

# Verteilungswirkungen der Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte

## Einleitung<sup>1)</sup>

In dieser Arbeit geht es um die Frage, wieviel von der öffentlichen Hand umverteilt wird und wem es zugute kommt. Hierin kann und soll nur ein ganz grober Überblick gegeben werden, der allerdings alle Bereiche einschließt. Diese Studie geht über bisherige Arbeiten insofern hinaus, als sie nicht auf Modellrechnungen beschränkt bleibt. Es werden vielmehr die tatsächlichen Umverteilungswirkungen nach bestimmten Verteilungsschlüsseln geschätzt.

Viele politische Instrumente dienen freilich nicht der vertikalen Umverteilung, sondern anderen Zielsetzungen. Sie zielen auf eine Umverteilung im Lebenszyklus, also eher auf eine horizontale als eine vertikale Umverteilung. Besondere Belastungen einer bestimmten Lebensphase (Wohnbau, Kinder, Pension, Gesundheit u. a.) sollen durch diese Umverteilung im Lebenszyklus abgebaut werden.

## Methodische Vorbemerkungen

Diese Arbeit stützt sich vor allem auf zwei statistische Quellen: auf die Mikrozensus-Sondererhebung vom Juni 1983 und auf die Konsumerhebung 1984 des Österreichischen Statistischen Zentralamts.

Die Haushalte, für die Mikrozensus-Verteilungsdaten nach dem Einkommen vorliegen, enthalten die Pensionisten, jedoch nicht die Selbständigen. Durch das Fehlen der Selbständigen entsteht eine gewisse Verzerrung, die aber bei den gewählten großen Aggregaten (ein Drittel der Haushalte) nicht gravierend sein dürfte. Die Haushalte der Selbständigen machen nämlich nur 8½% der Gesamthaushalte aus; davon sind die Landwirte eher in die untere, die gewerblich Selbständigen und Freiberufler eher in die obere Hälfte der Haushalte zu zählen.

Unter Verteilungswirkungen (Inzidenz) wird hier immer nur die Aufteilung und Zuordnung der Ausgaben bzw. Einnahmen der öffentlichen Haushalte verstanden, es wurden keine indirekten und sekundären Wirkungen (Multiplikator- oder Überwälzungseffekte) berücksichtigt. Die Ergebnisse müssen insofern eingeschränkt werden, als nur die formale, nicht die effekti-

ve Inzidenz untersucht wurde. Die Empfänger staatlicher Leistungen müssen nicht immer die Begünstigten sein.

## Verteilungswirkung der öffentlichen Ausgaben

Die Ausgaben aller öffentlichen Haushalte für einzelne Aufgabebereiche wurden zunächst grob danach aufgeteilt, ob sie eher dem Haushalts- oder dem Unternehmenssektor zufließen. Diese Trennung dient nur der Abgrenzung der Ausgaben für den Haushaltssektor, für den dann eine Aufgliederung nach Einkommensstufen erfolgt.

Unter den getroffenen Annahmen entfallen die Gesamtausgaben (ohne Tilgungen und einige Saldierungen) zu fünf Sechsteln auf die privaten Haushalte und zu einem Sechstel auf den Unternehmenssektor.

In Übersicht 1 werden die Ausgaben in den einzelnen Aufgabebereichen auf die Haushalte nach ihrem Nettoeinkommen aufgeteilt. Die Haushalte werden dabei in ein unteres, mittleres und oberes (Einkommens-)Drittel untergliedert. Das untere Haushaltsdrittel reicht bis zu einem Netto-Haushaltseinkommen von rund 10.000 S, das mittlere bis 17.000 S. Diese Größen beziehen sich auf das Jahr 1983; für 1987 betragen die entsprechenden Einkommensgrenzen etwa 12.000 S und 20.500 S (ohne Sonderzahlungen, mit Familienbeihilfen). Um eine solche ganz grobe Zuordnung der Ausgaben nach Haushaltseinkommensgruppen vorzunehmen, war es notwendig, für jede einzelne Ausgabenkategorie einen Verteilungsschlüssel zu finden. Dieser Verteilungsschlüssel soll ein Indikator dafür sein, in welchem Ausmaß die einzelnen Haushalte von einer bestimmten Maßnahme bzw. einem bestimmten öffentlichen Gut profitieren.

Im Schulbereich wurde etwa die Zahl der Schüler im Pflichtschulalter, im Alter von 15 bis 18 Jahren, die Zahl der Studenten usw. als Verteilungsschlüssel verwendet. Die öffentlichen Ausgaben für Kunst, Verkehr u. a. wurden entsprechend den Ausgaben der Haushalte in diesen Funktionen aufgeteilt. Für viele Bereiche konnte auf Teilstudien des Verteilungsprojekts zurückgegriffen werden. Zum Teil mußten Schätzungen gemacht bzw. Annahmen getroffen werden: So wurden etwa öffentliche Dienstleistungen und Landesverteidigung nach der Personenzahl in den Gruppen aufgeteilt, die Staats- und Rechtssicherheit nach dem Haushaltseinkommen. Diese Bereiche wurden nur zur Komplettierung in die Untersu-

<sup>1)</sup> Dieser Aufsatz ist die gekürzte Fassung einer Arbeit zum Verteilungsprojekt, das vom Bundesministerium für Finanzen in Auftrag gegeben wurde und als WIFO-Gutachten im Herbst erscheinen wird.

Verteilung der Ausgaben der öffentlichen Haushalte 1983

	Ausgaben für private Haushalte Insgesamt Mrd. S	Verteilung nach dem Netto-Haushaltseinkommen			Ausgaben für Arbeitnehmerhaushalte Mrd. S	Verteilung nach dem Netto-Haushaltseinkommen		
		Unteres Drittel	Mittleres Drittel In %	Oberes Drittel		Unteres Drittel	Mittleres Drittel In %	Oberes Drittel
Erziehung und Unterricht	54	15	39	46	41	32	35	33
Pflichtschulen	30	18	42	40	23	36	35	29
Berufsschulen	3	20	44	36	2	40	34	26
Weiterführende und sonstige Schulen	17	11	33	56	13	20	35	45
Kindergärten -horte	4	23	49	28	3	44	33	23
Forschung und Wissenschaft	10	11	27	62	6	15	32	53
Kunst und Kultur	7	10	21	69	5	24	29	47
Soziale Wohlfahrt	247	44	31	25	46	44	32	24
Arbeitsmarktverwaltung (ohne Karenzurlaub)	13	34	35	31	12	43	35	22
Familienbeihilfen (einschließlich Karenzurlaub)	40	17	40	43	29	34	36	30
Familienbeihilfen	28	16	40	44	20	36	34	30
Schulfahrten -bücher	4	16	40	44	3	32	35	33
Karenzurlaubsgeld, Sondernotstandshilfe	4	25	47	28	3	21	50	29
Geburtenbeihilfen, Wochengeld u a	4	21	46	33	3	41	37	22
Sozialhilfe und sonstige Sozialleistungen	13	100	—	—	5	100	—	—
Pensionen (einschließlich Beamte)	181	46	31	23	—	—	—	—
Gesundheitswesen	84	26	33	41	45	29	33	36
Wohnbau	14	25	38	37	11	25	38	37
Wohnbauförderung	12	19	38	43	—	—	—	—
Wohnbeihilfen	2	59	40	1	—	—	—	—
Verkehr	24	16	33	51	17	24	32	44
Straßenbau	15	10	31	59	11	22	33	45
Sonstiger (öffentlicher) Verkehr	9	27	37	36	6	28	30	42
Öffentliche Dienstleistungen	10	23	34	43	6	29	33	38
Landesverteidigung, Heeres- und Kriegsopferversorgung	22	23	34	43	13	29	33	38
Staats- und Rechtssicherheit	8	16	30	54	5	19	30	51
Zinsen für die Staatsschuld	22	12	23	65	12	15	23	62
Sonstige Hoheitsverwaltung	18	23	34	43	11	29	33	38
<i>Insgesamt</i>	<i>520</i>	<i>31</i>	<i>33</i>	<i>36</i>	<i>218</i>	<i>31</i>	<i>32</i>	<i>37</i>

Die Verteilungsschlüssel wurden großteils aus der Mikrozensus-Sondererhebung Juni 1983 und der Konsumerhebung 1984 errechnet. Details werden im dieser Arbeit zugrundeliegenden WIFO-Gutachten publiziert

chung aufgenommen. Wenn man sie wegläßt, ändert sich am Gesamtergebnis praktisch nichts, da die Ausgaben für Landesverteidigung und Rechtssicherheit jeweils nur 3% der Gesamtausgaben betragen. Pensionen für die Beamten, die in den Bereichen übrige Hoheitsverwaltung und Verkehr erfaßt sind, wurden dem Pensionsaufwand zugerechnet und so aufgeteilt wie die Haushaltseinkommen der Pensionisten.

Hauptergebnis dieser Berechnung ist, daß die Ausgaben insgesamt den oberen Schichten etwas mehr zugute kommen als den unteren — egal, ob man nur Arbeitnehmerhaushalte betrachtet oder auch Pensionistenhaushalte mit einbezieht. Der Unterschied ist aber nicht sehr groß, das heißt, der Anteil an den Ausgaben weicht nicht stark vom Haushaltsanteil ab. Nach den vorliegenden Berechnungen erhält das untere Drittel der Haushalte 31%, das mittlere 33% und das obere 36% der Ausgaben. Wenn man die Haushalte unter und über dem Median betrachtet, dann beträgt die Relation 47:53.

Dieses Ergebnis kommt in erster Linie dadurch zustande, daß die progressiven Wirkungen im Bereich

der Sozialen Wohlfahrt nicht ganz soviel ausmachen wie die öffentlichen Ausgaben für das Schul- und Hochschulwesen, die Wohnbauförderung und den Straßenbau.

Wenn man jedoch die Ausgaben, wie es bei den Steuern üblich ist, am Einkommen mißt, dann sieht das Bild ganz anders aus: Das obere Drittel verfügt über 54% des Netto-Haushaltseinkommens, erhält aber nur 36% der Ausgaben. Somit bekommt das obere Einkommensdrittel von den Ausgaben der öffentlichen Haushalte etwas mehr, als ihrer Zahl entspricht, aber weit weniger, als der Anteil des Einkommens (als wichtigster Basis für die Steuerleistung) beträgt.

Die Ausgaben der öffentlichen Haushalte können in drei Gruppen gegliedert werden:

1. Ausgaben, die progressiv wirken (das heißt, zu den unteren Schichten umverteilen);
2. Ausgaben, die relativ zum Einkommen progressiv sind, in absoluten Beträgen jedoch besser Verdienenden mehr zugute kommen;
3. Ausgaben, die regressiv wirken (das heißt, zugunsten der oberen Schichten)

Zur ersten Gruppe der progressiv wirkenden Maßnahmen zählen vor allem: Sozialhilfe, Ausgleichszulagen, Wohnbeihilfen und andere Sozialleistungen, Notstandshilfe und Arbeitslosengeld. Unter bestimmten Annahmen können auch die Pensionen dazu gezählt werden.

In die mittlere Gruppe fällt der größte Teil der Ausgaben: für Pflichtschulen, Familienbeihilfen, Karenzurlaubsgeld, Wohnbauförderung, Gesundheitswesen, öffentlichen Verkehr u. a. Von allen diesen Maßnahmen profitieren die unteren Einkommenschichten weniger, als ihrer Zahl, aber mehr, als ihrem Einkommensanteil entspricht.

Regressiv (auch in Relation zum Einkommen) wirken die Ausgaben für Zinszahlungen (für sich genommen), Forschung und Wissenschaft (Hochschulen), weiterführende Schulen, Kultur und privaten Verkehr (Straßen). Für die Interpretation der Verteilungswirkungen der Ausgabenseite spielen zwei Faktoren eine wichtige Rolle: die Pensionen und die Haushaltsgröße.

Die Pensionen, die ein Drittel der Ausgaben der öffentlichen Haushalte ausmachen, sind methodisch nicht eindeutig zuzuordnen. Sie wurden hier nach dem Nettoeinkommen der Pensionisten aufgeteilt.

Noch wichtiger ist der Einfluß der Haushaltsgröße. Die Zahl der Personen, die in einem Haushalt leben, ist entscheidend dafür, wie viele Leistungen des Gesundheitswesens, der öffentlichen Dienste, der Familienförderung und des Bildungswesens der Haushalt in Anspruch nimmt. Die Haushaltsgröße nimmt mit dem Haushaltseinkommen zu. Sie beträgt im unteren Drittel 2,7, im mittleren 4,0 und im oberen 4,9 Personen. Dividiert man die öffentlichen Ausgaben je Haushalt durch die Haushaltsgröße, dann liegen die Pro-Kopf-Ausgaben für das untere Drittel deutlich höher als für das mittlere und obere. Nach Berücksichtigung der Haushaltsgröße wirkt also auch die Ausgabenseite der öffentlichen Hand progressiv. Freilich ist eine solche Normierung nicht für alle Bereiche sinnvoll, sondern nur für jene, in denen die Zahl der Personen je Haushalt eine wichtige Rolle spielt.

Da die Verteilungswirkungen der Ausgabenseite weitgehend in den Teilstudien beschrieben sind, werden hier nur die wichtigsten Ergebnisse zusammengefaßt:

Die Ausgaben für *Erziehung und Unterricht* machten im Jahr 1983 54 Mrd. S aus, mehr als ein Zehntel aller öffentlichen Ausgaben für private Haushalte. Sie kamen den mittleren und oberen Schichten am stärksten zugute. Je höher die Bildungsstufe ist, umso mehr begünstigen die aufgewendeten Mittel die höheren Einkommen. Das obere Drittel der Haushalte erhält von den öffentlichen Ausgaben für Pflichtschulen rund 40%, für weiterführende Schulen 56% und für Universitäten 62%. Die Kinder in diesen Familien gehen gewöhnlich länger zur Schule, überdies sind die

Aufwendungen je Schüler in weiterführenden Schulen um rund 20% höher als in Pflichtschulen.

Die mittleren Einkommenschichten profitieren am relativ stärksten von den Ausgaben im Pflicht-, Berufs- und Vorschulbereich. Den unteren Einkommenschichten kommt wenig von den Unterrichtsausgaben der öffentlichen Hand zugute. Erstens besuchen die Kinder der unteren Einkommenschichten seltener weiterführende Schulen, daneben gibt es relativ wenige Kinder in diesem unteren Drittel der Haushalte, in dem Pensionisten und Alleinstehende konzentriert sind.

Die Ausgaben für *Forschung und Wissenschaft* (10 Mrd. S für Hochschulen) nützen nur zu etwa einem Drittel den unteren und mittleren, aber zu zwei Dritteln den oberen Einkommenschichten, ungeachtet des Hauptziels der Bildungspolitik, Gleichheit der Startchancen und Anreiz zu höherer Qualifizierung.

Die Zuordnung der Ausgaben für das Bildungswesen ändert sich auch nicht entscheidend, wenn man sie nur auf die Arbeitnehmerhaushalte bezieht (und damit vor allem die Pensionistenhaushalte ausschaltet). Die Ausgaben für Hochschulen verteilen sich dann etwa im Verhältnis 15:32:53 auf die drei Einkommensgruppen der Arbeitnehmerhaushalte, für weiterführende Schulen im Verhältnis 20:35:45. Die Ausgaben für Pflichtschulen streuen ziemlich gleichmäßig über die Haushalte der Beschäftigten (etwa 36:35:29).

Die Ausgaben für *Kunst und Kultur* verteilen sich ähnlich auf die Gesamthaushalte wie jene für Wissenschaft und Forschung. Ein Zehntel kommt den unteren, zwei Zehntel den mittleren und sieben Zehntel den oberen Einkommensgruppen zugute. Die besser situierten Haushalte geben — wie die Konsumerhebung zeigt — mehr Geld für Opern-, Theater- und Ausstellungsbesuche aus und profitieren damit auch stärker von der staatlichen Kunstförderung. Mangels näherer Informationen wurde angenommen, daß jeder Schilling, der für Kultur ausgegeben wird, in gleichem Maß gefördert wird. Die überproportionale Begünstigung von Opernbesuchern und Freikartenbezieherern konnte nicht berücksichtigt werden. Die Ausgaben für den Kulturbereich, die auf die Einkommensverteilung regressiv wirken, sind allerdings vergleichsweise bescheiden (7 Mrd. S 1983).

Die *Arbeitslosenversicherung* ist ein wichtiger Bereich der Einkommensumverteilung zu sozial schwächeren Schichten. Die Gebahrung der Arbeitsmarktverwaltung begünstigt die unteren Einkommenschichten. Besonders deutlich kommt die Umverteilung zum Ausdruck, wenn man Ausgaben und zweckgebundene Einnahmen der Arbeitsmarktverwaltung gegenüberstellt: Das untere Drittel der Arbeitnehmerhaushalte zahlte rund 20% der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung, erhielt aber mehr als 40% der Leistungen (Arbeitslosengeld u. a.). Auch in den mittleren Gruppen war der Anteil an Beiträgen noch etwas

niedriger als der an Unterstützungen. Das obere Drittel der Haushalte hingegen zahlte fast die Hälfte der Beiträge, erhielt aber nur rund ein Fünftel der Zahlungen. Der Hauptgrund für diese Umverteilung liegt darin, daß die Wahrscheinlichkeit arbeitslos zu werden, in den oberen Einkommensgruppen weit geringer ist als im Durchschnitt. Die Arbeitslosenrate war im Sommer 1983 in den mittleren Lohnstufen mit 4½% dreimal so hoch wie in den oberen (über der Höchstbeitragsgrundlage)<sup>2)</sup>.

Ähnlich wie die Arbeitsmarktverwaltung wird auch die Familienförderung aus zweckgebundenen Beiträgen finanziert. Auch hier ist es zweckmäßig, die Pensionistenhaushalte außer Betracht zu lassen, die für die Einnahmen- wie für die Ausgabenseite wenig relevant sind. Global gesehen verteilt sich die Familienförderung ziemlich gleichmäßig über die Arbeitnehmerhaushalte. Sowohl die Ausgaben pro Kind als auch die Zahl der Kinder pro Haushalt schwanken wenig nach Einkommensstufen. Der Haupteffekt der Familienförderung ist die Umverteilung von kinderlosen zu kinderreichen Familien. Der vertikale Umverteilungseffekt ist bei kinder- und schülerspezifischen Leistungen unterschiedlich: Die unteren Einkommenschichten profitieren stärker von den Leistungen des Familienlastenausgleichsfonds für die Mütter, die oberen von den Leistungen für die Schüler<sup>3)</sup>.

Die Sozialhilfe wird nur bei entsprechend niedrigem Haushaltseinkommen gewährt, sie wird deshalb ganz dem unteren Drittel der Haushalte zugerechnet.

Die Leistungen des Gesundheitswesens verteilen sich ziemlich gleichmäßig nach der Zahl der Personen in den einzelnen Haushaltsstufen. Der Einfluß der Einkommenshöhe auf die Beanspruchung von Leistungen des Gesundheitswesens ist gering. Es wird also Einkommen primär von den Gesunden zu den Kranken umverteilt, die vertikale Umverteilung spielt kaum eine Rolle. Da die durchschnittliche Personenzahl je Haushalt im oberen Drittel der Haushalte deutlich höher ist als im unteren, fließen rein rechnerisch mehr Mittel an diese Haushalte. (Das gleiche gilt für die öffentlichen Dienstleistungen — Müllabfuhr u. a. —, die nach der Zahl der Personen zugeordnet werden.)

Da die Leistungen des Gesundheitswesens weitgehend aus den Beiträgen der Versicherten zur Krankenversicherung finanziert werden, kommt es erstens zu einer Umverteilung zu jenen Familien, in denen die Frau nicht berufstätig, sondern mitversichert ist, und zu Familien mit Kindern, die mitversichert sind. In den oberen Einkommenschichten sind die

Ehegattinnen häufiger nicht berufstätig bzw. mitversichert. Die Krankenversicherung stellt also gleichzeitig eine Familienförderung dar. Zweitens ergibt sich daraus ein Umverteilungseffekt, daß die Leistungen entscheidend von der Zahl der Personen, die Beiträge dagegen vom Einkommen (bis zur Höchstbeitragsgrundlage) abhängen.

Die Gegenüberstellung von Einnahmen und Ausgaben im Bereich der Krankenversicherung läßt einen mäßigen Umverteilungseffekt von den oberen zu den unteren Einkommenschichten erkennen: Das obere Drittel der Haushalte nimmt (wegen der überdurchschnittlichen Haushaltsgröße) rund 40% der Gesundheitsleistungen in Anspruch, trägt aber 50% zum Mitelaufkommen bei.

Die gesetzliche Krankenversicherung bewirkt also in erster Linie eine Umverteilung im Lebenszyklus, von jüngeren zu älteren Personen. Sie hat jedoch gleichzeitig einen mäßig progressiven Umverteilungseffekt, und sie begünstigt deutlich die Familien mit mehr Kindern und nichtberufstätigen Frauen, die mitversichert sind.

Die Wohnbauförderung begünstigt die besser Verdienenden. Diese leben häufiger in geförderten Wohnungen, weil sie eher in der Lage sind, die Eigenmittel dafür aufzubringen, und sie haben auch größere Wohnungen und nehmen deshalb höhere Förderungssummen in Anspruch. Der Anteil der Haushalte, die in geförderten Wohnungen leben, steigt mit zunehmendem Einkommen kontinuierlich von 20% auf mehr als 70%<sup>4)</sup>. Die Einkommensgrenzen für die Förderung sind so hoch, daß sie kaum eine Beschränkung darstellen. Nur die Wohnbeihilfen, die zwar wenig Gewicht haben, aber zunehmend an Bedeutung gewinnen, wirken dem entgegen. Sie kommen nur unteren und mittleren Einkommensgruppen zugute.

Die öffentlichen Ausgaben für den privaten Verkehr (Straßenbau) nützen den oberen Einkommenschichten weit mehr als den unteren. Das zeigen sowohl die Zahl der gefahrenen Kilometer als auch die Ausgaben der Haushalte für Benzin und Diesel. Die zweckgebundene Gebarung in diesem Bereich bewirkt, daß die vertikale Umverteilung auf der Einnahmenseite (Mineralölsteuer) durch die Ausgaben für den Straßenbau wieder rückgängig gemacht wird. Die Zweckbindung der Kfz-Steuer für den innerstädtischen öffentlichen Verkehr stellt eine Umverteilung von ländlichen zu städtischen Regionen dar.

Die Ausgaben für den öffentlichen Verkehr verteilen sich relativ gleichmäßig auf die Einkommensgruppen, wenn man die Haushaltsgröße mit in Rechnung stellt. Die mit öffentlichen Verkehrsmitteln gefahrenen Kilometer bilden dabei den Verteilungsschlüssel. Die Sozialtarife sind der entscheidende Grund dafür, daß die privaten Ausgaben je Kilometer in den unteren und

<sup>2)</sup> Eine ausführlichere Behandlung ist im Beitrag über die Verteilungswirkungen der Arbeitslosenversicherung zu finden, eine Kurzfassung davon wird voraussichtlich im nächsten Monatsbericht veröffentlicht, der gesamte Beitrag wird demnächst in einem WIFO-Gutachten publiziert.

<sup>3)</sup> Siehe dazu Guger, A., "Umverteilungseffekte familienpolitischer Maßnahmen", WIFO-Monatsberichte, 8/1987

<sup>4)</sup> Siehe dazu Czerny, M., "Verteilungswirkungen der Wohnbauförderung", in diesem Heft

mittleren Einkommenskategorien deutlich niedriger sind als in den oberen. Da es keine näheren Informationen über die Beanspruchung von Sozialtarifen gibt, mußte angenommen werden, daß jeder Kilometer, der mit öffentlichen Verkehrsmitteln gefahren wird, gleich subventioniert wird. Tatsächlich sind die Pensionisten, die nur den halben Tarif zahlen, im unteren Haushaltsdrittel konzentriert. Bezieher von Wochenkarten, die weniger als den halben Tarif zahlen, und die Schüler, die frei fahren, sind in mittleren und auch oberen Einkommensgruppen stark vertreten.

Die Verteilungswirkungen der *Pensionsversicherung* sind besonders schwer einzuschätzen. Die entscheidende Frage ist, ob die Pensionsversicherung als "Sozialversicherung" mit Umlageverfahren oder als eine Art Versicherung behandelt wird. Hier wurden, dem in Österreich geltenden Umlageverfahren entsprechend, die Beiträge jenen (Arbeitnehmer-)Haushalten zugeordnet, die sie zahlen. Die Pensionen wurden den Haushalten nach ihrem Ex-post-Einkommen (einschließlich Pensionstransfer) zugeordnet. Eine Annahme, daß die Pensionisten ohne gesetzliche Sozialversicherung kein Einkommen hätten (Ex-ante-Zuordnung), erscheint in hohem Maß unrealistisch. Private Versicherungen würden dann einen Ersatz darstellen.

Nach dem Versicherungsprinzip betrachtet ergäbe sich ein ganz anderes Bild. Hier geht es um die Frage: Wer bekommt mehr, wer bekommt weniger, als er eingezahlt hat? Diese Frage läßt sich nur mit Modellrechnungen beantworten. Es profitieren dann vom Bundeszuschuß vor allem die Selbständigen (auch wenn man den Struktureffekt ausschaltet), ferner die Ausgleichszulagenbezieher, die Frühpensionisten, die Invaliden, die Hinterbliebenen, die Frauen (frühere Pensionierung, längere Lebenserwartung) und die Personen, denen Ersatzzeiten angerechnet werden (Akademiker, Maturanten)<sup>5)</sup>.

Auch die Behandlung des *Pensionsaufwandes für die Beamten* ist methodisch nicht eindeutig. Er kann entweder als Umverteilung zu den Pensionisten betrachtet oder den Aufgabenbereichen zugeordnet werden, in denen die Beamten tätig waren. Analog zur Pensionsversicherung wurde auch hier der ersten Methode der Vorzug gegeben. Die Behandlung der *Zinsen für die Staatsschuld* ist methodisch umstritten. Sie können theoretisch entweder den Sparern bzw. Anleihebesitzern oder den Nutznießern des Budgetdefizits zugerechnet werden. Sie wurden hier den Sparern als Empfänger der Zinserträge zugerechnet (und nicht den Nutznießern der Budgetdefizite)<sup>6)</sup>. Etwa zwei Drittel des Zinsaufwandes für die Staatsschuld,

der den inländischen Haushalten bleibt, gehen an das obere Drittel der Haushalte.

### Verteilungswirkungen der Steuern und Abgaben

Mit den Einnahmen der öffentlichen Haushalte wird grundsätzlich genauso verfahren wie mit den Ausgaben. Zunächst wird zwischen einem Haushalts- und Unternehmenssektor unterschieden, was sich hier als viel schwieriger erweist. Es mußten mehrere Annahmen getroffen werden: Die Dienstgeberbeiträge zur Sozialversicherung und zum Familienlastenausgleich wurden als "Soziallohn" (Lohnnebenkosten) den drei festgelegten Haushaltseinkommensstufen zugeordnet, für die sie gezahlt wurden. Diese Zuordnung der Dienstgeberbeiträge entspricht den Konventionen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und erscheint für die vorliegende Fragestellung sinnvoll. Eine Alternative wäre, sie den Verbrauchsausgaben der Konsumenten zuzurechnen, auf die sie von den Betrieben überwältzt werden. Die Ergebnisse der beiden Methoden unterscheiden sich nicht sehr stark: Im ersten Fall lautet der Verteilungsschlüssel 9:31:60, im zweiten 15:31:54. Die veranlagte Einkommensteuer wurde ebenfalls den Haushaltseinkommensstufen zugeordnet (analog zur Lohnsteuer der Unselbständigen). Alle anderen Abgaben, die vom Betrieb geleistet werden, wurden dem Unternehmenssektor zugeteilt. Von der Mehrwertsteuer und den anderen Verbrauchsteuern wurde angenommen, daß sie auf die Verbraucher überwältzt werden. Unter diesen Annahmen konnten die Einnahmen zu rund zwei Dritteln dem Haushaltssektor und damit den Einkommensstufen zugeordnet werden. Hauptergebnis dieser Berechnungen ist, daß die Einnahmen progressiv wirken, nicht nur absolut gesehen, sondern auch gemessen am Nettoeinkommen. Die Hauptursache dafür liegt in der progressiven Lohn- und Einkommensteuer. Das obere Drittel der Haushalte verfügt über gut die Hälfte der Haushaltseinkommen, zahlt aber zwei Drittel der Lohnsteuer. Die Mehrwertsteuer verteilt sich annähernd proportional zum Netto-Haushaltseinkommen, gemessen an den Konsumausgaben ist sie leicht progressiv. Das wird aber dadurch ausgeglichen, daß die Besserverdiener mehr sparen. Die Verbrauchsteuern auf Alkohol, Getränke und Tabak belasten die unteren Schichten — gemessen am Einkommen — relativ stärker. Die Mineralöl- und die Kfz-Steuer wirken dagegen progressiv.

Die Sozialversicherungsbeiträge haben nur in Relation zu den Einkommen der Beitragszahler — wegen der Höchstbeitragsgrundlage — regressiven Einfluß. Wenn man sie der Gesamtheit der Haushalte zurechnet, wirken sie etwas progressiv, weil die Pensioni-

<sup>5)</sup> Siehe dazu Busch, G., "Einkommensumverteilung durch die öffentliche Altersversorgung", in diesem Heft.

<sup>6)</sup> Siehe dazu Mooslechner, P., "An wen fließen die Zinszahlungen für die österreichische Staatsschuld?", WIFO-Monatsberichte, 8/1987

Übersicht 2

**Verteilung der Einnahmen der öffentlichen Haushalte 1983**

	Einnahmen von privaten Haushalten insgesamt	Verteilung nach dem Netto-Haushaltseinkommen			Einnahmen von Arbeitnehmerhaushalten	Verteilung nach dem Netto-Haushaltseinkommen		
		Unteres Drittel	Mittleres Drittel In %	Oberes Drittel		Unteres Drittel	Mittleres Drittel In %	Oberes Drittel
	Mrd S				Mrd S			
Lohnsteuer . . .	77	6½	27	66½	48	14	27	59
Sozialversicherungsbeiträge	148	9½	30½	80	49	20	31	49
Dienstgeberbeiträge zum Familienlastenausgleichsfonds	20	7	29	64	—	—	—	—
Einkommensteuer	25	1	4	95	—	—	—	—
Vermögenssteuer	2	—	—	100	1	—	—	100
Mehrwertsteuer	83	15½	31	53½	55	19	30	51
Tabaksteuer . . .	9	18	34	48	6	28	32	40
Alkohol- und Biersteuer	3	18	35	47	2	23	34	43
Getränksteuer	4	18	33	49	3	25	34	41
Mineralölsteuer	10	10	31	59	7	22	33	45
Kfz-Steuer	2	11	34	55	2	22	33	45
Wohnbauförderungsbeitrag	4	7	29	64	—	—	—	—
Grundsteuer . . . . .	2	19	38	43	1	19	38	43
Lohnsummensteuer . . .	6	7	29	64	—	—	—	—
Pensionsbeiträge der Beamten	5	7	29	64	5	20	31	49
Arbeitslosenversicherungsbeitrag	17	9	30	61	8	20	31	49
Diverse Einnahmen	13	16	30	54	7	19	30	51
<i>Insgesamt</i>	<i>430</i>	<i>10</i>	<i>28</i>	<i>62</i>	<i>194</i>	<i>18</i>	<i>30</i>	<i>52</i>
<i>Haushaltseinkommen netto</i>		<i>16</i>	<i>30</i>	<i>54</i>		<i>19</i>	<i>30</i>	<i>51</i>

Die Verteilungsschlüssel wurden größtenteils aus der Mikrozensus-Sondererhebung Juni 1983, der Konsumerhebung 1984 und aus Modellfällen (siehe Guger, A., "Modellrechnungen zur Netto-Verteilungswirkung der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben" in diesem Heft) errechnet. Details werden in dieser Arbeit zugrundeliegenden WIFO-Gutachten publiziert.

stehhaushalte, die in den unteren Einkommenskategorien konzentriert sind, keine Pensionsversicherungsbeiträge mehr zahlen. Dieses Ergebnis ist also von der verwendeten Methode (Abgrenzung der Haushalte) beeinflusst. Jedenfalls wirken die Sozialversicherungsbeiträge in der Gegenüberstellung mit den Ausgaben der Sozialversicherung progressiv. Die Besteuerung des Verbrauchs belastet die schwächeren Einkommenschichten weit mehr als die Besteuerung der Einkommen. Im unteren Einkommensdrittel (einschließlich Pensionisten) sind die Abzüge (direkte Steuern, Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge) nur wenig höher als die geleisteten indirekten Steuern und Abgaben, im mittleren Einkommensdrittel sind sie bereits doppelt und im oberen Drittel dreimal so hoch. Nach den vorliegenden Berechnungen verteilen sich die Einnahmen der öffentlichen Haushalte im Verhältnis 10:28:62 (von Arbeitnehmerhaushalten 18:30:52). Das Nettoeinkommen dieser Haushalte verteilt sich dagegen im Verhältnis 16:30:54. Das untere Drittel verfügt über rund 16% des Haushaltseinkommens, zahlt aber nur 10% der Steuern, Abgaben und Beiträge.

**Haushaltseinkommen vor und nach der Umverteilung**

Die Umverteilung wurde bisher aus dem Blickwinkel der öffentlichen Haushalte gesehen. Aus der Sicht

der privaten Haushalte stellt sich der Umverteilungsprozeß folgendermaßen dar: Die Gegenüberstellung von Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte erscheint als Gegenüberstellung von Abzügen und indirekten Steuern einerseits sowie Transfers und öffentlichen Leistungen andererseits. Der Umverteilungsprozeß wandelt die Brutto-Markteinkommen der privaten Haushalte in Netto-Endeinkommen um. Nach den in dieser Untersuchung durchgeführten Berechnungen verteilt sich das Brutto-Markteinkommen der privaten Haushalte (einschließlich "Soziallohn") vor der Umverteilung im Verhältnis 5:29:66 auf das untere, mittlere und obere Drittel der Haushalte. Wenn man die "eingezahlten" Pensionen miteinbezieht, dann betragen die Relationen 9:29:62. Vom Konzept her erscheint es sinnvoller, die "eingezahlten" Pensionen (ohne Bundeszuschuß) in die Basis einzubeziehen. Ohne gesetzliche Pensionsversicherung müßten die Haushalte private Vorsorge treffen und hätten dann ein "Markteinkommen" in ähnlicher Höhe.

Dem Brutto-Markteinkommen werden die monetären Transfers (Familienbeihilfen, Arbeitslosengeld, Sozialhilfe u. a.) hinzugezählt, die Abzüge (Lohn- und Einkommensteuer, Sozialversicherungsbeiträge) werden ausgeschaltet. Daraus resultiert eine massive Umverteilung. Das obere Drittel der Haushalte zahlt zwei Drittel der Abzüge, erhält aber nur ein Viertel der Transfers. Das Netto-Haushaltseinkommen ist des-

halb viel gleichmäßiger verteilt als das Bruttoeinkommen. Im nächsten Schritt wurden dann die indirekten Steuern abgezogen und die Leistungen der öffentlichen Haushalte (Realtransfers) hinzugezählt. Die indirekten Steuern verteilen sich ähnlich wie die Netto-Haushaltseinkommen auf die einzelnen Haushaltsgruppen, sie verändern also die Verteilung der Nettoeinkommen kaum.

Die Realtransfers gehen in größerem Ausmaß an die oberen als an die unteren Einkommensgruppen. Das Verhältnis lautet 20:33:47. Es ergibt sich in erster Linie daraus, daß die Haushaltsgröße mit dem Haushaltseinkommen zunimmt und die Leistungen meist mit der Personenzahl zusammenhängen. Die Zahl der Personen verteilt sich im Verhältnis 23:34:43 auf das untere, mittlere und obere Haushaltsdrittel, fast im gleichen Verhältnis wie die öffentlichen Leistungen. Darüber hinaus gibt es eine Reihe von Bereichen, in denen — unabhängig von der Haushaltsgröße — die höheren Einkommenschichten überproportional von den öffentlichen Diensten profitieren: von den Ausgaben für Mittel- und Hochschulen, von der Kunstförderung, Wohnbauförderung, dem Straßenbau und vor allem vom Zinsaufwand für die Staatsschuld.

Nach Berücksichtigung von indirekten Steuern und Leistungen der öffentlichen Haushalte verteilt sich das Netto-Endeinkommen der Haushalte im Verhältnis 17:31:52.

Der staatliche Umverteilungsprozeß führt also dazu, daß die ursprüngliche Verteilung der Markteinkommen (einschließlich eingezahlte Pensionen) von 9:29:62 in ein End-Nettoeinkommen (einschließlich

Beanspruchung öffentlicher Leistungen) von 17:31:52 umgewandelt wird. Wenn man nur die Arbeitnehmerhaushalte betrachtet, wird hier aus der Anfangsverteilung von 18:30:52 eine Endverteilung von 24:31:45. Man kann also von einer beträchtlichen Umverteilung durch die öffentliche Hand sprechen. Die Ungleichheit der ursprünglichen Markteinkommen wird durch die Aktivitäten des Staates verringert. (Methodisch ist nicht ganz auszuschließen, daß die Ungleichheit der Anfangseinkommen zum Teil auch schon eine Reaktion auf den Umverteilungsprozeß darstellt.)

**Zusammenfassung**

Die Ergebnisse der Verteilungsstudie können nicht wie exakte Statistiken behandelt werden. Sie beruhen in einigen Bereichen auf plausiblen Annahmen und müssen dementsprechend eingeschränkt werden. Das Gesamtbild der Umverteilungswirkungen öffentlicher Haushalte scheint jedoch durch die Wahl der Annahmen und Methoden nicht so entscheidend beeinflusst zu sein, daß andere Annahmen zu grundlegend verschiedenen Ergebnissen führen würden. Dieses Gesamtbild der Umverteilung läßt sich folgendermaßen skizzieren: Die vertikale Umverteilung durch die öffentlichen Haushalte erreicht ein beachtliches Ausmaß: Das obere Drittel der nach dem Einkommen gereihten Haushalte (einschließlich Pensionisten) verfügt über 54% des gesamten Netto-Haushaltseinkommens, zahlt 62% der Steuern und Abgaben, die auf den Haushalten lasten, und partizipiert zu rund 36% an den Ausgaben der öffentlichen Haushalte. Das obere Einkommensdrittel erhält von den Ausgaben der öffentlichen Haushalte also etwas mehr, als seiner Zahl entspricht, an seiner Steuerleistung gemessen aber nur gut halb so viel. Es kann also von einer deutlichen Umverteilung von den besser situierten Haushalten zu den übrigen Haushalten gesprochen werden.

Das mittlere Drittel der Haushalte verfügt über 30% des Nettoeinkommens der Haushalte und zahlt etwas weniger Steuern und Abgaben (28%), als seinem Einkommensanteil entspricht. Ausschlaggebend für diese leicht unterproportionale Abgabenerleistung ist die geringere Lohnsteuerbelastung dieser Gruppen, ihr Anteil am Lohnsteueraufkommen liegt bei knapp 27%. Der Anteil an den öffentlichen Ausgaben (33%) entspricht der Zahl der vertretenen Haushalte. Auch die Mittelschichten profitieren etwas von der Umverteilung durch die öffentlichen Haushalte.

Das untere Drittel der Haushalte erhält 16% des Nettoeinkommens der Haushalte. Diese Gruppe trägt 10% zu den Einnahmen der öffentlichen Haushalte bei (zum Lohnsteueraufkommen nur 6½%) und partizipiert zu gut 30% an den öffentlichen Ausgaben.

*Übersicht 3*

**Verteilung von Einkommen, öffentlichen Ausgaben sowie Steuern und Abgaben 1983**

	Verteilung nach dem Netto-Haushaltseinkommen		
	Unteres	Mittleres Drittel	Oberes
	In %		
Bruttolöhne und -pensionen			
Insgesamt	13	29	58
Ohne Bundesbeitrag zur Pensionsversicherung	9	29	62
Lohnsumme brutto	18	30	52
Lohn- bzw. Pensionsabzüge	8	27	65
Nettoeinkommen	15½	30	54½
Arbeitnehmer	19	30	51
Indirekte Steuern	14	30	56
Nettoeinkommen ohne indirekte Steuern	16	29	55
Monetäre Transfers <sup>1)2)</sup>	44	31	25
Realtransfers <sup>3)</sup>	20	33	47
Endeinkommen	17	31	52
Arbeitnehmer	24	31	45

<sup>1)</sup> Ausgaben für Familienförderung, Arbeitslosentransfers, Sozialhilfe u. a.  
<sup>2)</sup> Nur direkt den Haushalten zufließende Leistungen — <sup>3)</sup> Bildungswesen, Gesundheitswesen, Wohnbauförderung, Verkehr und sonstige Güter und Dienstleistungen.

Die vertikale Umverteilung durch die öffentlichen Haushalte entsteht in erster Linie dadurch, daß die Einnahmen der öffentlichen Haushalte (Steuern und Abgaben) im wesentlichen am Einkommen bzw. am Verbrauch gemessen werden, während sich die Ausgaben der öffentlichen Haushalte (z. B. Schulwesen, Familienförderung) eher an der Zahl der Empfänger orientieren. Ein Schüler, ein Kind oder ein Kranker profitieren von den Ausgaben für Bildungs- und Gesundheitswesen sowie Familien in ähnlichem Ausmaß — egal, ob sie in besser oder schlechter situierten Haushalten leben. Grob gesprochen verteilen sich die öffentlichen Ausgaben also — absolut gesehen — annähernd gleich auf die Haushalte (im Verhältnis 31:33:36), die Einnahmen dagegen etwas überproportional zum Haushaltseinkommen (im Verhältnis 10:28:62). Wenn man die zweckgebundene Gebarung (Sozialversicherung usw.) ausschaltet, ändert sich an diesem Gesamtbild nur sehr wenig. Auch ein Ausklammern jener Bereiche, die konzeptionell nicht eindeutig zuzuordnen sind (Rechtssicherheit, Zinsenaufwand u. a.), ändert nichts an diesem Gesamtbild.

Die Ausgaben der öffentlichen Haushalte für soziale Wohlfahrt kommen naturgemäß den unteren Einkommenschichten stärker zugute. Die oberen Einkommenschichten profitieren dagegen in stärkerem Maß von den Ausgaben für die Wohnbauförderung, das Bildungswesen (besonders Mittel- und Hochschulen), den Straßenbau, die Kunstförderung und die Zinsen für die Staatsschuld.

Wenn man die Haushaltgröße mitberücksichtigt, die mit dem Haushaltseinkommen zunimmt, dann wirkt auch die Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte progressiv, das heißt, die unteren Einkommensgrup-

pen profitieren pro Kopf mehr von den öffentlichen Ausgaben als die oberen.

Mit zunehmender Staatsquote wird das Ausmaß der vertikalen Umverteilung tendenziell immer größer (außer wenn die zusätzlichen Ausgaben in relativ regressive fließen oder die Einnahmen von regressiven (Verbrauch-)Steuern herkommen).

Die Steuern und Abgaben sind entsprechend der ungleichen Verteilung von Einkommen und Verbrauch sehr ungleich verteilt. Gemessen am Bruttoeinkommen wirken die direkten und indirekten Steuern zusammengenommen mäßig progressiv. Zählt man noch die Sozialversicherungsbeiträge hinzu und beschränkt die Berechnungen auf die Arbeitnehmerhaushalte, dann wirkt das gesamte System der Steuern und Abgaben in Österreich für die unteren Einkommensbereiche progressiv, für die mittleren und oberen Einkommensbereiche annähernd proportional zum Bruttoeinkommen.

Die vertikale Umverteilung durch den Staat resultiert also nicht aus der Progressivität des Steuersystems, sondern daraus, daß die Ausgaben der öffentlichen Hand überwiegend an der Zahl der Personen im Haushalt orientiert sind, während die öffentlichen Einnahmen am Einkommen bzw. am Verbrauch gemessen werden.

Das Ergebnis des Umverteilungsprozesses läßt sich am prägnantesten so formulieren: Das obere Drittel der Haushalte verfügt anfangs über fast zwei Drittel des Haushaltseinkommens, nach dem Umverteilungsprozeß nur noch über gut die Hälfte. Davon profitiert fast ausschließlich das untere Drittel der Haushalte.

*Ewald Walterskirchen*