwa, daß staatliche Wirtschaftspolitik nur dann Sinn macht, wenn etwa den ärmsten 20 % der Bevölkerung geholfen wird (Rawl'sche Ethik), so setzt man die Gewichte der reichersten Bevölkerung gleich null. Soll jede Person gleich viel berücksichtigt werden, so entsprechen die Gewichte dem umgekehrten Schattenwert einer zusätzlichen Einheit Einkommen, so daß ärmere Bevölkerungsschichten proportional mehr Bedeutung haben. Eine gleiche Gewichtung aller Individuen führt hingegen zu einer einseitigen Bevorzugung von reichersten Bevölkerungsschichten.

⁸⁶⁾ Eine Volkswirtschaft kann seine Ressourcen so aufteilen, daß entweder öffentliche oder private Güter bereitgestellt werden. Wenn die individuellen Beiträge zur Bereitstellung eines öffentlichen Gutes weiterhin mit g_j bezeichnet werden, und anstelle dessen eine bestimmte Menge des öffentlichen Gutes G mit der allgemein gehaltenen Technologie $G = f(\sum g_j)$ erzeugt wird, so folgen durch Substitution dieser Beziehung und der Konsumreduktion die Optimalitätsbedingungen

$\sum a_j [\partial u_j / \partial \sum g_j] / [\partial f^{-1}(G) / \partial G] - a_j [\partial u_j / \partial x_j] = 0$. Weil der erste Ausdruck von j unabhängig ist, muß der zweite Ausdruck für alle j ident sein, damit die Allokation effizient ist. Wenn man davon Gebrauch macht und die Optimalitätsbedingung durch den zweiten Ausdruck dividiert, folgt unmittelbar $\sum [\partial u_j / \partial \sum g_j] / [\partial u_j / \partial x_j] = \partial f^{-1}(G) / \partial G$. Der Ausdruck auf der linken Seite entspricht aber der Summe der Grenzraten der Substitution, während der rechte Ausdruck der Grenzrate der Transformation entspricht, womit auch formal bewiesen ist, daß dies eine notwendige Bedingung für eine allokativ effiziente Bereitstellung öffentlicher Güter ist, aber auch, daß diese Bedingung unabhängig von den jeweiligen politischen Verteilungsvorstellungen ist. Die maximale Produktionskapazität kann durch eine Produktionsmöglichkeitenkurve $F(G, \sum x_j) = 0$ dargestellt werden.

Die obige Regel für allokativen Effizienz kann mit folgendem intuitiven Argument belegt werden. Wird eine Einheit des öffentlichen Gutes weniger bereitgestellt, so reduziert dies die Zahlungsbereitschaft aller Individuen. Durch die Reduktion von öffentlichen Gütern können aber auch mehr private Güter produziert werden, nämlich genau um die Grenzrate der Transformation. Mit der Grenzrate der Substitution läßt sich ausdrücken, mit wievielen privaten Gütern ein Individuum mindestens kompensiert werden muß, damit es der Reduktion an öffentlichem Konsum zustimmt. Wenn dadurch mehr private Güter als zur Kompensation notwendig sind, vorhanden wären, so ist die Allokation nicht effizient, da eine bessere Allokation möglich wäre. Wenn dadurch weniger private Güter als zur Kompensation notwendig sind, vorhanden wären, so ist die Allokation ebenfalls nicht effizient, da dann zusätzliche öffentliche Güter eine Verbesserung der Situation mit sich bringen. Nur wenn die Summe der Grenzraten der Substitution genau der Grenzrate der Transformation entspricht, ist die Allokation effizient, d. h. es kann durch kleine Mengenänderungen keine Verbesserung erzielt werden.

Anders formuliert kann die Summe der Grenzraten der Substitution auch als Quasi-Nachfragefunktion nach öffentlichen Gütern interpretiert werden. Demnach werden um so mehr öffentliche Güter nachgefragt, je mehr die Zahlungsbereitschaft den 'Preis' in Form von Steuern übersteigt. Daraus folgt auch das bekannte Resultat der vertikalen Addition von individuellen Quasi-Nachfragefunktionen nach öffentlichen Gütern, die einer Summierung der Grenzraten der Substitution entspricht. Die Grenzrate der Transformation wiederum stellt die Quasi-Angebotsfunktion von öffentlichen Gütern dar. Die angebotene Menge an öffentlichen Gütern ist dann allokativ effizient, wenn die 'Nachfrage', also die Summe der Grenzraten der Substitution, dem 'Angebot', also der Grenzrate der Transformation, entspricht.

Damit unterscheidet sich die Optimalitätsbedingung von jener der privaten Güter, wo die individuelle Grenzrate der Substitution der Grenzrate der Transformation entsprechen muß, da in diesem Fall das einzelne Individuum für seinen Verzicht bei einem Gut mit einer entsprechenden zusätzlichen Menge des anderen Gutes kompensiert werden muß. Diese Substitution tangiert aber andere Individuen in keiner Weise.

Sowohl die Grenzraten der Substitution als auch die Grenzrate der Transformation hängen von der Menge an privaten Gütern x als auch von der Menge an öffentlichen Gütern G ab. Daraus folgt unmittelbar, daß nicht nur ein einziges Konsumgüterbündel X als Lösung in Frage kommt, die Lösung also nicht eindeutig ist, und somit mehrere verschiedene Güterbündel X als allokativ effiziente Lösung in Frage kommen. Welche unter den allokativ effizienten Lösungen angestrebt wird, ist letztlich durch andere Kriterien zu beantworten. Insbesondere können hierfür distributive Kriterien herangezogen werden. Dabei muß man, wie dies im übernächsten Kapitel getan wird, zwischen progressiven und regressiven öffentlichen Gütern unterscheiden. Progressive öffentliche Güter sind Güter, die reicheren Bevölkerungsschichten zugute kommen (z. B. Innere Sicherheit), während regressive öffentliche Güter (z. B. Kindergärten) ärmeren Bevölkerungsschichten zugute kommen. Je nachdem, ob ein Güterbündel X mehr oder weniger öffentliche Güter beinhaltet, und diese eher progressiv oder regressiv gestaltet sind, ist aus distributiven Erwägungen unterschiedlich zu entscheiden. Lediglich wenn das bereitgestellte öffentliche Gut neutral ist – d. h. keine Bevölkerungsschicht wird bevorzugt – eignen sich distributive Kriterien, um zwischen unterschiedlichen Konsumgüterbündeln zu differenzieren.

1.3 Revelationsmechanismen

Obiges Effizienzkriterium birgt ein praktisches Problem in sich. Die individuelle Zustimmung zur Bereitstellung des öffentlichen Gutes hängt davon ab, daß von jedem einzelnen Individuum ein Beitrag in genau der Höhe seiner Grenzleistungsfähigkeit abverlangt wird. Weil fiskalische Einnahmen jedoch nie exakt nach diesem Kriterium eingehoben werden, kann es trotz allokativer Effizienz bei der Bereitstellung des öffentlichen Gutes zu erheblichem individuellen Widerstand gegen die Höhe der bereitgestellten Menge kommen. Es kann insbesondere auch dazu führen, daß eine absolute Mehrheit der Bevölkerung die Maßnahmen ablehnt. Während die Auswirkungen von einkommens- oder konsumabhängigen Einnahmen bei einem durchschnittlichen – i.e. repräsentativen – Individuum positiv sein können, kann die Mehrheit der Individuen diese Maßnahme ablehnen, da deren Eigenschaften sich nicht notwendigerweise von der individuellen Ebene übernehmen lassen. (Kirman, S. 117ff)

Während die Grenzrate der Transformation als technologischer Zusammenhang prinzipiell beobachtbar ist, sind die individuellen Grenzraten der Substitution nicht bekannt. Dennoch ist es für das Kriterium der allokativen Effizienz unbedingt notwendig, sich der Zustimmung jedes einzelnen Individuums zu versichern, da allokativer Effizienz ja letztendlich bedeutet, daß im Vergleich zu anderen Aufteilungen von Konsumgüterbündeln kein Individuum schlechter, manche aber jedenfalls besser gestellt werden müssen, oder aber daß jene Individuen, die durch eine Maßnahme negativ betroffen sind, von den anderen Individuen kompensiert werden. Ein Mehrheitswahlrecht über Wirtschaftsprogramme, oder indirekt eine Wahl von politischen Parteien und deren Wirtschaftsprogramm führt somit in der Regel nicht zu einer allokativ effizienten Bereitstellung von öffentlichen Gütern.

Das Problem bei der Ermittlung der allokativ effizienten optimalen Quantität von öffentlichen Gütern ist daß eine direkte Befragung – aufgrund von strategischem Verhalten auf Seiten der Individuen – in der Regel kein wahrheitsgetreues Bild der Präferenzen zeichnet. Im Fall von diskreten öffentlichen Gütern bedeutet dies, daß jemand, der das öffentliche Gut unbedingt möchte, einen beliebig hohen Beitrag, den er zu leisten bereit ist, d. h. seiner Grenzleistungsfähigkeit entspricht, angeben kann. Wenn das öffentliche Gut dann bereitgestellt wird, werden nur die Kosten auf die einzelnen Individuen aufgeteilt, so daß der Beitrag des Individuums ohnedies geringer ausfällt. Umgekehrt wird jemand, der annimmt, daß das öffentliche Gut jedenfalls bereitgestellt wird, weil die Summe der individuell angegebenen Beiträge ohnedies die Bereitstellungskosten des öffentlichen Gutes deckt, erklären, daß ihm die Bereitstellung keinen Vorteil bringt. Die Eigenschaft der Nichtausschließbarkeit führt in der Folge dazu, daß das Individuum vom öffentlichen Gut profitiert. Dieses spezifische strategische Verhalten wird als free-rider Verhalten bezeichnet.

Während der erste Fall einer zu hohen Leistungsbereitschaft im Fall eines kontinuierlichen öffentlichen Gutes wegfällt, da dann zwar das Angebot zunimmt, die individuellen Kosten bei einer Finanzierung entsprechend der erklärten Leistungsbereitschaft jedoch wesentlich höher sind, trifft der Fall des free-rider Verhaltens weiterhin auf. Denn während sich die angebotene Menge an öffentlichem Gut durch einen einzelnen, der erklärt, nichts beitragen zu wollen, kaum reduziert, steigt der individuelle Vorteil des einzelnen, da er zwar von der Nutzung des öffentlichen Gutes profitiert, aber keinen Beitrag leistet.

Dieses strategische Verhalten ist durchaus relevant und empirisch beobachtbar. So wird ein Großteil der Bevölkerung stets argumentieren, einen zu hohen Beitrag zur Finanzierung der Staatsausgaben zu leisten, während nur wenige Einsparungsvorschläge, die den individuellen Konsum von öffentlichen Gütern betreffen, vorgebracht werden. Um die allokativ effiziente Menge an öffentlichem Güterangebot ermitteln zu können, müssen daher Mechanismen gefunden werden, bei denen es sich individuell lohnt, einen Beitrag gemäß seiner Leistungsbereitschaft beizutragen.

Bevor Methoden diskutiert werden, die eine effiziente Allokation unterstützen, muß noch festgestellt werden, wie hoch der individuelle Beitrag zum öffentlichen Gut sein sollte. In Abwesenheit von strategischen Entscheidungen würde ein Individuum einen relativen Preis (von öffentlichem zu privatem Gut) akzeptieren, der genau der Grenzrate der Substitution entspricht. Das bedeutet nämlich, daß ihm eine Einheit weniger öffentliches Gut genau soviel Ersparnis bringen würde, daß der Verlust durch privaten Konsum kompensiert werden kann⁸⁷⁾. Wenn der Staat also öffentliche Güter in einem allokativ effizienten Ausmaß G bereitstellt, würde jeder einen Preis (oder eine Steuer) im Ausmaß seiner Grenzleistungsfähigkeit akzeptieren. Solche Preise werden in der Theorie Lindahl-Preise genannt.

Da aber nicht jedermann gleichen Vorteil aus der Bereitstellung öffentlicher Güter bezieht, folgt unmittelbar, daß einzelne Individuen bereits aus allokativen Überlegungen differenziert besteuert werden müssen. Dies widerspricht aber keineswegs dem finanzwissenschaftlichen Prinzip der gleichmäßigen Besteuerung, da jene Individuen, die sich in der gleichen Situation befinden, den selben Beitrag zur Bereitstellung des öffentlichen Gutes zu leisten hätten. Daher gilt, daß unterschiedliche Bevölkerungsgruppen unterschiedliche Beiträge zu leisten hätten, innerhalb dieser Gruppe aber alle den gleichen Beitrag zu leisten haben.

Der erste Mechanismus, der allerdings nur auf diskrete öffentliche Güter angewendet werden kann, ist der Groves-Clarke Mechanismus. Dabei werden die Kosten für den Fall, daß das öffentliche Gut bereitgestellt wird, nach einer beliebigen Regel aufgeteilt. Die Bereitstellung wäre jedenfalls effizient, wenn jeder die Differenz aus seinem Beitrag und seiner wahren Zahlungsbereitschaft vermelden würde.

Jedem Nutznießer wird die Möglichkeit gegeben, einen beliebigen zusätzlichen positiven oder negativen Beitrag für die Bereitstellung des öffentlichen Gutes zu leisten. Sollte die Summe der Beiträge positiv sein, so wird das öffentliche Gut bereitgestellt. Sofern jeder bei diesem Mechanismus also wahrheitsgemäß den individuellen Vorteil des öffentlichen Gutes meldet, würde es genau dann zur Bereitstellung kommen, wenn der Vorteil des öffentlichen insgesamt die Kosten übersteigt, somit also nur, wenn es allokativ effizient ist.

Es kann jetzt gezeigt werden, daß es durchaus dem individuellen Kalkül entspricht, wahrheitsgetreu zu antworten, wenn dem Individuum eine 'Abschlagszahlung' in Höhe der Nettobeiträge aller an-

⁸⁷⁾ Der individuelle Nutzen wird wiederum mit u_i bezeichnet. Wenn für jede Einheit G des öffentlichen Gutes auf $p_i G$ private Güter verzichtet werden muß, so folgt $u_i = u_i(w_i - p_i G, G)$. Im Optimum gilt $(\partial u_i / \partial G) / (\partial u_i / \partial x_i) = p_i$. Da aber die Summe der linken Seite für alle Konsumenten der Grenzrate der Transformation entspricht, folgt, daß Lindahl-Preise p_i eine effiziente Allokation unterstützen.

deren Benutzer des öffentlichen Gutes bezahlt wird. Wenn nämlich die Grenzleistungsfähigkeit eines einzelnen Individuums und die erwarteten Abschlagszahlungen positiv sind – also die Bereitstellung des Gutes für den einzelnen einen Vorteil bringt, entweder wegen der Bereitstellung selbst oder aber wegen der Höhe der Abschlagszahlungen – dann kann es nur dann sicherstellen, daß das öffentliche Gut bereitgestellt wird, wenn es einen Nettobeitrag in exakt der Höhe seiner Grenzleistungsfähigkeit zu leisten bereit ist. Umgekehrt, wenn die Grenzleistungsfähigkeit und die Abschlagszahlungen einen Nachteil mit sich bringen – das öffentliche Gut trotz positiver Abschlagszahlungen einen Nachteil für den einzelnen mit sich bringt – kann er nur dann sicherstellen, daß das Gut nicht bereitgestellt wird, wenn er wahrheitsgemäß einen negativen Nettobeitrag anmeldet. Somit kann sichergestellt werden, daß das öffentliche Gut in einem allokativ effizienten Ausmaß bereitgestellt wird.

Sofern das öffentliche Gut aber einen viel größeren Vorteil aufweist, als es kostet, werden diese 'Abschlagszahlungen' enorme Größen erreichen. Wenn dem einzelnen für den Fall, daß der Beitrag aller anderen bereits positiv ist, dieser Betrag von seinen Abschlagszahlungen abgezogen wird, kann sichergestellt werden, daß niemals positive Summe ausbezahlt werden. Da dies ohne Eingriff in die individuelle Entscheidungsstruktur passiert – dem einzelnen wird nur die Summe der Nettobeiträge der anderen abgezogen – hat dies keine Auswirkung auf die Effizienz des Mechanismus. Er würde, wenn das Gut auch ohne seinen Beitrag bereitgestellt werden würde, den Vorteil des öffentlichen Gutes erhalten, ohne einen weiteren Nettobeitrag zu leisten. Wenn aufgrund seines Einflusses das öffentliche Gut bereitgestellt wird, müßte er alle anderen, die einen negativen Nettobeitrag aufweisen, kompensieren, während, wenn aufgrund der Höhe seines negativen Nettobeitrags das öffentliche Gut nicht bereitgestellt wird, er jene, die seinetwegen verzichten, kompensieren müßte.

Ein ähnlicher Mechanismus funktioniert aber auch im Fall von öffentlichen Gütern, die in unterschiedlichen Mengen bereitgestellt werden können. Von Vernon Smith kommt die Idee, den einzelnen sowohl die gewünschte Menge an öffentlichem Gut, als auch den individuellen Beitrag gleichzeitig ankündigen zu lassen. Anschließend wird die Menge als Durchschnitt der individuell gewünschten Quantität an öffentlichen Gütern ermittelt, und der individuelle Beitrag als Differenz zwischen Kosten je Einheit öffentlichem Gut und der Summe der Beiträge der anderen ermittelt. Stimmen alle Beteiligten der angebotenen Menge und ihren individuellen Beiträgen zu, wird das öffentliche Gut bereitgestellt. Stimmt jemand nicht zu, kann er entweder die individuell gewünschte Quantität oder aber seinen Beitrag variieren. Erst wenn alle Individuen der gemeinsam ermittelten Menge und ihrem individuellen Beitrag zustimmen, wird das öffentliche Gut bereitgestellt. Die individuelle Zustimmung wird es aber nur solange geben, solange der individuelle Beitrag die individuelle Zahlungsbereitschaft nicht übersteigt. Dies wird aber genau bei Lindahl-Steuern erreicht, womit sichergestellt werden konnte, daß Lindahl-Preise durch den richtigen Revelationsmechanismus herausgefunden werden können. Gerade dieser Mechanismus hat aber den Nachteil, daß der Prozeß zwar mit Sicherheit einen stationären Punkt erreicht, dies aber einige Zeit in Anspruch nehmen könnte, und somit Kosten durch die verzögerte Bereitstellung anfallen.

All diese Mechanismen dienen dazu, die Finanzierung der Errichtung und Erhaltung eines öffentlichen Gutes sicherzustellen. Sowie das öffentliche Gut bereitgestellt wird, kann es von jeder Person sooft und soviel sie möchte benutzt werden, da aufgrund der Nichtrivalität die Benutzung ohnedies

niemandem schadet, aufgrund der Nichtausschließbarkeit aber auch die Benutzungsfrequenz nicht kontrolliert werden kann. Bei unechten öffentlichen Gütern – bei denen, wenn auch manchmal mit Kostenaufwand Ausschließbarkeit möglich ist – wird gerne argumentiert, daß Benutzungsgebühren einen ähnlichen Effekt wie obige Revelationsmechanismen aufweisen, aber wesentlich kostengünstiger zu implementieren sind, und die Gebühren direkter mit den Vorteilen der Nutzung verbunden sind. In manchen Fällen kann dies tatsächlich der Fall sein.

Dabei ist jedoch zu beachten, daß bei Gütern, die im Konsum nichtrivalisierend sind, keine Kosten entstehen, wenn eine zusätzliche Person dieses Gut benutzen will⁸⁸⁾. Wird dieses Gut ohne Gebühren angeboten, sind die Kosten, das Gut einer zusätzlichen Person anzubieten, gleich dem Preis, den eine zusätzliche Person zahlen muß. Damit wird aber sichergestellt, daß die Benutzung allokativ effizient erfolgt. Natürlich können die Kosten dadurch nicht direkt abgedeckt werden, und es müssen indirekte Mechanismen, die nicht in die Allokation eingreifen, gefunden werden. Werden aber Benutzungsgebühren eingehoben, so erhöht dies zwar den Deckungsbeitrag, senkt aber andererseits die Nachfrage nach dem öffentlichen Gut. Das bedeutet, daß das Gut weniger benutzt wird, obwohl es keine zusätzlichen Kosten verursachen würde, die Benutzung einem größeren Personenkreis zu ermöglichen. Somit entsteht ein Wohlfahrtsverlust durch das Benutzungsentgelt. Dieser Verlust ist um so größer, je elastischer die Nachfrage nach dem öffentlichen Gut ist, d. h. je stärker der durch den Gebührenanstieg ausgelöste Konsumrückgang ausfällt. Während also bei preisunelastischen öffentlichen Gütern Gebühren zur Deckung der Kosten kaum negative allokativen Auswirkungen haben, können die negativen Wirkungen bei elastischen Gütern enorm negative Konsequenzen aufweisen.

Im Übergang von kostenlos zur Verfügung gestellten öffentlichen Gütern zur Einhebung von Gebühren fallen aber auch Kosten der Erhaltung des Gebührensystems an. Falls diese Kosten erheblich höher sind als etwa die Bereitstellungskosten des Gutes als öffentliches Gut, kann der Wohlfahrtsverlust, insbesondere wiederum, wenn die Nachfrage preiselastisch ist, erhebliche Ausmaße annehmen. Daher sind Gebühren auf jeden Fall nur dann sinnvoll, wenn ihre negativen Allokationswirkungen gering sind.

Bisher wurde jedenfalls nur sichergestellt, daß die Nachfrage nach öffentlichen Gütern nach möglichst allokativ effizienten Kriterien erfolgt, während angenommen wurde, daß das Angebot sehr wohl kostengünstigst erfolgt. Nun ist es aber keinesfalls zwingend, daß die Transformation der durch Reduktion an privatem Konsum freiwerdenden Ressourcen in öffentliche Güter allokativ effizient erfolgen muß. Vielmehr können auch hier Ineffizienzen auftreten.

Während das Angebot von reinen privaten Gütern auf allokativ effizienten Märkten in der Regel von einer Vielzahl von Unternehmen erfolgt, was zu einem Wettbewerb führt, der strukturelle Profite verhindert, liegt es in der Natur der meisten öffentlichen Güter, daß sie nur von einem Anbieter bereitgestellt werden können. Öffentliche Güter werden daher im allgemeinen von natürlichen

⁸⁸⁾ Dies muß nicht notwendigerweise der Fall sein. Wenn die Benutzung des öffentlichen Gutes durch eine Person negative externe Effekte bei anderen Personen verursacht, wie dies etwa bei Anrainern von Durchzugsstraßen durchaus der Fall sein kann, verursacht die Benutzung durchaus Kosten, die jedoch nicht internalisiert wurden.

Monopolen bereitgestellt. Sofern diese in privater Hand sind – wobei die Kosten der Bereitstellung entweder über ineffiziente Gebühren, oder aber über öffentliche Zuschüsse erfolgen kann⁸⁹⁾ – wird das Unternehmen nicht das Allgemeinwohl, sondern vielmehr sein eigenes Profitinteresse verfolgen.

Profitmaximierende Monopolisten wiederum produzieren nicht bis zu jenem allokativ effizienten Punkt, wo die Kosten der zusätzlich produzierten Einheit gerade dem Preis entsprechen, sondern sind bestrebt, durch eine Reduktion des Angebotes die Preise zu erhöhen. Nämlich solange, bis gemäß der Amoroso-Robinson Regel, die zusätzlichen Einnahmen aus den höheren Preisen gerade noch dem Verlust aus der geringeren umgesetzten Menge entsprechen. In diesem Zusammenhang spricht man von Marktversagen bei der Bereitstellung öffentlicher Güter.

Daraus folgt aber nicht notwendigerweise, daß öffentliche Güter ausschließlich von der öffentlichen Hand bereitgestellt werden sollen, da genausowenig ermittelt wurde, daß diese uneigennützig das Allgemeinwohl anstrebt. Verfolgt die Behörde eigene, den Prinzipien der allokativen Effizienz gegenläufige Interessen, spricht man von Staatsversagen.

Staatsversagen kann sowohl von der individuellen Ebene als auch von organisatorischen Spezifika eines öffentlichen Unternehmens heraus entstehen. Während privaten Unternehmen bei Zahlungsunfähigkeit der Konkurs droht, und dies somit einen Anreiz zur Kostensenkung oder zur Angebotsausweitung bietet, trifft dies in der Regel für öffentliche Unternehmen nicht zu, da diese mit Unterstützungen vom öffentlichen Haushalt rechnen können. Somit besteht nicht unbedingt ein interner Druck, effizient zu arbeiten. Aber auch der einzelne Beamte kann aufgrund fehlender individueller Anreizmechanismen – oder falsch gesetzter Anreize – zu ineffizientem Verhalten neigen. Das in diesem Zusammenhang vielzitierte Beispiel von unnötigen Anschaffungen zum Ultimo, um im nächsten Haushaltsjahr nicht eine Reduktion der Dotationen hinnehmen zu müssen, ist hiefür ein markantes Beispiel.

Es muß jedenfalls klargestellt werden, daß ein Großteil der öffentlichen Güter sehr wohl von der öffentlichen Hand bereitgestellt werden kann, insbesondere wenn die Behörden öffentliche Interessen verfolgen, oder sich ihre eigenen mit den öffentlichen decken, aber auch wenn die Aufgaben, die an die Behörde gestellt werden, exakt genug beobachtet und kontrolliert werden. Andererseits gibt es auch einige Bereiche, in denen eine echte Privatisierung, d. h. der Verkauf an private Eigener, durchaus Kriterien der allokativen Effizienz entspricht, insbesondere wenn dieses Unternehmen dann in privater Konkurrenz steht, wie dies etwa im Bankenbereich der Fall ist, oder aber wenn diese Aufgaben ohne einen Anstieg der Kosten im weiteren von mehreren Unternehmen bewerkstelligt werden können.

Schließlich soll darauf hingewiesen werden, daß in Fällen, wo sowohl Staats-, als auch Marktversagen auftritt, in der Fachliteratur unter dem Titel 'private provision of public goods'⁹⁰⁾ anreizkompatible Mechanismen diskutiert werden, die sowohl organisationsintern als auch durch die Ver-

⁸⁹⁾ Anmerkung: Allokativ effiziente Betreiber von öffentlichen Gütern machen daher Verluste.

⁹⁰⁾ Private Bereitstellung öffentlicher Güter.

gabe öffentlicher Aufträge an private Unternehmen es möglich machen, das Problem des Staats- und Marktversagens weitgehend zu eliminieren.

Dabei geht es um die Frage, von Anreizmechanismen bei Aufgaben, die aufgrund ihres Umfangs oder spezifischer geforderter Eigenschaften nicht in Eigenregie erstellt werden können. Solange der Aufgabenbereich klar definiert ist und keinerlei Risken bei der Erfüllung auftreten können, ist eine Art 'Franchise'-Vertrag anreizkompatibel, wobei die Höhe der positiven oder negativen 'Lizenzkosten' entweder die Kosten der entgeltfreien Bereitstellung deckt, oder aber exzessive Monopolrenten abschöpft. Dies würde einer echten Privatisierung entsprechen, sofern der Verkaufserlös tatsächlich die geforderte Höhe erreicht. Somit kann sichergestellt werden, daß die Bereitstellung ganz im Interesse des Auftragnehmers effizient, d. h. zu möglichst niedrigen Kosten erfüllt wird.

Sofern Risken bei der Erstellung auftreten, und die Auftragnehmer risikoavers sind, begrenzte Haftbarkeit besteht, etwa weil die Höhe des Risikos einen Konkurs des privaten Auftragnehmers verursachen kann, oder weil asymmetrische Information vor Abschluß des Vertrages vorliegt⁹¹), kommt es in der Regel nicht mehr zu einer vollkommenen Übertragung der Anreize auf den Auftragnehmer, und der öffentliche Auftraggeber müßte den Auftragnehmer kompensieren. Sofern die Kompensationskosten niedriger als die Kosten des Staatsversagens sind, ist diese Methode zu bevorzugen, insbesondere wenn durch nachträgliche Kontrolle das Informationsdefizit, und etwa durch aufeinanderfolgende Verträge das ideosynchratische Risiko des Auftrages beseitigt werden kann. Dies ist aber jedenfalls dann der Fall, wenn die ausführenden Organe denselben Anreizmechanismen unterliegen wie ein privater Auftragnehmer, da in diesem Fall die Kosten zwischen Auftragnehmer und Auftraggeber geteilt werden und somit für die Allgemeinheit jedenfalls niedriger sind als bei einer internen Bereitstellung. (Sappington, S. 45ff)

1.4 Distributive Effekte allokativer Entscheidungen

Neben der Komplexität und den daraus resultierenden Kosten der Implementierung von Revelationsmechanismen wird vielfach deren kritische Verteilungswirkung als problematisch erachtet⁹²). Denn wie bereits diskutiert, gibt es – ähnlich wie auf jenen Märkten, die für ausschließlich private Güter operieren – mehrere, manchmal sogar unendlich viele, allokativ effiziente Aufteilungen der Güter auf die Nachfrager. Dabei können manche effiziente Allokationen allen annähernd gleich viel bieten, während bei anderen Allokationen das Güterangebot ungleich gewichtet aufgeteilt wird. Dies führt aber nicht per se zu einer Kritik von Märkten als Allokationsmechanismus, da ein Eingriff in die ursprüngliche Verteilung der Ressourcen jede beliebige Allokation erreichen läßt. Verteilung ist somit eine permanente öffentliche Aufgabe, während allokative Aufgaben nur in jenen Fällen, wo der Markt als Allokationsmechanismus versagt, Anwendung finden. Insbesondere

⁹¹) Unter diesen Fall kann auch das Problem subsumiert werden, daß eine genau Spezifikation des Auftrags in Bezug auf Quantität und Qualität nicht oder nur mit erheblichen Kosten erfolgen kann.

⁹²) Diese sind sicherlich ausschlaggebend für deren geringe praktische Anwendung, wobei freilich qualitative Resultate dieser theoretischen Überlegung permanent in die aktuelle Umsetzung einfließen, und diese Methoden eher zur Zielfestlegung denn zur tatsächlichen Umsetzung gedacht sind.

kann aber, zumindest bei kleinen Eingriffen, theoretisch prognostiziert werden, wie sich die Eingriffe in die Aufteilung der Ressourcen auswirken werden.

Ebenso kann in Analogie zu rein privaten Gütermärkten durch den Eingriff in die Verteilung der Ressourcen jede beliebige allokativ effiziente Aufteilung zwischen privaten und öffentlichen Gütern mit den diskutierten Revelationsmechanismen erreicht werden. Aufgrund des fehlenden Preismechanismus eröffnet sich die Möglichkeit, die distributiven Auswirkungen zu prognostizieren, hier jedoch nicht. Selbst wenn eindeutig feststellbar ist, daß eine Umverteilung zugunsten ärmerer Bevölkerungsgruppen den Anteil an öffentlichem Konsum erhöht, was nicht notwendigerweise der Fall sein muß, folgt daraus nicht unmittelbar, daß dadurch der ärmeren Bevölkerungsgruppe geholfen werden konnte, da die höheren Ausgaben für öffentliche Güter reicheren Bevölkerungsschichten überproportional zugute kommen können.

Öffentliche Güter kommen nämlich nicht unbedingt allen Bevölkerungsgruppen in gleichem Ausmaß zugute, obwohl aufgrund der Nichtausschließbarkeit und Nichtrivalität im Konsum jeder ein öffentliches Gut sofort und soviel er möchte benutzen kann. Daher bestehen sehr wohl auch im Bereich der öffentlichen Ausgaben distributive Aspekte, die beachtet werden müssen. Dabei sollten die distributiven Aspekte der Bereitstellung öffentlicher Güter von distributiven Auswirkungen der Finanzierung unterschieden werden, die jedoch – gemeinsam betrachtet – die Zustimmung einzelner Bevölkerungsschichten zu den jeweiligen Ausgabenprogrammen ausmacht.

Öffentliche Güter gelten als ausgabenprogressiv, wenn ein Anstieg der angebotenen Menge wohlhabende Bevölkerungsgruppen überproportional bevorzugt, als ausgabenregressiv, wenn ein Anstieg ärmerer Bevölkerungsgruppen überproportional bevorzugt, und als ausgabenneutral, wenn keine Gruppe bevorzugt wird. Dabei werden die Termini progressiv und regressiv analog zur Steuertheorie verwendet, wobei es sich hier jedoch um die Möglichkeit, öffentliche Güter zu erhalten und zu nutzen handelt, und nicht um die Möglichkeit Beiträge zu leisten.

Weil obige Definition allerdings auf interpersonellen Vergleichen beruht, ist folgende daraus unmittelbar resultierende Schlußfolgerung, daß ein öffentliches Gut dann ausgabenregressiv ist, wenn ein Einkommensanstieg zu höheren Beiträgen für die Bereitstellung des öffentlichen Gutes führt, und dadurch ein Nettonachteil für das Individuum entsteht. Daraus folgt aber insbesondere, daß aufgrund der distributiven Eigenschaften von öffentlichen Gütern durchaus auch allokativ ineffiziente Aufteilungen von öffentlichen und privaten Gütern von einigen Individuen bevorzugt werden können, solange dadurch für sie ein absoluter Vorteil realisierbar ist.

1.5 Die Ökonomie spezieller Ausgabenprogramme

In diesem Teil der Studie wurde bisher in einer sehr abstrakten Weise von privaten und öffentlichen Gütern gesprochen, deren Zweck jeweils dem individuellen Konsum dienen. In der Praxis können öffentliche Güter aber die unterschiedlichste Gestalt annehmen, von Kindergärten über Schulen zu Universitäten, von Straßen über Eisenbahnen zu Flughäfen, von Streifenpolizisten zur Staatspolizei bis hin zum Bundesheer. Manche öffentliche Güter sind dauerhaft, wie Straßen und Panzer, manche nicht, manche sind Konsumgüter, wie etwa der öffentliche Rundfunk, manche sind hingegen Investitionsgüter, wie Straßen oder Universitäten. Aufgrund dieser Spezifika ergeben sich in man-

chen Bereichen spezielle allokativen und distributiven Eigenschaften, die abschließend für einige der für Österreich bedeutendsten öffentlichen Ausgabengruppen diskutiert werden sollen.

Während die Posten innere Sicherheit und Landesverteidigung – als klassische öffentliche Güter kaum diskussionswürdig – jeweils etwa 3 % der Ausgaben des Bundes betragen, entfallen ungefähr 13 % auf die Bereiche Unterricht und Wissenschaft, wozu das Schul- und Universitätswesen zählen. Bildung ist nicht notwendigerweise als öffentliches Gut zu betrachten, da Ausschließbarkeit relativ unproblematisch anzuwenden ist, und auch Rivalität im Konsum zu einem gewissen Grad vorhanden ist. Bildung wird jedoch in den meisten Fällen kostenlos von der öffentlichen Hand zu einer ganz bestimmten Menge, z. B. 15 Jahre Pflichtschule. Zusätzlicher Bedarf nach Bildung kann zwar am Markt erworben werden, z. B. Nachhilfe, diesem Angebot wird jedoch nach wie vor nicht viel Bedeutung zugemessen. Der Zugang zu höherer Bildung wird ebenfalls nicht mit Preismechanismen geregelt.

Dies wird im allgemeinen auf ein Zusammenspielen von Kapitalmarktunvollkommenheiten – keinem österreichischen Studenten wird eine Bank einen Kreditrahmen, der zur Finanzierung des Studiums notwendig wäre, zur Verfügung stellen – und distributiven Überlegungen zurückgeführt. Waren distributive Überlegungen alleine ausschlaggebend, so ist festzuhalten, daß Bildung eindeutig ein ausgabenprogressives Gut ist, d. h. es dient insbesondere jenen, die ein potentiell hohes Einkommen erzielen werden, und somit ist ein Verzicht auf direkte Finanzierung eine Umverteilung zugunsten der (zukünftig) bessergestellten Bevölkerungsschichten. Durch die Kapitalmarktimpfektionen ist jedoch nicht das potentielle Einkommen des Studenten, sondern vielmehr das Einkommen seiner Eltern ausschlaggebend, und der freie Zugang zu höherer Bildung ist somit jedenfalls distributiv zu rechtfertigen.

Daneben gibt es aber noch weitere Gründe für die kostenlose Bereitstellung von Bildung. So wird vielfach argumentiert, daß eine höhere Ausstattung mit 'Humankapital', also Wissen im weiteren Sinn, nicht nur individuelle Vorteile, sondern auch externe Vorteile für weite Kreise der Bevölkerung aufweist, so daß diese vom einzelnen nicht realisierbaren Vorteile von der Öffentlichkeit abgegolten werden sollten.

Einen wesentlich geringeren Anteil am Bundesbudget, nämlich 3 %, nehmen Ausgaben für den Wohnbau an. Dabei ist jedoch zu bedenken, daß ein Großteil der Ausgaben in diesem Bereich von Ländern und Gemeinden getätigt werden, und so der Anteil an den Gesamtausgaben wesentlich größer ist. Auch dieser Bereich ist kein typischer Bereich für öffentliche Allokationseingriffe. Wohnraum ist aufgrund der hohen Bereitstellungskosten, der extrem langen Nutzungsdauer, sowie der Heterogenität und lokalen Bindung als sehr spezifisches Konsumgut zu betrachten. In der Tat ist der Wohnungsmarkt eher ein untereinander verbundener segmentierter Markt, dessen Produkte sich durch Größe, Lage, Qualität und Vertragsarrangement unterscheiden. Neben den dadurch entstehenden Marktunvollkommenheiten, die nur im Fall, daß die öffentliche Hand die Allokationsaufgabe besser erfüllen könnte, öffentliche Eingriffe rechtfertigen, treten am Wohnungsmarkt aber auch Externalitäten auf. Schlechte Lagen führen zu niedrigeren erzielbaren Mieteinnahmen, wovon aber die Wertsicherung des Objektes abhängt, was wiederum auf erzielbare Mietpreise für andere Objekte negative externe Effekte auslöst. Daß gleichzeitig das Angebot an alternativen Neubauten nicht in genügendem Ausmaß zunimmt, kann auf die langsame Reaktion auf zyklische

Schwankung in der Wohnungsfrage zurückgeführt werden. Ausgaben im Wohnbaubereich sind nicht notwendigerweise ausgabenprogressiv oder regressiv, wenn die Ausgaben an die Errichtungskosten des Wohnraumes oder an die vertragliche Ausgestaltung gebunden sind – wie etwa Abschreibmöglichkeiten von Wohnungseigentum – sind diese ausgabenprogressiv.

Einen weiteren bedeutenden Anteil am Budget nehmen Sozialausgaben ein. Der Großteil dieser Ausgaben wird in Form von Transfers an Bedürftige direkt ausbezahlt und kann somit eindeutig der distributiven Aufgabe des öffentlichen Haushaltes zugeordnet werden. Einen, auch wegen seiner Dynamik, nicht unbedeutenden Anteil nehmen aber Gesundheitsausgaben ein, die als unechte öffentliche Güter ebenfalls von der öffentlichen Hand bereitgestellt werden. Im Gesundheitswesen wird neben Marktunvollkommenheiten vielfach die unvollkommene Information – gepaart mit adverser Selektion von Seiten der Patienten – als Begründung für allokativen Eingriffe des Staates genannt. Der Markt ist unvollkommen, weil im Notfall kaum die Möglichkeit besteht, zwischen unterschiedlichen Anbietern medizinischer Betreuung zu unterscheiden. Unvollkommene Information ist deshalb gegeben, weil das eigentliche Gut, das Wissen oder die Information des behandelnden Arztes, dem einzelnen Patienten nicht zugänglich ist. Schließlich kann die Bewertung der Qualität eines Arztes durch die Kosten der Behandlung oder die Wartezeit in der Praxis den Preis als Allokationsmechanismus ausschalten, da ein qualifizierter Arzt, der niedrigere Preise verlangt, als nicht so qualifiziert gelten kann.

Schließlich tritt im Zusammenhang mit medizinischer Forschung eine Marktexternalität auf, da nur wenige Forschungsergebnisse patentrechtlich zu schützen sind, etwa Medikamente, nicht aber neue Operationsmethoden, andererseits kann es aber auch nicht wünschenswert sein, wenn hohe Entwicklungskosten auf den Preis umgelegt werden, da dadurch eine geringere und distributiv nachteilige medizinische Versorgung erzielt werden würde.

Mit Ausnahme von Bildungsausgaben, die als Investitionen ins Humankapital betrachtet werden können, und somit nicht konsumtive Ausgaben sind, hat sich dieses Kapitel mit öffentlichen Konsumgütern auseinandergesetzt. Einen nicht unwesentlichen Anteil an öffentlichen Aufgaben nehmen aber öffentliche Investitionen, insbesondere im Verkehrs- und Straßenbaubereich, ein. Da jedoch sämtliche Eigenschaften öffentlicher Konsumgüter auch auf öffentliche Investitionen zutreffen, sei hier lediglich auf einige spezielle Merkmale Rücksicht genommen. Während private Investitionen in der Regel bis zu einer risikobereinigten Rendite, die dem Marktzinsniveau entspricht, getätigt werden, wird manchmal argumentiert, daß unausgenützte öffentliche Investitionen – da keine direkten Erträge erwirtschaftet werden – manchmal Renditen bis zu 50 % erwirtschaften könnten. Öffentliche Investitionen können aber auch unvollkommene Substitute für private Investitionen darstellen, etwa wenn der individuelle und der gesellschaftliche Zeithorizont auseinanderfallen.

Öffentliche Investitionen tragen jedenfalls dazu bei, daß die Produktivität steigt. Sofern diese Produktivitätsgewinne auf alle Bevölkerungsgruppen ausgabenneutral verteilt werden, ist keine distributive Tendenz festzustellen. In spezifischen Fällen kann es jedoch sehr wohl zu einseitigen Verteilungswirkungen kommen, etwa wenn Investitionen Einfluß auf Vermögensbestände aufweisen, wie dies etwa beim Anstieg von Grundstückspreisen bei der öffentlichen Erschließung der Fall ist.

1.6 Schlußbemerkungen

Durch Nichtausschließbarkeit und Nichtrivalität im Konsum unterscheiden sich öffentliche von privaten Gütern, weshalb öffentliche Güter nicht oder nur in zu geringem Maße bereitgestellt werden. Es konnte gezeigt werden, daß die Bereitstellung allokativ effizient ist, wenn die Summe der individuellen Grenzraten der Substitution der Grenzrate der Transformation entspricht. Dies kann theoretisch durch spezielle Anreizmechanismen und Ermittlung von Steuerpreisen bewerkstelligt werden. Weil dadurch nur eine bestimmte unter vielen potentiellen Allokationen ausgewählt wird, entsprechen diese Maßnahmen nicht notwendigerweise Kriterien der Verteilungsgerechtigkeit. Abschließend wurden spezifische Problembereiche spezieller Ausgabenprogramme, wie Bildung, Wohnbau, Gesundheit und öffentliche Investitionen diskutiert.

1.7 Literaturhinweise

- Arrow, Kenneth J., A Utilitarian Approach to the Concept of Equality in Public Expenditures, *Quarterly Journal of Economics*, 1971, S. 409-415.
- Atkinson, Anthony B., *Modern Public Finance*, Edward Elgar Publishing, Aldershot, 1991.
- Atkinson, Anthony B., und Stiglitz, Joseph, *Lectures on Public Economics*, McGraw-Hill, New York, 1980.
- Auerbach, Alan J., and Feldstein, Martin, *Handbook of Public Economics*, North-Holland, Amsterdam, 1987.
- Johansen, Leif, Some Notes on the Lindahl Theory of Determination of Public Expenditures, *International Economic Review*, 1963, S. 346-358.
- Kirman, Alan P., Whom or What does the Representative Individual Represent, *Journal of Economic Perspectives*, 1992, S. 117-126.
- Laux-Meiselbach, Wolfgang, Impossibility of Exclusion and Characteristics of Public Goods, *Journal of Public Economics*, 1988, S. 127-137.
- Lee, Kangoh, Transaction Costs and Equilibrium Pricing of Congested Public Goods with Imperfect Information, *Journal of Public Economics*, 1991, S. 337-362.
- Mueller, Dennis C., *Public Choice II*, Cambridge University Press, Cambridge, 1989.
- Musgrave, Richard A., *The Theory of Public Finance*, McGraw Hill, New York, 1959.
- Nowotny, Ewald, *Der öffentliche Sektor*, Springer Verlag, Berlin, 1991.
- Pigott, John, und Whalley, John, Public Good Provision Rules and Income Distribution: Some General Equilibrium Calculations, *Empirical Economics*, 1991, S. 25-34.
- Samuelson, Paul A., The Pure Theory of Public Expenditure, *Review of Economics and Statistics*, 1954, S. 387-389.
- Sappington, David E.M., Incentives in Principal-Agent Relationships, *Journal of Economic Perspectives*, 1991, S. 45-66.
- Smith, Vincent H., Kehoe, Michael R., und Cremer, Mary E., The Private Provision of Public Goods, *Journal of Public Economics*, 1995, S. 107-126.
- Stiglitz, Joseph, *Economics of the Public Sector*, Norton, New York, 1988.
- Varian, Hal C., *Microeconomic Analysis*, Norton, New York, 1991.
- Zimmermann, Horst, und Henke, Klaus-Dirk, *Finanzwissenschaft*, Vahlen Verlag, München, 1994.

2. Struktur und Entwicklung der öffentlichen Ausgaben (Gerhard Lehner)

Die Aufgaben des öffentlichen Sektors lassen sich in drei große Bereiche gliedern.

Erstens, die Bereitstellung öffentlicher Leistungen (Güter);

zweitens, die (Um)Verteilung (Transfers) und

drittens, die Finanzierungsausgaben.

Zwischen diesen Komponenten sind die Grenzen allerdings fließend. Vor allem überschneiden sich die Effekte. Die Bereitstellung öffentlicher Güter hat neben den Allokationswirkungen auch Verteilungseffekte, weil sie großteils von der Bevölkerung nicht gleichmäßig genutzt werden (können). Die Nutzung wird teils von der Einkommenshöhe bestimmt. Diese Probleme sind im Hauptteil dieser Untersuchung ausführlich beschrieben. Auf der anderen Seite gehen auch von den Finanzierungsausgaben Verteilungseffekte und/oder Allokationswirkungen aus (als Beispiele können die Darlehensgewährung im Wohnbau oder die Ausgaben für Beteiligungen des Staates an Unternehmen dienen). Allokations- und Verteilungseffekte der Ausgaben sind daher nur schwer zu trennen.

Der öffentliche Sektor (in Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung) gab 1993 für die Erstellung öffentlicher Güter insgesamt rund 500 Mrd. S aus (Übersicht 1). Das entspricht etwa einem Drittel der Gesamtausgaben aller Träger öffentlichen Rechts. Langfristig hat der Anteil der Ausgaben für die öffentlichen Güter abgenommen. Es zeigt sich eine deutliche Verlagerung zu den Transfers und Finanzierungsausgaben.

Übersicht 1: Ausgaben zur Erstellung öffentlicher Leistungen

2.1 Erfassungsprobleme der Ausgaben

Aufgrund der rechtlichen Gegebenheiten entsteht innerhalb des öffentlichen Sektors eine Reihe von Doppelzählungen. Das lässt sich an zwei Beispielen deutlich demonstrieren. Der Personalaufwand für die Landeslehrer (Pflichtschullehrer) wird vom Bund finanziert und den Ländern überwiesen, die ihn in ihren Haushalten als Personalaufwand verbuchen (sodaß beim Bund diese Ausgaben als Finanzierungsausgaben, bei den Ländern als Personalaufwand aufscheinen).

Ein anderes Beispiel sind die Wohnbauförderungsmittel. Sie werden vom Bund an die Länder überwiesen und von diesen für Darlehen, Annuitätenzuschüsse oder Wohnbeihilfen verwendet (ausgegeben).

Diese Doppelzählungen führen zu einer Aufblähung des Gesamtvolumens des öffentlichen Sektors. Sowohl im internationalen Vergleich als auch im Zeitvergleich würde es sich empfehlen, die Transferzahlungen zwischen den einzelnen Rechtsträgern auszuschalten. Diese Verflechtungen

Übersicht 1

Ausgaben zur Erstellung öffentlicher Leistungen

	Bund	Länder ohne Wien	Gemeinden mit Wien	Sozialver- sicherungs- träger	Kammern	Fonds	Summe
Mill. S							
1980							
Personalaufwand (Aktive)	35.638	27.651	23.635	5.314	2.474	110	94.822
Laufender Sachaufwand	23.269	9.771	20.813	36.492	2.427	156	92.928
Investitionen	13.000	4.590	22.514	1.628	630	68	42.430
Erwerb von Liegenschaften	1.449	283	1.529	61	124	0	3.446
Summe	73.356	42.295	68.491	43.495	5.655	334	233.626
1991							
Personalaufwand (Aktive)	69.192	52.680	47.462	8.766	4.921	212	183.233
Laufender Sachaufwand	50.138	15.564	45.999	70.382	5.310	304	187.697
Investitionen	11.107	4.816	39.424	1.119	1.224	93	57.783
Erwerb von Liegenschaften	550	304	3.250	51	309	0	4.464
Summe	130.987	73.364	136.135	80.318	11.764	609	433.177
1993							
Personalaufwand (Aktive)	78.666	61.808	55.916	9.692	5.790	492	212.364
Laufender Sachaufwand	56.064	17.897	56.301	85.063	5.609	356	221.290
Investitionen	12.290	5.954	41.217	1.242	1.733	86	62.522
Erwerb von Liegenschaften	606	305	4.711	87	144	4	5.857
Summe	147.626	85.964	158.145	96.084	13.276	938	502.033

werden in einem eigenen Abschnitt kurz beschrieben. Wenn sie ausgeschaltet werden, steigt der Anteil der Ausgaben für die öffentlichen Güter an den Gesamtausgaben auf nahezu 40%.

2.2 Entwicklung der Ausgaben für öffentliche Leistungen

Der Anteil der Ausgaben für die Erstellung öffentlicher Leistungen ist in den letzten zehn Jahren von 42,7% (1983) auf 39,5% (1993) gesunken (wobei in den Gesamtausgaben die Schuldentgelungen und die Transfers zwischen den Gebietskörperschaften unberücksichtigt sind). Dennoch ist die Bedeutung dieser Ausgaben (noch immer) größer als die der Transfers (1993 rund 33%) und der Finanzierungsausgaben (1993 rund 27%).

Der langfristige Rückgang der Ausgaben für öffentliche Leistungen in den öffentlichen Haushalten hat mehrere Ursachen. Im Laufe der letzten Jahre wurde eine Reihe von Aufgaben aus den öffentlichen Haushalten ausgegliedert. Dadurch wurden die Ausgaben für die Erstellung öffentlicher Leistungen reduziert.

Eine allfällige Abgangsdeckung wird unter Subventionen oder Finanzierungsausgaben verbucht. Außerdem beeinflussen auch neue Finanzierungsformen (etwa Leasing oder Bauträgerfinanzierung) ebenfalls die Ausgaben für die Erstellung öffentlicher Leistungen im Zeitablauf. Während Investitionen in voller Höhe sofort als Ausgaben für öffentliche Güter aufscheinen, werden die Leasingraten über die Nutzungsdauer verteilt oder zumindest über einen längeren Zeitraum.

Schließlich spiegeln sich in den Ausgaben für die Erstellung öffentlicher Güter (insbesondere bei den Investitionen und den laufenden Sachausgaben) auch die Konsolidierungsbemühungen des öffentlichen Sektors stärker als in anderen Ausgabenkomponenten, weil es sich hier großteils um (sogenannte) Ermessensausgaben handelt, die rascher und (politisch) leichter zu ändern sind als gesetzliche Verpflichtungen. Der Staat zieht sich möglicherweise aus der Erstellung öffentlicher Leistungen etwas zurück und wählt andere Finanzierungsformen. Das hat erhebliche Auswirkungen auf die Allokationsfunktion, aber auch auf die Staatsquote.

2.3 Einflüsse auf die Staatsquote und ihre Aussagekraft

Diese Einflüsse spiegeln sich auch in der Staatsquote (dem Anteil der Ausgaben am Brutto-Inlandsprodukt). Sie ist allerdings in mehrfacher Weise kein ausreichender Indikator für die Staatstätigkeit und den Einfluß auf die Allokationsprozesse in der Wirtschaft. Sie erfaßt nur die monetären Vorgänge, nicht jedoch auch die Wirkungen aus anderen Regelungen (Gesetze, Verordnungen), denen keine monetären Transaktionen zugrunde liegen, die aber doch erheblichen Einfluß auf die Allokation haben (können).

Gerade in der Allokation ist der Einfluß von Geboten und Verboten besonders groß. Lange Zeit wurde die Ansicht vertreten, daß die monetären Instrumente (sowohl Ausgaben als auch Steuern) als Instrumente an Bedeutung gewinnen (die Verschiebung von nicht monetären zu monetären Instrumenten wurde auch als ein Faktor für die längerfristig wachsende Staatsquote gesehen, Zimmermann, 1974). In jüngerer Zeit dürften jedoch Gebote und Verbote als Instrument der Staatstätigkeit wieder stärker zunehmen (etwa im Umweltschutz, aber auch in anderen Bereichen). Das

würde bedeuten, daß die Staatsquoten nur eingeschränkt den Einfluß des Staates auf die Allokation spiegeln.

Die globale Staatsquote ist auch deshalb von beschränkter Aussagekraft für die Allokationswirkungen, weil sie gemäß dem Konzept der VGR die Ausgaben für Darlehen und Beteiligungen nicht berücksichtigt. Von ihnen können jedoch ebenfalls erhebliche Effekte auf die Allokation ausgehen. Die Entwicklung und das Niveau der Staatsquoten ist daher auch von der Wahl der wirtschaftspolitischen Instrumente bestimmt.

Das läßt sich an einigen einfachen Beispielen deutlich demonstrieren. So kann die Wohnbauförderung entweder durch Darlehensgewährungen oder durch Annuitätenzuschüsse (oder Wohnbeihilfen) erfolgen. Bei der Darlehensgewährung wird die Staatsquote nicht beeinflußt, bei den Annuitätenzuschüssen (Wohnbeihilfen) hingegen schon. Das heißt, eine Umstellung wirkt sich auch auf die Staatsquote aus, ohne daß sich reale Effekte in der Wohnbauleistung ergeben würden. Ähnlich ist die Entwicklung bei Beteiligungen. Wenn sich der Staat an Unternehmungen beteiligt (seinen Unternehmungen Kapital zuführt) spiegelt sich das nicht in der Staatsquote, wenn er hingegen Zinszuschüsse gewährt, wird die Staatsquote beeinflußt. Insgesamt haben die öffentlichen Haushalte 1993 für Darlehen rund 34 Mrd. S und für Beteiligungen fast 5 Mrd. S ausgegeben. Das sind zusammen rund 1,8% des BIP, die nicht in der Staatsquote enthalten sind.

Die Höhe der Staatsquote sagt wenig über die Effizienz öffentlicher Ausgaben. Länder mit hoher Staatsquote müssen nicht a priori ineffektiver oder effektiver sein. Es hängt davon ab, wofür die Ausgaben verwendet werden und ob längerfristig die Entwicklungschancen eines Landes und der Wirtschaft durch die öffentlichen Güter verbessert werden. Das gilt insbesondere für Ausgaben für Bildung, Forschung, Infrastruktur.

2.4 Effekte der öffentlichen Güter im Allokationsprozeß

Die öffentlichen Güter wirken in mehrfacher Weise auf den Allokationsprozeß. Zum einen nimmt der Staat bei der Erstellung öffentlicher Leistungen Ressourcen in Anspruch. Er tritt am Arbeitsmarkt als Nachfrager auf, die Lohn- und Gehaltsentwicklung im öffentlichen Bereich wirkt sich auf die gesamte Wirtschaft aus, sie beeinflußt das Lohn- und Gehaltsniveau in der gesamten Wirtschaft mit. Er investiert (nimmt also Teile der produzierten und importierten Investitionsgüter in Anspruch) und benötigt darüber hinaus auch bei den laufenden Sachgüterkäufen (Energie, Rohstoffe, Mieten etc.) Ressourcen.

Auf der anderen Seite wirken die öffentlichen Leistungen (zum Teil) als Vorleistung für die Produktion privater Güter. Die Effizienz der privaten Güterproduktion wird teils durch die staatlichen Vorleistungen aufgrund der öffentlichen Güter mitbestimmt. Das reicht von der (Aus)Bildung über die Infrastruktur bis hin zu kommunalen Dienstleistungen.

Die Standortqualität und die Position der österreichischen Wirtschaft im internationalen Wettbewerb wird somit auch durch die öffentlichen Leistungen mitgeprägt. Insofern sind sie ein wichtiger Faktor im internationalen Standortwettbewerb, und für die Effizienz und die Produktivitätsentwicklung im privaten Bereich.

Hohe (steigende) Staatsquoten sind daher nicht a priori schlecht und niedrige von vornherein gut. Es hängt davon ab, wofür der Staat Ausgaben tätigt und ob die Erstellung öffentlicher Leistungen auch produktiv (effizient) erfolgt.

2.5 Ausgaben für öffentliche Leistungen

Der gesamte öffentliche Sektor hat 1993 für die Bereitstellung öffentlicher Güter 502,0 Mrd. S ausgegeben. Der wichtigste Produzent öffentlicher Leistungen sind in Österreich die Gemeinden. Sie haben 158,1 Mrd. S aufgewendet, das sind rund 31% der gesamten Ausgaben für öffentliche Güter (Übersicht 1). Die Gemeinden geben demnach deutlich mehr aus als der Bund (147,6 Mrd. S). Auch die Länder spielen in der Erstellung öffentlicher Güter eine erhebliche Rolle.

Langfristig hat die Bedeutung der Länder und Gemeinden leicht zugenommen, jene des Bundes ist hingegen rückläufig. Das hängt insbesondere damit zusammen, daß vor allem die Gemeinden in Aufgabenbereichen mit hoher Priorität (Wasser, Abwasserversorgung und anderen kommunalen Dienstleistungen) tätig sind, aber auch die Länder haben Aufgaben, die sehr ausgabenintensiv sind und überdurchschnittlich wachsen (vor allem Gesundheit).

Langfristig zeigt die Verlagerung, daß das Angebot öffentlicher Güter zunehmend dezentral erfolgt. Das bringt zwar eine Reihe von Vorteilen, aber auch das Problem, daß in der Versorgung mit öffentlichen Gütern erhebliche regionale Abweichungen entstehen (können), die langfristig möglicherweise zu einer Auseinanderentwicklung innerhalb Österreichs führen könnten.

2.5.1 Struktur der Ausgaben für die Leistungserstellung

Die Zusammensetzung der Ausgaben für die öffentliche Leistungserstellung ist in den einzelnen Gebietskörperschaften unterschiedlich und hängt teilweise auch von den Aufgaben ab. So ist in den Ländern der Anteil der Personalausgaben (mit fast 72%) überdurchschnittlich hoch und jener der Investitionen (mit knapp 7%) eher gering (Übersicht 2). Das hängt vor allem damit zusammen, daß in den Länderhaushalten der Personalaufwand für die Landeslehrer (Pflichtschullehrer) enthalten ist, wogegen die Investitionen und die laufenden Sachausgaben für die Pflichtschulen in den Gemeindehaushalten aufscheinen.

Die Länder haben ferner im Straßenbereich Leistungen für den Bund zu erbringen, die allerdings refundiert werden. Aber auch in der Hoheitsverwaltung spielt die mittelbare Bundesverwaltung eine Rolle. Hier erhalten die Länder keine Kostenabgeltung. Die Länder haben daher sehr hohe laufende Ausgaben für Personal und Sachausgaben.

Ganz anders ist die Ausgabenstruktur der Gemeinden. Dort entfällt mehr als ein Viertel der Ausgaben für die Erstellung von Leistungen auf Investitionen (Übersicht 2), wogegen der Personalaufwand nur etwas mehr als ein Drittel ausmacht.

Übersicht 2: Struktur der Ausgaben für die Erstellung öffentlicher Leistungen

Eine wichtige Rolle bei den laufenden Sachausgaben spielen auch die Sozialversicherungsträger. Diese Ausgaben sind dort überdurchschnittlich hoch.

Übersicht 2

Struktur der Ausgaben zur Erstellung öffentlicher Leistungen

	Bund	Länder ohne Wien	Gemeinden mit Wien	Sozialver- sicherungs- träger	Kammern	Fonds	Summe
Anteil in %							
1980							
Personalaufwand (Aktive)	48,6	65,4	34,5	12,2	43,7	32,9	40,6
Laufender Sachaufwand	31,7	23,1	30,4	83,9	42,9	46,7	39,8
Investitionen	17,7	10,9	32,9	3,7	11,1	20,4	18,2
Erwerb von Liegenschaften	2,0	0,7	2,2	0,1	2,2	0,0	1,5
Summe	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1991							
Personalaufwand (Aktive)	52,8	71,8	34,9	10,9	41,8	34,8	42,3
Laufender Sachaufwand	38,3	21,2	33,8	87,6	45,1	49,9	43,3
Investitionen	8,5	6,6	29,0	1,4	10,4	15,3	13,3
Erwerb von Liegenschaften	0,4	0,4	2,4	0,1	2,6	0,0	1,0
Summe	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1993							
Personalaufwand (Aktive)	53,3	71,9	35,4	10,1	43,6	52,5	42,3
Laufender Sachaufwand	38,0	20,8	35,6	88,5	42,2	38,0	44,1
Investitionen	8,3	6,9	26,1	1,3	13,1	9,2	12,5
Erwerb von Liegenschaften	0,4	0,4	3,0	0,1	1,1	0,4	1,2
Summe	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Von der Ausgabenstruktur her zeigt sich deutlich eine Verlagerung von den Investitionen zu den Folgeausgaben (Personalaufwendungen und laufender Sachaufwand) (Übersicht 2).

Die Investitionen verlieren langfristig an Bedeutung. Noch 1980 entfielen rund 18% der Ausgaben für die Erstellung öffentlicher Leistungen auf die Investitionen (einschließlich der Liegenschaftskäufe 19,7%), 1993 waren es nur mehr 12,5% (einschließlich Liegenschaftskäufe 13,6%). Dieser Rückgang trifft alle Gebietskörperschaften. Die Investitionen sind real daher nicht ausgeweitet worden.

Zwei Fragen stellen sich in diesem Zusammenhang. Erstens, inwieweit deckt sich diese Tendenz mit anderen Ländern, verliert Österreich dadurch an internationaler Wettbewerbsfähigkeit und zweitens, wie entwickelt sich das Verhältnis Investitionen zu Folgeausgaben.

Übersicht 3: Öffentliche Investitionen im internationalen Vergleich

Österreich ist mit der abnehmenden Bedeutung öffentlicher Investitionen nicht allein. Internationale Vergleiche zeigen, daß fast alle Länder ihre Investitionsquote (Anteil öffentlicher Investitionen am Brutto-Inlandsprodukt) in den letzten Jahren deutlich verringert haben (Übersicht 3). Das hängt großteils mit den Bemühungen der Budgetkonsolidierung zusammen, aber auch damit, daß in den sechziger und siebziger Jahren die Kapazitäten für die Erstellung öffentlicher Leistungen in den meisten Ländern stark ausgeweitet wurden. Das läßt sich damit erklären, daß damals in einigen öffentlichen Bereichen die Nachfrage nach öffentlichen Leistungen stark anstieg.

Die Kapazitäten wurden damals ausreichend ausgeweitet, sodaß die sinkende Investitionstätigkeit jetzt zunächst nicht zu Engpässen führte, zumal in einigen Bereichen auch die Nachfrage schwächer wurde. Als Beispiel kann der Schulbau angeführt werden. Die rasch steigenden Schülerzahlen in den sechziger und siebziger Jahren erforderten eine entsprechende Aufstockung der Kapazitäten und damit hohe (öffentliche) Investitionen in diesem Bereich. In den letzten Jahren sanken die Schülerzahlen, die vorhandenen Kapazitäten, die meist eine lange Lebensdauer aufweisen, waren ausreichend. Die Investitionstätigkeit des Staates konnte daher (kurzfristig) eingeschränkt werden, ohne daß es zunächst zu Engpässen hätte kommen müssen. Dieses zeitliche Verlaufsmuster gilt auch für andere Bereiche.

Außerdem haben sich in bestimmten Bereichen die Prioritäten verschoben. Als Beispiel dafür kann der Straßenbau dienen. In den sechziger und siebziger Jahren wurden erhebliche Mittel im Straßenbau investiert, in den letzten Jahren ist hingegen im Gegensatz zu früher der Straßenbau auf verhältnismäßig starke Widerstände in der Bevölkerung gestoßen und die Investitionen wurden zurückgenommen. Gegenwärtig dient daher der größere Teil der öffentlichen Investitionen für Straßen der Erhaltung bzw. der Modernisierung.

Der internationale Vergleich zeigt, daß Österreich noch immer eine verhältnismäßig hohe (öffentliche) Investitionsquote aufweist (Übersicht 3). Der Anteil der öffentlichen Investitionen, gemessen am Brutto-Inlandsprodukt, liegt in Österreich bei 3,1% (1993). Er wird nur von Japan und Frankreich übertroffen. In vielen Ländern ist der Rückgang in den letzten Jahren jedoch zum Stillstand gekommen oder hat sich zumindestens stark abgeschwächt.

Langfristig dürfte sich jedoch dieser Rückgang der öffentlichen Investitionen nicht aufrecht erhalten lassen und sich negativ bemerkbar machen, insbesondere im Hinblick auf den Standortwettbewerb

Öffentliche Investitionen in Prozent des Brutto-Inlandsproduktes

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Österreich	4,2	4,2	3,8	3,8	3,6	3,6	3,7	3,4	3,2	3,3	3,2	3,3	3,3	3,1
Belgien	3,6	3,5	3,3	3,0	2,6	2,2	2,0	1,8	1,8	1,4	1,4	1,5	1,5	1,5
Dänemark	3,4	3,0	2,6	2,1	2,1	2,3	2,1	2,2	2,3	2,2	1,9	1,6	2,3	2,2
Deutschland	3,4	3,1	2,7	2,4	2,3	2,2	2,4	2,3	2,3	2,3	2,2	2,2	2,2	2,2
Finnland	3,6	3,7	3,7	3,8	3,5	3,5	3,4	3,7	3,6	3,1	3,6	3,7	3,5	2,8
Frankreich	3,1	3,1	3,2	3,0	2,9	3,1	3,0	3,0	3,3	3,3	3,3	3,4	3,5	3,6
Großbritannien	2,4	1,8	1,6	1,9	2,1	1,9	2,0	1,8	1,4	1,9	2,3	2,1	2,1	1,8
Italien	3,2	3,6	3,7	3,7	3,6	3,7	3,5	3,5	3,4	3,3	3,3	3,3	3,0	2,6
Niederlande						2,8	2,6	2,6	2,7	2,6	2,7	2,7	2,7	2,7
Portugal	4,1	5,0	4,3	3,8	3,2	3,1	3,3	3,3	3,6	3,5	3,4			
Schweden	4,1	4,0	3,7	3,6	3,4	3,2	2,9	2,7	2,8	3,2	3,0	3,0	2,9	3,1
Spanien						3,5	3,5	3,3	3,7	4,4	4,9	4,8	4,1	
Japan	6,1	6,1	5,8	5,5	5,0	4,7	4,8	5,0	5,1	5,0	5,1	5,1	5,7	6,6
USA	1,7	1,5	1,5	1,5	1,5	1,6	1,6	1,7	1,6	1,7	1,7	1,7	1,7	1,6

Q.: OECD, National Accounts, Vol. II.

innerhalb der Europäischen Union. Aufgrund der Niederlassungsfreiheit wird es notwendig sein, die öffentlichen Investitionen wieder zu stärken, denn sie sind ein wichtiger Faktor für die Standortqualität und auch die Lebensqualität. Das gilt auch für Österreich.

Übersicht 4: Öffentlicher Konsum im internationalen Vergleich

Folgeausgaben (Personalausgaben, laufende Sachausgaben) sind für die Leistungserstellung notwendig. Öffentliche Investitionen alleine bringen (meist) noch keine öffentlichen Leistungen hervor. Daher ist auch die Feststellung, daß öffentliche Investitionen positiv und der öffentliche Konsum eher negativ zu bewerten sind, in dieser einfachen Form nicht haltbar. Das gilt auch für die Interpretation von Umschichtungen. Die Verlagerung von Investitionen zu öffentlichem Konsum sagt daher noch wenig über die Qualität der Budgetpolitik aus. Es bedarf dafür sehr detaillierter Untersuchungen.

Für die Folgeausgaben kann im internationalen Vergleich der öffentliche Konsum als Indikator herangezogen werden. Es muß allerdings zwischen zivilem und militärischem öffentlichen Konsum unterschieden werden. Aufgrund des unterschiedlichen Niveaus der militärischen Ausgaben in einzelnen Ländern ist es zweckmäßig, nur den zivilen öffentlichen Konsum zu vergleichen (soweit Daten vorhanden sind). Es zeigt sich im Vergleich zu den Investitionen international ein abweichendes Bild (Übersicht 4). In einigen Ländern (Frankreich, Finnland und auch Österreich) nimmt der öffentliche Konsum deutlich zu, in anderen Staaten zeigt sich hingegen eine sinkende Quote (etwa Deutschland, Niederlande, Schweden, allerdings ist dort das Niveau sehr hoch).

Die Wirkungen zwischen öffentlichen Investitionen und öffentlichem Konsum lassen sich nicht so eindeutig trennen wie vielfach vorgegeben wird. Das läßt sich am Beispiel der Leasingfinanzierungen deutlich zeigen, Leasingraten werden dem öffentlichen Konsum zugerechnet. Die Verschiebung zwischen öffentlichen Investitionen und öffentlichem Konsum muß daher nicht unbedingt bedeuten, daß Infrastrukturinvestitionen vernachlässigt werden. Es handelt sich bloß um unterschiedliche Finanzierungen.

Außerdem ist zu berücksichtigen, daß Verlagerungen zwischen öffentlichem Konsum und öffentlichen Investitionen auch darauf zurückzuführen sind, daß die Folgeausgaben über einen längeren Zeitraum (während der gesamten Nutzungsdauer) anfallen. Es bedarf des Personalaufwandes und des laufenden Sachaufwandes, daß öffentliche Investitionen produktiv sind. Es müssen daher Investitionen und öffentlicher Konsum teils als Einheit gesehen werden. Öffentliche Investitionen ziehen (vielfach) öffentlichen Konsum nach sich. Daher ist auch die Kritik an der Verlagerung von den öffentlichen Investitionen zum öffentlichen Konsum sehr zu relativieren.

Die Folgeausgaben öffentlicher Investitionen sind in den einzelnen Bereichen unterschiedlich hoch. Sie sind, wie verschiedene Studien zeigen, im Bereich Bildung oder Gesundheit höher als etwa im Straßenbereich. Aber selbst dort nehmen sie deutlich zu.

2.6 Ursachen für die Ausgabensteigerung

Die Ursachen für die Ausgabensteigerung im Bereich der Bereitstellung öffentlicher Güter lassen sich grundsätzlich in drei Komponenten gliedern.

Öffentlicher Konsum im internationalen Vergleich

In % des Brutto-Inlandsproduktes

Einschließlich Landesverteidigung

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Österreich	18,0	18,5	18,9	18,9	18,6	18,9	19,0	18,9	18,4	18,1	17,8	18,1	18,4	19,2
Belgien	17,8	18,6	18,1	17,6	17,1	17,2	17,0	16,3	15,3	14,8	14,5	14,9	14,7	15,3
Dänemark	26,7	27,8	28,2	27,4	25,9	25,3	23,9	25,2	25,7	25,6	25,3	25,5	25,7	26,3
Deutschland	20,2	20,7	20,6	20,2	20,0	20,1	19,9	20,0	19,7	18,8	18,3	17,6	17,9	17,8
Finnland	18,0	18,5	18,8	19,3	19,3	20,2	20,5	20,7	20,1	19,7	21,1	24,2	24,8	23,4
Frankreich	18,1	18,8	19,3	19,5	19,6	19,4	18,9	18,8	18,5	18,0	18,0	18,3	18,8	19,3
Großbritannien	21,6	22,2	22,2	22,2	21,9	21,1	21,1	20,6	19,9	19,8	20,6	21,6	22,2	22,0
Italien	14,7	16,0	16,0	16,4	16,3	16,4	16,2	16,7	16,9	16,6	17,4	17,5	17,6	17,7
Niederlande	17,4	17,3	17,2	17,0	16,1	15,7	15,5	15,8	15,3	14,8	14,5	14,4	14,5	14,6
Portugal	13,5	14,0	13,9	14,1	14,0	14,4	14,3	14,1	14,8	15,1	15,6	16,2	16,7	17,2
Schweden	29,3	29,6	29,5	28,9	28,0	27,9	27,5	26,7	26,0	26,2	27,4	27,2	27,9	28,0
Spanien	13,2	13,9	14,1	14,6	14,3	14,7	14,7	15,1	14,8	15,2	15,6	16,2	17,0	17,5
Japan	9,8	9,9	9,9	9,9	9,8	9,6	9,7	9,5	9,2	9,2	9,1	9,1	9,3	9,6
USA	17,6	17,4	18,4	18,3	17,8	18,1	18,5	18,5	18,1	17,6	17,8	18,1	17,1	17,1

Ohne Landesverteidigung

Österreich	16,8	17,4	17,7	17,6	17,4	17,7	17,8	17,8	17,4	17,0	16,8	17,2	17,5	18,2
Belgien			15,2	14,8	14,4	14,4	14,2							
Dänemark	24,1	25,2	25,7	25,0	23,6	23,1	22,0	23,1	23,6	23,6	23,3	23,4	23,7	24,3
Deutschland	17,5	17,9	17,7	17,3	17,2	17,3	17,2	17,3	17,2	16,4	16,1			
Finnland	16,6	17,2	17,3	17,7	17,9	18,6	18,9	19,1	18,6	18,3	19,6	22,5	22,9	21,6
Frankreich				16,3	16,4	16,2	15,9	15,8	15,3	15,0	14,9			
Großbritannien	16,7	17,3	17,0	17,0	16,7	16,1	16,2	16,2	15,8	15,8	16,5	17,4	18,2	18,3
Italien	13,0	14,3	14,3	14,4	14,3	14,4	14,2	14,6	14,8	14,6	15,5	15,6	15,7	15,8
Niederlande								13,0	12,7	13,3	13,6			
Portugal									12,7	13,3	13,6			
Schweden	26,2	26,5	26,5	26,1	25,4	25,2	24,8	24,3	23,7	23,7	24,8	24,5	25,5	
Spanien						12,8	12,6	12,9	12,9	13,4	14,1			
Japan	9,2	9,2	9,1	9,1	9,0	8,8	8,8	8,6	8,4	8,4	8,4	8,3	8,5	8,7
USA														

Erstens, die reale Nachfrage nach öffentlichen Leistungen.

Zweitens, die realen Ausgaben je Nachfrageeinheit

drittens, die Preissteigerungsrate.

Diese Komponentenzerlegung läßt sich für jede einzelne (öffentliche) Aufgabe getrennt durchführen.

Die reale Nachfrage nach öffentlichen Leistungen ist in den einzelnen Aufgaben sehr unterschiedlich. Sie wird etwa im Bildungsbereich durch Schülerzahlen repräsentiert, im Bereich der Gesundheit etwa durch Belagstage in den Spitätern oder im Straßenbereich durch Kilometer. In vielen Bereichen wird die Einwohnerzahl als Indikator für die Nachfrage verwendet, das gilt etwa im Sicherheitsbereich oder in der Hoheitsverwaltung.

Es handelt sich jedenfalls um reale Größen. Die Ausgaben sind in der Regel nominell. Sie müssen daher um die Preissteigerungsrate bereinigt werden. Dafür bieten sich entweder der Deflator des Brutto-Inlandsprodukts oder der Verbraucherpreisindex an. Im Bereich der öffentlichen Leistungen wird meist der Deflator des Brutto-Inlandsprodukts die bessere Annäherung an die Preissteigerungen liefern. Für Sozialausgaben ist sicherlich der Verbraucherpreisindex geeigneter.

Die realen Ausgaben je Nachfrageeinheit (K) spiegeln eine Vielzahl von Faktoren. Dazu zählt etwa im Bereich des Schulwesens die Veränderung der Klassenschülerhöchstzahlen, im Bereich des Gesundheitswesens Veränderungen der Personalintensität und der Kapitalintensität etc. Die Veränderung der Ausgaben in den einzelnen Bereichen läßt sich aus folgender Beziehung ersehen:

$$\Delta G = \Delta D \cdot \Delta K \cdot p$$

G = nominelle Ausgaben

D = reale Nachfrage

K = reale Ausgaben pro Nachfrageeinheit (z. B. reale Ausgaben pro Schüler)

p = Preissteigerungsrate

Diese Komponentenzerlegungen lassen sich für die meisten Aufgaben durchführen. Sie erfordern jedoch eine Reihe von Vorarbeiten. Zunächst müssen die Ausgaben für die einzelnen Bereiche netto dargestellt werden, d. h. Doppelzählungen sind auszuscheiden.

Die Preiskomponente ist vergleichsweise leicht zu ermitteln. Es bedarf allerdings Überlegungen, welcher Preisindex verwendet wird. Für die Beschreibung von Ausgabengruppen etwa im Sozialbereich ist sicher der Verbraucherpreisindex heranzuziehen, in anderen Fällen ist der BIP-Deflator angebracht. Vielleicht sind in bestimmten Aufgabenbereichen (etwa im Straßenbau) eigene Preisindizes heranzuziehen. Das muß von Fall zu Fall entschieden werden.

Schwieriger ist es, geeignete Nachfrageindikatoren zu finden. Sie müssen auf die spezifischen Aufgabenstellungen abgestellt sein. Im Falle der Bildungsausgaben ist es sinnvoll, Schülerzahlen heranzuziehen, für die Gesundheit ist es wahrscheinlich zweckmäßig, mit Belagstagen zu operieren, in der Wohnbauförderung mit der Zahl der Wohnungen bzw. der fertiggestellten Wohnungen oder im Straßenbereich mit Straßenkilometern. Der Auswahl geeigneter realer Nachfrageindikatoren kommt große Bedeutung zu.

2.7 Die Verflechtungen zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften

Aufgrund rechtlicher Bestimmungen fallen in einer Reihe von Aufgaben die Erstellung und die Finanzierung öffentlicher Leistungen auseinander. Sie werden von verschiedenen Gebietskörperschaften durchgeführt. Als Beispiele können die Pflichtschulen angeführt werden, wo der Personalaufwand vom Bund finanziert, an die Länder überwiesen wird und dort als Personalaufwand aufscheint. Die laufenden Sachausgaben und Investitionen werden hingegen von den Gemeinden getätigt und finanziert. Aus diesen Abweichungen können Ineffizienzen entstehen. Der Personalaufwand einerseits und die Investitionen bzw. laufenden Sachausgaben andererseits werden oft nicht ausreichend aufeinander abgestimmt. Ähnlich ist es vielfach im Bereich der Krankenhäuser, Sozialeinrichtungen (Pflegeheime), Kindergärten, Straßenerhaltung etc.

Die Ausgaben für die Erstellung öffentlicher Leistungen haben in den einzelnen Gebietskörperschaften unterschiedliche Bedeutung. Besonders hoch sind sie in den Gemeinden, wo sie fast zwei Drittel des gesamten Budgetvolumens umfassen. In den Ländern ist es knapp die Hälfte und beim Bund rund ein Fünftel. Der Bundeshaushalt ist hingegen viel stärker ein Transferhaushalt (Sozialausgaben) und insbesondere ein Finanzierungshaushalt. Dort entfällt nur etwas mehr als ein Fünftel der Gesamtausgaben auf die Erstellung von öffentlichen Leistungen.

Der Bund finanziert allerdings eine Reihe von öffentlichen Leistungen, die von den Ländern und Gemeinden erbracht werden. Dieses Auseinanderklaffen zwischen Finanzierung und Leistungserstellung nimmt stark zu (Übersicht 4). Die Finanzierungsleistungen des Bundes umfassen jedoch nicht nur die Finanzierung öffentlicher Güter, sondern auch Transfers (insbesondere Pensionen), die von den Sozialversicherungsträgern ausgezahlt werden.

Die Verflechtungen zwischen den einzelnen Trägern öffentlichen Rechts wurden in den letzten Jahren deutlich enger. Sie beliefen sich 1993 auf fast 246 Mrd. S (1980 waren es erst 73 Mrd. S). Im Jahresschnitt stiegen diese Transfers daher um fast 10%. Das ist deutlich mehr als die öffentlichen Ausgaben insgesamt.

Mehr als zwei Drittel dieser Transfers werden vom Bund finanziert (rund 168 Mrd. S), wobei die Sozialversicherungsträger und die Länder (insbesondere für die Wohnbauförderung und die Landeslehrer) den Großteil dieser Finanzierungsleistungen erhalten (Übersicht 5). Die Länder erhalten aber nicht nur vom Bund, sondern auch von (ihren) Gemeinden erhebliche Transfers (1993 rund 12,1 Mrd. S). Dazu zählen neben der Landesumlage, vor allem Finanzierungsbeiträge der Gemeinden zu den Landeskrankenhäusern und verschiedenen Sozialeinrichtungen. Die Gemeinden erhalten andererseits aber von den Ländern erhebliche Transfers (1993 rund 8 Mrd. S), insbesondere für die Gemeindekrankenhäuser, für Kindergärten, Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung etc.

Die Sozialversicherungsträger erhalten insbesondere vom Bund für die Finanzierung der Pensionen (Bundesbeiträge) erhebliche Transfers. Außerdem werden innerhalb der Sozialversicherungsträger erhebliche Transferströme abgewickelt.

Übersicht 5: Transferzahlungen zwischen Trägern öffentlichen Rechts

Das Auseinanderklaffen von Finanzierung und Erstellung öffentlicher Leistungen fördert die Ineffizienzen. Es wäre daher zu überlegen, die Finanzierung und Erstellung öffentlicher Leistungen wieder

Übersicht 5

Transferzahlungen zwischen den Trägern öffentlichen Rechtes

Transferzahlungen von:

	Bund	Ländern ohne Wien	Gemeinden mit Wien	Sozialversicherungsträgern	Kammern	Fonds	Summe
Mill. S							
Transferzahlungen an:					1980		
Bund	0	525	715	226	11	1.280	2.757
Länder ohne Wien	23.342	34	4.588	1	0	1.287	29.252
Gemeinden mit Wien	1.571	3.026	2.000	0	0	1.508	8.105
Sozialversicherungsträger	24.815	39	1	0	39	41	24.935
Kammern	523	835	5	4	0	0	1.367
Fonds	3.388	2.271	214	0	0	0	5.873
Übrige	139	244	305	0	0	0	688
Summe	53.778	6.974	7.828	231	50	4.116	72.977
1991							
Bund	0	565	189	308	22	2.773	3.857
Länder ohne Wien	62.618	65	9.547	0	0	5.997	78.227
Gemeinden mit Wien	2.929	6.340	3.232	0	0	5.658	18.159
Sozialversicherungsträger	64.148	72	2	15.636	50	209	80.117
Kammern	1.095	1.556	7	8	0	0	2.666
Fonds	11.517	4.207	522	6.312	0	4.281	26.839
Übrige	314	416	1.218	0	1	0	1.949
Summe	142.621	13.221	14.717	22.264	73	18.918	211.814
1993							
Bund	0	824	183	381	20	3.581	4.989
Länder ohne Wien	71.852	86	12.106	0	0	6.892	90.936
Gemeinden mit Wien	2.742	7.959	3.974	0	0	6.895	21.570
Sozialversicherungsträger	78.890	96	3	14.496	55	269	93.809
Kammern	1.234	1.802	8	1	0	0	3.045
Fonds	10.490	5.043	371	10.326	15	1	26.246
Übrige	2.714	446	1.129	0	1	0	4.290
Summe	167.922	16.256	17.774	25.204	91	17.638	244.885

stärker zusammenzuführen. Das würde jedoch voraussetzen, daß die Länder und Gemeinden mehr eigene Einnahmen (höhere Ertragsanteile) bekämen. Das hätte zur Folge, daß bei einzelnen Aufgaben der Bund sich dann etwa nur die Rahmengesetzgebung vorbehält, die Erstellung und Finanzierung jedoch von den Ländern und Gemeinden durchgeführt wird.

Das verursacht jedoch zwei Probleme. Zum einen könnte durch die Rahmengesetzgebung eine Abwälzung der Finanzierung auf die Länder und Gemeinden erfolgen, auf der anderen Seite wird es jedoch notwendig sein, auf Bundesebene gewisse Mindeststandards für bestimmte öffentliche Leistungen festzulegen, weil sonst die Gefahr besteht, daß die Qualität öffentlicher Leistungen in bestimmten Aufgabenbereichen regional sehr unterschiedlich sein könnte. Das könnte wiederum eine Auseinanderentwicklung innerhalb Österreichs begünstigen, die jedoch grundsätzlich nicht wünschenswert wäre.

3. Zusammenfassung (Gerhard Lehner)

Die Bereitstellung öffentlicher Güter ist eine wichtige Aufgabe des Staates. Er beeinflußt damit den Allokationsprozeß in zweifacher Weise. Zum einen benötigt er dafür sowohl personelle als auch sachliche Ressourcen, zum anderen sind viele öffentliche Leistungen Vorleistungen in den Unternehmungen bei der Produktion privater Güter und Dienstleistungen. Die Qualität dieser öffentlichen Leistungen ist ein wichtiger Faktor im (internationalen) Standortwettbewerb. Öffentliche Leistungen können daher auch die Produktivität im privaten Bereich verbessern (erhöhen).

Die einfache Vorstellung, daß Ausgaben für öffentliche Investitionen positiv einzuschätzen sind, der öffentliche Konsum (der auch die Folgeausgaben öffentlicher Investitionen spiegelt) aber negativ zu bewerten wäre, ist nicht haltbar. Folgeausgaben und Investitionen bilden eine Einheit. Entscheidend ist, daß die Bereitstellung öffentlicher Leistungen effizient erfolgt.

Diese Effizienz wird jedoch bei einzelnen Aufgaben dadurch verringert, daß die Erstellung der Leistung und ihre Finanzierung von verschiedenen Gebietskörperschaften getätigt wird. Dieses Auseinanderklaffen verstärkt sich. Die Transferzahlungen zwischen den Trägern öffentlichen Rechts nahmen in den letzten Jahren überdurchschnittlich stark zu. Es wäre daher ein wichtiger Beitrag zur Verbesserung der Effizienz der Leistungserstellung im öffentlichen Sektor, aber auch zur Budgetkonsolidierung, diese Lücke zu schließen.