

WIFO

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

 **ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG**

**Alternative Finanzierungsformen
der Pflegevorsorge**

**Ulrike Mühlberger, Alois Guger, Käthe Knittler,
Margit Schratzenstaller**

Wissenschaftliche Assistenz: Andrea Sutrich

September 2008

Alternative Finanzierungsformen der Pflegevorsorge

Ulrike Mühlberger, Alois Guger, Käthe Knittler, Margit Schratzenstaller

September 2008

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Im Auftrag des Bundesministeriums für Soziales und Konsumentenschutz

Begutachtung: Hans Pitlik, Ewald Walterskirchen • Wissenschaftliche Assistenz: Andrea Sutrich

Inhalt

Die Studie diskutiert unterschiedliche Organisations- und Finanzierungsvarianten für die Pflegevorsorge in Österreich. Die Analyse der ökonomischen Wirkungen einer Steuer- und einer Beitragslösung zeigt, dass sowohl die Verteilungswirkungen als auch die Wirkungen auf Wachstum und Beschäftigung eine Steuerlösung nahe legen. Bei einer unzureichenden Ergiebigkeit der Steuerfinanzierung wäre ein Mischsystem denkbar. Aus organisatorischer Sicht wird auf die Notwendigkeit einer weiteren Angleichung der unterschiedlichen Systeme in den Bundesländern hingewiesen. Die verwaltungstechnische Problematik der Heranziehung des Vermögens der zu Pflegenden könnte mit vermögensbezogenen Steuern ausgeglichen werden. Können sich Bund und Länder auf eine Vereinfachung der Organisation einigen und werden unterschiedliche Kanäle der Finanzierung herangezogen, bietet sich als organisatorischer Überbau für Geld- und Sachleistungen eine Fondslösung an, die hinsichtlich Ergiebigkeit, Volatilität, Verteilungseffekte und anderer ökonomischer Effekte optimiert und an sich ändernden Bedingungen angepasst werden kann.

Rückfragen: Ulrike.Muehlberger@wifo.ac.at, Andrea.Sutrich@wifo.ac.at

2008/283-2/S/WIFO-Projektnummer: 3308

© 2008 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Medieninhaber (Verleger), Herausgeber und Hersteller: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung,
Wien 3, Arsenal, Objekt 20 • Postanschrift: A-1103 Wien, Postfach 91 • Tel. (+43 1) 798 26 01-0 • Fax (+43 1) 798 93 86 • <http://www.wifo.ac.at/> •
Verlags- und Herstellungsort: Wien

Verkaufspreis: 40,00 € Download: 30,00 €: http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=33620&typeid=8&display_mode=2

Alternative Finanzierungsformen der Pflegevorsorge

Ulrike Mühlberger, Alois Guger, Käthe Knittler, Margit Schratzenstaller

Kurzfassung

Die Studie zeigt auf, dass eine Finanzierung der Pflegevorsorge über allgemeine Steuermittel eine breitere Finanzierungsgestaltung ermöglicht als eine Versicherungslösung. Die Vorteile einer Versicherungslösung liegen wiederum in der klaren Zuordnung von Beiträge und Leistungen, was meist mit einem höheren Identifikationsgrad und einer höheren Zahlungsbereitschaft der Versicherten einhergeht. Abhängig von der konkreten Ausgestaltung der Systeme bedeutet das Versicherungssystem oft auch eine höhere Rechtssicherheit. Unter Einbeziehung aller in dieser Studie berücksichtigten Faktoren hinsichtlich der Verteilungswirkungen, der arbeitsmarktpolitischen Auswirkungen und der Nachhaltigkeit der Finanzierung und auch unter Berücksichtigung der bisherigen Erfahrungen in Deutschland, wird ein Systemwechsel auf eine reine Versicherungslösung nicht empfohlen. Denkbare Varianten wären bei einer unzureichenden Ergiebigkeit der Steuerfinanzierung ein Mischsystem. So könnten Mehreinnahmen einer Erhöhung der Höchstbeitragsgrundlage durch die Reduzierung der Bundesbeiträge zur Sozialversicherung Mittel für die Pflegevorsorge frei machen. Eine andere Möglichkeit wäre die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage durch den Einbezug von Vermögensbestandteilen in das Sozialversicherungssystem. Beide Maßnahmen erhöhen allerdings die Gesamtabgabenquote, wenn nicht andere Staatsausgaben eingeschränkt werden.

Sozialversicherungsbeiträge bringen in der derzeitigen Ausgestaltung eine regressive Wirkung mit sich. Die personelle Verteilungswirkung von Abgaben ist einerseits von der Tarifgestaltung und andererseits von der Ausgestaltung der Bemessungsgrundlage abhängig. Aufgrund der proportionalen Tarifgestaltung und der Höchstbeitragsgrundlage ergibt sich in Österreich eine regressive Wirkung, da obere Einkommensgruppen gemessen an ihrem Einkommen relativ geringere Sozialversicherungsbeiträge als untere Einkommensgruppen einzahlen. Eine mögliche Variante diese regressive Wirkung im Falle einer Pflegeversicherung zu reduzieren, wäre eine Erhöhung der Höchstbeitragsgrundlage.

Eine Steuerfinanzierung der Pflegevorsorge hat unterschiedliche Wirkungen. Jene Teile, die indirekt über die Mehrwertsteuer finanziert werden, haben ebenfalls eine regressive Wirkung, da untere Einkommensgruppen relativ stärker belastet werden als obere Einkommensgruppen. Die progressiv ausgestaltete Lohn- und Einkommensteuer hingegen belastet höhere EinkommensbezieherInnen anteilmäßig stärker.

Werden unterschiedliche Kanäle der Finanzierung herangezogen, bietet sich als organisatorischer Überbau für Geld- sowie Sachleistungen eine Fondslösung an. Ein Fonds kann aus unterschiedlichen Quellen gespeist und hinsichtlich der Ergiebigkeit, Volatilität, Verteilungseffekte oder anderer ökonomischer Effekte optimiert und an sich ändernden Bedingungen angepasst werden. Ein Pflegefonds könnte auch dazu dienen, die unterschiedlichen Pflegestandards in den einzelnen Bundesländern anzugleichen.

Alternative Finanzierungsformen der Pflegevorsorge

Ulrike Mühlberger, Alois Guger, Käthe Knittler, Margit Schratzenstaller

Inhaltsverzeichnis	Seite
Executive Summary	1
1. Einleitung	10
2. Öffentliche und private Kosten der Pflegevorsorge	12
3. Unterschiedliche Organisationsvarianten der Pflegevorsorge	14
3.1 <i>Pflegevorsorge über allgemeine Steuermittel</i>	15
3.2 <i>Pflegeversicherung</i>	15
3.2.1 <i>Allgemeines</i>	15
3.2.2 <i>Kapitaldeckungs- versus Umlageverfahren</i>	17
3.3 <i>Fonds und Mischformen</i>	20
4. Alternative Finanzierungsformen der Pflegevorsorge	22
4.1 <i>Allgemeines</i>	22
4.2 <i>Steuer- versus Beitragsfinanzierung</i>	23
4.3 <i>Berechnungsvariationen der Beiträge</i>	29
4.3.1 <i>Eigenständiger Pflegebeitrag oder Anhebung des Beitragssatzes zur Krankenversicherung auf der Grundlage der bestehenden Finanzierung der Sozialversicherung</i>	29
4.3.2 <i>Neugestaltung einer beitragsfinanzierten Pflegevorsorge</i>	31
4.3.3 <i>Verbreiterung der Beitragsgrundlage um Vermögenserträge</i>	35
4.3.4 <i>Wertschöpfungsabgabe</i>	39
4.3.5 <i>Prämienfinanzierung</i>	42
4.4 <i>Eine Analyse der Eignung einzelner Steuern als Basis einer Steuerfinanzierung der Pflegevorsorge in Österreich</i>	43
4.4.1 <i>Einführung</i>	43
4.4.2 <i>Steuern auf die Einkommensentstehung</i>	53
4.4.3 <i>Steuern auf die Einkommensverwendung (Verbrauch)</i>	57
4.4.4 <i>Steuern auf das Vermögen</i>	61
5. Schlussfolgerungen	66
5.1 <i>Die Problematik des Fürsorgeprinzips bei Sachleistungen</i>	66

5.2	<i>Steuerfinanzierung oder Pflegeversicherung?</i>	69
5.3	<i>Verteilungsaspekte</i>	69
5.4	<i>Organisatorische Aspekte</i>	70
	Literaturhinweise	72

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1:	Private Kostenbeiträge zur Pflegevorsorge 2006 in Mio. €	13
Übersicht 2:	Wirkungsweise von Steuern und Beiträgen in Österreich	28
Übersicht 3:	Aufkommenswirkung einer An-/Aufhebung der Höchstbeitragsgrundlage in der Krankenversicherung	32
Übersicht 4:	Aufkommenswirkung einer An-/Aufhebung der Höchstbeitragsgrundlage in der Krankenversicherung (Geld- und Sachleistungen)	33
Übersicht 5:	Aufkommenswirkung einer An-/Aufhebung der Höchstbeitragsgrundlage in der Krankenversicherung (Geldleistungen)	33
Übersicht 6:	Aufkommenswirkung einer An-/Aufhebung der Höchstbeitragsgrundlage in der Krankenversicherung (Sachleistungen)	34
Übersicht 7:	Krankenversicherungsbeiträge aus Vermögenserträgen, 2005	35
Übersicht 8:	Krankenversicherungsbeiträge aus KEST-pflichtigen Zins- und Dividendenerträgen	36
Übersicht 9:	Aufkommenswirkung einer An-/Aufhebung der Höchstbeitragsgrundlage in der Krankenversicherung (Geld- und Sachleistungen)	37
Übersicht 10:	Aufkommenswirkung einer An-/Aufhebung der Höchstbeitragsgrundlage in der Krankenversicherung (Geldleistungen)	38
Übersicht 11:	Aufkommenswirkung einer An-/Aufhebung der Höchstbeitragsgrundlage in der Krankenversicherung (Sachleistungen)	38
Übersicht 12:	Finanzierung von 1 Mrd. € Pflegekosten durch Beiträge zur Pflegeversicherung	41
Übersicht 13:	Kurz- und mittelfristige Effekte der Erhöhung ausgewählter Abgaben um 1 Mrd. € pro Jahr (Simulation mit WIFO-Macromod), kumulierte Abweichungen von der Basislösung in %	46
Übersicht 14:	Langfristige Effekte der Erhöhung ausgewählter Maßnahmen um 1 Mrd. € pro Jahr (Simulation mit WIFO-A-LMM; Ø 2016/2020), kumulierte Abweichung von der Basislösung in %	46
Übersicht 15:	BIP-Elastizitäten nach unterschiedlichen Studien im Vergleich	48
Übersicht 16:	BIP-Elastizitäten für ausgewählte Einzelsteuern 1989 bis 2007	50
Übersicht 17:	Entwicklung ausgewählter Steuerarten 1989 bis 2007	51
Übersicht 18:	BIP-Elastizität der Lohnsteuer	54

Übersicht 19: BIP-Elastizität der veranlagten Einkommensteuer	54
Übersicht 20: Verteilungswirkungen der Lohn- und Einkommensteuer	55
Übersicht 21: BIP-Elastizität der Körperschaftsteuer	55
Übersicht 22: BIP-Elastizität der Kapitalertragsteuern	56
Übersicht 23: BIP-Elastizität der Umsatzsteuer	57
Übersicht 24: Verteilungswirkungen der Umsatzsteuer	58
Übersicht 25: Ausgaben für Tabak, alkoholische Getränke und Mineralöle nach Einkommensterzilen, 2001	58
Übersicht 26: BIP-Elastizität der Mineralölsteuer	59
Übersicht 27: BIP-Elastizität der Steuern auf Alkohol	60
Übersicht 28: BIP-Elastizität der Tabaksteuer	61
Übersicht 29: BIP-Elastizität der Grundsteuer	62
Übersicht 30: BIP-Elastizität der Grunderwerbsteuer	63
Übersicht 31: BIP-Elastizität der Kapitalverkehrsteuern	64
Übersicht 32: BIP-Elastizität der Erbschafts- und Schenkungssteuer	64

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1: Lohnquote, Arbeiternehmerentgelte in % des Volkseinkommens	24
Abbildung 2: Abgabenstruktur Österreichs im Vergleich mit der EU 15 1980 und 2006 – Anteile unterschiedlicher Abgabekategorien an den Gesamtabgaben in %	52
Abbildung 3: Abgabenstruktur Österreichs im Vergleich mit der EU 15 1980 und 2006 – Anteile unterschiedlicher Abgabekategorien am BIP in %	53

Executive Summary

Die Studie diskutiert unterschiedliche Organisations- und Finanzierungsvarianten für die Pflegevorsorge in Österreich. Die Analyse der ökonomischen Wirkungen einer Steuer- versus einer Beitragslösung zeigt, dass sowohl die Verteilungswirkungen als auch die Wirkungen auf Wachstum und Beschäftigung eine Steuerlösung nahe legen. Bei einer unzureichenden Ergiebigkeit der Steuerfinanzierung wäre ein Mischsystem denkbar. Aus organisatorischer Sicht wird auf die Notwendigkeit einer weiteren Angleichung der unterschiedlichen Systeme in den Bundesländern hingewiesen. Die verwaltungstechnische Problematik der Heranziehung des Vermögens der zu Pflegenden könnte mit vermögensbezogenen Steuern ausgeglichen werden. Können sich Bund und Länder auf eine Vereinfachung der Organisation einigen und werden unterschiedliche Kanäle der Finanzierung herangezogen, bietet sich als organisatorischer Überbau für Geld- und Sachleistungen eine Fondslösung an, die hinsichtlich Ergiebigkeit, Volatilität, Verteilungseffekte und anderer ökonomischer Effekte optimiert und an sich ändernden Bedingungen angepasst werden kann.

Die Finanzierung der Pflege älterer Menschen gewinnt im politischen Diskurs zunehmend an Bedeutung. In Österreich wurde 1993 ein steuerfinanziertes Pflegegeld eingeführt. Im Jahr 2006 wurde an knapp 400.000 Personen (also an rund 5% der Gesamtbevölkerung) Pflegegeld ausbezahlt. Zwischen 1994 und 2006 stieg die Anzahl der PflegegeldbezieherInnen um rund 25%. Zusätzlich zu den Geldleistungen im Rahmen der Bundes- und Landespflegegeldgesetze werden von den Bundesländern und den Gemeinden Sachleistungen (Pflegeheime, soziale Dienste) für die Pflegevorsorge zur Verfügung gestellt. Unter Verweis auf die problematische Datenerfassung dieser Ausgaben hat das WIFO für das Jahr 2006 ein Gesamtausgabenvolumen (Geld- und Sachleistungen) von rund 3,3 Mrd. € berechnet. Zwischen 1994 und 2006 haben sich die Gesamtaufwände für die Langzeitpflege in Österreich um rund 50% erhöht. Je nach Prognosevariante sind bis zum Jahr 2030 Kostensteigerungen im Bereich der Pflegevorsorge zwischen 66% und 207% zu erwarten. Die vorliegende Studie analysiert alternative Finanzierungsformen der Pflegevorsorge und deren ökonomische Auswirkungen.

Neben den öffentlichen Kosten sind auch noch die privaten Kosten der Pflegevorsorge zu bedenken. Private Kosten umfassen (1) direkte (monetäre private Leistungen wie Eigenbeteiligungen, Selbstbehalte und Selbstzahlungen) und (2) indirekte (entgangenes Einkommen der pflegenden Personen) Kosten. (ad 1) Die erfassten Daten der Kostenbeiträge der Pflegebedürftigen im Bericht des Arbeitskreises für Pflegevorsorge (2006) zeigen, dass Pflegebedürftige Kostenbeiträge von mindestens 525,26 Mio. € zahlen. (ad 2) Mindestens 75% aller Pflegeleistungen werden informell, meist von Frauen, erbracht. Berechnet man die geleisteten Arbeitsstunden der informellen Pflege (lt. den Daten des Mikrozensus 09/2002) auf Basis der durchschnittlichen Bruttostundenlöhne, ergibt sich ein jährlicher Wert der informellen Pflegeleistung von 2,58 Mrd. € (Frauen: 1,67 Mrd. €, Männer: 0,91 Mrd. €).

Wird die Pflegevorsorge – wie in Österreich – über allgemeine Steuermittel finanziert, so ist eine eindeutige Zuordnung der Finanzierungslast nicht möglich, da aufgrund des Non-Affektationsprinzips eine Ex-ante-Zweckbindung von Steuereinnahmen grundsätzlich ausgeschlossen ist. Sämtliche Steuereinnahmen werden ohne Zweckbindung zur Deckung sämtlicher öffentlicher Ausgaben, darunter die Ausgaben für die Pflegevorsorge, herangezogen.

Eine Pflegeversicherung – wie in Deutschland – organisiert das Pflegesystem als Teil der staatlichen Sozialversicherung. Durch die Zahlung von Beiträgen erwerben die Einzahlenden Ansprüche auf Gegenleistungen und dadurch wird die Kreis der Versicherten nicht über das Staatsbürgerschaftsprinzip (wie in der Versicherungslösung), sondern über die Beteiligung am Arbeitsmarkt und Familienangehörigkeit bestimmt. Eine Pflegeversicherung kann entweder über das Kapitaldeckungs- oder das Umlageverfahren finanziert werden.

Weitere Organisationsvarianten sind Mischformen und Fonds. Wird die Pflegesicherung über eine Versicherungslösung organisiert und über Beiträge finanziert, so können Bundeszuschüsse (also Steuermittel) auch weiterhin einen bedeutenden Beitrag zur Finanzierung leisten oder es werden nur die Sachleistungen in ein Versicherungssystem umgewandelt und die Geldleistungen werden weiterhin über Steuern finanziert oder vice versa. Die Ausgestaltung des Pflegesystems im Rahmen eines Fonds lässt eine Vielzahl von Finanzierungsvarianten offen: Steuern, Beiträge, Vermögenserlöse oder eine Mischung derselben. Für die organisatorischen Gestaltungsmöglichkeiten ergibt sich somit zumindest die Möglichkeit einer Mischfinanzierung.

Ökonomische Wirkungen einer Steuer- bzw. einer Beitragsfinanzierung

	Steuern	Sozialbeiträge
Personelle Verteilungswirkung	Je nach Tarif und in Abhängigkeit der weiteren Ausgestaltung (Freibeträge, Absetzbeträge): Direkte Steuern (progressiv) Indirekte Steuern (regressiv)	Trotz proportionalen Tarifes degressive Verteilungswirkung aufgrund der Höchstbeitragsgrundlage.
Langfristige Ergiebigkeit/ Aufkommenselastizität	Steuern bieten eine breite Bemessungsgrundlage und breiten Gestaltungsspielraum: verschiedene Steuerobjekte.	Beitragsgrundlage bilden in Österreich die Erwerbseinkommen. Erosion der Beitragsgrundlage aufgrund 1) der sinkenden Lohnquote und 2) der zunehmenden ungleichen Einkommensverteilung.
Wirkung auf Wachstum und Beschäftigung	Abhängig von Steuerart und Ausgestaltung. Es können sowohl positive als auch negative Effekte hervorgehen -> es lassen sich keine allgemeinen Aussagen treffen.	Bei hoher Belastung des Faktors Arbeit: Tendenziell eher negative Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung.
Steuerwiderstand bzw. Akzeptanz	Da kein unmittelbarer Zusammenhang zwischen Steuerleistung und der finanzierten Leistung erkennbar ist -> eher höherer Widerstand als bei Beiträgen.	Aufgrund der Zweckbindung dürfte die Akzeptanz höher sein als bei Steuern.
Zweckbindung	Gestaltbar	Ja
Rechtlicher Anspruch/ Rechtssicherheit	Je nach Leistungsart: universelle: ja Fürsorgeleistungen: nein	Ja: Beitragszahlungen begründen in der Regel einen rechtlichen Anspruch.

Q: WIFO.

Berechnungsvariationen von Beiträgen (Versicherungslösung)

Wird ein *eigenständiger Pflegebeitrag* eingehoben oder der *Beitragsatz zur Krankenversicherung* auf der Grundlage der bestehenden Finanzierung der Sozialversicherung angehoben, so ergibt sich folgendes Bild: Eine Anhebung des Beitragssatzes zur Krankenversicherung für alle krankenversicherten Personen in Österreich um 1 Prozentpunkt – bzw. die Einhebung eines Pflegebeitrags auf der Beitragsgrundlage der bestehenden Krankenversicherungen in der Höhe von 1% – brächte heuer (2008) ein jährliches Beitragsaufkommen von rund 1,4 Mrd. €. Umgekehrt: Um 1 Mrd. € an Finanzierungsvolumen aufzubringen, wäre auf Basis der bestehenden institutionellen Bedingungen der Krankenversicherungen in Österreich ein Beitragsatz von 0,7% bzw. eine Erhöhung der bestehenden KV-Beitragsätze um 0,7 Prozentpunkte notwendig.

Die wesentlichen ökonomischen Probleme dieser Variante sind (1) die fallende Lohnquote, die die Beitragsgrundlage aushöhlt, (2) die regressive Verteilungswirkung aufgrund der Höchstbeitragsgrundlage und (3) die Erhöhung der Lohnnebenkostenbelastung.

Eine Versicherungslösung könnte allerdings für eine Neugestaltung des Sozialversicherungssystems genutzt werden. Möglichkeiten wären eine *Ausweitung der Beitragsgrundlage* durch

eine stufenweise Anhebung der Höchstbeitragsgrundlage oder eine *Verbreiterung der Beitragsgrundlage* über die Erwerbseinkommen hinaus, also auch um Vermögenserträge, die derzeit in der Sozialversicherung beitragsfrei sind. Berechnungen zur Anhebung der Höchstbeitragsgrundlage (für alle dem ASVG unterliegenden ArbeitnehmerInnen um 25% – also von 3.750 € auf 4.688 € – bzw. um 50% – also auf 5.625 € pro Monat): Die Anhebung der Höchstbeitragsgrundlage um 25% bringt auf Basis der Lohnsteuerstatistik 2006 bei einem Beitragssatz von 1% zusätzliche Mehreinnahmen von gut 37 Mio. € bzw. bei einer 50%-igen Anhebung der Höchstbeitragsgrundlage rund 47 Mio. € an Arbeitnehmer- und ArbeitgeberInnenbeiträgen. Wird die Höchstbeitragsgrundlage zur Gänze aufgehoben, steigt das Beitragsaufkommen um 78,5 Mio. €.

Wird der Aufwand für die Pflegevorsorge über eine Versicherungslösung finanziert, zeigt sich folgendes Bild: Bei einem vorgegebenen Ausgabenvolumen von 4,23 Mrd. € (prognostizierte Geld- und Sachleistungen der Pflegevorsorge im Jahr 2010), bzw. 2,42 Mrd. € (nur Geldleistungen), bzw. 1,81 Mrd. € (nur Sachleistungen), ergäbe sich bei den aktuellen Beitragsgrundlagen für alle KV-Versicherten ein Beitragssatz von 2,79% (würden nur Sachleistungen über Beiträge finanziert werden, ergibt sich ein Beitragssatz von 1,20% und im Falle der Geldleistungen ein Beitragssatz von 1,60%). Durch eine An- bzw. Aufhebung der Höchstbeitragsgrundlage könnte der Beitragssatz um rund 0,1 Prozentpunkt gesenkt werden und bei ihrer gänzlichen Aufhebung um 0,36 Prozentpunkte auf 3,77%, um im Jahr 2010 ein Beitragsaufkommen von 4,23 Mrd. € zu erzielen. Werden alle Vermögenserträge in die Beitragsbasis miteinbezogen und die Höchstbeitragsgrundlage gänzlich aufgehoben, würde unter den hier getroffenen Annahmen ein Beitragssatz von 2,19% genügen (im Gegensatz zu 2,79% ohne Einbeziehung von Vermögenserträgen).

Die Eignung einzelner Steuern als Basis einer Steuerfinanzierung der Pflegevorsorge

Die Option für eine teilweise oder ausschließliche Steuerfinanzierung der Pflegevorsorge aus Steuermitteln impliziert, dass ein der zu erwartenden Kostenentwicklung entsprechender Teil der gesamten Steuermittel in das Pflegesystem gespeist werden müsste. Ein steigender Finanzierungsbedarf der Pflegevorsorge erfordert somit *ceteris paribus* eine entsprechende Steigerung der Dynamik des gesamten Steueraufkommens.

Die österreichische Abgabenstruktur weicht deutlich – und mit steigender Tendenz – von jener in der EU 15 ab. In Österreich ist der Anteil der lohnbezogenen Steuern (Sozialversicherungsbeiträge sowie weitere lohnabhängige Steuern, z. B. Kommunalsteuer, Wohnbauförderungs- oder Familienlastenausgleichsfonds-Beiträge) an den Gesamtabgaben zwischen 1980 und 2006 von 37,9% auf 40,4% merklich gestiegen, während er im Durchschnitt der EU 15 von 30,6% auf 29,3% leicht gefallen ist. Die Anteile der Steuern auf Einkommen und Gewinne sowie der Steuern vom Verbrauch liegen 2006 dagegen mit 29,1% in Österreich versus 33,8% in der EU 15 bzw. 27,6% in Österreich versus 30,2% in der EU 15 unter dem EU-15-Durchschnitt. Der stärkste längerfristige Bedeutungsverlust hat in Österreich jedoch mit Bezug auf die Steuern

auf Vermögen stattgefunden: Ihr Anteil ist hier im Betrachtungszeitraum von 2,9% auf 1,4% der Gesamtabgaben gesunken. In der EU 15 dagegen hat der Anteil der vermögensbezogenen Steuern an den Gesamtabgaben von 4,2% auf 5,5% zugenommen.

Die *Lohnsteuer* ist nach der Umsatzsteuer die Steuer mit dem höchsten Aufkommen. Das Lohnsteueraufkommen erreichte 2007 19,67 Mrd. €, das sind 30,4% des Gesamtvolumens der gemeinschaftlichen Bundesabgaben. Gemessen an den gesamten gemeinschaftlichen Bundesabgaben (BIP-Elastizität 1,36) weist die Lohnsteuer mit einer BIP-Elastizität von 1,48 für den gesamten Zeitraum 1989 bis 2007 eine überdurchschnittliche Ergiebigkeit auf. Die veranlagte *Einkommensteuer* dagegen weist – als Gewinnsteuer – eine höhere Konjunkturereagibilität und damit kurzfristige Volatilität auf. Ihre langfristige BIP-Elastizität und damit Ergiebigkeit ist mit 0,19 ausgesprochen gering. Die Verteilungseffekte von Lohn- und Einkommensteuer sind deutlich progressiv.

2007 erbrachte die *Kapitalertragsteuer I* auf Dividenden 1,3 Mrd. € und die *Kapitalertragsteuer II* auf Zinsen 1,88 Mrd. €; das sind insgesamt 3,17 Mrd. € bzw. 4,9% des Gesamtaufkommens an gemeinschaftlichen Bundesabgaben. Bezogen auf die Bemessungsgrundlage wirken die Kapitalertragsteuern proportional, da ein einheitlicher proportionaler Steuersatz angewendet wird und Freibeträge nicht vorgesehen sind. Allerdings ist angesichts der ungleichen Verteilung von Finanzvermögen die Annahme plausibel, dass sich auch die Steuerlast entsprechend ungleich auf die Einkommensschichten verteilt.

Die *Umsatzsteuer*, die im Prinzip den gesamten privaten Konsum erfasst, ist die gewichtigste Einzelsteuer im österreichischen Steuersystem. Sie erbrachte 2007 mit 20,83 Mrd. € 32,2% der gesamten gemeinschaftlichen Bundesabgaben; laut BVA 2008 wird ihr Aufkommen auf 21,7 Mrd. € bzw. 32,9% der gemeinschaftlichen Bundesabgaben prognostiziert. Die Umsatzsteuer hat insgesamt regressive Verteilungswirkungen. Untere Einkommen wenden ihr gesamtes Einkommen für Konsum auf, während der Anteil der unbesteuert bleibenden Ersparnisse mit zunehmendem Einkommen steigt.

Vermögensbezogene Steuern spielen in Österreich eine immer geringere Rolle; sowohl gemessen an ihrem Beitrag zum gesamten Abgabenaufkommen als auch im Verhältnis zum BIP. Dies geht im Wesentlichen auf die Abschaffung diverser vermögensbezogener Steuern während der vergangenen zwei Jahrzehnte sowie auf die Erosion bestehender vermögensabhängiger Steuern durch Ausnahmeregelungen bzw. die Unterbewertung von Grund- und Immobilienvermögen im Rahmen von Grundsteuer, Grunderwerbsteuer sowie Erbschafts- und Schenkungssteuer zurück.

Die mit Abstand wichtigste in Österreich auf den Vermögensbestand erhobene Steuer ist die *Grundsteuer*, die auf Grund- und Immobilienvermögen erhoben wird (Gesamtaufkommen 2006: ca. 550 Mio. €). Aufgrund der nur geringfügigen Anpassungen der Verkehrswertfeststellungen weicht inzwischen die steuerlich relevante Bemessungsgrundlage von Liegenschaften zunehmend von deren tatsächlichem Verkehrswert ab. Bei einer stärker auf den tatsächlichen Marktwerten von Grund- und Immobilienvermögen beruhenden Grundsteuer wäre

angesichts des zu erwartenden langfristigen Zuwachses an Grund- und Immobilienvermögen von einer hohen langfristigen Ergiebigkeit auszugehen. Eine Erhöhung der Grundsteuer würde verteilungspolitisch progressiv wirken.

Die *Grunderwerbsteuer* betrifft die entgeltliche Übertragung von Liegenschaften. Mit einem Aufkommen von 644 Mio. € in 2007 erreichte sie einen Anteil von 1% an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben; für 2008 wird mit Einnahmen von 650 Mio. € gerechnet. Was die Verteilungswirkungen der Grundsteuer anbelangt, so dürfte dasselbe gelten wie für die Grundsteuer; also ein insgesamt wohl progressiver Effekt.

Die *Kapitalverkehrssteuern* umfassen nach der Abschaffung der Wertpapiersteuer 1995 und der Börsenumsatzsteuer 2000 nur mehr die Gesellschaftssteuer, die auf die Einbringung von Eigenkapital in Kapitalgesellschaften erhoben wird. 2007 belief sich ihr Aufkommen auf 147 Mio. € (0,2% des BIP). Die langfristige Ergiebigkeit der Kapitalverkehrssteuern ist eher gering und es zeigt sich eine hohe Volatilität.

Die Erbschafts- und Schenkungssteuer erbrachte 2007 155 Mio. € (0,2% des BIP); ab August 2008 wird sie voraussichtlich auslaufen, da auf eine verfassungsgemäße Reform wohl verzichtet werden wird. Die BIP-Elastizität der Erbschafts- und Schenkungssteuer ist langfristig mit 0,85 nur mäßig, was auf die umfangreichen Ausnahmeregelungen sowie auf die Untererfassung von Grund- und Immobilienvermögen durch die (wenn auch 2001 verdreifachten) veralteten Einheitswerte zurückzuführen ist. Eine verfassungskonforme Reform des Bewertungsverfahrens würde die langfristige Ergiebigkeit der Erbschafts- und Schenkungssteuer deutlich erhöhen, zumal mittelfristig ein steigendes Volumen von Erbschaften zu erwarten ist.

Mit Ausnahme von innerhalb der Spekulationsfristen (ein Jahr bei Wertpapieren, 10 Jahre bei Immobilien, 2 Jahre bei selbst genutztem Wohneigentum) erzielten Veräußerungsgewinnen sind durch Verkauf realisierte *Vermögenszuwächse* in Österreich nicht steuerpflichtig. Eine Ausdehnung der Vermögenszuwachsbesteuerung – angelehnt etwa an die deutsche Regelung, die einen Abgeltungssteuersatz von 25% für Veräußerungsgewinne aus Wertpapierverkäufen vorsieht – würde angesichts der bestehenden Ungleichverteilung der Vermögen zu einer progressiven Steuerbelastung führen. *Wertzuwächse von Vermögen*, die durch Verkauf realisiert werden (Veräußerungsgewinne), sind in Österreich – im Gegensatz zu der überwiegenden Mehrheit der OECD-Ländern – außerhalb von so genannten Spekulationsfristen (ein Jahr bei Wertpapieren, 10 Jahre bei Immobilien, zwei Jahre bei selbst genutztem Wohneigentum) nicht steuerpflichtig.

Die Ausweitung der Besteuerung von realisierten Vermögensgewinnen erscheint aus mehreren Gründen gerechtfertigt. Erstens wird damit der Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung erfüllt: Derzeit werden Zins- und Dividendeneinkünfte mit einer Kapitalertragsteuer von 25% belegt, während Veräußerungsgewinne – die ebenfalls als Erträge aus der Vermögensveranlagung interpretiert werden können und die steuerliche Leistungsfähigkeit erhöhen – weitgehend steuerfrei bleiben. Zweitens würde eine umfassende Veräußerungsgewinnbesteuerung allokativer Verzerrungen beseitigen: Denn derzeit gibt das Steuersystem Anreize

dafür, in Anlagen zu investieren, bei denen die Erträge in Form von weitgehend steuerfreien Wertzuwächsen anfallen. Um unerwünschte Verteilungseffekte bzw. sonstige wirtschaftspolitische Wirkungen zu vermeiden, wären Ausnahmen vorzusehen (z. B. selbst genutztes Wohneigentum, Veräußerungsgewinne von KleinsparerInnen, Pensionsvorsorgevermögen). Angesichts der bestehenden Vermögenskonzentration verbliebe dennoch eine beträchtliche potentielle Steuerbasis.

Ein zentrales Thema der Neuorganisation der Pflegevorsorge in Österreich ist das Kosteneinsparungspotenzial durch eine effizientere Gestaltung des Systems. Aus organisatorischer Sicht ist eine wesentliche Notwendigkeit die Angleichung der unterschiedlichen Systeme in den Bundesländern. Wie in dieser Studie aufgezeigt, kommt es bei der Erbringung von Sachleistungen aufgrund der unterschiedlichen Regelungen zu sehr unterschiedlichen Standards in Bezug auf Zugang, Leistungen und Kosten. Für diese unterschiedlichen Standards gibt es keine ökonomischen Begründungen und sie sind aus verteilungspolitischer Perspektive durchaus problematisch. Außerdem würde eine Angleichung der Standards – auch im Bereich der privaten Kostenbeiträge und der Leistungsqualität – die Transparenz für die BürgerInnen steigern. Zusätzlich zur Angleichung der Standards sollte eine Vereinfachung der Kompetenzen erwogen werden, um die organisatorische Effizienz zu steigern.

Während mit der Einführung des Pflegegeldes im Jahr 1993 die Geldleistungen innerhalb der Pflegevorsorge ein Recht auf Pflegegeld – und zwar unabhängig von Einkommen und Vermögen sowie der Ursache der Pflegebedürftigkeit – begründet wurde, besteht auf die Erbringung von Sachleistungen nach wie vor kein Rechtsanspruch (Fürsorgeprinzip), in einigen Bundesländern wird auf das Vermögen zurückgegriffen sowie Regressansprüche gegenüber Angehörigen (im Speziellen Kinder und EhepartnerInnen) geltend gemacht. Das Heranziehen von Vermögen bei der Erbringung von Sachleistungen bringt jedoch eine Reihe von Problemen mit sich. Erstens bewirkt die Berücksichtigung des Vermögens der zu Pflegenden einen positiven Anreiz auf das Ausmaß der informellen Pflege innerhalb der Familien. Erbberechtigte Familienangehörige – im Speziellen Töchter und Schwiegertöchter – haben dadurch einen Anreiz, sich aus dem Arbeitsmarkt zurückzuziehen bzw. die Arbeitsstunden zu reduzieren, um teure stationäre Pflege zu vermeiden. Zweitens wird das Heranziehen von Vermögen zu Umgehungen führen – wie z. B. frühzeitige Schenkungen und Übergaben sowie Vermögenstransferierung ins Ausland. Drittens ist die Heranziehung von Vermögen zur Berechnung von Ersatzansprüchen mit administrativen Kosten verbunden. Schlussendlich bringt die unterschiedliche Handhabung der Vermögensberücksichtigung in den einzelnen Bundesländern unterschiedliche soziale Standards mit sich, die aus ökonomischer Sicht nicht begründbar sind und verteilungspolitisch als kritisch angesehen werden müssen.

Ist es das (erklärte) politische Ziel, dass Sozialpolitik nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip finanziert werden und damit umverteilend wirken soll, ist eine *Nicht*-Heranziehung des Vermögens der zu Pflegenden selbstverständlich problematisch. Deshalb müsste eine Lösung gefunden werden, die die oben genannten Probleme der Vermögenseinbeziehung reduziert, aber

gleichzeitig Vermögen bzw. Vermögenszuwächse in einer anderen Form berücksichtigt. Eine mögliche Lösung wäre der bundesweite Verzicht auf Vermögenszugriffe bei der Erbringung von Sachleistungen bei einer gleichzeitigen Einführung von vermögensbezogenen Steuern, die für die Pflegevorsorge zweckgewidmet sein müssten. Der Verzicht auf Vermögenszugriffe und Regressrechte in der Pflegevorsorge würde einen kausalen Zusammenhang zwischen vermögensbezogenen Steuern und der Pflegevorsorge etablieren. Ein weiterer argumentativer Zusammenhang kann in der zunehmenden Bedeutung beider Phänomene – Vermögenszuwachs und Pflegebedürftigkeit – gesehen werden.

Es gibt eine Reihe von Argumenten für die Heranziehung von vermögensbezogenen Steuern. Erstens beobachten wir in den letzten Jahrzehnten – wie in dieser Studie dargestellt – eine Reduktion des Lohnanteils am Volkseinkommen, aber gleichzeitig eine Erhöhung des Anteils an Vermögenseinkommen. Zweitens wurden Lohnneinkommen stärker besteuert, während sich die staatlichen Einkünfte aus vermögensbezogenen Steuern stark reduziert haben. Drittens zählt Österreich im internationalen Vergleich bei den vermögensbezogenen Steuern zu den Niedrigsteuermächtern. Viertens kann davon ausgegangen werden, dass sich die Lohnquote weiterhin zugunsten der Vermögenseinkommen verschlechtert, da in nächster Zukunft steigende Vermögen vererbt werden (Erbengeneration). Fünftens kann die Besteuerung von Vermögen und Vermögenszuwächsen auch in Hinblick auf Steuer- und Verteilungsgerechtigkeit gesehen werden. Sechstens könnte mit dieser Lösung der Abschaffung von Vermögenszugriffen bei der Erbringung von Sachleistungen und der gleichzeitigen Einführung von zweckgebundenen vermögensbezogenen Steuern auch die diesbezüglich unterschiedlichen Standards zwischen den Bundesländern vermieden werden. Siebentens kann davon ausgegangen werden, dass Pflegebedürftige mit Kindern eher Vermögen ansparen als jene ohne Kinder, um ihren Nachkommen Vermögen zu vererben, was bedeutet, dass Pflegebedürftige mit Kindern gegenüber jenen ohne Kinder schlechter gestellt werden. Die Gegenargumente für vermögensbezogene Steuern sind die Verschlechterung der wettbewerbspolitischen Bedingungen sowie die internationale Kapitalmobilität, die durch die internationalen Finanzmärkte auch schon im kleineren Rahmen stattfinden kann. Allerdings muss hier hinzugefügt werden, dass Österreich im Gegensatz zu anderen Finanzmärkten einen beachtlichen "Spielraum" hat aufgrund der hohen Differenz an Vermögensbesteuerung.

In dieser Studie wurde argumentiert, dass eine Finanzierung der Pflegevorsorge über allgemeine Steuermittel eine breitere Möglichkeit der Finanzierungsgestaltung ermöglicht als eine Versicherungslösung. Damit wird auch dem Umstand Ausdruck verliehen, dass Pflege ein allgemeines soziales Risiko ist und nicht primär mit einer Erwerbstätigkeit in Verbindung steht. Die Vorteile einer Versicherungslösung liegen wiederum in der klaren Zuordnung von Beiträgen und Leistungen, was meist mit einem höheren Identifikationsgrad und einer höheren Zahlungsbereitschaft der Versicherten einhergeht. Abhängig von der konkreten Ausgestaltung der Systeme bedeutet das Versicherungssystem oft auch eine höhere Rechtssicherheit. Unter Einbeziehung aller in dieser Studie berücksichtigten Faktoren hinsichtlich der Verteilungswirkungen, der arbeitsmarktpolitischen Auswirkungen und der Nachhaltigkeit der Finanzierung und auch

unter Berücksichtigung der bisherigen Erfahrungen in Deutschland kann ein Systemwechsel auf eine reine Versicherungslösung nicht empfohlen werden. Denkbare Varianten wären bei einer unzureichenden Ergiebigkeit der Steuerfinanzierung ein Mischsystem. So könnten Mehreinnahmen einer Erhöhung der Höchstbeitragsgrundlage durch die Reduzierung der Bundesbeiträge zur Sozialversicherung Mittel für die Pflegevorsorge frei machen. Eine andere Möglichkeit wäre die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage durch den Einbezug von Vermögensbestandteilen in das Sozialversicherungssystem (wie beispielsweise in den Niederlanden). Beide Maßnahmen erhöhen die Gesamtabgabenquote, wenn nicht andere Staatsausgaben eingeschränkt werden. Diese bestimmt auch die Höhe des privaten Konsums und der Konkurrenzfähigkeit, gemeinsam mit der Struktur der Ausgaben und Einnahmen.

Wie in dieser Studie ausgeführt, bringen Sozialversicherungsbeiträge in der derzeitigen Ausgestaltung eine regressive Wirkung mit sich. Die personelle Verteilungswirkung von Abgaben ist einerseits von der Tarifgestaltung und andererseits von der Ausgestaltung der Bemessungsgrundlage abhängig. Aufgrund der proportionalen Tarifgestaltung und der Höchstbeitragsgrundlage ergibt sich in Österreich eine regressive Wirkung, da obere Einkommensgruppen gemessen an ihrem Einkommen relativ geringere Sozialversicherungsbeiträge als untere Einkommensgruppen einzahlen. Eine mögliche Variante diese regressive Wirkung im Falle einer Pflegeversicherung zu reduzieren, wäre eine Erhöhung der Höchstbeitragsgrundlage.

Eine Steuerfinanzierung der Pflegevorsorge hat unterschiedliche Wirkungen. Jene Teile, die indirekt über die Mehrwertsteuer finanziert werden, haben ebenfalls eine regressive Wirkung, da untere Einkommensgruppen relativ stärker belastet werden als obere Einkommensgruppen. Die progressiv ausgestaltete Lohn- und Einkommensteuer hingegen belastet höhere EinkommensbezieherInnen anteilmäßig stärker.

Eine engere Verknüpfung des Geld- und Sachleistungssystems wie z. B. in Deutschland könnte eine stärkere Komplementarität zwischen Geld- und Sachleistungen mit sich bringen. Beispielsweise könnte eine ärztliche Beurteilung eines Pflegebedarfs nicht nur eine Geldleistung nach sich ziehen, sondern auch die Grundlage für gewisse rechtliche Sachleistungsansprüche sein.

Können sich der Bund und die Länder auf eine Vereinfachung der Organisation nach den oben beschriebenen Kriterien einigen und werden darüber hinaus unterschiedliche Kanäle der Finanzierung herangezogen, bietet sich als organisatorischer Überbau für Geld- sowie Sachleistungen eine Fondslösung an. Ein Fonds kann aus unterschiedlichen Quellen gespeist und hinsichtlich der Ergiebigkeit, Volatilität, Verteilungseffekte oder anderer ökonomischer Effekte optimiert und an sich ändernden Bedingungen angepasst werden. Ein Pflegefonds könnte auch dazu dienen, die unterschiedlichen Pflegestandards in den einzelnen Bundesländern anzugleichen.

1. Einleitung

Die Finanzierung der Pflege¹⁾ älterer Menschen gewinnt im politischen Diskurs zunehmend an Bedeutung. Dies ist zum einen darauf zurückzuführen, dass die demographische Entwicklung den Anteil der pflegebedürftigen Menschen an der Gesamtbevölkerung gravierend erhöhen wird, aber zum anderen auch darauf, dass dies ein sozialpolitisches Thema ist, welches den überwiegenden Teil der Bevölkerung entweder direkt (Pflegebedürftigkeit) oder indirekt (Angehörige von Pflegebedürftigen) gegenwärtig oder in Zukunft betrifft bzw. betreffen wird. Mit dem Schlagwort "Altern in Würde" wird und wurde das Thema emotional besetzt, was auch die erstaunliche Medienpräsenz zum Teil erklärt. Ein Blick auf die Daten verdeutlicht in der Tat, dass die Finanzierung der Pflege älterer Menschen sowie die effiziente Gestaltung der Pflegeleistungen ein zentrales sozialpolitisches Thema ist.

Unterschiedliche Sozialstaatstraditionen reflektierend, haben europäische Staaten mannigfaltig auf das stets wichtiger werdende Thema der Altenpflege, deren Finanzierung und effiziente Gestaltung reagiert. In Österreich wurde 1993 ein steuerfinanziertes Pflegegeld eingeführt. Im Jahr 2006 wurde an knapp 400.000 Personen (also an rund 5% der Gesamtbevölkerung) Pflegegeld ausbezahlt. Zwischen 1994 und 2006 stieg die Anzahl der PflegegeldempfängerInnen um rund 25%. Zusätzlich zu den Geldleistungen im Rahmen der Bundes- und Landespflegegeldgesetze werden von den Bundesländern und den Gemeinden Sachleistungen (Pflegeheime, soziale Dienste) für die Pflegevorsorge zur Verfügung gestellt. Unter Verweis auf die problematische Datenerfassung dieser Ausgaben hat das WIFO für das Jahr 2006 ein Gesamtausgabenvolumen (Geld- und Sachleistungen) von rund 3,3 Mrd. € berechnet. Zwischen 1994 und 2006 haben sich die Gesamtaufwände für die Langzeitpflege in Österreich um rund 50% erhöht.

Die WIFO-Studie "Mittel- und langfristige Finanzierung der Pflegevorsorge" vom März 2008 (Mühlberger et al., 2008) hat dargelegt, dass die Finanzierung der Pflegevorsorge in Österreich zunehmend unter Druck gerät. Einerseits zeigt die demographische Entwicklung eine fortschreitende Alterung der Gesellschaft und andererseits wird das Pflegepotenzial der Familie durch den gesellschaftlichen Wandel reduziert werden. Auf Basis von unterschiedlichen Annahmen über das Ausmaß dieser Effekte wurden in dieser Studie Prognosemodelle berechnet, die die Wirkung dieser Effekte isoliert betrachten, aber auch Gesamtszenarien, die das Zusammenspiel der unterschiedlichen Effekte quantifizieren. Die drei Gesamtszenarien gehen von (1) moderaten, (2) hohen und (3) mittelstarken Effekten der Annahmen aus. Summa summarum zeigt sich zwischen 2006 und 2030 eine Kostensteigerung des österreichischen Pflegesystems zwischen (1) 66% und (2) 207%. Das mittlere Szenario (3) weist einen Kostenanstieg von rund 160% aus. Gemessen am Anteil des realen BIP werden die Kosten des Pflegesystems in allen drei Varianten steigen.

¹⁾ In dieser Studie wird der Begriff der Betreuung unter dem Begriff der Pflege subsumiert, die sozialrechtliche Unterscheidung dieser beiden Begriffe abstrahierend.

Mühlberger et al. (2008) haben darüber hinaus gezeigt, dass alle Mitgliedsstaaten der EU 15 in den folgenden Jahrzehnten mit steigenden Kosten im Bereich der Langzeitpflege konfrontiert sein werden. Ein internationaler Vergleich der Pflegemodelle Deutschlands, der Niederlande und Dänemarks demonstriert exemplarisch die unterschiedlichen Finanzierungsmodelle sowie die unterschiedliche Versorgungsaufteilung zwischen Staat, Markt und Familie in Europa. Deutschland hat die Pflegesicherung in das bestehende System der Sozialversicherung als eigenständige Versicherungssäule, die dem Subsidiaritätsprinzip unterliegt, integriert (beitragsfinanziert). Die Niederlande finanzieren ihr umfangreiches bedarfsorientiertes System der Langzeitpflege ebenfalls über Beiträge, allerdings werden diese im Gegensatz zu Deutschland auf alle steuerpflichtigen Einkommensarten erhoben. Die Finanzierungsbasis in Dänemark erfolgt zum Großteil über kommunale Einkommensteuern sowie über steuerfinanzierte staatliche Zuschüsse. Neben den Finanzierungsschwierigkeiten aufgrund des steigenden Bedarfs mit dem – wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß – alle Länder konfrontiert sind, bestehen ebenfalls prognostizierte Engpässe im Bereich des Pflegepersonals. Die Versorgung langzeitpflegebedürftiger Menschen über den halblegalen oder illegalen Pflegemarkt spielt vor allem in Deutschland und Österreich eine bedeutende Rolle, aber weniger in Dänemark und den Niederlanden, da in diesen Ländern die staatliche Versorgung wesentlich umfassender ist.

Die vergleichende Analyse demonstriert zwei Trends in der Langzeitpflege in Europa: 1) In den meisten Ländern dominierten am Beginn der Herausbildung eigenständiger Pflegesicherungssysteme Sachleistungen, die je nach Land in unterschiedlichem Ausmaß um Geldleistungen ergänzt werden. 2) Es zeigt sich eine Trendverschiebung von der stationären hin zur mobilen bzw. ambulanten Pflege. Dies wird meist mit Kostenargumenten sowie mit den Präferenzen der zu Pflegenden begründet.

Die vorliegende Studie analysiert auf Basis der Erkenntnisgewinne von *Mühlberger et al.* (2008) alternative Finanzierungsmodelle und deren ökonomische Auswirkungen. Kapitel 2 diskutiert öffentliche und direkte sowie indirekte private Kosten der Pflegevorsorge, wobei deren Verteilungswirkungen nochmals im Schlusskapitel aufgegriffen werden. Kapitel 3 stellt die unterschiedlichen organisatorischen Varianten der Pflegesicherung dar. Im Speziellen werden dabei die Vor- und Nachteile der Formen der Steuerfinanzierung, Beitragsfinanzierung, Fonds und etwaige Mischformen analysiert. Kapitel 4 untersucht die ökonomischen Auswirkungen der Steuer- und der Beitragsfinanzierung. Dabei wird auf Verteilungswirkungen und die Nachhaltigkeit der Finanzierung (in Bezug auf kurzfristige Stabilität und langfristige Ergiebigkeit) eingegangen. Darüber hinaus werden konkrete Berechnungen der Ergiebigkeit von unterschiedlichen Finanzierungsformen präsentiert. Das Schlusskapitel (Kapitel 5) thematisiert konkrete Politikvorschläge.

2. Öffentliche und private Kosten der Pflegevorsorge

Für die Leistungserstellung im Bereich der Langzeitpflege lassen sich prinzipiell zwei Finanzierungsformen unterscheiden: öffentliche und private. Der Fokus dieser Studie liegt auf der Analyse der öffentlichen Finanzierungsmöglichkeiten. Dennoch soll hier vorab, auch aus Gründen der thematischen Abgrenzung, kurz auf die privaten Kosten der Pflegevorsorge eingegangen werden.

Private Kosten lassen sich in direkte und indirekte unterteilen. Die direkten umfassen monetäre private Leistungen wie Eigenbeteiligungen, Selbstbehalte und Selbstzahlungen, die entweder aus dem laufenden Einkommen (meist Pensionen), durch das Vermögen oder durch das erhaltene Pflegegeld geleistet werden. Wenn staatliche Sicherungssysteme im Bereich der Langzeitpflege fehlen oder bei Leistungssystemen, die dem Fürsorgeprinzip folgen und an Bedarfsprüfung geknüpft sind, besteht ein Armutsrisiko für pflegebedürftige Personen. Nicht zuletzt deshalb wurde in Deutschland und Österreich ein – wenn auch unterschiedlich finanziertes und organisiertes – Pflegesystem mit starker öffentlicher Beteiligung eingeführt. Private Pflegeversicherungen haben sich in Europa noch kaum etabliert (*Österle – Hammer, 2004*).

Direkte Kostenbeiträge der zu Pflegenden sind mit den derzeit erfassten Daten in Österreich nicht zu eruieren. Der Bericht des Arbeitskreises für Pflegevorsorge (2006) hält fest, dass es in den Bereichen der stationären und teilstationären Dienste nicht möglich ist, vollständige Informationen über die Kostenbeiträge zu erhalten: "Die Erfassung jener Personen, die auf Grund ihrer Einkommenssituation für ihren Aufenthalt in einer stationären Einrichtung selbst aufkommen, also keine Sozialhilfe oder sonstige Unterstützung beziehen, ist praktisch unmöglich. Auch Informationen aus privat geführten stationären Einrichtungen sind schwer bis gar nicht zu bekommen. Bei jenen Personen, die ausschließlich private Vereine beauftragen oder im Rahmen der Familien- und Nachbarschaftshilfe gepflegt werden, ist es praktisch unmöglich, die notwendigen Informationen zu erhalten." (S. 74). Aufgrund der mangelnden Datenerfassung sowie der unterschiedlichen Erfassungsmethoden der Bundesländer sind also die im Bericht des Arbeitskreises für Pflegevorsorge (2006) angegebenen privaten Kostenbeiträge der Pflegebedürftigen nur beschränkt aussagekräftig. Die erfassten Daten der Kostenbeiträge der Pflegebedürftigen im Bericht des Arbeitskreises für Pflegevorsorge (2006) zeigen, dass Pflegebedürftige Kostenbeiträge von mindestens 525,26 Mio. € zahlen.

Übersicht 1: Private Kostenbeiträge zur Pflegevorsorge 2006 in Mio. €

	Ambulante Dienste	Teilstationäre Dienste	Stationäre Dienste
Burgenland	0,06	4,39	k. A.
Kärnten	k. A.	k. A.	39,22
Niederösterreich	41,95	k. A.	138,78
Oberösterreich	7,62	1,06	k. A.
Salzburg	7,07	k. A.	16,28
Steiermark	k. A.	k. A.	k. A.
Tirol	8,80	k. A.	48,32
Vorarlberg	k. A.	k. A.	23,51
Wien	40,15	1,19	146,87
Gesamt		525,26	

Q: Bericht des Arbeitskreises für Pflegevorsorge 2006. Diese Zahlen beziehen sich nur auf dokumentierte Kostenbeiträge. Diese geben aufgrund der Datenproblematik kein vollständiges Bild der privaten Kostenbeiträge.

Laut den Daten der Sozialhilfeleistungen der Bundesländer 2005 nahmen Altenwohn- und Pflegeheime in Österreich 604,66 Mio. € durch Beiträge ein. Dem stehen Ausgaben von 1.187,82 Mio. € gegenüber, was einem Deckungsgrad von 50,91% gleichkommt.

Neben den direkten Kosten sind die indirekten Kosten in Form der informellen Pflege ein wesentlicher Faktor. Die privaten Kosten der informellen Pflege bestehen im Wesentlichen aus a) den Kosten durch das entgangene Einkommen der pflegenden Personen, den Opportunitätskosten (bei Nicht-Erwerbsbeteiligung bzw. Stundenreduktion aufgrund einer Pflegeverpflichtung), b) den Kosten durch Arbeitsmarktdiskriminierung (in Form von Karriereentwicklung und geringerem Einkommen) von pflegenden Personen.

Politische Entscheidungsträger sehen sich im Bereich der informellen Pflege einem Dilemma gegenüber. Einerseits ist informelle Pflege für den Staat die kostengünstigere Variante. Andererseits wird von allen europäischen Regierungen sowie der EU eine Erhöhung der Frauenbeschäftigung angestrebt – nicht nur um die Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern zu erhöhen, sondern um die Finanzierung des Wohlfahrtsstaates langfristig zu sichern.

Mindestens 75% aller Pflegeleistungen werden informell erbracht. In der überwiegenden Mehrzahl sind es Frauen, die meist ihre Angehörigen, manchmal auch Nachbarn oder Bekannte pflegen. In einer Sondererhebung des Mikrozensus vom September 2002 wurden die Pflegeleistungen der österreichischen Bevölkerung erhoben. Dabei hat sich gezeigt, dass 281.900 Frauen und 144.000 Männer eine durchschnittliche wöchentliche Pflegeleistung für Alte und Hilfsbedürftige von 11,4 Stunden (Frauen) bzw. 9 Stunden (Männer) erbringen. Multipliziert mit den durchschnittlichen Bruttostundenlöhnen für Frauen (9,96 €) und Männer (13,53 €) auf Basis der Verdienststrukturerhebung aus dem Jahr 2002 ergibt sich ein jährlicher Wert der informellen Pflegeleistung von 2,58 Mrd. € (Frauen: 1,67 Mrd. €, Männer: 0,91 Mrd. €).

Dieser Wert korrespondiert mit den Schätzungen von *Schneider et al.* (2006, S. 13), die eine Spanne zwischen 2 und 3 Mrd. € angeben.

Im Jahr 2002 haben der Bund und die Länder zusammen rund 1,71 Mrd. € an Pflegegeld ausbezahlt. Nur gemessen am Wert der Opportunitätskosten der informellen Pflege (also 2,58 Mrd. € im Jahr 2002) kann also argumentiert werden, dass der Staat in der Makroperspektive für einen Großteil (ca. zwei Drittel) dieser Kosten aufkommt. 0,87 Mrd. € der Opportunitätskosten der informellen Pflege wurden im Jahr 2002 von den BürgerInnen (Pflegerinnen und/oder zu Pflegerinnen) getragen.

Der überwiegende Teil der geleisteten Pflegestunden – nämlich 63,4% – wird von Personen im erwerbsfähigen Alter (zwischen 18 und 59 Jahren) erbracht. Zu den Opportunitätskosten der informellen Pflege kommen also auch noch jene Kosten, die durch die Arbeitsmarktdiskriminierung von informell pflegenden ArbeitnehmerInnen in Form von geringerem Einkommen und Karrierepönanen entstehen. Empirische Forschung zeigt, dass Pflegeverpflichtungen den Reservationslohn erhöhen – also jenen Lohn, der mindestens bezahlt werden muss, damit eine pflegende Person am Arbeitsmarkt teilnimmt (*Heitmueller – Inglis, 2007, Heitmueller – Michaud, 2006, Carmichael – Charles, 1998, 2003*). Dadurch wird das Arbeitsangebot von pflegenden Frauen reduziert. Darüber hinaus wirkt sich eine eventuelle Teilzeitarbeit in geringeren Löhnen aus. Ein weiterer Aspekt ist der Einfluss auf die Arbeitsmarktkarriere. Empirische Forschung weist außerdem darauf hin, dass Personen, die neben der bezahlten Arbeit eine Pflegeverpflichtung haben, Lohndiskriminierung am Arbeitsmarkt erfahren (*Heitmueller – Inglis, 2007*). Auf Basis von britischen Individualdaten demonstrieren *Heitmueller – Inglis (2007)*, dass pflegende ArbeitnehmerInnen im Gegensatz zu vergleichbaren (d. h. mit denselben Arbeitsmarktcharakteristika ausgestatteten) nicht-pflegenden ArbeitnehmerInnen einen geringeren Stundenlohn aufweisen. Dieser Diskriminierungseffekt nahm zwischen 1993 und 2002 zu und ist für Frauen wesentlich höher als für Männer. Im Jahr 2002 konnten 10% des Stundenlohnunterschiedes zwischen pflegenden und nicht-pflegenden Frauen nicht durch die üblichen Arbeitsmarktcharakteristika erklärt werden (Stundenlohnunterschied zwischen pflegenden und nicht-pflegenden Männern: 4%, Männer und Frauen insgesamt: 8%). Dieser nicht durch unterschiedliche Arbeitsmarktcharakteristika erklärbare Unterschied geht also auf eine Diskriminierung von pflegenden Personen am Arbeitsmarkt zurück. Ein wesentlicher Grund für diese Diskriminierung könnte unter anderem die geringere Flexibilität von pflegenden Personen sein.

3. Unterschiedliche Organisationsvarianten der Pflegevorsorge

Die Entscheidung darüber, wie das Pflegesystem organisiert wird – also über steuerfinanzierte Regelungen, über eine Versicherung oder einen Fonds – und wie es finanziert sein soll, stehen in einem Zusammenhang, allerdings in keinem unmittelbaren. Wird die Pflegesicherung beispielsweise über eine Versicherungslösung organisiert und über Beiträge finanziert, so können Bundeszuschüsse (also Steuermittel) auch weiterhin einen bedeutenden Beitrag zur Finanzie-

runge leisten oder es werden nur die Sachleistungen in ein Versicherungssystem umgewandelt und die Geldleistungen werden weiterhin über Steuern finanziert oder vice versa. In beiden Fällen ergäbe sich eine Mischfinanzierung aus Steuern und Beiträgen. Die Ausgestaltung des Pflegesystems in Rahmen eines Fonds lässt eine Vielzahl von Finanzierungsvarianten offen: Steuern, Beiträge, Vermögenserlöse oder eine Mischung derselben. Für die organisatorischen Gestaltungsmöglichkeiten ergibt sich somit zumindest die Möglichkeit einer Mischfinanzierung. Aus diesem Grund werden Organisation und Finanzierung der Pflegevorsorge in dieser Studie in jeweils eigenen Kapiteln behandelt, um Überschneidungen und Wiederholungen zu vermeiden. In diesem Kapitel werden Möglichkeiten sowie Vor- und Nachteile des Pflegesystems auf organisatorischer Ebene erörtert. Im darauf folgenden Kapitel werden die verschiedenen Finanzierungsmöglichkeiten – Steuer- oder Beitragsfinanzierung – behandelt.

3.1 Pflegevorsorge über allgemeine Steuermittel

Wird die Pflegevorsorge – wie in Österreich – über allgemeine Steuermittel finanziert, so ist eine eindeutige Zuordnung der Finanzierungslast nicht möglich, da aufgrund des Non-Affektationsprinzips eine Ex-ante-Zweckbindung von Steuereinnahmen grundsätzlich ausgeschlossen ist. Sämtliche Steuereinnahmen werden ohne Zweckbindung zur Deckung sämtlicher öffentlicher Ausgaben, darunter die Ausgaben für die Pflegevorsorge, herangezogen. Die fortlaufende Finanzierung der Pflegevorsorge wird durch die laufenden Einnahmen aus Steuern gedeckt. Somit wird die Pflegevorsorge als allgemeine Sozialleistung determiniert und je nach Leistungsart (Geld- oder Sachleistungen) einem unterschiedlichen BezieherInnenkreis unter in den jeweiligen Gesetzen definierten Zugangsbestimmungen zur Verfügung gestellt. Im Gegensatz zur Beitragsfinanzierung ist eine Steuerfinanzierung dadurch gekennzeichnet, dass alle AkteurInnen einer Gesellschaft an der Finanzierung teilhaben. Kapitel 4 diskutiert die Vor- und Nachteile der Steuerfinanzierung der Pflegevorsorge.

3.2 Pflegeversicherung

3.2.1 Allgemeines

Die Abdeckung des Risikos der Pflegebedürftigkeit über die Sozialversicherung stellt eine weitere Lösungsvariante dar; bestehende Verwaltungs- und Organisationsstrukturen könnten für die Pflegesicherung nutzbar gemacht werden.

In Deutschland und in den Niederlanden, beides Länder, in denen die sozialen Risiken über Sozialversicherungen – in weiten Bereichen ähnlich wie in Österreich – abgedeckt sind, ist auch das Pflegesystem Teil der staatlichen Sozialversicherung. In den Niederlanden war die Pflegevorsorge bis zur Privatisierung des Gesundheitssystems im Jahr 2006 Teil des allgemeinen Krankenversicherungssystems und blieb auch danach über die Beibehaltung des Allgemeinen Gesetz gegen besondere Krankheiten (ABWZ) eine beitragsfinanzierte Versicherung. In Deutschland wurde das Pflegegeld, welches 1995 eingeführt wurde, nicht in die Krankenver-

sicherung integriert, sondern als eigenständige Versicherungssäule im Rahmen des 11. Sozialgesetzbuches (SGB XI) etabliert (Skuban, 2004).

In den Niederlanden und den skandinavischen Ländern ist Pflegebedürftigkeit keine sozialrechtlich eigenständige Kategorie (wie etwa in Österreich und Deutschland), sondern wird unter dem Begriff der Krankheit subsumiert. Wird die Pflegeversicherung in die Krankenversicherung integriert, so ergeben sich daraus möglicherweise positive Effekte auf die derzeit bestehende Nahtstellenproblematik zwischen Gesundheit und Pflege (siehe Mühlberger et al., 2008, S. 3f). Zur Zeit existierende Probleme – wie z. B., dass bei fehlender Pflegeversorgung der Krankenhausaufenthalt verlängert wird oder auch voreilige Einweisungen in Pflegeheime aufgrund von kurzfristigen privaten Versorgungsproblemen – würden sich zwar durch ein die Pflege einbeziehendes Gesundheitssystem nicht gänzlich verhindern lassen, aber vermutlich reduziert werden. Dabei würden allerdings die Probleme der Finanzierung des Gesundheitswesens automatisch in das Pflegesystem inkorporiert werden und vermutlich bereits bestehende strittige Fragen der Zuständigkeiten und Verteilung der Ressourcen (zwischen Kranken- und Pflegeleistungen) verschärft werden. Eine bessere Zusammenarbeit zwischen dem Kranken- und Pflegesystem wäre jedenfalls sinnvoll, um die Nahtstellenproblematik zu reduzieren.

Beide Versicherungsvarianten – also die Gründung einer eigenständigen Pflegeversicherung bzw. die Integration der Pflegesicherung in die Krankenversicherung – würden die Kosten des Faktors Arbeit – aufgrund der derzeitigen Beitragsgrundlage – erhöhen und hätten sowohl verteilungspolitisch als auch makroökonomisch nachteilige Effekte (siehe Diskussion weiter unten). Aufgrund der geringen Aufkommenselastizität der lohn- und gehaltsbasierten Beiträge würden angesichts des steigenden Finanzbedarfs der Pflege weitere Beitragserhöhungen langfristig kaum zu vermeiden sein. Die Entscheidung für eine Versicherungslösung könnte aber auch dazu genutzt werden, die gesamte Beitragsfinanzierung der Sozialversicherung neu zu gestalten. Auch hierfür besteht wieder die Möglichkeit, lediglich den Pflegebeitrag selbst oder auch die Beiträge zur Krankenversicherung umzugestalten. Die verschiedenen Ausgestaltungsvarianten der Beitragsfinanzierung inklusive eines möglichen Prämienmodells sowie deren jeweilige Vor- und Nachteile werden im Kapitel 4.3 behandelt.

Ein wesentliches Prinzip von Versicherungen ist, dass durch die Zahlung von Beiträgen Ansprüche auf Gegenleistungen erworben werden. Ein oft diskutiertes Problem von Sozialversicherungen ist die Bestimmung der Bemessungsgrundlage der Beiträge und somit des Kreises der Versicherten. In Österreich werden die Sozialversicherungsbeiträge auf Basis der Lohn- und Gehaltssumme bezahlt. Dies bedeutet, dass alle unselbständig und selbständig Erwerbstätigen ab einer gewissen Einkommenshöhe (oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze) sowie deren mitversicherten Familienangehörigen versichert sind. Wird die Bemessungsgrundlage der Beiträge erweitert und andere Einkommensarten wie beispielsweise Miet-, Pacht-, Zins- und Vermögenseinkommen mit einberechnet, so vergrößert sich in der Regel auch der Kreis der Anspruchsberechtigten. In Zeiten unsteter Erwerbs- und Familienbiografien, die einen ausrei-

chenden Versicherungsschutz für Teile der Bevölkerung oft schwierig machen, könnte durch eine Ausweitung der Bemessungsgrundlage eine soziale Absicherung sowohl im Fall der Pflegebedürftigkeit als auch gegebenenfalls für andere Risiken erleichtert werden.

Das Pflegegeld ist als universelle Leistung ausgestaltet, sodass alle Pflegebedürftigen in Abhängigkeit von Schwere und Umfang des Pflegebedarfs Anspruch darauf haben. Wird der Anspruch auf Pflegegeld nach derzeitiger Regelung aufrechterhalten, obwohl die Beiträge nur von einem Teil der Bevölkerung aufgebracht würden, käme es zu einer stärkeren Umverteilung zwischen diesen beiden Gruppen. Eine Umgestaltung der Bemessungsgrundlage müsste also auch aus verteilungspolitischer Sicht bewertet werden. Werden nicht nur das Pflegegeld, sondern auch Sachleistungen in die Versicherung – die einen rechtlichen Anspruch für die Versicherten begründet – mit aufgenommen, stünde eine umfassende soziale Absicherung des Pflegerisikos höheren Sozialversicherungsausgaben gegenüber.

3.2.2 Kapitaldeckungs- versus Umlageverfahren

Staatliche Sozialversicherungen oder Fonds können entweder durch ein Kapitaldeckungs- oder ein Umlageverfahren organisiert werden. Staatliche Sozialversicherungen in Europa basieren überwiegend auf dem Umlageverfahren. Der Familienlastenausgleichsfonds sowie der Gesundheitsfonds sind beide umlagefinanziert. Fonds könnten aber auch zur Gänze oder zu einem Teil kapitalgedeckt sein. Im Folgenden wird ein kurzer Überblick der Vor- und Nachteile beider Verfahren gegeben, wobei im Speziellen auf die Kriterien der Umstellungsproblematik, Demographie, Renditenentwicklung und des Kapitalmarktrisikos sowie auf die makroökonomischen Effekte eingegangen wird (Barr, 2003).

Beim Umlageverfahren, das in Österreich bei allen vier Zweigen der Sozialversicherung (Kranken-, Unfall-, Arbeitslosen- und Pensionsversicherung) angewendet wird, werden die laufenden Einzahlungen der Versicherten an die LeistungsbezieherInnen ausbezahlt (bzw. "umgelegt"). Der Volkswirtschaft wird kein Konsum entzogen, er wird lediglich von einer Bevölkerungsgruppe zu einer anderen transferiert. Im Kapitaldeckungsverfahren wird hingegen für jede/n Versicherte/n ein Kapitalstock gebildet und für die zukünftigen Leistungen angespart, d. h. jede Generation zahlt ihre Leistungen selbst.

Umstellungsproblematik

Bei Einführung einer kapitalgedeckten Versicherung wäre die erste Generation doppelt belastet, da sie einerseits für sich selbst den eigenen Kapitalstock ansparen muss und zugleich sind die Mittel (also Steuern) für jene Personen, die bereits jetzt pflegebedürftig sind, aufzubringen. Durch einen langen Übergangszeitraum könnten die Belastungen gering gehalten und auf mehrere Kohorten aufgeteilt werden. Bei einer sofortigen Umstellung müssten die Defizite aus Steuern oder eventuellen Vermögensveräußerungen finanziert werden. Im Fall des Umlageverfahrens wäre hingegen die erste Generation der Pflegebedürftigen im Vorteil. Sie würde Leistungen aus dem Umlageverfahren beziehen, ohne davor Beiträge einbezahlt zu

haben. Die Leistungen für jene Generation, die als erste Beiträge in die Versicherung einspeist, würden dann von der nächsten Generation finanziert werden.

Demographische Probleme

Sowohl das Kapitaldeckungsverfahren als auch das Umlageverfahren – bzw. deren Finanzierbarkeit und Renditeaussichten – müssen im Kontext der demographischen Veränderungen beleuchtet werden. Für das Umlageverfahren stellt sich die Problematik folgendermaßen dar: Ein geringer werdender Anteil der jüngeren Generation muss die Leistungen (Pflegeleistungen, Pensionen) für eine größer werdende ältere Generation aufbringen. Durch diese demographischen Verschiebungen müssten entweder die Beiträge erhöht oder die Leistungen gekürzt werden. Das Verhältnis von Personen im erwerbsfähigen Alter zu Pflegebedürftigen bzw. PensionsbezieherInnen ist allerdings nicht die einzige Bestimmungsgröße für die Finanzierbarkeit des Umlageverfahrens. Zu den weiteren Einflussfaktoren zählen:

- das Wirtschaftswachstum, also die Erwartungen darüber, wie sich das BIP in den nächsten Jahren entwickeln wird,
- die Erwerbsquoten und damit die Anzahl der BeitragszahlerInnen und weiters
- die Reallohnentwicklung bzw. die Produktivitätsentwicklung des privaten Sektors (die ihrerseits Einfluss auf die Lohnentwicklung hat).

Bei günstiger Entwicklung dieser Einflussgrößen kann die demographisch bedingte Belastung des Umlageverfahrens wesentlich gemildert und die Finanzierbarkeit der Leistungen aufrechterhalten werden. Die Verbreiterung der Beitragsgrundlage auf weitere Einkommensarten (Miet-, Zins- und andere vermögensbasierende Einkünfte) würde ebenfalls dazu beitragen, ein umlagefinanziertes Sozialversicherungssystem abzusichern.

Das Kapitaldeckungsverfahren ist ebenfalls von demographischen Veränderungen beeinflusst bzw. von der Relation zwischen Sparern (die jüngere Generation) und Entsparern (die ältere Generation) abhängig. Während der Aufbauphase des Kapitalstocks würden sich demographische Verschiebungen noch kaum bemerkbar machen. Die VersicherungsnehmerInnen fragen Anlagemöglichkeiten am Kapitalmarkt in Form von Anleihen und Wertpapieren nach. Durch die erhöhte Nachfrage ist mit steigenden Preisen und Renditen zu rechnen. Diese Situation kehrt sich jedoch um, wenn die erste Generation der Versicherten bzw. ein geburtenstarker Jahrgang ihre (Pflege-)Leistungen in Anspruch nimmt und den angesparten Kapitalstock verwerten (entsparen) möchte. Der geburtenstarken Generation der "Babyboomer" steht dann eine zahlenmäßig geringere Generation und daher auch weniger potentielle AnlegerInnen gegenüber. Aufgrund des in Folge steigenden Angebots am Kapitalmarkt und der niedrigeren Nachfrage würden die Renditen und damit die Versicherungserlöse sinken. Eine mögliche Lösung wäre, Anlagemöglichkeiten nicht nur am heimischen, sondern auch am internationalen Kapitalmarkt zu suchen – vor allem in Ländern mit einer günstigeren

Altersstruktur. Untersuchungen der OECD zeigen aber, dass sich die Altersstrukturen im OECD-Raum kaum unterscheiden (Tichy, 2004).

Renditenhöhe

Die mögliche Renditen- bzw. Leistungshöhe ist unter anderem wiederum von demographischen Verschiebungen, aber noch wesentlicher, von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig. Das Kapitaldeckungsverfahren ist nur dann ertragreicher, wenn die Kapitalrenditen stärker wachsen als die Lohnsumme, aus der das Umlageverfahren gespeist wird.

Das Kapitaldeckungsverfahren ist immer mit dem Risiko von möglichen Fehlspekulationen, Kursverlusten oder Finanzmarktkrisen verbunden, die zu einer Entwertung der Versicherungserlöse führen können. Die Ertragserlöse von Kapitalanlagen bestimmen sich auch durch das mit ihnen verbundene Risiko – je niedriger das Risiko, desto geringer die zu erwartende Rendite und vice versa. Im Regelfall wird zur Finanzierung sozialer Risiken eine relativ sichere Anlageform mit vergleichsweise geringen Renditen gewählt, um die damit zu finanzierenden Leistungsansprüche nicht zu riskieren. Im Vergleich dazu ist das Umlageverfahren hauptsächlich mit kalkulierbaren Risiken (der Altersstruktur einer Gesellschaft) und der wirtschaftlichen Entwicklung einer Volkswirtschaft verbunden, aber weniger direkt mit Finanzmarktrisiken. Staatliche wie auch private Versicherungen sind mit Verwaltungskosten verbunden. Ob diese Kosten bei privaten oder staatlichen Versicherungen höher sind, ist umstritten. Die Effizienzreize sind im privaten Sektor eventuell größer, zugleich haben aber private Versicherungen zusätzlich zu den reinen Verwaltungskosten beispielsweise auch Marketingkosten zu tragen.

Makroökonomische Effekte

Kapitaldeckungs- und Umlageverfahren haben unterschiedliche Wirkungen auf makroökonomische Größen wie die Konsum-, Spar- oder Investitionsquote und darüber hinaus auch Einfluss auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung. Beim Umlageverfahren werden aus den laufenden Einzahlungen der Versicherten die Leistungsansprüche der Versicherten bezahlt. Im Fall der Pflegeversicherung würde, wenn sowohl Sach- als auch Geldleistungen durch sie finanziert werden sollen, ein Teil der Beiträge in Form von Pflegegeld als zusätzliches Einkommen an die Pflegebedürftigen fließen und ein anderer Teil zur Finanzierung der Sachleistungen, die wiederum zu einem großen Teil aus Löhnen und Gehältern des Pflegepersonals bestehen, verwendet werden. Dies bedeutet, dass einem Teil der Bevölkerung Einkommen entzogen wird, einem anderen Teil der Bevölkerung jedoch Einkommen zufließt. Das Umlageverfahren stärkt die Nachfrage, hat einen positiven Effekt auf die Konsumquote²⁾ und setzt dadurch wachstumsfördernde Impulse. Vom Kapitaldeckungsverfahren gehen andere makroökonomische Effekte aus. Es beruht darauf, dass für zukünftige Leistungen angespart

²⁾ Diese von Martin Feldstein (1974) vertretene These ist empirisch umstritten und konnte für Österreich nicht bestätigt werden (Busch – Wüger, 1981, Holzmann, 1981).

wird. Die einbezahlten Beträge werden in Form von Aktien und festverzinslichen Wertpapieren auf dem Kapitalmarkt angelegt. Diese Finanzierungsvariante fördert den Anstieg der gesamtgesellschaftlichen Sparquote und erhöht damit das am Kapitalmarkt verfügbare Finanzvolumen. Ob dieses von Unternehmen angenommen und in Investitionen umgesetzt wird, ist von den Gewinnerwartungen der Unternehmen sowie deren Kapazitätsauslastung und Absatzaussichten abhängig. Diese bestimmen sich unter anderem über die Konsumquote, die durch das Kapitaldeckungsverfahren aber eher gedämpft wird. In Ländern mit einer niedrigen Sparquote können von einer über das Kapitaldeckungsverfahren induzierten Erhöhung der Sparquote (Zwangssparen) wirtschaftlich fördernde Effekte ausgehen. Die Investitionen würden insbesondere dann angeregt, wenn es Engpässe an Finanzierungsmitteln gäbe (Guger, 2003).

3.3 Fonds und Mischformen

Ein Fonds ist primär dadurch charakterisiert, dass verschiedene Finanzströme zur Finanzierung eines Zwecks zusammengeführt werden. Die Ausgestaltung eines Fonds lässt zahlreiche Möglichkeiten offen: Er kann als Teil des Bundesbudgets konzipiert sein und somit keiner eigenständigen Verwaltung unterliegen (wie beispielsweise der Familienlastenausgleichsfonds) oder auch mit einer eigenständigen Rechtspersönlichkeit ausgestaltet werden (wie die Gesundheitsfonds). Durch die Bündelung der Finanzströme in einem Fonds erhöht sich die Transparenz der Finanzierung. Dies wäre jedenfalls ein Vorteil zur jetzigen Situation der Pflegefinanzierung, in der sich durch die Mischfinanzierung im Bereich der Sachleistungen von Bund, Ländern und Gemeinden nur schwer feststellen lässt, welche Körperschaft zur Finanzierung welcher Leistungen und in welchem Umfang beiträgt.

Fonds sind im Prinzip eine spezielle Ausgestaltungsform zweckgebundener Mittel zur Finanzierung bestimmter Aufgaben. Durch die Finanzbündelung kommt den spezifischen Aufgabebereichen meist eine erhöhte öffentliche Aufmerksamkeit und größeres politisches Gewicht zu. Die Dotierung von Fonds kann sowohl über Steuern, über Beiträge sowie durch die Einbringung von Vermögen oder einer Mischung von allen dreien erfolgen. Die mit einem Fonds einhergehenden Vor- und Nachteile decken sich in weiten Bereichen mit jenen der Zweckbindung von Steuern. Eine Zweckbindung kann zu Über- oder Unterversorgung und damit zu Ineffizienzen führen, da der Mittelumfang des Fonds vom Abgabenaufkommen abhängt und nicht direkt an den benötigten Finanzbedarf geknüpft ist. Die Vorteile einer Zweckbindung liegen zum einen darin, dass mit einem geringeren Steuerwiderstand zu rechnen ist und zum anderen stellt sie einen gewissen "Schutz" vor Ausgabenkürzungen dar. Im Gegensatz zur Zweckbindung einzelner Steuern kann ein Fonds allerdings aus verschiedenen Quellen gespeist und damit die jeweiligen Vorteile der unterschiedlichen Einnahmearten (direkte, indirekte oder vermögensbezogene Steuern und Beiträge) hinsichtlich deren Ergiebigkeit, Volatilität, Verteilungswirkung sowie weiterer makroökonomischer Effekte optimiert werden (vergleiche hierzu Kapitel 4.4).

Der Familienlastenausgleichsfonds (FLAF) wird oft als Beispiel für einen möglichen Pflegefonds herangezogen. Durch den FLAF wird ein horizontaler Ausgleich zwischen kinderlosen Personen und jenen mit Kindern geschaffen. Im Fall eines Pflegefonds käme es analog zu einem Ausgleich zwischen Pflegebedürftigen und Nicht-Pflegebedürftigen. Die Finanzierung des FLAF erfolgt zum Großteil über den Dienstgeberanteil (4,5%) zum FLAF (3,5 Mrd. €, 2005), also einer Abgabe auf die Bruttolohnsumme und über staatliche Zuschüsse (665 Mio. €, 2005)³⁾ (BMSK, 2008). Durch den FLAF werden im Wesentlichen die Familienbeihilfe und das Kinderbetreuungsgeld finanziert. Folglich ist der Kreis der potentiellen LeistungsbezieherInnen größer als jener der BeitragszahlerInnen – es erfolgt also eine Umverteilung von ArbeitnehmerInnen zu den übrigen Gruppen der Gesellschaft. Pflegebedürftigkeit ist ein Risiko, das alle treffen kann, insofern ist es aus verteilungspolitischen Überlegungen gerechtfertigt, dass auch die Finanzierung ausgewogen erfolgt und nicht, dass – wie im Fall des FLAF – von einer Bevölkerungsgruppe zu einer anderen umverteilt wird (Korpi – Palme, 1998).

Die Geschichte des FLAF zeigt, dass in Zeiten, in denen Überschüsse erwirtschaftet wurden, Teile davon zur Abdeckung anderer Defizite herangezogen (Zuschüsse zur Pensionsversicherung) oder Leistungen weiter ausgebaut wurden (Kinderbetreuungsgeld). Umgekehrt wurden und werden etwaige Defizite durch Bundeszuschüsse abgedeckt. Das Finanzvolumen des FLAF ergibt sich durch die Einnahmen, diese bestimmen allerdings nicht die Ausgaben, da Kindergeld und Familienbeihilfe universelle Leistungen sind, auf die ein rechtlicher Anspruch besteht und die unabhängig von der Einkommenshöhe gewährt werden. Der benötigte Finanzbedarf ist somit von demographischen Entwicklungen – der Anzahl der geborenen Kinder – abhängig. Eine vergleichbare Situation ergäbe sich für ein fondsfinanziertes Pflegegeld. Unter der Annahme von gleich bleibenden Leistungen bestimmt sich das Ausgabenvolumen durch die Zahl der AntragstellerInnen und ist damit ebenfalls von demographischen und gesundheitlichen Entwicklungen geprägt. Die zuvor angesprochenen Nachteile einer möglichen Über- oder Unterfinanzierung von zweckgebundenen Steuern respektive Fonds relativieren sich durch die gängige Praxis der Umwidmung von Überschüssen und der budgetären Abdeckung von Defiziten. Der Leistungsumfang wie auch die Leistungshöhe bleiben letztlich von der politischen Willensbildung abhängig und sind nicht primär durch deren Ausgestaltung in Form eines Fonds vorherbestimmt.

Der Familienlastenausgleichsfonds und die Gesundheitsfonds sind umlagefinanziert. Fonds bieten sich aber auch – wie Versicherungen – für kapitalgedeckte Finanzierungsformen als Instrument an. Die Phase der Doppelbelastung – Kapitalbildung (Ansparen) und gleichzeitige Finanzierung der aktuell Pflegebedürftigen (Kapitel 3.2.2) – könnte dabei durch Einbringung von Vermögen in den Fonds vermieden werden. Allerdings dürften nur die Erträge aus dem eingebrachten Vermögen zur Pflegefinanzierung herangezogen werden, um eine nachhaltige, kapitalgedeckte Lösung zu erzielen. Ob damit ein wesentlicher Anteil des Finanzierungs-

³⁾ Die Beiträge der Selbständigen und der Bauern sind mit 6,3 Mio. € vergleichsweise gering (BMSK, 2008).

bedarfs aufgebracht werden kann, hängt vom Umfang der realisierbaren Vermögenswerte ab. Vor allem für eine Mischfinanzierung aus Beiträgen, Steuermitteln und Erträgen aus Fondsvermögen würde sich eine solche Lösung anbieten.

Die Entscheidung darüber, wie die Ausgestaltung der Pflegeleistungen sein soll – universell oder bedarfsorientiert, gedeckelt oder bedarfsdeckend –, stellt sich unabhängig von der Entscheidung darüber, ob über einen Fonds finanziert werden soll oder nicht. Leistungen können sowohl universell – wie im FLAF – als auch als bedarfsorientierte ohne Rechtsanspruch – wie im Fall des Härteausgleichsfonds – ausgestaltet sein. Die Frage nach den Zugangsbestimmungen von Pflegeleistungen sowie deren Art und Umfang stellt sich folglich unabhängig von der Finanzierung über einen Fonds.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Einführung eines Pflegefonds viele Ausgestaltungsmöglichkeiten sowohl in Bezug auf die Finanzierungsart (Steuern, Beiträge oder eine Mischfinanzierung mit Einbringung von Vermögen) als auch hinsichtlich der Art der Anspruchsberechtigungen für die Pflegeleistungen (universelle oder bedarfsorientierte Leistungen) offen lässt. Darin liegt sicherlich einer der Vorteile dieser organisatorischen Ausgestaltungsvariante. Allerdings können viele dieser Vorteile auch ohne die Errichtung eines Fonds genutzt werden. Werden nicht nur das Pflegegeld, sondern auch alle Sachleistungen über einen Fonds organisiert, so würde sich die Transparenz der Finanzierungsleistungen wesentlich erhöhen. Zu diesem Zweck könnte ein Bundespflegefonds und/oder – in Anlehnung an die Gesundheitsfonds – neun Landespflegefonds errichtet werden. Durch die Ausgestaltung der Pflegesicherung in Form eines Pflegefonds wird die Notwendigkeit dieser sozialen Absicherung sicht- und für die Öffentlichkeit wahrnehmbarer.

4. Alternative Finanzierungsformen der Pflegevorsorge

4.1 Allgemeines

Die Finanzierung der Pflegeleistungen wird aufgrund der zunehmenden Alterung der Gesellschaft besonders gefordert, was eine Analyse der möglichen Finanzierungsquellen auch im Hinblick auf deren langfristige Ergiebigkeit notwendig macht. Diese Studie konzentriert sich auf die Erschließung von Finanzierungsspielräumen auf der Einnahmenseite. Daneben können Finanzierungsspielräume auch auf der Ausgabenseite durch die Realisierung von Effizienz- und Kostendämpfungspotentialen gewonnen werden. Zum Umfang dieser möglichen Effizienzgewinne gibt es allerdings keine Untersuchungen. Bestrebungen in diese Richtung sind keinesfalls zu vernachlässigen, im Fall der Langzeitpflege ist allerdings davon auszugehen, dass der prognostizierte zusätzliche Finanzbedarf bestehende Einsparpotentiale übersteigt.

In diesem Abschnitt der Studie folgt eine Darstellung unterschiedlicher öffentlicher Finanzierungskonzepte. Zur Problematik der öffentlichen versus der privaten Finanzierung sei auf das Kapitel 2 hingewiesen. Im Schlusskapitel wird auf diese Unterscheidung nochmals im Spezial-

len aus verteilungspolitischer Sicht eingegangen. Es ist allerdings wichtig zu berücksichtigen, dass Entscheidungen über Art und Umfang der öffentlichen Finanzierung Rückwirkungen auf die private Finanzierung – sowohl auf die direkte als auch die indirekte – und damit auf die Verteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit und somit nicht zuletzt auch auf die gesamte Arbeitsbelastung von Frauen haben.

Am Beginn dieses Kapitels steht eine allgemeine Erörterung verschiedener Vor- und Nachteile der Steuer- bzw. der Beitragsfinanzierung der langfristigen Pflegevorsorge ausgehend vom Status Quo in Österreich. Es folgt eine differenzierte Betrachtung einzelner Steuerarten sowie der Möglichkeiten zur Umgestaltung der Beitragsfinanzierung. Das Schlusskapitel der Studie behandelt die unterschiedlichen Finanzierungsarten zusammenfassend aus verteilungspolitischer Sicht.

4.2 Steuer- versus Beitragsfinanzierung

Im Folgenden werden die Vor- und Nachteile von steuer- versus beitragsfinanzierten Systemen anhand mehrerer Bewertungskriterien untersucht: (1) Die Verteilungswirkung, (2) die langfristige Ergiebigkeit der Einnahmequelle sowie (3) die damit im Zusammenhang stehende Aufkommenselastizität. Weiters wird kurz auf mögliche Wachstums- und Beschäftigungswirkungen sowie auf die gesellschaftliche Akzeptanz gegenüber den einzelnen Finanzierungsformen eingegangen. Die Vor- bzw. Nachteile von Zweckbindungen sowie die Frage der Rechtssicherheit für die LeistungsempfängerInnen stellen ebenfalls relevante Kriterien dar.

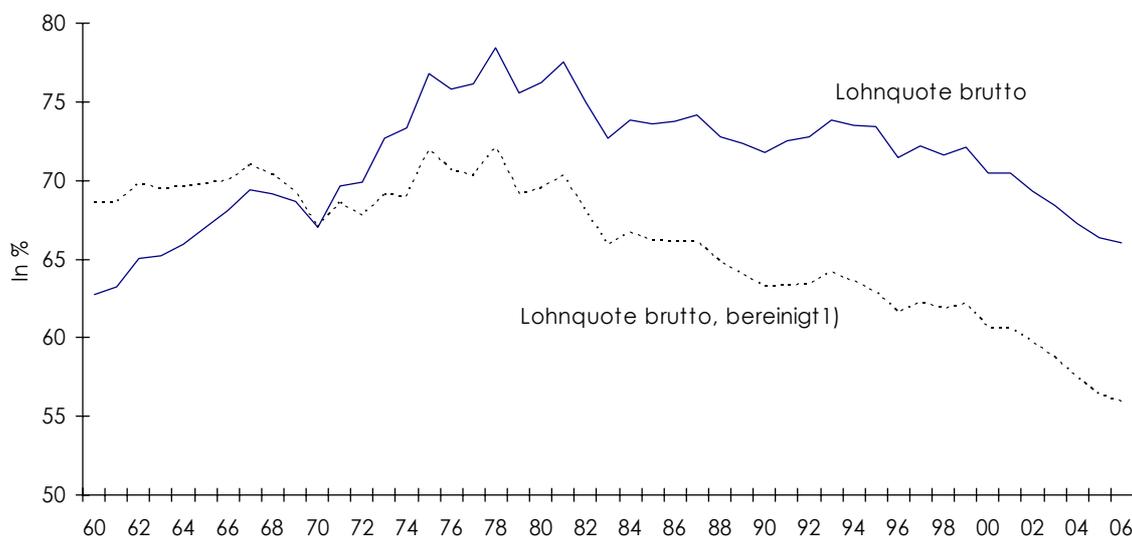
Nachhaltige Finanzierung und langfristige Ergiebigkeit

Die langfristige Ergiebigkeit stellt sich für Beiträge und Steuern unterschiedlich dar. Die Sozialversicherungsbeiträge werden in Österreich (wie auch in Deutschland) auf Basis von Erwerbseinkommen erhoben: Unselbständige zahlen Beiträge auf Basis ihrer Bruttolöhne und -gehälter, Selbständige auf Basis ihres steuerbaren Gewinns. Strukturelle Verschiebungen sowohl der funktionellen als auch der personellen Einkommensverteilung führen allerdings zu einer zunehmenden Aushöhlung der Beitragsgrundlage.

Die Lohnquote – sowohl die bereinigte als auch die unbereinigte – sinkt, wenn auch leichten Schwankungen unterworfen, seit Ende der 1970er Jahre kontinuierlich und seit Ende der neunziger Jahre stark. Im selben Zeitraum kam es folglich zu einer absoluten wie auch relativen Zunahme der Gewinn- und Vermögenseinkommen, wobei insbesondere die Vermögenseinkommen aus Vermietung und Verpachtung sowie die Kapitalerträge anstiegen. Diese Einkommensarten bilden in Österreich jedoch keine Beitragsgrundlage zur Sozialversicherung. Die Folge daraus ist, dass ein immer kleiner werdender Anteil des Volkseinkommens als Beitragsgrundlage für die Sozialversicherung herangezogen wird. Die Veränderungen der personellen Einkommensverteilung bzw. die zunehmend ungleiche Verteilung der Lohneinkommen (Guger – Marterbauer, 2007) führen ebenfalls zu einer Erosion der Beitragsgrundlage, da Ein-

kommen über der Höchstbeitragsgrundlage sowie Einkommen unterhalb der Geringfügigkeitsgrenze nicht beitragspflichtig sind. Weiters bietet eine hohe Differenz zwischen vom Unternehmen gezahlten Bruttoentgelt und dem ausbezahlten Nettoentgelt der ArbeitnehmerInnen (Steuerkeil) sowohl einen Anreiz zur Beitragshinterziehung als auch zur Schwarzarbeit. Beides wirkt sich ebenfalls negativ auf das Beitragsaufkommen aus. Die genannten Faktoren stellen eine langfristig anhaltende Ergiebigkeit des Beitragsaufkommens im Rahmen der derzeitigen Ausgestaltung der Sozialversicherungsbeiträge in Frage. Die Einbeziehung der Pflegeversicherung in die Sozialversicherung und daraus resultierende Beitragserhöhungen würden derartige nachteilige Effekte weiter verstärken.

Abbildung 1: Lohnquote, Arbeitnehmerentgelte in % des Volkseinkommens



Q: Statistik Austria, WIFO. – ¹⁾ Bereinigt um die Veränderung des Anteils der unselbständig Beschäftigten an den Erwerbstätigen gegenüber dem Basisjahr 1970.

Abgesehen von einer Umgestaltung der Beitragsfinanzierung (siehe Kapitel 4.3), haben folgende Faktoren eine positive Wirkung auf die Sicherung der Beitragsgrundlage: eine zunehmende Erwerbsbeteiligung (2007: 70,6%), steigende Frauenerwerbsquoten (2007: 63,8%) sowie eine gleichmäßigere Einkommensverteilung. Steigende Bruttogehälter stärken ebenfalls die Finanzierungsbasis der Sozialversicherung.

Eine Steuerfinanzierung bietet im Vergleich – zumindest in der derzeitigen Ausgestaltung – den Vorteil, dass hinsichtlich der zur Verfügung stehenden steuerlichen Bemessungsgrundlagen (Steuergegenstände) wesentlich mehr Gestaltungsspielraum vorhanden ist und daher

die Nachteile einer erwerbszentrierten Beitragsfinanzierung vermieden werden können. Zwischen den verschiedenen Steuern bestehen allerdings Unterschiede hinsichtlich ihrer Aufkommenselastizität, sodass nicht jede Steuerart im gleichen Maße dazu geeignet ist, eine langfristige Ergiebigkeit der Finanzierung zu garantieren (siehe Kapitel 4.4).

Verteilungswirkung

Die Verteilungswirkung staatlicher Abgaben ist zum einen aus der Perspektive sozialer Gerechtigkeitsvorstellungen relevant, zum anderen hat sie aber auch Rückwirkungen auf die Nachhaltigkeit möglicher Finanzierungsbasen und in Folge auf die Stabilität der verschiedenen Finanzierungsalternativen. Die personelle Verteilungswirkung von Abgaben ist einerseits von der Tarifgestaltung und andererseits von der Ausgestaltung der Bemessungsgrundlage (Höchstbemessungsgrundlagen, Freigrenzen, Absetz- und Freibeträge) abhängig. Die Sozialversicherungsbeiträge in Österreich haben aufgrund der proportionalen Tarifgestaltung und vor allem im Zusammenhang mit der Höchstbeitragsgrundlage eine regressive Verteilungswirkung: Obere Einkommensgruppen zahlen gemessen an ihrem Einkommen relativ weniger Sozialversicherungsbeiträge als untere Einkommensgruppen. Neben den Beitragszahlungen zur Sozialversicherung kommt vor allem den Verbrauchssteuern eine regressive Wirkung zu, durch die untere Einkommensgruppen ebenfalls stärker belastet werden als obere Einkommensgruppen. Beispielsweise zahlt das untere Einkommensdrittel 18% seines Einkommens für die Mehrwertsteuer – die aufkommensstärkste unter den Verbrauchssteuern –, das obere Einkommensdrittel hingegen nur rund 13% (*Guger – Marterbauer, 2007*).

Eine umverteilende Wirkung zugunsten der unteren Einkommensgruppen findet hingegen durch die progressiv ausgestaltete Lohn- und Einkommensteuer statt, da BezieherInnen höherer Einkommen anteilmäßig stärker belastet werden. Das Aufkommen der Sozialversicherungsbeiträge ist allerdings doppelt so hoch wie jenes der Einkommensteuer. Insgesamt beläuft sich der Anteil der regressiv wirkenden Verbrauchssteuern (28,4%) und der Sozialbeiträge (34,5%) auf knappe 63% des gesamten Abgabenaufkommens (*OECD, 2007*). In Summe geht vom österreichischen Abgabensystem keine umverteilende Wirkung aus. Eine beitragsbasierte Finanzierung der Pflegevorsorge würde, unter Beibehaltung der derzeitigen Ausgestaltung, den regressiven Charakter des Abgabensystems weiter verstärken.

Wie bereits erwähnt, sinken die Lohneinkommen anteilmäßig am Volkseinkommen und die Gewinn- und insbesondere die Vermögenseinkommen gewinnen an relativer Bedeutung. Die Koppelung der Beiträge an Erwerbseinkommen wird der individuellen Leistungsfähigkeit immer weniger gerecht. Aus der Perspektive der personellen Einkommensverteilung könnte also argumentiert werden, dass eine stärkere Einbeziehung der anteilmäßig wichtiger werdenden Einkommensarten gerecht erscheint, zumal Vermögenseinkommen wesentlich ungleicher als Erwerbseinkommen verteilt sind. Welche Steuern im Detail diesen verteilungstheoretischen Überlegungen entsprechen, wird im Kapitel 4.4 erörtert.

Beitragssatzerhöhungen bzw. -senkungen und die Verteilung zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen haben Auswirkung auf die funktionelle Verteilungswirkung. Eine einseitige Beitragserhöhung auf Seiten der ArbeitgeberInnen entspricht einer impliziten Lohnerhöhung und damit einer Verteilung zugunsten der Erwerbseinkommen (Erhöhung der Lohnquote), da mit den Beiträgen Leistungen der Erwerbstätigen finanziert werden. Umgekehrt entspricht eine entsprechende Beitragssenkung einer impliziten Lohnkürzung, die eine Verteilungswirkung zugunsten der Gewinn- und Vermögenseinkommen bedeuten würde (Senkung der Lohnquote). Die langfristigen Inzidenzwirkungen sind nicht eindeutig, sie hängen unter anderem von der Knappheitssituation am Arbeitsmarkt ab und können je nach Qualifikationsniveau unterschiedlich sein.

Wirkung auf Wachstum und Beschäftigung

Brutto- bzw. Nettolöhne und -gehälter sind wesentliche, wenn auch nicht die einzigen, Determinanten von Arbeitsangebot und -nachfrage. In Österreich ist die Belastung des Faktors Arbeit aufgrund der zu leistenden Sozialversicherungsbeiträge und der in Summe hohen Lohnnebenkosten sowie durch weitere lohnsummenbezogene Steuern im internationalen Vergleich relativ hoch (siehe Kapitel 4.4). In der Regel wird davon ausgegangen, dass hohe Arbeitskosten bzw. ein hoher Steuerkeil negative Auswirkungen auf das Arbeitsangebot und die Arbeitsnachfrage haben und sich in Folge auch hemmend auf das Wirtschaftswachstum auswirken (Daveri – Tabellini, 2000). Bei einer Pflegefinanzierung über Beiträge ist davon auszugehen, dass sich diese makroökonomisch nachteiligen Wirkungen verstärken, da eine paritätische Erhöhung der Sozialbeiträge – also eine Anhebung der ArbeitgeberInnen- wie auch der ArbeitnehmerInnenbeiträge – sich unmittelbar auf die Arbeitskosten auswirkt.

Ein wesentlicher Vorteil der Finanzierung über Steuern besteht demgegenüber darin, dass zusätzliche Belastungen des Faktors Arbeit vermieden werden können, wobei auch hierbei die Wahl des Steuergegenstandes wesentlichen Einfluss auf mögliche Wirkungen bezüglich Verteilung, Wachstum und Beschäftigung hat. Höhere Lohn- und Einkommensteuern hätten ebenfalls negative Anreize auf das Arbeitsangebot, eine stärkere Belastung auf Vermögenserträge hätte dämpfende Effekte auf die Sparbereitschaft, aber belebende auf die Konsumneigung und somit auch positiven Einfluss auf die makroökonomische Entwicklung, solange dadurch das Vermögen nicht ins Ausland abgezogen wird. Steuern bieten zwar einen größeren Gestaltungsspielraum, ob deren Auswirkung auf Wachstum und Beschäftigung positiv oder negativ ist, lässt sich aber nicht allgemein bestimmen. Die von ihnen ausgehenden Impulse sind abhängig von Art, Umfang und konkreter Ausgestaltung (siehe Kapitel 4.4).

Steuerwiderstand und -akzeptanz

Inwieweit Abgaben bzw. deren Erhöhung auf gesellschaftliche Akzeptanz oder Ablehnung stoßen, hängt stark vom Vertrauen in die staatliche Auf- und Ausgabentätigkeit ab. Wenn breite Bevölkerungsschichten von staatlich bereitgestellter sozialer Sicherung profitieren, ist

die Ablehnung gegenüber Abgabenerhöhungen meist geringer (Korpi – Palme, 1998). Akzeptanz oder Ablehnung sind somit politisch beeinfluss- und wandelbar. Dennoch lassen sich einige generelle Aussagen über die unterschiedliche Akzeptanz von Steuern und Beiträgen treffen. Sozialbeiträge sind zweckgebunden und begründen für die Beitragszahlerin bzw. den Beitragszahler unmittelbar sozialrechtliche Ansprüche. Der Zusammenhang zwischen Beitragszahlung und Beitragsleistung sowie der daraus resultierende individuelle Nutzen sind direkt ersichtlich, folglich stoßen Beitragszahlungen und eventuelle Erhöhungen in der Regel auf höhere Akzeptanz als Steuern bzw. deren Erhöhungen. Bei Steuern wird davon ausgegangen, dass der mögliche Widerstand gegenüber direkten Steuern höher ist als bei indirekten, da der "Einkommensverlust" direkt merkbar ist. Die Wirkungsweise indirekter Steuern bzw. von Verbrauchssteuern ist unterschwelliger, da sich die Steuer für KonsumentInnen in einem höheren Preis, aber nicht in einer direkten höheren Steuerleistung bemerkbar macht (Fiskalillusion) (Zimmermann – Henke, 2001). Im Spezialfall von zweckgebundenen Steuern ist die Akzeptanz – in Abhängigkeit davon, wie viel Zustimmung der zu finanzierende Zweck findet – möglicherweise gleich ausgeprägt wie bei Beitragszahlungen.

Bei einem zu hohen Steuerwiderstand ist mit (legaler oder illegaler) Steuervermeidung zu rechnen, die sich wiederum negativ auf Aufkommen und nachhaltige Ergiebigkeit auswirkt.

Rechtlicher Anspruch und Rechtssicherheit

Ob ein rechtlicher Anspruch gegenüber staatlichen Leistungen besteht, ist abhängig von der Ausgestaltung der Sozialleistungen und nicht primär von der Finanzierungsart. Ein beitragsfinanziertes Versicherungsprinzip begründet allerdings in der Regel für die BeitragszahlerInnen immer einen rechtlichen Anspruch. Der gewährte Leistungsumfang kann entweder dem Äquivalenzprinzip entsprechen, d. h. die Leistungshöhe korreliert mit der gezahlten Beitragshöhe (Pensions- und Arbeitslosenversicherung), oder sie orientiert sich an dem benötigten Bedarf (Bedarfsorientierung), um eine umfassende Versorgung der Bevölkerung sicherzustellen (Krankenversicherung).

Leistungen, die aus allgemeinen Steuermitteln finanziert werden, können entweder als Fürsorgeleistung oder als Versorgungsleistungen ausgestaltet werden. Fürsorgeleistungen (unter diesen nimmt in Österreich die Sozialhilfe die bedeutendste Rolle ein) sind an eine Bedarfsprüfung gekoppelt, d. h. eine Gewährung erfolgt erst nach Überprüfung der jeweiligen Einkommens-, Vermögens- und meistens auch Familienverhältnisse. Im Gegensatz dazu werden universelle Leistungen (94% der Sozialleistungen in Österreich, auch das Pflegegeld) ohne Bedarfsprüfung (im Sinne von means-tested) und unabhängig vom Einkommen gewährt. Ein weiterer Vorteil universeller Leistungen liegt darin, dass sie weniger stigmatisierend als Fürsorgeleistungen wirken und mit geringerem Verwaltungsaufwand verbunden sind. Übersteigen jedoch die pflegebedingten Ausgaben einer pflegebedürftigen Person das Pflegegeld und reichen die privaten Mittel nicht aus, um den Bedarf zu decken, spielen die Sozialhilfe oder andere sozialpolitische Maßnahmen (wie z. B. der Härteausgleichsfonds für Pensionsbeziehe-

rInnen) in Österreich eine zusätzliche Rolle. Durch die Einführung des Pflegegeldes als universelle Leistung konnte die Rechtssicherheit erhöht und die Armutsgefährdung sowie der von Fürsorgeleistungen abhängige Personenkreis reduziert werden.

Zweckbindung

Beiträge sind in der Regel zweckgebundene Abgaben, die einen Anspruch auf Gegenleistung begründen. Steuern sind im Gegensatz dazu weder zweckgebunden (Nonaffektationsprinzip), noch begründen sie unmittelbar rechtliche Ansprüche. Im obigen Abschnitt wurde bereits angesprochen, dass aufgrund der Zweckbindung Beiträge bzw. Beitragserhöhungen auf einen geringeren Steuerwiderstand stoßen als Steuern bzw. Steuererhöhungen. Werden Steuern zweckgebunden, können sie hinsichtlich der Akzeptanz die ihnen entgegengebracht wird, Beiträgen gleichgestellt werden. Allerdings ist diese Zweckbindung auch mit Nachteilen verbunden – Unterfinanzierung bzw. Überfinanzierung sind mögliche Folgen. Diese möglichen Ineffizienzen beruhen darauf, dass die Ausgabenhöhe – zumindest vorerst – durch das Steueraufkommen bestimmt ist. Weiters stellen Zweckbindungen einen gewissen Schutz vor Ausgabenkürzungen dar. Nicht zuletzt aufgrund der Vorteile werden, wie ein internationaler Überblick zeigt, zweckgebundene Steuern auch zur Finanzierung sozialer Aufgaben herangezogen (Guger et al., 2008).

Übersicht 2: Wirkungsweise von Steuern und Beiträgen in Österreich

	Steuern	Sozialbeiträge
Personelle Verteilungswirkung	Je nach Tarif und in Abhängigkeit der weiteren Ausgestaltung (Freibeträge, Absetzbeträge): Direkte Steuern (progressiv) Indirekte Steuern (regressiv)	Trotz proportionalen Tarifes degressive Verteilungswirkung aufgrund der Höchstbeitragsgrundlage.
Langfristige Ergiebigkeit/ Aufkommenselastizität	Steuern bieten eine breite Bemessungsgrundlage und breiten Gestaltungsspielraum: verschiedene Steuerobjekte.	Beitragsgrundlage bilden in Österreich die Erwerbseinkommen. Erosion der Beitragsgrundlage aufgrund 1) der sinkenden Lohnquote und 2) der zunehmenden ungleichen Einkommensverteilung.
Wirkung auf Wachstum und Beschäftigung	Abhängig von Steuerart und Ausgestaltung. Es können sowohl positive als auch negative Effekte hervorgehen -> auf Wachstum und Beschäftigung. es lassen sich keine allgemeinen Aussagen treffen.	Bei hoher Belastung des Faktors Arbeit: Tendenziell eher negative Auswirkungen
Steuerwiderstand bzw. Akzeptanz	Da kein unmittelbarer Zusammenhang zwischen Steuerleistung und der finanzierten Leistung erkennbar ist -> eher höherer Widerstand als bei Beiträgen.	Aufgrund der Zweckbindung dürfte die Akzeptanz höher sein als bei Steuern.
Zweckbindung Rechtlicher Anspruch/ Rechtssicherheit	Gestaltbar Je nach Leistungsart: universelle: ja Fürsorgeleistungen: nein	Ja Ja: Beitragszahlungen begründen in der Regel einen rechtlichen Anspruch.

Q: WIFO.

4.3 Berechnungsvariationen der Beiträge

Weitgehend unabhängig von der organisatorischen Ausgestaltung der Pflegevorsorge – die im Kapitel 3 behandelt wurde – ergeben sich unterschiedliche Möglichkeiten ihrer Finanzierung. Dieses Kapitel widmet sich den Ausgestaltungsvarianten von Beiträgen, das daran anschließende den verschiedenen Möglichkeiten der Steuerfinanzierung.

Für den Fall, dass die Finanzierung der Pflegesicherung zur Gänze oder zu einem Teil über Beiträge finanziert werden soll, ergeben sich unterschiedliche Möglichkeiten, wie durch die Ausgestaltung der Beiträge zusätzliche Einnahmen gewonnen werden können. Am Beginn steht die Anhebung von Beiträgen im bestehenden System der Sozialversicherung, die als finanztechnisch einfachste Variante die wenigsten organisationstechnischen Änderungen bewirken würde. Am ehesten bieten sich für diese Variante eine eigene Pflegeversicherung nach dem Muster der Krankenversicherung, die Krankenversicherung selbst oder ein Beitrag in einen Pflegefonds an. Als zweite Variante folgt die Auseinandersetzung mit den verschiedenen Möglichkeiten, Einnahmensteigerungen in den traditionellen Beitragssystemen über Anhebung bzw. Abschaffung der Höchstbeitragsgrundlage zu gewinnen. Diese Maßnahme hätte progressive Verteilungseffekte, würde also hohe Einkommen zusätzlich belasten. Beide Varianten bewegen sich innerhalb des lohnbasierten Beitragssystems und brächten daher nur eine geringe Steigerung der Aufkommenselastizität mit sich. Die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage um weitere Einkunftsarten, als dritte Variante, hätte nicht nur Auswirkungen auf die Verteilung, sondern auch positive Effekte auf die Nachhaltigkeit der Finanzierungsbasis.

Im folgenden Abschnitt werden diese Varianten vorgestellt, deren unterschiedliche Beitragsaufkommen abgeschätzt und die Vor- und Nachteile sowie darüber hinaus deren ökonomische Wirkung dargelegt werden. Die Analyse erfolgt unabhängig davon, ob die Beiträge zur Finanzierung einer eigenständigen Pflegeversicherung im Rahmen der Sozialversicherung, als Teil der Krankenversicherung oder zur Dotierung eines Pflegefonds herangezogen werden sollen. Die Frage nach der organisatorischen Ausgestaltung der Pflegesicherung stellt sich losgelöst von den ökonomischen Implikationen der Beitragsgestaltung selbst und wurde deshalb im Kapitel 3 separat behandelt.

4.3.1 *Eigenständiger Pflegebeitrag oder Anhebung des Beitragssatzes zur Krankenversicherung auf der Grundlage der bestehenden Finanzierung der Sozialversicherung*

Die finanztechnisch einfachste Möglichkeit zusätzliche Mittel für die Pflegesicherung zu lukrieren, besteht in der bloßen Anhebung der Beitragssätze in einem bereits bestehenden Sozialversicherungszweig. Im Fall der Pflegefinanzierung käme der Krankenversicherungsbeitrag oder die Schaffung eines neuen Pflegebeitrags nach dem Muster der Krankenversicherung dafür in Betracht. Diese beiden Varianten werden hier gemeinsam behandelt, da sich in

Bezug auf das zusätzlich generierte Aufkommen, die Aufkommenselastizität und die ökonomischen Wirkungen keine Unterschiede ergeben.

Eine Anhebung des Beitragssatzes zur Krankenversicherung für alle krankenversicherten Personen in Österreich um 1 Prozentpunkt – bzw. die Einhebung eines Pflegebeitrags auf der Beitragsgrundlage der bestehenden Krankenversicherungen in der Höhe von 1% – brächte heuer (2008) ein jährliches Beitragsaufkommen von rund 1,4 Mrd. €. Umgekehrt: Um 1 Mrd. € an Finanzierungsvolumen aufzubringen, wäre auf Basis der bestehenden institutionellen Bedingungen der Krankenversicherungen in Österreich ein Beitragssatz von 0,7% bzw. eine Erhöhung der bestehenden KV-Beitragsätze um 0,7 Prozentpunkte notwendig.

Für die Berechnungen der Pflegevorsorge wird von drei Varianten ausgegangen. (1) Geld- und Sachleistungen, (2) nur Geldleistungen, (3) nur Sachleistungen werden über Beiträge finanziert. Die Berechnungen beziehen sich auf das Jahr 2010 auf den Datengrundlagen von *Mühlberger et al.* (2008, S. 34) (wobei das Mittelszenario als Basis dient) sowie den Finanzaufwandsprognosen des BMSK im Rahmen der zurzeit in Ausarbeitung befindlichen Novelle des Bundespflegegeldgesetzes für 2009 und 2010. Unter Berücksichtigung dieser Daten ergibt sich für das Jahr 2010 ein Gesamtaufwand von 4,23 Mrd. €, aufgeteilt in Sachleistungen (1,81 Mrd. €) und Geldleistungen (2,42 Mrd. €).

Um im Jahr 2010 ein Finanzierungsvolumen von 4,23 Mrd. € aufzubringen, wäre bei einem angenommenen Wachstum der Beitragsgrundlage in den nächsten beiden Jahren um 4,0% pro Jahr ein Beitragssatz von 2,79% anzusetzen. Würden nur Sachleistungen über Beiträge finanziert werden, ergibt sich ein Beitragssatz von 1,20% und im Falle der Geldleistungen ein Beitragssatz von 1,60%.

Diese verwaltungstechnisch einfachste Variante ist allerdings mit allen Problemen behaftet, die heute in der Finanzierung der Krankenversicherung diskutiert werden:

1. Die Aushöhlung der Beitragsgrundlage durch die schwache Entwicklung der beitragspflichtigen Erwerbseinkommen wird den Bedarfssteigerungen nicht gerecht. Daraus resultieren längerfristige Finanzierungsprobleme, solange die Lohnquote fällt und sich die niedrigen und mittleren Einkommen deutlich schwächer entwickeln als die Einkommen über der Höchstbeitragsgrundlage. Die Lohnquote fiel seit 1978 um mehr als 10 Prozentpunkte und die beitragspflichtigen Lohneinkommen stiegen zwischen 1995 und 2006 pro Beschäftigten um rund 26%, während die beitragsfreien Einkommen über der Höchstbeitragsgrundlage doppelt so stark zunahmen.
2. Die regressive Verteilungswirkung der Beitragsleistung aufgrund der Höchstbeitragsgrundlage belastet die niedrigen Lohneinkommen der Gering-Qualifizierten überproportional.
3. Die hohe Lohnnebenkostenbelastung verstärkt die Beschäftigungsprobleme der Gering-Qualifizierten.

4. Da die Sozialversicherungsbeiträge in der Einkommensteuer als Werbungskosten die Steuerbemessungsgrundlage verringern, sinkt die effektive Beitragslast mit steigendem Einkommen durch die Steuerprogression.

Trotzdem wurde in der Vergangenheit immer wieder auf Beitragserhöhungen zurückgegriffen, um Defizite abzudecken oder zusätzliche Finanzmittel für einen Leistungsausbau zur Verfügung zu haben, in Österreich beispielsweise bei der Einführung des Pflegegeldes und jüngst zur Verringerung der Krankenkassendefizite. Auch in Deutschland wurde im Zuge der Pflege-reform 2008 der Beitragssatz um 0,25 Prozentpunkte auf 1,95% erhöht mit dem Ziel, den steigenden Finanzbedarf bis zum Jahr 2014 zu sichern. Die erwarteten Mehreinnahmen belaufen sich auf 2,5 Mrd. € jährlich (*Bundesministerium für Gesundheit (D)*, 2008).

4.3.2 Neugestaltung einer beitragsfinanzierten Pflegevorsorge

Eine Neugestaltung der Beitragsfinanzierung für die Pflegevorsorge böte die Gelegenheit eines konzeptuellen Neubeginns und Mängel in der bestehenden Beitragsfinanzierung zu vermeiden⁴⁾. Im Folgenden wird zuerst von den institutionellen Bedingungen der bestehenden Krankenversicherung der unselbständig Beschäftigten⁵⁾ ausgegangen und ein Beitragssatz von 1% unterstellt. Zum einen wird dann eine Ausweitung der Beitragsgrundlage durch eine stufenweise Anhebung der Höchstbeitragsgrundlage vorgenommen und zum anderen eine Verbreiterung der Beitragsgrundlage über die Erwerbseinkommen hinaus, also auch um Vermögenserträge, die derzeit in der Sozialversicherung beitragsfrei sind.

Die Sozialversicherungsbeiträge werden in Österreich auf der Grundlage der erzielten Lohn- und Erwerbseinkommen sowie der Pensionen errechnet. Allerdings bildet nicht das gesamte Einkommen die Beitragsgrundlage, sondern nur jenes zwischen der Geringfügigkeitsgrenze von derzeit 349,01 € und der Höchstbeitragsgrundlage von derzeit 3.930 € pro Monat. Einkommen unterhalb und oberhalb dieser Grenzen bleiben beitragsfrei. Trotz proportionaler Tarifgestaltung geht daher von den Sozialversicherungsbeiträgen eine regressive Verteilungswirkung aus. Wird die Höchstbeitragsgrundlage angehoben, werden zusätzliche Einkommen zur Bemessung der Beitragshöhe herangezogen und damit das Gesamtaufkommen erhöht sowie die regressive Verteilungswirkung gemildert.

Für die Anhebung der Beitragsgrundlage werden folgende Optionen simuliert: Die Erhöhung der Höchstbeitragsgrundlage um + 25% und + 50% und die gänzliche Aufhebung der Höchstbeitragsgrundlage. Dem schwedischen Beispiel folgend könnte die Höchstbeitragsgrundlage auch nur einseitig für den Arbeitgeberbeitrag aufgehoben werden. Schließlich sind die hohen Einkommen der Hoch-Qualifizierten durch die Höchstbeitragsgrundlage mit niedrigeren Lohn-

⁴⁾ Zu Reformalternativen vgl. *Guger – Marterbauer – Walterskirchen, 2005, Guger et al., 2008.*

⁵⁾ Aus Datengründen beschränkt sich die Analyse auf unselbständige Erwerbstätige; in Relation zur geringen mengenmäßigen Bedeutung der selbständigen Einkommen wären die möglichen Schätzfehler zu groß.

nebenkosten belastet als die niedrigen Einkommen, obwohl qualifizierte Beschäftigte am Arbeitsmarkt deutlich geringerem Arbeitslosigkeitsrisiko ausgesetzt sind.

Die Simulationen erfolgen unter der Annahme, dass es nicht zu Verhaltensänderungen bzw. Substitutionsprozessen kommt; d. h. es wird angenommen, dass beispielsweise auf eine Anhebung der Höchstbeitragsgrundlage nicht mit geringerem Arbeitsangebot, mehr Schwarzarbeit oder mit Ausweichverhalten durch Änderungen im Rechtsverhältnis (Gesellschaftsgründung und Gewinnausschüttung statt Entlohnung) reagiert wird, wie das im Gefolge von Änderungen im Abgaberecht immer wieder beobachtet werden kann. Die Ergebnisse sind also unter ceteris-paribus-Annahmen geschätzt und entsprechend vorsichtig zu interpretieren. Als Grundlage für die Berechnungen wird die Lohnsteuerstatistik 2006 herangezogen.

In einem ersten Schritt wird die Höchstbeitragsgrundlage für alle dem ASVG unterliegenden ArbeitnehmerInnen um 25% – also von 3.750 € auf 4.688 € – und in einem zweiten Schritt um 50% – also auf 5.625 € pro Monat – angehoben. Die Anhebung der Höchstbeitragsgrundlage um 25% bringt auf Basis der Lohnsteuerstatistik 2006 bei einem Beitragssatz von 1% zusätzliche Mehreinnahmen von gut 37 Mio. € bzw. bei einer 50%-igen Anhebung der Höchstbeitragsgrundlage rund 47 Mio. € an Arbeitnehmer- und ArbeitgeberInnenbeiträgen. Wird die Höchstbeitragsgrundlage zur Gänze aufgehoben, steigt das Beitragsaufkommen um 78½ Mio. €. Eine einseitige arbeitgeber- oder arbeitnehmerseitige Aufhebung würde diese Mehreinnahmen in etwa halbieren (Übersicht 3).

Übersicht 3: Aufkommenswirkung einer An-/Aufhebung der Höchstbeitragsgrundlage in der Krankenversicherung ArbeitnehmerInnen insgesamt

Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge	2006	2010
	In 1.000 €	
Beitragsgrundlage der SV Status Quo	86.797.635	102.324.296
Beiträge im Status Quo bei 1% Beitragssatz	867.976	1.023.243
Szenarien bei 1% Beitragssatz	Zunahme in 1.000 €	
Höchstbeitragsgrundlage + 25%	37.416	44.109
Höchstbeitragsgrundlage + 50%	47.425	55.909
keine Höchstbeitragsgrundlage	78.538	92.587

Q: Statistik Austria, WIFO-Berechnungen.

Wenn mit der Einführung einer solchen beitragsbasierten Pflegeversicherung die An- bzw. Aufhebung der Höchstbeitragsgrundlage nicht nur auf die Krankenversicherung, sondern – um die Einheitlichkeit der Systeme zu wahren – auf alle Versicherungszweige angewendet werden soll, ohne dass in diesen Bereichen ein Bedarf an zusätzlichen Einnahmen besteht, könnten die Einnahmensteigerungen in Form von Beitragssatzsenkungen durch aufkommens-

neutrale niedrigere Beitragssätze an die BeitragszahlerInnen der entsprechenden Zweige der Sozialversicherung weitergegeben werden⁶⁾).

*Übersicht 4: Aufkommenswirkung einer An-/Aufhebung der Höchstbeitragsgrundlage in der Krankenversicherung (Geld- und Sachleistungen)
ArbeitnehmerInnen insgesamt*

Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge	Beitragssatz	2006	2010
	In %	In 1.000 €	
Beitragsgrundlage der SV Status Quo		86.797.635	102.324.296
Beiträge im Status Quo	1,00	867.976	1.023.243
Beiträge im Status Quo 2010: 4,23 Mrd. €	4,13	3.588.141	4.230.000
Szenarien bei 1% Beitragssatz		Zunahme in 1.000 €	
Höchstbeitragsgrundlage + 25%	3,95	156.483	184.475
Höchstbeitragsgrundlage + 50%	3,91	196.057	231.129
keine Höchstbeitragsgrundlage	3,77	313.443	369.513

Q: Statistik Austria, WIFO-Berechnungen.

*Übersicht 5: Aufkommenswirkung einer An-/Aufhebung der Höchstbeitragsgrundlage in der Krankenversicherung (Geldleistungen)
ArbeitnehmerInnen insgesamt*

Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge	Beitragssatz	2006	2010
	In %	In 1.000 €	
Beitragsgrundlage der SV Status Quo		86.797.635	102.324.296
Beiträge im Status Quo	1,00	867.976	1.023.243
Beiträge im Status Quo 2010: 2,42 Mrd. €	2,37	2.052.790	2.420.000
Szenarien bei 1% Beitragssatz		Zunahme in 1.000 €	
Höchstbeitragsgrundlage + 25%	2,26	89.524	105.539
Höchstbeitragsgrundlage + 50%	2,24	112.165	132.230
keine Höchstbeitragsgrundlage	2,16	179.322	211.400

Q: Statistik Austria, WIFO-Berechnungen.

Neben diesen hypothetischen Simulationen in Übersicht 3, die das Beitragsaufkommen bei einem 1%-igen Beitragssatz und Variationen mit der Höchstbeitragsgrundlage zeigt, gehen Übersichten 4 bis 6 von einem vorgegebenen Ausgabenvolumen von 4,23 Mrd. € (Geld- und Sachleistungen), bzw. 2,42 Mrd. € (nur Geldleistungen), bzw. 1,81 Mrd. € (nur Sachleistungen) aus, das 2010 zu finanzieren sein wird. Während bei den aktuellen Beitragsgrundlagen für alle KV-Versicherten dafür ein Beitragssatz von 2,79% (Übersicht 9 – Geld- und Sachleistungen) reichen würde, müsste für den eingeschränkten Kreis der unselbständig Beschäftigten als BeitragszahlerInnen für den gesamten Betrag (ArbeiterInnen, Angestellte und BeamtenInnen) dieser Beitragssatz 4,13% betragen, wenn Geld- und Sachleistungen über Beiträge finanziert

⁶⁾ Vgl. dazu Guger et al. (2008).

werden würden (Übersicht 4). Diese Beiträge reduzieren sich auf 2,37% wenn nur die Geldleistungen finanziert werden würden (Übersicht 5) bzw. auf 1,77% bei den Sachleistungen (Übersicht 6).

Übersicht 6: Aufkommenswirkung einer An-/Aufhebung der Höchstbeitragsgrundlage in der Krankenversicherung (Sachleistungen)

ArbeitnehmerInnen insgesamt

Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge	Beitragssatz In %	2006 In 1.000 €	2010 In 1.000 €
Beitragsgrundlage der SV Status Quo		86.797.635	102.324.296
Beiträge im Status Quo	1,00	867.976	1.023.243
Beiträge im Status Quo 2010: 1,81 Mrd. €	1,77	1.535.351	1.810.000
Szenarien bei 1% Beitragssatz		Zunahme in 1.000 €	
Höchstbeitragsgrundlage + 25%	1,69	66.958	78.936
Höchstbeitragsgrundlage + 50%	1,67	83.892	98.899
keine Höchstbeitragsgrundlage	1,61	134.121	158.113

Q: Statistik Austria, WIFO-Berechnungen.

Durch eine An- bzw. Aufhebung der Höchstbeitragsgrundlage könnte der Beitragssatz im Szenario der Gesamtkosten für die Pflege (Geld- und Sachleistungen, also 4,23 Mrd. € im Jahr 2010) um rund 0,1 Prozentpunkt gesenkt werden und bei ihrer gänzlichen Aufhebung um 0,36 Prozentpunkte auf 3,77%, um im Jahr 2010 ein Beitragsaufkommen von 4,23 Mrd. € zu erzielen.

Die An- bzw. Aufhebung der Höchstbeitragsgrundlage würde zum einen die Aufkommenselastizität der Beiträge verbessern, da sich die hohen Einkommen über der Höchstbeitragsgrundlage dynamischer entwickeln als die niedrigen und mittleren Einkommen, die die Beitragsgrundlage bilden. Zum anderen wirken – wie schon oben angesprochen – die Sozialversicherungsbeiträge im gegenwärtigen System aufgrund der Höchstbeitragsgrundlage regressiv auf die Einkommensverteilung. Durch die Anhebung der Höchstbeitragsgrundlage um 50% würde sich der regressive Effekt lediglich mildern, bei einer Aufhebung würde sich hingegen eine progressive Verteilung ergeben. Die durchschnittliche Beitragsbelastung der Krankenversicherungsbeiträge der ArbeitnehmerInnen ist im obersten Drittel der Einkommensverteilung um 12% niedriger als im mittleren Drittel und im untersten Drittel durch die Geringfügigkeitsgrenze etwa gleich hoch wie im obersten. Durch eine Aufhebung der Höchstbeitragsgrundlage würde die Beitragsbelastung im obersten Drittel um 18% höher sein als im untersten und rund 2% höher als im mittleren Drittel. Sowohl die Beitragssatzerhöhung als auch die Anhebung der Höchstbeitragsgrundlage sind Maßnahmen, auf die in der Vergangenheit bereits zurückgegriffen wurde, um Finanzierungsengpässe auszugleichen. Im Gegensatz zur Beitragssatzerhöhung, die die regressive Verteilungswirkung verstärkt, mildert die Anhebung der Höchstbeitragsgrundlage diese Wirkung bzw. kehrt sie im Fall der Aufhebung in einen leicht progressiven Belastungsverlauf um. Die Anhebung der Höchstbeitragsgrundlage ist mit umfas-

senderen Veränderungen verbunden als dies bei Beitragsanhebung der Fall ist. Bei beiden Varianten bleibt aber die erwerbszentrierte Bemessungsgrundlage unberührt, der Faktor Arbeit wird weiterhin belastet und die damit verbundenen nachteiligen Effekte auf Arbeitsangebot und -nachfrage bleiben bestehen. Auch die Verbesserungen in Bezug auf die Nachhaltigkeit der Finanzierungsbasis halten sich in engen Grenzen.

4.3.3 Verbreiterung der Beitragsgrundlage um Vermögenserträge

Die Erwerbseinkommen bleiben seit drei Jahrzehnten deutlich hinter der Entwicklung der Vermögenseinkünften zurück. Eine Verbreiterung der Beitragsgrundlage unter Einbeziehung vermögensbezogener Einkünfte würde die Sozialversicherungsbeiträge auf eine ergiebigere Basis stellen und auch dem Leistungsfähigkeitsprinzip in der Finanzierung des Sozialstaates in höherem Maße Rechnung tragen, als das derzeit der Fall ist.

Überlegungen, die Beitragsbasis um neue Einkommensarten zu verbreitern, sind mit der Frage der Höchstbeitragsgrundlage verknüpft. Beziehenden von Einkommen, die bereits im geltenden System an die Höchstbeitragsgrundlage heranreichen, wären nämlich von einer Verbreiterung der Beitragsbasis nicht betroffen, da Einkommen oberhalb der Höchstbeitragsgrundlage nicht mehr herangezogen werden. Folglich würden nur Vermögenseinkommen von Personen mit Einkommen unterhalb der Höchstbeitragsgrundlage zusätzlich belastet. Dies hätte einerseits Verteilungseffekte, die nur niedrige und mittlere Einkommen belasten und andererseits eine einschränkende Wirkung auf das potentielle Beitragsaufkommen. Sollen auch hohe Einkommen in die Systemumstellung integriert werden, kann überlegt werden, die Höchstbeitragsgrundlage zu erhöhen bzw. gänzlich aufzuheben. Als dritte Variante bietet sich die Einführung eines Mehr-Säulen-Modells an, bei dem die Höchstbeitragsgrundlage auf jede der Einkommensarten separat angewendet wird.

Für die hier vorgenommenen Überlegungen zur Verbreiterung der Beitragsgrundlage wird in einem ersten Schritt angenommen, dass die durch die Verbreiterung der Beitragsgrundlage entstehenden zusätzlichen Einnahmen in der Krankenversicherung zur Finanzierung der Pflege verwendet werden.

Übersicht 7: Krankenversicherungsbeiträge aus Vermögenserträgen, 2005

	Veranlagtes Kapitalvermögen	Vermietung und Verpachtung Mio. €	Summe
Potentielle Krankenversicherungsbeiträge bei aktueller Höchstbeitragsgrundlage	3,9	77,9	81,8
	Zusätzliches Beitragsaufkommen in Mio. €		
Höchstbeitragsgrundlage + 25%	0,2	2,9	3,1
Höchstbeitragsgrundlage + 50%	0,4	5,5	6,0
keine Höchstbeitragsgrundlage	2,5	15,6	18,0
Beitragssatz inklusive Zusatzbeitrag	7,5%	7,5%	

Q: Statistik Austria, Einkommensteuerstatistik 2005.

Durch die Einbeziehung der veranlagten Vermögenseinkünfte in die Krankenversicherungspflicht wäre nach den Daten der zuletzt verfügbaren Einkommensteuerstatistik im Jahr 2005 unter der Annahme, dass die Höchstbeitragsgrundlage getrennt angewandt wird, das Beitragsaufkommen im bestehenden System der Krankenversicherung um rund 82 Mio. € höher gewesen. Eine Abschaffung der Höchstbeitragsgrundlage hätte zusätzlich 18 Mio. € an Einnahmen gebracht, sodass dadurch 100 Mio. € zu erzielen gewesen wären⁷⁾.

Seit der Einführung der Kapitalertragsteuer (KEST) mit einem proportionalen Steuersatz von 25% wird nur mehr ein verschwindender Teil der Zins- und Dividendenerträge zur Einkommensteuer veranlagt. Der überwiegende Teil des Finanz- und Beteiligungskapitals wird mit 25% KEST an der Quelle versteuert. Damit ist keine individuelle Zurechnung und Berücksichtigung einer Höchstbeitragsgrundlage möglich. Ein Finanzierungsbeitrag aus kapitalertragsteuerpflichtigen Kapitalerträgen wäre am einfachsten als Pflegeabgabe zu gestalten und als solche auch einfach administrierbar⁸⁾.

Im Jahr 2006 betrug das Aufkommen an Kapitalertragsteuer 2.239 Mio. €. Daraus hätten sich Zins- bzw. Dividendenerträge von 8.956 Mio. € als Bemessungsgrundlage für die Krankenversicherung ergeben. Bei dem 2006 gültigen Beitragssatz von 7,5% hätte das zusätzliche KV-Beitragsaufkommen daraus 672 Mio. € betragen.

Im BVA 2008 wird mit einem KEST-Aufkommen von 2,5 Mrd. € gerechnet, damit dürften sich heuer die Zins- und Dividendenerträge auf 10 Mrd. € belaufen. Da der Krankenversicherungsbeitrag nun 7,65% beträgt, ergäben sich daraus zusätzliche Einnahmen von 765 Mio. €.

Übersicht 8: Krankenversicherungsbeiträge aus KEST-pflichtigen Zins- und Dividendenerträgen

	2006	Mio. €	BVA 2008
KEST-Aufkommen	2.238		2.500
Zins- und Dividendenertrag	8.956		10.000
Krankenversicherungsbeiträge ¹⁾	672		765

Q: BMF, BVA (2008). – ¹⁾ Beitragssatz 2006: 7,5%, 2008: 7,65%.

Eine Einbeziehung der Vermögenserträge in die Krankenversicherung zur Pflegefinanzierung würde unter vorsichtigen Annahmen hinsichtlich der Zunahme der veranlagten Vermögenserträge seit 2005 und der Annahme eigener Höchstbeitragsgrundlagen für jede Einkunftsart für das Jahr 2008 ein Finanzierungsvolumen allein aus dem Vermögensertrag von rund 850 Mio. € ergeben.

⁷⁾ Zu den Annahmen und Berechnungsproblemen vgl. *Guger et al.* (2008, S. 25ff).

⁸⁾ Da der KEST-Steuersatz derzeit mit dem halben höchsten Grenzsteuersatz in der Einkommensteuer begrenzt ist, wäre zu klären, ob vor der Anwendung der KEST eine andere Abgabe eingehoben werden darf – wie in der Einkommensteuer die SV-Beiträge.

Im nächsten Schritt wird, wie in den ersten beiden Abschnitten, das Beitragsaufkommen bei einem Beitragssatzes von 1% auf Vermögenserträge abgeschätzt bzw. ausgerechnet, welcher Beitragssatz zur Aufbringung von einer 1 Mrd. € zur Pflegefinanzierung notwendig wäre. Unter den bisher getroffenen Annahmen bräuchte ein Pflegebeitrag von 1% auf Basis der Krankenversicherung und einer Ausdehnung der Beitragspflicht auf veranlagte Vermögenserträge laut Einkommenssteuerstatistik 2005 nur rund 13 Mio. €; obgleich sich die günstige makroökonomische Entwicklung der beiden vergangenen Jahre auch in einer deutlichen Zunahme der Erträge aus Vermietung und Verpachtung niedergeschlagen haben dürfte. Die Beitragspflicht von kapitalertragsteuerverpflichtigen Zins- und Dividendenerträge bräuchte dagegen heuer rund 100 Mio. € Einnahmen; parallel dazu wäre allerdings mit einem KEST-Einnahmenausfall von 25 Mio. € zu rechnen.

Soll im Jahr 2010 ein Pflegeaufwand von 4,23 Mrd. € über Beiträge auf Basis der institutionellen Voraussetzungen aller heutigen Krankenversicherungen finanziert werden, so wäre unter der Annahme, dass die Beitragsgrundlagen der Unselbständigen bis dahin pro Jahr um 4% und die der Selbständigeneinkommen und Vermögenserträge jährlich um 5% wachsen, dafür ein Beitragssatz von 2,79% notwendig. Werden alle Vermögenserträge in die Beitragsbasis miteinbezogen und die Höchstbeitragsgrundlage gänzlich aufgehoben, würde unter den hier getroffenen Annahmen ein Beitragssatz von 2,19% genügen (Übersicht 9).

Übersicht 9: Aufkommenswirkung einer An-/Aufhebung der Höchstbeitragsgrundlage in der Krankenversicherung (Geld- und Sachleistungen)

Alle Krankenversicherten

Alle Beiträge der Krankenversicherten	Beitragssatz	2008	2010
	In %	In 1.000 €	
Beitragsgrundlage der SV Status Quo		140.000.000	151.424.000
Beiträge im Status Quo	1,00	1.400.000	1.514.240
Beiträge im Status Quo 2010: 4,23 Mrd. €	2,79	3.910.873	4.230.000
	In %	Zunahme in 1.000 €	
keine Höchstbeitragsgrundlage, inklusive Vermögenserträge	2,19	489.947	915.351

Q: Statistik Austria, WIFO-Berechnungen.

Berechnet man nur die Ausgaben für Geld- bzw. Sachleistungen im Jahr 2010 unter den oben beschriebenen Bedingungen, so ergibt sich dafür ein Beitragssatz von 1,60% (nur Geldleistungen) bzw. 1,20% (nur Sachleistungen). Werden alle Vermögenserträge in die Beitragsbasis miteinbezogen und die Höchstbeitragsgrundlage gänzlich aufgehoben, würde unter den hier getroffenen Annahmen ein Beitragssatz von 1,25% (Geldleistungen) bzw. 0,94% (Sachleistungen) genügen (Übersichten 10 und 11).

Übersicht 10: Aufkommenswirkung einer An-/Aufhebung der Höchstbeitragsgrundlage in der Krankenversicherung (Geldleistungen)

Alle Krankenversicherten

Alle Beiträge der Krankenversicherten	Beitragssatz In %	2008	2010
		In 1.000 €	
Beitragsgrundlage der SV Status Quo		140.000.000	151.424.000
Beiträge im Status Quo	1,00	1.400.000	1.514.240
Beiträge im Status Quo 2010: 2,42 Mrd. €	1,60	2.237.426	2.420.000
	In %	Zunahme in 1.000 €	
keine Höchstbeitragsgrundlage, inklusive Vermögenserträge	1,25	280.301	523.676

Q: Statistik Austria, WIFO-Berechnungen.

Übersicht 11: Aufkommenswirkung einer An-/Aufhebung der Höchstbeitragsgrundlage in der Krankenversicherung (Sachleistungen)

Alle Krankenversicherten

Alle Beiträge der Krankenversicherten	Beitragssatz In %	2008	2010
		In 1.000 €	
Beitragsgrundlage der SV Status Quo		140.000.000	151.424.000
Beiträge im Status Quo	1,00	1.400.000	1.514.240
Beiträge im Status Quo 2010: 1,81 Mrd. €	1,20	1.673.447	1.810.000
	In %	Zunahme in 1.000 €	
keine Höchstbeitragsgrundlage, inklusive Vermögenserträge	0,94	209.646	391.675

Q: Statistik Austria, WIFO-Berechnungen.

Die hier durchgeführten Berechnungen beruhen auf der ceteris-paribus-Annahme, d. h. es wurde unterstellt, dass es zu keinen Verhaltensänderungen seitens der SteuerzahlerInnen kommt. Derartige steuervermeidende Ausweichstrategien können zwar nicht ausgeschlossen werden, bleiben aber vor allem dann gering, wenn alle Einkunftsarten gleichmäßig belastet werden, sodass Substitutionsprozesse unattraktiv erscheinen.

Ökonomische Wirkungen der Ausweitung der Beitragsgrundlage auf Vermögenserträge

Die Erhöhung der Höchstbeitragsgrundlage und Einführung der Beitragspflicht auf Vermögenserträge würde nicht nur die Beitragsbasis erweitern und eventuell sogar Spielräume für Beitragssenkung eröffnen und damit Erwerbseinkommen entlasten, sondern auch die langfristige Ergiebigkeit des Systems verbessern, da der Fall der Lohnquote zum einen mit einer sehr dynamischen Entwicklung der Vermögenseinkommen und zum anderen mit einer beträchtlichen Spreizung der Lohneinkommen einhergeht. Die hohen Einkommen sind im letzten Jahrzehnt um ein Vielfaches stärker gewachsen als die niedrigen und durchschnittlichen Lohneinkommen (Guger – Marterbauer, 2007, S. 13).

Die Ausweitung der Beitragsgrundlage auf die Vermögenserträge würde wie die Anhebung oder Abschaffung der Höchstbeitragsgrundlage den regressiven Verteilungswirkungen der derzeitigen Ausgestaltung der Beitragsfinanzierung in der Sozialversicherung entgegenwirken. Dieser Effekt könnte durch einen Freibetrag für Beiträge auf Zinserträge noch verstärkt werden, damit würden nur Zins- und Dividendenerträge über einer bestimmten Höhe zusätzlich belastet werden (Guger et al., 2008, S. 27). Da Vermögen und damit auch Vermögenserträge in der Regel deutlich ungleicher verteilt sind als die übrigen Einkommen (Hahn – Magerl, 2006, Schürz, 2007, Schürz – Wagner, 2007), haben Beiträge auf Vermögenserträge eine noch stärkere progressive Wirkung als die An- oder Aufhebung der Höchstbeitragsgrundlage.

Die Wirkung der Ausweitung der Beitragsgrundlage ohne Änderung der Höchstbeitragsgrundlage wäre in der derzeitigen Regelung bei den veranlagten Vermögenserträgen besonders problematisch: Im Fall der veranlagten Einkünfte aus Kapitalvermögen entfallen auf das oberste Dezil 84% der Einkünfte, aufgrund der Höchstbeitragsgrenze würden sie aber lediglich 70% der Beiträge bezahlen. Die unteren 90% würden hingegen mit 15% der Bezüge 30% der Beiträge entrichten. Ähnliche Verteilungseffekte ergeben sich bei den Einkommen aus Vermietung und Verpachtung: Auf die obersten 20% entfallen 90% der Miet- und Pachteinnahmen, sie hätten aber nur 30% des Beitragsaufkommens zu tragen. Die verbleibenden 80% der Fälle, hierbei sind allerdings Verlust- und Nullfälle miteinbezogen, beziehen 10% dieser Einnahmekategorie und hätten damit aber 30% der Beiträge zu finanzieren.

Durch die ungleichere Verteilung der Vermögen ist hier auch die regressive Verteilungswirkung der Höchstbeitragsgrundlage stärker als bei den Erwerbseinkommen. Wird hingegen die Höchstbeitragsgrundlage zur Gänze aufgehoben, sind die progressiven Verteilungseffekte bei einer breiten – Vermögenseinkommen inkludierenden – Bemessungsgrundlage stärker als bei einer rein erwerbsarbeitsbezogenen Bemessungsgrundlage.

Auf das Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum hätte die Ausweitung der Beitragsgrundlage auf Vermögenserträge keine negativen Auswirkungen. Der Faktor Arbeit würde nicht zusätzlich belastet und in Bevölkerungsschichten, in denen Vermögenserträge eine größere Rolle spielen, würden Nettovermögenserträge eher die Sparquote weiter erhöhen als den Konsum beleben. Soweit durch eine Beitragspflicht für Vermögenseinkommen die Erwerbseinkommen entlastet werden könnten, wären die makroökonomischen Effekte auf jeden Fall positiv zu sehen⁹⁾.

4.3.4 Wertschöpfungsabgabe

Die Wertschöpfungsabgabe, als Alternative zu den lohn- und gehaltsbezogenen Arbeitgeberbeiträgen, stellt die Beitragsvariante mit den umfassendsten Veränderungen gegenüber dem derzeitigen System dar. Die Bemessungsgrundlage bildet hierbei nicht – wie im der-

⁹⁾ Zu den Beschäftigungswirkungen von Änderungen der SV-Beiträge vgl. Guger et al. (2008, S. 22), und Breuss et al. (2007, S. 269).

zeitigen System – die Lohn- und Gehaltssumme, sondern die Bruttowertschöpfung eines Unternehmens, die sich aus Personalaufwand, Betriebsüberschuss, Zinsaufwand sowie den Abschreibungen zusammensetzt.

Wird als Beitragsgrundlage für einen Pflegebeitrag die Bruttowertschöpfung gewählt, so ergibt sich im Vergleich zu einem lohnbezogenen Beitragssystem eine breitere, solidere und beschäftigungsfreundlichere Finanzierungsbasis. Ein weiterer Vorteil liegt in der hohen Aufkommensdynamik¹⁰⁾ der Wertschöpfungsabgabe, die auch dem steigenden Finanzbedarf für Pflegeleistungen entgegenkommen würde. Während die Beitragsfinanzierung in der Sozialversicherung arbeitsintensive Betriebe stärker belastet als kapitalintensive, würde die Wertschöpfungsabgabe alle Faktoren allokatonsneutral belasten¹¹⁾.

Für ein Beitragsaufkommen von 1 Mrd. € für die Pflegesicherung wäre ein Beitragssatz von 0,6% notwendig. Ein Beitragssatz von 1% brächte folglich rund 1,56 Mrd. €. Ein Vergleich mit den Belastungen, die in einem lohn- und gehaltsbezogenen Beitragssystem anfielen, zeigt, welche Branchen und in welchem Umfang diese durch die Wertschöpfungsabgabe be- und welche entlastet werden. Ein wertschöpfungsbasierter Pflegebeitrag könnte zur Dotierung eines Pflegefonds herangezogen werden.

¹⁰⁾ In den Jahren zwischen 2000 und 2005 ist die Wertschöpfung im privaten Sektor um 23% gestiegen, die Lohn- und Gehaltssumme hingegen um nur 16%. Bei aufkommensneutraler Ausgestaltung der Sozialversicherungsbeiträge hätte eine im Jahr 2000 eingeführte Wertschöpfungsabgabe, aufgrund ihrer dynamischen Entwicklung, fünf Jahre später zu Mehreinnahmen von ca. 900 Mio. € geführt (vgl. *Guger et al.*, 2008).

¹¹⁾ Für eine ausführliche Darstellung der Wertschöpfungsabgabe, ihrer Vor- und Nachteile und ihrer ökonomischen Wirkung vgl. *Guger et al.* (2008).

Übersicht 12: Finanzierung von 1 Mrd. € Pflegekosten durch Beiträge zur Pflegeversicherung

	Beiträge zur Pflegeversicherung auf Basis der				In % der Bruttowertschöpfung		
	lohnbezogenen Beitragsgrundlage	Lohn- und Gehaltssumme ohne HBGI ¹⁾	Bruttowertschöpfung	lohnbezogenen Beitragsgrundlage	Lohn- und Gehaltssumme ohne HBGI ¹⁾	Bruttowertschöpfung	Bruttowertschöpfung
		Mio. €					
Land- und Forstwirtschaft	6,3	5,3	29,8	0,1	0,1	0,6	0,6
Bergbau	3,2	3,4	5,9	0,3	0,4	0,6	0,6
Sachgüterzeugung	270,0	288,3	267,2	0,6	0,7	0,6	0,6
Energie- und Wasserversorgung	17,0	21,3	31,1	0,4	0,4	0,6	0,6
Bauwesen	93,0	93,7	74,2	0,8	0,8	0,6	0,6
Handel	194,4	178,8	161,8	0,8	0,7	0,6	0,6
Beherbungs- und Gaststättenwesen	48,0	41,2	38,2	0,8	0,7	0,6	0,6
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	100,0	101,4	96,6	0,7	0,7	0,6	0,6
Kredit- und Versicherungswesen	64,7	69,4	89,3	0,5	0,5	0,6	0,6
Realitätenwesen, Unternehmensbezogene Dienstleistungen	124,6	130,8	151,2	0,5	0,6	0,6	0,6
Sonstige Dienstleistungen	79,1	66,4	54,7	0,9	0,8	0,6	0,6
Insgesamt ²⁾	1.000,0	1.000,0	1.000,0	0,6	0,6	0,6	0,6

Q: Statistik Austria, Leistungs- und Strukturstatistik 2005, WIFO-Berechnungen. – ¹⁾ Höchstbeitragsgrundlage. – ²⁾ Ohne öffentlichen Dienst (auch ohne Vertragsbedienstete).

4.3.5 Prämienfinanzierung

Prämien sind ein einheitlicher Pauschalbetrag, den Versicherte unabhängig von ihrem Einkommen – Kopfprämie – für eine Versicherungsleistung zahlen. Diese Finanzierungsform kommt meist im Fall von privaten Versicherungen zur Anwendung, kann aber auch für staatliche Versicherungen herangezogen werden.

Die Verteilungswirkung von Prämien ist regressiv, da die relative Belastung mit steigendem Einkommen abnimmt. Weiters wären Prämienätze zur Abdeckung von Pflege- oder Gesundheitsrisiken aufgrund ihrer Höhe nicht für alle Einkommensschichten leistbar und somit ein Versicherungsschutz für die gesamte Bevölkerung nicht gegeben. Aus diesem Grund werden Prämienmodelle im Rahmen staatlicher oder privatisierter, aber staatlich regulierter, Versicherungssysteme nicht in ihrer Reinform, sondern mit sozialen Ausgleichsmaßnahmen eingeführt. Der soziale Ausgleich erfolgt nicht innerhalb des Gesundheits- oder Pflegesystems, sondern außerhalb.

Die Prämienmodelle von Gesundheitssystemen können als Beispiele für mögliche prämiensfinanzierte Pflegeversicherungen dienen. Im Hinblick auf die Verteilungswirkung wird hier das Schweizer und das niederländische Gesundheitssystem vorgestellt. Das Schweizer Modell der obligatorischen Krankenversicherung sieht reduzierte Prämien für Jugendliche und Kinder vor und weiters erhalten rund 30% der Haushalte aufgrund ihres geringen Einkommens Prämienverbilligungen. Diese Zuschüsse werden von den Kantonen finanziert und Haushalten gewährt, wenn die Prämienleistung einen bestimmten Prozentsatz ihres Einkommens übersteigt (vgl. *Guger et al., 2008, Breyer, 2003*). Im Zuge der Gesundheitsreform in den Niederlanden 2006 wurde ein privatisiertes und über Prämien finanziertes Krankenversicherungssystem eingeführt. Die staatliche Pflegeversicherung, die über das Allgemeine Gesetz gegen besondere Krankheitskosten (ABWZ) organisiert und weiterhin beitragsfinanziert ist, blieb von der Privatisierung ausgenommen (*Ministerium für Gesundheit, Gemeinwohl und Sport (NL), o. J.*). Das niederländische Prämienmodell der Krankenversicherungen ist zweigeteilt, es besteht aus einer einkommensabhängigen Prämie – zu zahlen von den Arbeitgebern (6,5% des Bruttoeinkommens bis zu einer Höchstgrenze im Jahr 2006) – und einer einkommensunabhängigen, die von allen Versicherten zu zahlen ist. Ähnlich wie im Schweizer Modell erfolgt der soziale Ausgleich über staatliche Zuschüsse. Der Staat übernimmt die Prämienzahlungen für Kinder (rund 1,6 Mrd. €) und finanziert Prämienzuschüsse für einkommensschwache Personen aus allgemeinen Budgetmitteln. In den Niederlanden haben rund 60% der Bevölkerung Anspruch auf eine Prämienverbilligung (rund 2 Mrd. €)¹². *Greß et al.* kommen zu dem Schluss, dass die Reform insgesamt für den Staat kostenneutral ausfällt (*Greß et al., 2006*). Eine Studie im Auftrag

¹² Belastet werden vor allem AlleinverdienerInnen und Haushalte mit mittleren Einkommen, deren Einkommen zu hoch für Zuschüsse, aber zu niedrig sind, um von der regressiven Verteilungswirkung der Pauschale zu profitieren sowie Haushalte mit Kindern. Entlastungen ergeben sich einerseits durch die Senkung des einkommensabhängigen Arbeitgeberbeitrags und andererseits durch die Reduktion der Unternehmenssteuern (*Greß et al., 2006*).

des deutschen *Verbandes der privaten Krankenversicherungen in Deutschland* (o. J.) kommt zu dem Ergebnis, dass eine vergleichbare Prämiengestaltung in Deutschland nicht finanzierbar wäre, da die notwendigen Finanzmittel zur Finanzierung der Beiträge für Kinder (rund 14 Mrd. €) und der Steuertransfers für einkommensschwache Haushalte (rund 15 Mrd. €) den budgetären Rahmen überschreiten würden (*Verband der privaten Krankenversicherungen*, o. J.). Diese Prämienmodelle der Gesundheitsfinanzierung lassen sich auf eine prämiensfinanzierte Pflegeversicherung umlegen; wenn ein Versicherungsschutz für die gesamte Bevölkerung gewährleistet sein soll, sind hohe staatliche Transferzahlungen notwendig.

Private Pflegeversicherungen, wie sie beispielsweise in Deutschland, in der Schweiz und auch in Österreich in Form von Zusatzversicherungen abgeschlossen werden können, sind aufgrund der hohen Beiträge oft nur für die oberen Einkommenschichten leistbar. Eine staatliche Fördermöglichkeit privater Vorsorgeleistungen besteht darin, dass die Prämienzahlungen steuerlich geltend gemacht werden können. Die Privatversicherungen werden also indirekt über Steuern bzw. über die entgangenen Steuereinnahmen subventioniert. Diese Fördermaßnahme erreicht aber kaum untere Einkommenschichten.

4.4 Eine Analyse der Eignung einzelner Steuern als Basis einer Steuerfinanzierung der Pflegevorsorge in Österreich

4.4.1 Einführung

Betrachtete Einzelsteuern und Wirkungen/Kriterien zur Beurteilung

Dieser Abschnitt der Studie widmet sich der Frage, welche Einzelsteuern sich besonders für eine verstärkte Nutzung eignen, wenn die Pflegevorsorge in Österreich ganz oder teilweise aus dem allgemeinen Steuertopf finanziert werden soll. Dabei werden die wichtigsten in Österreich existierenden Steuern auf die Einkommensentstehung (veranlagte Einkommensteuer, Lohnsteuer, Kapitalertragsteuern, Körperschaftsteuer), auf die Einkommensverwendung bzw. den Verbrauch (Umsatzsteuer, Mineralölsteuer, Steuern auf Alkohol, Tabaksteuer) und auf Vermögen (Grundsteuer, Grunderwerbsteuer, Kapitalverkehrsteuern, Erbschafts- und Schenkungssteuer, Wertzuwachssteuer) betrachtet. In Österreich nicht (mehr) existierende Steuern (z. B. Vermögensteuer oder Börsenumsatzsteuer) werden nicht betrachtet.

Zur Diskussion einzelner Steuerarten wird eine hierfür relevante Auswahl der in den theoretischen Ausführungen zur grundsätzlichen Beurteilung unterschiedlicher Finanzierungsmodelle für die Pflegevorsorge verwendeten Kriterien zugrunde gelegt: die Verteilungswirkungen, ökonomische Effekte sowie die Nachhaltigkeit der Finanzierung durch einzelne Steuern. Das Kriterium der Äquivalenz – d. h. das Bestehen eines sachlichen Zusammenhangs zwischen der Steuerzahlung einerseits und der Leistung aus der Pflegeversicherung andererseits – wird aus zwei Gründen nicht herangezogen. Erstens gilt für Steuern grundsätzlich das Nonaffektationsprinzip: Eine Zweckbindung ist im Prinzip nicht vorgesehen, sondern sämtliche Steuerein-

nahmen werden für die Finanzierung öffentlicher Aufgaben herangezogen, ohne die Art der Steuerquellen einerseits und/oder den Verwendungszweck andererseits zu berücksichtigen. Zweitens ist es, mit Ausnahme der Erbschafts- und Schenkungssteuer, ohnehin kaum möglich, zwischen der Pflegevorsorge und den hier betrachteten Einzelsteuern eine sachliche Verknüpfung auf der Grundlage äquivalenztheoretischer Begründungen herzustellen.

Im Falle der Pflegefinanzierung würde dies bedeuten, dass nicht das Aufkommen aus bestimmten, ex ante definierten Einzelsteuern direkt an das Pflegesystem weitergeleitet werden würden, sondern dass ein angemessener Anteil an den gesamten Steuereinnahmen für die Abdeckung des bestehenden Finanzierungsbedarfs reserviert werden würde. Oder anders gesagt: Die Option für eine teilweise oder ausschließliche Steuerfinanzierung der Pflegevorsorge aus Steuermitteln impliziert, dass ein der zu erwartenden Kostenentwicklung entsprechender Teil der gesamten Steuermittel in das Pflegesystem gespeist werden müsste. Ein steigender Finanzierungsbedarf der Pflegevorsorge erfordert somit ceteris paribus eine entsprechende Steigerung der Dynamik des gesamten Steueraufkommens.

Wenn im Folgenden einzelne Steuern im Detail als mögliche Finanzierungsquellen für die Pflegevorsorge betrachtet werden, so soll dies also nicht die direkte Koppelung ihres Aufkommens an das Pflegesystem implizieren. Vielmehr erfolgt diese Diskussion aus einer übergreifenden Perspektive, aus der die Implikationen der verstärkten künftigen Nutzung von einzelnen der behandelten Steuern für die Abgabenstruktur insgesamt und somit für die Verteilungswirkungen, die ökonomischen Effekte sowie die Nachhaltigkeit der Finanzierung des Gesamtabgabensystems interessieren.

Auf die verwendeten Kriterien zur Beurteilung einzelner Steuern soll hier noch einmal kurz eingegangen werden.

Verteilungswirkungen

Bei der Darstellung der Verteilungswirkungen wird zunächst festgestellt, welchem Steuertyp die betrachtete Steuer entspricht, ob sie also progressiv (steigender Durchschnittssteuersatz bezogen auf die Bemessungsgrundlage), proportional (konstanter Durchschnittssteuersatz bezogen auf die Bemessungsgrundlage) oder regressiv (sinkender Durchschnittssteuersatz bezogen auf die Bemessungsgrundlage) ausgestaltet ist. Ein weiterer Anhaltspunkt für die Verteilungswirkungen einer bestimmten Steuer ist ihre (tatsächliche, vermutete oder erwartete) Verteilung auf die unterschiedlichen Einkommensschichten. Dabei kann mangels entsprechender empirischer Untersuchungen lediglich von der formalen Inzidenz ausgegangen werden, d. h. von der Ebene der Steuerpflichtigen. Denn die eigentlich relevante materielle Inzidenz, die die Verteilung der Steuerlast nach Abschluss aller Überwälzungsvorgänge angibt und somit aussagt, wer letztlich die Steuerlast tatsächlich trägt, ist nicht bekannt.

Ökonomische Effekte

Es würde den Rahmen dieser Studie sprengen, die ökonomischen Effekte der einzelnen Steuern in ihrer Gesamtheit zu behandeln. Daher werden an dieser Stelle sehr allgemein und in aller Kürze ausgewählte Charakteristika bzw. Aspekte von bestimmten Einzelsteuern angesprochen, die aus einer Sicht der Gesamtabgabenstruktur besonders relevant erscheinen. Dabei dienen – da die grundsätzliche Alternative für die Steuerfinanzierung der Pflegevorsorge in einer Beitragsfinanzierung besteht – als Referenzmaßstab für bestimmte ökonomische Wirkungen von Einzelsteuern jene von Sozialversicherungsbeiträgen¹³⁾.

Allgemein spricht die theoretische und empirische Literatur Sozialversicherungsbeiträgen negative beschäftigungspolitische Effekte zu, durch ihre dämpfende Wirkung auf Arbeitsnachfrage und -angebot. Auch Einkommensteuern können negative Anreizwirkungen auf das Arbeitsangebot entfalten. Anders als Sozialversicherungsbeiträge, die die unteren und mittleren Einkommensbereiche aufgrund der Höchstbeitragsgrundlage besonders stark betreffen und indirekt regressiv wirken, dürfte allerdings die progressiv verlaufende Einkommensteuer negative Anreizwirkungen für das Arbeitsangebot tendenziell über sämtliche Einkommensbereiche hinweg ausüben.

Im Vergleich von Sozialversicherungsbeiträgen mit speziellen Verbrauchssteuern kommt eine mit letzteren verbundene "doppelte Dividende" zum Tragen. Anders als Sozialversicherungsbeiträge beeinträchtigen sie nicht die Beschäftigung und sie sind außerdem mit positiven Lenkungswirkungen verbunden: der Eindämmung umweltschädlicher Produktions- und Konsumaktivitäten im Falle von Umweltsteuern oder der Einschränkung gesundheitsschädlicher Verhaltensweisen (übermäßiger Alkohol- oder Tabakkonsum) im Falle von Steuern auf Genussgifte.

Auch vermögensbezogene Steuern sind beschäftigungsfreundlicher als Sozialversicherungsbeiträge. Die neoklassisch orientierte theoretische Literatur schreibt ihnen allerdings negative Wachstumseigenschaften zu, da sie zu einer Einschränkung des Vermögensaufbaus führen könnten. Empirisch sind solche Effekte vermögensbezogener Steuern allerdings umstritten.

Im WIFO-Weißbuch wurden die kurz- und mittelfristigen Wirkungen (mit dem Kurzfristmodell des WIFO, WIFO-Macromod) sowie die langfristigen Effekte (mit dem Langfristmodell des WIFO, WIFO-A-LMM) der Senkung ausgewählter Einzelsteuern sowie der Sozialversicherungsabgaben simuliert (Kaniowski – Breuss – Url, 2006). Unter Zugrundelegung der Annahme symmetrischer Wirkungen von Abgabensenkungen und -erhöhungen werden die ermittelten Ergebnisse in den Übersichten 13 und 14 übertragen auf eine Erhöhung von Lohnsteuer, Körperschaftsteuer und Umsatzsteuer sowie eine Erhöhung der Sozialversicherungsbeiträge um jeweils 1 Mrd. € pro Jahr.

¹³⁾ Vgl. zu den folgenden Ausführungen Schratzenstaller (2006).

Wie Übersicht 13 zeigt, hat eine Erhöhung der Sozialversicherungsbeiträge kurz- und mittelfristig die ausgeprägtesten negativen Effekte auf das reale BIP, die unselbständige aktive Beschäftigung sowie das Arbeitskräfteangebot, während eine Erhöhung der Umsatzsteuer das reale BIP kurz- und mittelfristig nur wenig dämpft und keine Auswirkungen auf Beschäftigung und Arbeitsangebot hat.

Übersicht 13: Kurz- und mittelfristige Effekte der Erhöhung ausgewählter Abgaben um 1 Mrd. € pro Jahr (Simulation mit WIFO-Macromod), kumulierte Abweichungen von der Basislösung in %

	2006	2007	2008	2009	2010	Ø 2006/2010
BIP, real						
Lohnsteuer	-0,2	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
Körperschaftsteuer	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2	-0,3	-0,2
Umsatzsteuer	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Sozialversicherungsbeiträge	-0,2	-0,3	-0,4	-0,4	-0,4	-0,3
Unselbständig aktiv Beschäftigte						
Lohnsteuer	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Körperschaftsteuer	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,1
Umsatzsteuer	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	0,0
Sozialversicherungsbeiträge	-0,1	-0,2	-0,3	-0,4	-0,4	-0,3
Arbeitskräfteangebot						
Lohnsteuer	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Körperschaftsteuer	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Umsatzsteuer	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sozialversicherungsbeiträge	0,0	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2

Q: Kaniowski – Breuss – Url (2006).

Auch langfristig ist eine Erhöhung der Umsatzsteuer mit den geringsten Wirkungen auf den realen Potential Output, die unselbständige aktive Beschäftigung sowie die Arbeitslosigkeit verbunden (Übersicht 14). Lohnsteuer- und Sozialversicherungsbeitragserhöhungen sind mit den stärksten Beschäftigungseffekten verbunden, während eine Erhöhung der Körperschaftsteuer den realen Potential Output langfristig am meisten dämpft.

Übersicht 14: Langfristige Effekte der Erhöhung ausgewählter Maßnahmen um 1 Mrd. € pro Jahr (Simulation mit WIFO-A-LMM; Ø 2016/2020), kumulierte Abweichung von der Basislösung in %

	Potential Output, real	unselbständig aktiv Beschäftigte	gleichgewichtige Arbeitslosenquote (NAIRU)
Lohnsteuer	-0,1	-8,2	+0,2
Körperschaftsteuer	-0,8	-2,7	0,0
Umsatzsteuer	0,0	-0,1	0,0
Sozialversicherungsbeiträge	-0,2	-6,6	+0,2

Q: Kaniowski – Breuss – Url (2006).

Nachhaltigkeit der Finanzierung (kurzfristige Stabilität und langfristige Ergiebigkeit)

Für die Nachhaltigkeit der Finanzierung spielen sowohl kurzfristige Stabilität als auch langfristige Ergiebigkeit des Steueraufkommens eine Rolle. Dabei steht, bezogen auf die hier behandelte Fragestellung, die langfristige Ergiebigkeit im Vordergrund. Denn eine hohe kurzfristige Volatilität wäre nur dann ein unmittelbares Problem aus Sicht der Finanzierung der Pflegevorsorge, wenn eine direkte Zweckwidmung einzelner Steuern vorgesehen wäre, was aber, wie bereits erörtert, als ökonomisch problematisch gilt.

Als Indikator für die langfristige Ergiebigkeit von Steuern wird im Folgenden bei den einzelnen Steuern die Aufkommenselastizität bezogen auf das nominelle BIP (BIP-Elastizität) herangezogen, die besagt, um wie viel Prozent sich das Einkommen aus einer Steuer aufgrund einer 1%igen Veränderung des BIP verändert. Dabei wird grundsätzlich der Betrachtungszeitraum 1989 bis 2007 zugrunde gelegt: zum einen, weil 1989 das Jahr des Inkrafttretens der sehr umfangreichen Einkommensteuerreform 1988 war; zum zweiten, weil auf diese Weise ein fast vollständiger 20-Jahres-Zeitraum abgedeckt wird. Bei den Steuern, bei denen seit 1989 steuerrechtliche Veränderungen vorgenommen wurden (z. B. Steuersatzveränderungen), wird dieser Zeitraum in Zeitabschnitte mit jeweils konstanten steuerlichen Regelungen eingeteilt.

Gegenüber der Berechnung differenzierter Aufkommenselastizitäten, die das Einkommen einer Steuer jeweils auf die zugrunde liegende(n) makroökonomische(n) Variable(n) (z. B. durchschnittliche Löhne und Gehälter oder Beschäftigung für Sozialversicherungsbeiträge oder Lohnsteuer; privater Konsum für Umsatzsteuer) beziehen¹⁴⁾, stellt dies eine stark vereinfachte Herangehensweise dar. Sie kann jedoch damit gerechtfertigt werden, dass für zumindest grobe Prognosen der künftigen Ergiebigkeit einzelner Steuern das BIP eine leicht und schnell verfügbare einheitliche Bestimmungsgröße darstellt. Zudem sind letztlich auch die makroökonomischen Determinanten von Aufkommenselastizitäten mehr oder weniger stark abhängig von der Entwicklung des BIP.

Im Rahmen der vorliegenden Studie erfolgt eine Neuberechnung der längerfristigen BIP-Elastizitäten der einzelnen in die Analyse einbezogenen Steuern und Abgaben, da aus mehreren Gründen auf vorliegende Ergebnisse nicht zurückgegriffen werden kann. *Brandner et al.* (2004) schätzen (für den Schätzzeitraum 1970 bis 2002) die BIP-Elastizitäten diverser Steuerkategorien. Da diese allerdings recht grobe Zusammenfassungen der Einzelsteuern darstellen (indirekte Steuern, direkte Steuern der Haushalte bzw. der Unternehmen, Sozialversicherungsbeiträge und Gesamtabgaben), sind sie für die folgende differenzierte Betrachtung nicht geeignet. Die von *Lehner* (2002) berechneten BIP-Elastizitäten für einzelne Steuerarten umfassen relativ kurze Zeiträume (1995 bis 2000 bzw. Projektionen für 2005 bis 2010) und sind im Falle der geschätzten Elastizitäten veraltet. Außerdem werden bei der Bildung der betrachteten

¹⁴⁾ Vgl. für einen Überblick über ökonometrische Schätzungen von Aufkommenselastizitäten für Einzelsteuern bzw. Steuerkategorien *Kaniovski et al.* (2008).

Perioden auch nicht zwischendurch stattgefundene steuerliche Veränderungen berücksichtigt.

Zum Vergleich werden die in den genannten beiden Studien ermittelten Elastizitäten dennoch in Übersicht 15 im Überblick angeführt. Danach weisen – in Übereinstimmung mit theoretischen Erwartungen – die direkten Steuern (Lohnsteuer, gewinnabhängige Steuern, Kapitalertragsteuern) die höchsten BIP-Elastizitäten auf, gefolgt von den Sozialversicherungsbeiträgen und den indirekten Steuern (Umsatzsteuer, spezielle Verbrauchssteuern). Am wenigsten BIP-reagibel sind gemäß den Ergebnissen von *Lehner* (2002) Landes- bzw. Gemeindeabgaben.

Weiterhin fällt zweierlei auf: Erstens sind die Gesamtabgabenelelastizitäten laut *Lehner* (2002) deutlich höher als jene laut *Brandner et al.* (2004), wobei ergänzend festgehalten werden soll, dass auch letztere auf der Grundlage eines alternativen Schätzverfahrens (Fehlerkorrektur-Modell) Gesamtabgabenelelastizitäten in ähnlicher Größenordnung schätzen, nämlich von 1,21 (kurzfristig) bzw. 1,64 (langfristig). Zweitens differieren die von *Lehner* (2002) präsentierten Ergebnisse für die beiden gewählten Betrachtungsperioden für einige Steuern (insbesondere die Kapitalertragsteuern, die Umsatzsteuer, die speziellen Verbrauchssteuern sowie die Landes-/Gemeindeabgaben) sehr stark. Dies dürfte nur zum geringeren Teil diskretionären Steueränderungen innerhalb der beiden Perioden geschuldet sein: Im Zeitraum 1995 bis 2000 fanden die Einkommensteuerreform 2000 sowie ab 1997 laufend Tabaksteuererhöhungen statt. In den Prognosezeitraum 2000 bis 2005 fällt lediglich die Einkommensteuerreform 2000, die zudem die BIP-Elastizität von Lohnsteuer und gewinnabhängigen Steuern kaum dämpft¹⁵⁾.

Übersicht 15: BIP-Elastizitäten nach unterschiedlichen Studien im Vergleich

Studie	Zeitraum	untersuchte Steuer(kategorie)	BIP-Elastizität
<i>Brandner et al.</i> (2004)	1970 bis 2002	indirekte Steuern	0,88
		direkte Steuern Haushalte	1,06
		direkte Steuern Unternehmen	0,95
		Sozialversicherungsbeiträge	0,89
		Gesamtabgaben	0,93
<i>Lehner</i> (2002)	1995 bis 2000/2000 bis 2005	Lohnsteuer	1,64 / 1,58
		gewinnabhängige Steuern ¹⁾	1,73 / 1,67
		Kapitalertragsteuern	0,41 / 1,44
		Umsatzsteuer	1,55 / 0,86
		spezielle Verbrauchssteuern ²⁾	1,25 / 0,82
		FLAF-Beitrag	0,79 / 0,96
		Sozialversicherungsbeiträge	0,93 / 0,94
		Landes-/Gemeindeabgaben	0,15 / 0,40
		Gesamtabgaben	1,20 / 1,05

Q: WIFO-Zusammenstellung. – 1) Veranlagte Einkommensteuer und Körperschaftsteuer. – 2) Tabaksteuer, Biersteuer, Mineralölsteuer, Alkoholsteuer, Schaumweinsteuer.

¹⁵⁾ Dies dürfte wiederum auf einen Sondereffekt zurückzuführen sein, nämlich die Einführung der Anspruchsverzinsung in Einkommen- und Körperschaftsteuer im Jahr 2001, die in zeitlichen Verschiebungen des Aufkommens an veranlagter Einkommensteuer und Körperschaftsteuer in diesem sowie den folgenden Jahren resultierte.

Somit könnten diese Differenzen auf eine relativ hohe kurzfristige Volatilität und/oder zunehmende Entkopplung der betrachteten Steuern vom BIP hinweisen.

Übersicht 16 enthält schließlich die für diese Studie vorgenommenen eigenen Berechnungen der BIP-Elastizitäten für die betrachteten einzelnen Steuern für den gesamten Betrachtungszeitraum 1989 bis 2007 im Überblick. Auch wird diese Gesamtperiode in zwei Subperioden – 1989 bis 1999 sowie 2000 bis 2007 – unterteilt.

Mit einer Elastizität von 3,45 bezogen auf das BIP ist die Kapitalertragsteuer I auf Dividenden mit Abstand am ergiebigsten, gefolgt von der Körperschaftsteuer mit 2,29 und der Lohnsteuer mit 1,48. Nur diese drei Einzelsteuern haben eine im Vergleich zur Elastizität der gesamten gemeinschaftlichen Bundesabgaben, die 1,36 erreichte, überdurchschnittlich hohe Ergiebigkeit. Eine BIP-Elastizität von über 1 weisen neben diesen Steuern auch die Mineralölsteuer sowie die Grunderwerbsteuer auf. Als am wenigsten ergiebig erweisen sich die Steuern auf Alkohol mit einer BIP-Elastizität von 0,17 sowie die veranlagte Einkommensteuer mit 0,19. Zum Vergleich: Die BIP-Elastizität der Sozialversicherungsbeiträge betrug für den Zeitraum 1989 bis 2007 1,09; sie war damit weniger ergiebig als die Lohnsteuer, die Körperschaftsteuer, die Kapitalertragsteuer I auf Dividenden, die Mineralölsteuer sowie die Grunderwerbsteuer.

Bei der Betrachtung der BIP-Elastizitäten einzelner Steuern gilt es jedoch, wie bereits erwähnt, zu beachten, dass bei den meisten der berücksichtigten Einzelsteuern Steuer(satz)variationen einen nicht unbedeutenden Teil der langfristigen Gesamtentwicklung erklären: sowohl aufgrund ihrer unmittelbaren Auswirkungen auf das Steueraufkommen als auch ihrer längerfristigen Einflüsse über veränderte Tarife bzw. Regelungen zur Ermittlung der Bemessungsgrundlage. Dies ist eine der Ursachen für die bei den meisten Einzelsteuern zu beobachtenden erheblichen Differenzen zwischen den beiden Subperioden. Lediglich die Grunderwerbsteuer und die Tabaksteuer weisen relativ konstante BIP-Elastizitäten auf: erstere, weil über den gesamten Betrachtungszeitraum hinweg keine das Aufkommen nennenswert beeinflussende Steueränderung stattfand¹⁶⁾; zweitens, weil seit 1997 laufend Steuererhöhungen vorgenommen wurden.

Die BIP-Elastizitäten dienen als Orientierung für die Beantwortung der Frage nach der längerfristigen Ergiebigkeit der individuellen Steuerarten, die im Folgenden detaillierter bei der Behandlung der einzelnen Steuerarten erfolgen soll. Dabei werden bei der Diskussion der Einzelsteuern jeweils auch die BIP-Elastizitäten für sämtliche Perioden mit jeweils unveränderter Rechtslage angegeben. Da in den vergangenen beiden Jahrzehnten bei den einzelnen Steuerarten zu unterschiedlichen Zeitpunkten Reformen implementiert worden sind, bedeutet dies, dass der gesamte Betrachtungszeitraum bei den einzelnen Steuern in jeweils unterschiedliche Zeitabschnitte eingeteilt wird.

¹⁶⁾ Die Regelung, dass bei Nichtvorhandensein bzw. Nichtermittelbarkeit eines Verkaufspreises seit 2001 ersatzweise nicht mehr der einfache, sondern der dreifache Einheitswert als steuerliche Bemessungsgrundlage zugrunde zu legen ist, hat kaum Einfluss auf das Aufkommen, da in den meisten Fällen ein Verkaufspreis vorhanden ist.

Übersicht 16: BIP-Elastizitäten für ausgewählte Einzelsteuern 1989 bis 2007

Einzelsteuer	1989 bis 1999	2000 bis 2007	1989 bis 2007
Lohnsteuer	1,86	1,19	1,48
veranlagte Einkommensteuer	0,52	-0,26	0,19
Körperschaftsteuer	2,58	1,54	2,29
Kapitalertragsteuer I ¹⁾	-	4,10	3,45
Kapitalertragsteuer II ¹⁾	-	0,94	0,31
Kapitalertragsteuern gesamt ¹⁾	-	1,92	1,16
Umsatzsteuer	0,98	0,77	0,89
Mineralölsteuer	1,48	1,17	1,29
Grundsteuer	1,07	0,66	0,89
Grunderwerbsteuer	1,29	1,37	1,34
Kapitalverkehrsteuern	0,10	0,93	0,42
Steuern auf Alkohol	-0,23	0,08	0,17
Tabaksteuer	0,80	0,73	0,77
Erbschafts- und Schenkungssteuer	0,87	1,29	0,85
Sozialversicherungsbeiträge	1,28	0,87	1,09
Gemeinschaftliche Bundesabgaben gesamt	1,50	1,28	1,36

Q: WIFO-Berechnungen. – ¹⁾ 1997 bis 2007.

Überblick über die österreichische Abgabenstruktur

Vor der detaillierten Analyse der einzelnen Steuerarten anhand der genannten Beurteilungskriterien wird einleitend ein Überblick über die österreichische Abgabenstruktur – auch im EU-Vergleich – gegeben.

Übersicht 17 sind zunächst die absoluten Aufkommensdaten für die betrachteten Steuern, die zu den gemeinschaftlichen Bundesabgaben zählen (das sind alle mit Ausnahme der Grundsteuer) sowie ihre prozentualen Anteile an sämtlichen gemeinschaftlichen Bundesabgaben zu entnehmen. Der Beitrag der betrachteten Steuern auf die Einkommensentstehung zu den gemeinschaftlichen Bundesabgaben hat sich von 36,2% 1989 auf 48,3% 2007 erhöht. Dies ist primär zurückzuführen auf eine beträchtliche Zunahme des Gewichts der Lohnsteuer (von 22,7% auf 30,4%) sowie der Körperschaftsteuer (von 3,7% auf 8,9%), während die Kapitalverkehrsteuern ihren Anteil nur leicht steigerten und die veranlagte Einkommensteuer an Gewicht verlor. Der Anteil der betrachteten verbrauchsabhängigen Steuern ist im selben Zeitraum von 45,5% auf 40,6% zurückgegangen, was hauptsächlich einem deutlichen Rückgang der Umsatzsteuer (von 37,4% auf 32,2%) geschuldet ist. Der Finanzierungsbeitrag der vermögensbezogenen Steuern ist konstant gering bei etwa 1,5% der gesamten gemeinschaftlichen Bundesabgaben.

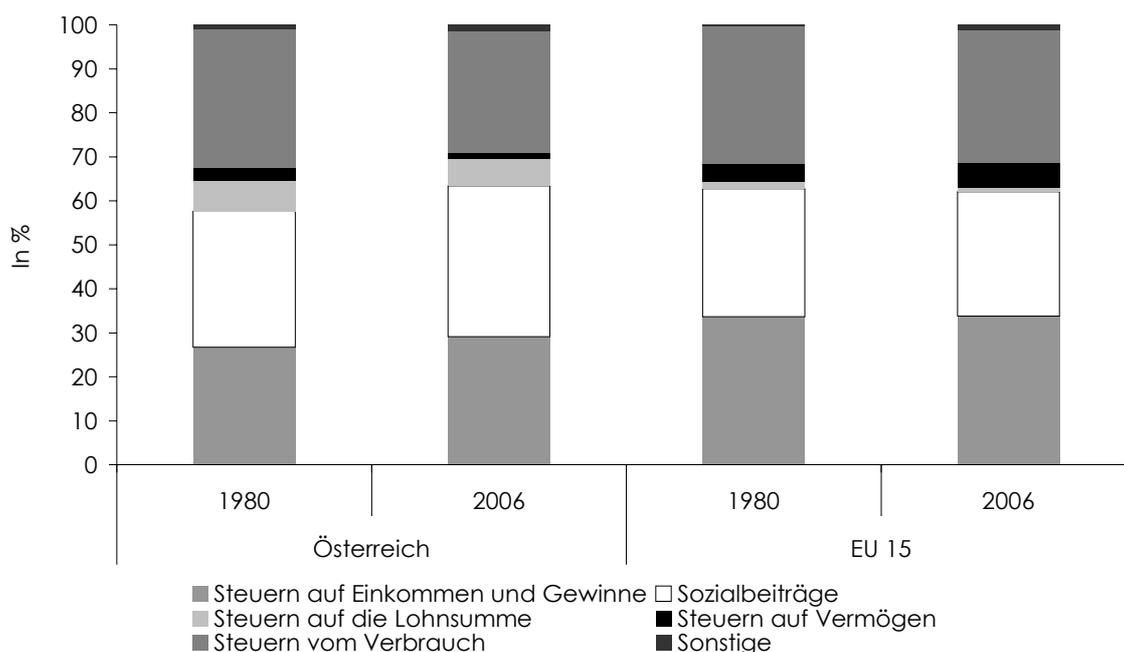
Übersicht 17: Entwicklung ausgewählter Steuerarten 1989 bis 2007

	1989	1995	2000	2005	2006	2007	1989 bis 2007
	Mio. €						In % ¹⁾
Veranlagte Einkommensteuer	2.271	2.180	2.818	2.539	2.525	2.629	0,8
Lohnsteuer	6.398	10.917	14.468	16.930	18.092	19.664	6,4
Kapitalertragsteuer I	230	296	471	792	863	1.294	10,1
Kapitalertragsteuer II auf Zinsen	243	1.515	1.474	1.280	1.376	1.879	12,0
Kapitalertragsteuern gesamt							11,1
Körperschaftsteuer	1.035	2.041	3.865	4.418	4.833	5.742	10,0
Umsatzsteuer insgesamt	10.525	13.077	17.056	19.442	20.171	20.832	3,9
Tabaksteuer	799	890	1.197	1.340	1.408	1.446	3,3
Mineralölsteuern	1.380	2.286	2.726	3.565	3.553	3.689	5,6
Steuern Alkohol	283	245	316	331	312	323	0,7
Erbschafts- und Schenkungssteuer	80	82	111	140	132	155	3,7
Kapitalverkehrssteuern	106	89	115	81	146	147	1,8
Grunderwerbsteuer	231	393	452	548	619	644	5,9
Bruttogesamteinnahmen gemeinschaftliche Bundesabgaben	28.142	37.876	50.387	57.156	60.398	64.695	6,0
	In % der Bruttogesamteinnahmen gemeinschaftliche Bundesabgaben ²⁾						
Veranlagte Einkommensteuer	8,1	5,8	5,6	4,4	4,2	4,1	-
Lohnsteuer	22,7	28,8	28,7	29,6	30,0	30,4	-
Kapitalertragsteuer I	0,8	0,8	0,9	1,4	1,4	2,0	-
Kapitalertragsteuer II auf Zinsen	0,9	4,0	2,9	2,2	2,3	2,9	-
Kapitalertragsteuern gesamt	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	-
Körperschaftsteuer	3,7	5,4	7,7	7,7	8,0	8,9	-
Umsatzsteuer insgesamt	37,4	34,5	33,9	34,0	33,4	32,2	-
Tabaksteuer	2,8	2,3	2,4	2,3	2,3	2,2	-
Mineralölsteuern	4,9	6,0	5,4	6,2	5,9	5,7	-
Alkoholsteuern	1,0	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	-
Schaumweinsteuer	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	-
Erbschafts- und Schenkungssteuer	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	-
Kapitalverkehrssteuern	0,4	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	-
Grunderwerbsteuer	0,8	1,0	0,9	1,0	1,0	1,0	-
Bruttogesamteinnahmen gemeinschaftliche Bundesabgaben	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	-

Q: Bundesministerium für Finanzen. – 1) Durchschnittliche jährliche Veränderung in %. – 2) Die Anteile addieren sich nicht auf 100, weil jene der sonstigen Steuern hier nicht angegeben sind.

Abbildung 2 zeigt, dass die österreichische Abgabenstruktur deutlich – und mit steigender Tendenz – von jener in der EU 15 abweicht. In Österreich ist der Anteil der lohnbezogenen Steuern (Sozialversicherungsbeiträge sowie weitere lohnabhängige Steuern, z. B. Kommunalsteuer, Wohnbauförderungs- oder Familienlastenausgleichsfonds-Beiträge) an den Gesamt- abgaben zwischen 1980 und 2006 von 37,9% auf 40,4% merklich gestiegen, während er im Durchschnitt der EU 15 von 30,6% auf 29,3% leicht gefallen ist. Die Anteile der Steuern auf Einkommen und Gewinne sowie der Steuern vom Verbrauch liegen 2006 dagegen mit 29,1% in Österreich versus 33,8% in der EU 15 bzw. 27,6% in Österreich versus 30,2% in der EU 15 unter dem EU-15-Durchschnitt. Der stärkste längerfristige Bedeutungsverlust hat in Österreich jedoch mit Bezug auf die Steuern auf Vermögen stattgefunden: Ihr Anteil ist hier im Betrachtungs- zeitraum von 2,9% auf 1,4% der Gesamt- abgaben gesunken. In der EU 15 dagegen hat der Anteil der vermögensbezogenen Steuern an den Gesamt- abgaben von 4,2% auf 5,5% zuge- nommen.

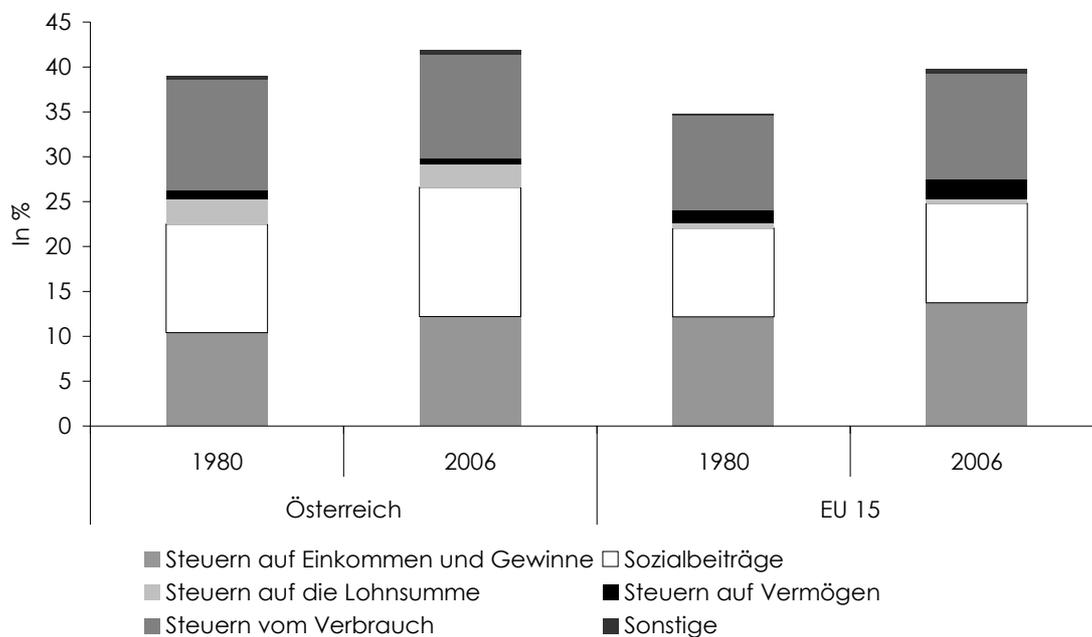
Abbildung 2: Abgabenstruktur Österreichs im Vergleich mit der EU 15 1980 und 2006 – Anteile unterschiedlicher Abgabekategorien an den Gesamt- abgaben in %



Q: OECD.

Dieser Trend spiegelt sich auch in den Anteilen der einzelnen Abgabekategorien am BIP wider (vgl. Abbildung 3): Steuern auf Einkommen und Gewinne, auf Vermögen und den Verbrauch werden in Österreich unterdurchschnittlich für die Finanzierung der öffentlichen Haushalte genutzt, lohnabhängige Abgaben (Sozialbeiträge und Steuern auf die Lohnsumme) dagegen weit überdurchschnittlich.

Abbildung 3: Abgabenstruktur Österreichs im Vergleich mit der EU 15 1980 und 2006 – Anteile unterschiedlicher Abgabekategorien am BIP in %



Q: OECD.

Somit befindet sich erstens die Abgabenbelastung des Faktors Arbeit bereits jetzt auf einem – auch im internationalen Vergleich – sehr hohen und weiter steigenden Niveau, das nicht nur verteilungs-, sondern auch beschäftigungspolitisch als problematisch anzusehen ist. Zweitens basiert das österreichische Abgabensystem damit stark und in zunehmendem Maße auf Abgaben mit einer unterdurchschnittlichen langfristigen Aufkommensdynamik.

4.4.2 Steuern auf die Einkommensentstehung

Im Folgenden werden mit der Einkommen- und Lohnsteuer, der Körperschaftsteuer und den Kapitalertragsteuern die wichtigsten Steuern auf die Einkommensentstehung betrachtet.

Einkommen- und Lohnsteuer

Die Lohnsteuer ist nach der Umsatzsteuer die Steuer mit dem höchsten Aufkommen. Das Lohnsteueraufkommen erreichte 2007 19,664 Mrd. €, das sind 30,4% des Gesamtvolumens der gemeinschaftlichen Bundesabgaben. Für 2008 wird mit Einnahmen von 20 Mrd. € (ebenfalls 30,4% aller gemeinschaftlichen Bundesabgaben) gerechnet.

Reformen in der Einkommen- und Lohnsteuer fanden in den Jahren 1989, 1994, 2000 und 2004/05 statt. Dementsprechend wird der gesamte Betrachtungszeitraum 1989 bis 2007 in vier

Subperioden eingeteilt. Gemessen an den gesamten gemeinschaftlichen Bundesabgaben (BIP-Elastizität 1,36) weist die Lohnsteuer mit einer BIP-Elastizität von 1,48 für den gesamten Zeitraum 1989 bis 2007 eine überdurchschnittliche Ergiebigkeit auf. Die Betrachtung der einzelnen Subperioden, zwischen denen Steuerreformen stattfanden, legt tendenziell eine sinkende BIP-Elastizität nahe (wobei für den Zeitraum 2004 bis 2007 berücksichtigt werden muss, dass der größere Teil der Entlastung durch die Steuerreform 2004/2005 in das Jahr 2005 fiel). Diese längerfristige Tendenz dürfte der sinkenden Lohnquote sowie dem steigenden Beitrag der Pensionisten zum Lohnsteueraufkommen (inzwischen etwa ein Viertel) zuzurechnen sein.

Übersicht 18: BIP-Elastizität der Lohnsteuer

	1989 bis 2007	1989 bis 1993	1994 bis 1999	2000 bis 2003	2004 bis 2007
BIP nominell ¹⁾	4,4	6,1	3,4	2,4	4,9
Lohnsteueraufkommen ¹⁾	6,4	12,1	8,5	5,4	4,7
BIP-Elastizität	1,48	1,99	2,49	2,22	0,96

Q: WIFO-Berechnungen. – 1) Durchschnittliche jährliche Veränderung in %.

Die veranlagte Einkommensteuer dagegen weist – als Gewinnsteuer – eine höhere Konjunkturreaktivität und damit kurzfristige Volatilität auf. Ihre langfristige BIP-Elastizität und damit Ergiebigkeit ist mit 0,19 ausgesprochen gering (vgl. Übersicht 19). Die negativen Werte in den beiden Subperioden ab 2000 sind nicht nur auf allgemeine Einkommensteuersenkungen, sondern auch auf weitere diskretionäre Änderungen – konkret: spezielle Steuererleichterungen – zurückzuführen: etwa in Form der seit 2000 mehrfach ausgeweiteten Forschungs- bzw. Weiterbildungsfreibeträgen und -prämien, der befristeten Investitionszuwachsprämie in den Jahren 2002 bis 2004, der Einführung der Eigenkapitalbegünstigung für Einzel- und Mitunternehmer 2004 und seit 2007 auch für die Selbständigen sowie einer längerfristigen, mit der starken Körperschaftsteuersatzsenkung 2005 verstärkten Tendenz der Umwandlung von einkommensteuerpflichtigen Personen- in körperschaftsteuerpflichtige Kapitalgesellschaften.

Übersicht 19: BIP-Elastizität der veranlagten Einkommensteuer

	1989 bis 2007	1989 bis 1993	1994 bis 1999	2000 bis 2003	2004 bis 2007
BIP nominell ¹⁾	4,4	6,1	3,4	2,4	4,9
Einkommensteueraufkommen ¹⁾	6,4	1,1	4,8	-1,7	-2,3
BIP-Elastizität	0,19	0,18	1,38	-0,69	-0,47

Q: WIFO-Berechnungen. – 1) Durchschnittliche jährliche Veränderung in %.

Die Verteilungseffekte von Lohn- und Einkommensteuer sind deutlich progressiv, wie ein Vergleich der durchschnittlichen Belastung der steuerpflichtigen Einkommen nach Einkommensterzilen auf der Basis der integrierten Lohn- und Einkommensteuerstatistik für das Jahr 2001 zeigt (vgl. Übersicht 20). Das unterste Einkommensdrittel, das gut 7% der steuerpflichtigen Einkommen bezieht, trägt mit lediglich 0,3% zum gesamten Steueraufkommen bei; es ist mit

einem effektiven Steuersatz von 0,8% belastet. Das mittlere Terzil vereint 25,9% der gesamten steuerpflichtigen Einkommen und 11,9% des Steueraufkommens auf sich; womit sich eine effektive Belastung von 8% ergibt. Auf das oberste Einkommensdrittel kommen etwa zwei Drittel der steuerpflichtigen Einkommen und knapp 88% des Steueraufkommens; sein durchschnittlicher Steuersatz erreicht somit 22,8%.

Übersicht 20: Verteilungswirkungen der Lohn- und Einkommensteuer

	1. Terzil	2. Terzil	3. Terzil
		In %	
Steuerpflichtige Einkommen	7,1	25,9	67,0
Steueraufkommen	0,3	11,9	87,8
Durchschnittlicher Steuersatz	0,8	8,0	22,8

Q: Integrierte Statistik der Lohn- und Einkommensteuer 2001, Statistik Austria 2004, WIFO-Berechnungen.

Körperschaftsteuer

Das Aufkommen aus der Körperschaftsteuer belief sich 2007 auf 5,742 Mrd. € (8,9% der gemeinschaftlichen Bundesabgaben) und soll 2008 auf 5,9 Mrd. € (9% der gemeinschaftlichen Bundesabgaben) steigen. Im Zeitraum 1989 bis 2007 erreichte der jahresdurchschnittliche Zuwachs 10%.

Der Körperschaftsteuersatz wurde im Betrachtungszeitraum zwei Mal geändert. 1994 wurde er von 30% auf 34% erhöht, 2005 auf 25% gesenkt. Mit einer BIP-Elastizität von 2,29 ist die Körperschaftsteuer nach der Kapitalertragsteuer I die im betrachteten Zwanzigjahreszeitraum ergiebigste Steuer (vgl. Übersicht 21). Ihre BIP-Elastizität war in der Subperiode 1994 bis 2004 am höchsten (3,31); hier dürfte sich die Einbeziehung der Notenbankgewinne in die Körperschaftsteuerpflicht (1992) sowie die mit Verzögerung wirkende Erhöhung des Steuersatzes von 30% auf 34% (1994) niederschlagen. Die hohe BIP-Elastizität zwischen 2005 und 2007 (2,57) dürfte unter anderem Ergebnis der hohen Unternehmensgewinne sowie der bereits erwähnten Tendenz zur Umwandlung von einkommensteuerpflichtigen Unternehmen in Kapitalgesellschaften sein, die eine Verschiebung der gewinnabhängigen Steuern hin zur Körperschaftsteuer impliziert.

Übersicht 21: BIP-Elastizität der Körperschaftsteuer

	1989 bis 2007	1989 bis 1993	1994 bis 2004	2005 bis 2007
BIP nominell ¹⁾	4,4	6,1	3,4	5,4
Körperschaftsteueraufkommen ¹⁾	10,0	6,9	11,3	14,0
BIP-Elastizität	2,29	1,13	3,31	2,57

Q: WIFO-Berechnungen. – 1) Durchschnittliche jährliche Veränderung in %.

Kapitalertragsteuern

2007 erbrachte die Kapitalertragsteuer I auf Dividenden 1,294 Mrd. € und die Kapitalertragsteuer II auf Zinsen 1,879 Mrd. €; das sind insgesamt 3,173 Mrd. € bzw. 4,9% des Gesamtaufkommens an gemeinschaftlichen Bundesabgaben.

Die Kapitalertragsteuer I wurde 1994 und die Kapitalertragsteuer II 1993 mit einem Steuersatz von jeweils 22% eingeführt, der 1997 auf den bis heute geltenden Satz von 25% erhöht wurde. Daher wird für die Kapitalertragsteuern nur der Zeitraum 1997 bis 2007 berücksichtigt. Die Aufkommensdynamik der beiden Kapitalertragsteuern ist sehr unterschiedlich. Während jene auf Dividenden im Jahresdurchschnitt mit 13,6% wuchs, wies jene auf Zinsen eine jahresdurchschnittliche Wachstumsrate von lediglich 1,2% auf. Entsprechend hoch war mit 3,45 die BIP-Elastizität der Kapitalertragsteuer I; bei der Kapitalertragsteuer II erreichte sie nur 0,31. Hierin schlägt sich unter anderem die unterschiedliche Konjunkturreakibilität der beiden Steuern nieder. Beide Kapitalertragsteuern zusammen weisen für den Zeitraum 1997 bis 2007 eine BIP-Elastizität von 1,16 auf.

Übersicht 22: BIP-Elastizität der Kapitalertragsteuern

	1997 bis 2007
BIP nominell ¹⁾	4,0
Aufkommen Kapitalertragsteuer I auf Dividenden ¹⁾	13,6
Aufkommen Kapitalertragsteuer II auf Zinsen ¹⁾	1,2
Aufkommen Kapitalertragsteuern insgesamt ¹⁾	4,6
BIP-Elastizität Kapitalertragsteuer I auf Dividenden	3,45
BIP-Elastizität Kapitalertragsteuer II auf Zinsen	0,31
BIP-Elastizität Kapitalertragsteuern insgesamt	1,16

Q: WIFO-Berechnungen. – ¹⁾ Durchschnittliche jährliche Veränderung in %.

Bezogen auf die Bemessungsgrundlage wirken die Kapitalertragsteuern proportional, da ein einheitlicher proportionaler Steuersatz angewendet wird und Freibeträge nicht vorgesehen sind. Allerdings ist angesichts der ungleichen Verteilung von Finanzvermögen die Annahme plausibel, dass sich auch die Steuerlast entsprechend ungleich auf die Einkommensschichten verteilt. Genauer und umfassende Daten zur Verteilung von Zins tragenden Wertpapieren bzw. Dividenden abwerfenden Unternehmensbeteiligungen liegen für Österreich nicht vor. *Mooslechner et al.* (2007) werten die OeNB-Haushaltsbefragung 2004 (Befragung einer repräsentativen Querschnittsstichprobe repräsentativer Privathaushalte) aus. Danach besitzen beispielsweise 0,44% der Haushalte 23% des gesamten Nettogeldvermögens der Stichprobe. Lediglich 16% der ÖsterreicherInnen halten Aktien, die sehr ungleich auf die Einkommensschichten verteilt sind: So besitzen nur ein Zehntel der Haushalte mit einem Nettoeinkommen zwischen 1.350 € und 2.250 € Aktien, während es bei einem Nettoeinkommen von 3.000 € schon ein Drittel der betreffenden Haushalte sind (*John*, 2008).

4.4.3 Steuern auf die Einkommensverwendung (Verbrauch)

Unter diese Kategorie fallen die Umsatzsteuer als allgemeine Verbrauchssteuer sowie spezielle Verbrauchssteuern. Bei letzteren erfolgt hier eine Beschränkung auf die Besteuerung des Konsums von Alkohol und Zigaretten sowie von Mineralöl.

Umsatzsteuer

Die Umsatzsteuer, die im Prinzip den gesamten privaten Konsum erfasst, ist die gewichtigste Einzelsteuer im österreichischen Steuersystem. Sie erbrachte 2007 mit 20,832 Mrd. € 32,2% der gesamten gemeinschaftlichen Bundesabgaben; laut BVA 2008 wird ihr Aufkommen auf 21,7 Mrd. € bzw. 32,9% der gemeinschaftlichen Bundesabgaben prognostiziert.

Die Umsatzsteuersätze (normal und ermäßigt) sind in der hier berücksichtigten Periode nicht verändert worden. Allerdings wird die Aufkommensentwicklung durch eine Reihe von institutionellen Faktoren sowie durch mehrere einmalige Änderungen (Umstellung von der Einfuhrumsatzsteuer auf die Erwerbsteuer 1995, Wegfall der echten Befreiung im Gesundheits- und Sozialbereich 1997, Einführung des Reverse-Charge-Verfahrens im Bau- und Bauneben-gewerbe 2002, Abschaffung der 13. Umsatzsteuervorauszahlung 2003) beeinflusst (vgl. zu Details auch *Lehner, 2002*). Die Umsatzsteuer wies in den vergangenen beiden Jahrzehnten eine mit insgesamt 0,89 mäßige und – vergleicht man die BIP-Elastizitäten der Subperioden 1989 bis 1999 (0,98) und 2000 bis 2007 (0,77) – sinkende BIP-Elastizität und damit langfristige Ergiebigkeit auf (vgl. Übersicht 23).

Übersicht 23: BIP-Elastizität der Umsatzsteuer

	1989 bis 2007	1989 bis 1999	2000 bis 2007
BIP nominell ¹⁾	4,4	4,7	3,8
Umsatzsteueraufkommen ¹⁾	3,9	4,6	2,9
BIP-Elastizität	0,89	0,98	0,77

Q: WIFO-Berechnungen. – ¹⁾ Durchschnittliche jährliche Veränderung in %.

Die Umsatzsteuer hat insgesamt regressive Verteilungswirkungen. Untere Einkommen wenden ihr gesamtes Einkommen für Konsum auf, während der Anteil der unbesteuert bleibenden Ersparnisse mit zunehmendem Einkommen steigt. Die regressive Wirkung der Umsatzsteuer zeigt Übersicht 24. Beim untersten Einkommensdrittel (Konsumneigung 1,222) wird der Gesamtkonsum mit 14,1% und das verfügbare Einkommen mit 17,2% belastet. Wegen des mit steigendem Einkommen wachsenden Gewichts der mit dem regulären Umsatzsteuersatz besteuerten Güter im Warenkorb der Konsumenten ist die effektive steuerliche Belastung des Gesamtkonsums bei den oberen Einkommen etwas höher (14,7% im obersten Einkommensterzil). Dagegen sinkt die effektive steuerliche Belastung des verfügbaren Einkommens mit zunehmenden Einkommen: So beläuft sie sich beim mittleren Einkommensdrittel auf 14,7% und beim obersten Einkommensdrittel nur noch auf 12,1%.

Übersicht 24: Verteilungswirkungen der Umsatzsteuer

	1. Terzil	2. Terzil	3. Terzil
		In %	
In % des Gesamtkonsums	14,1	14,4	14,7
In % des Einkommens	17,2	14,7	12,1
Langfristige Konsumneigung	1,222	1,025	0,824

Q: Statistik Austria, Konsumerhebung 2004/2005, WIFO-Berechnungen.

Spezielle Verbrauchssteuern

Neben der Umsatzsteuer als umfassender Steuer auf den gesamten privaten Konsum sind noch einige weitere spezielle Verbrauchssteuern von Interesse, die teilweise bereits jetzt ein nicht unbeträchtliches Aufkommen erbringen. Im Folgenden werden die Mineralölsteuer, die Steuern auf Alkohol sowie die Tabaksteuer näher betrachtet. Sämtliche dieser Steuern eint, dass mit ihnen nicht nur fiskalische Zwecke, sondern auch allokatonspolitische Ziele verfolgt werden (Einschränkung des Verbrauchs der besteuerten Güter), von ihnen also eine "doppelte Dividende" erwartet wird.

Übersicht 25 zeigt zusammenfassend die Ausgaben für Tabak, alkoholische Getränke und Mineralöle nach Einkommensterzilen für das Jahr 2001, auf die bei den einzelnen Steuern im Rahmen der Ausführungen zu den Verteilungswirkungen zurückgegriffen wird.

Übersicht 25: Ausgaben für Tabak, alkoholische Getränke und Mineralöle nach Einkommensterzilen, 2001

	1. Terzil	2. Terzil	3. Terzil
	In % der verfügbaren Einkommen		
Tabak	2,86	1,76	1,11
Alkoholische Getränke	1,54	1,16	0,91
Bier	0,69	0,55	0,37
Wein	0,49	0,35	0,33
Mineralöle	4,56	4,94	3,80
Treibstoff, Schmiermittel	3,76	4,07	3,20
flüssige Brennstoffe	0,80	0,87	0,60

Q: Statistik Austria, Konsumerhebung 2004/2005, WIFO-Berechnungen.

Mineralölsteuer

Das Aufkommen der Mineralölsteuer erreichte 2007 3,689 Mrd. € oder 5,7% der gemeinschaftlichen Bundesabgaben und ist damit die aufkommensstärkste spezielle Verbrauchssteuer; mit prognostizierten Einnahmen von 3,8 Mrd. € 2008 soll ihr Gewicht leicht auf 5,8% der gemeinschaftlichen Bundesabgaben zunehmen.

Die Mineralölsteuer wurde seit 1989 mehrfach erhöht (1992, 1994, 1995, 2004, 2007), sodass darauf verzichtet wurde, den Gesamtzeitraum in die entsprechenden Subperioden zu unterteilen. Insgesamt belief sich die BIP-Elastizität der Mineralölsteuer auf 1,29. Ihr Aufkommen wächst somit schneller als das BIP, was neben dem steigenden Verbrauch auch den laufenden Steuererhöhungen geschuldet ist.

Übersicht 26: BIP-Elastizität der Mineralölsteuer

	1989 bis 2007	1989 bis 1999	2000 bis 2007
BIP nominell ¹⁾	4,4	4,7	3,8
Mineralölssteueraufkommen ¹⁾	5,6	6,9	4,4
BIP-Elastizität	1,29	1,48	1,17

Q: WIFO-Berechnungen. – 1) Durchschnittliche jährliche Veränderung in %.

Die Verteilungswirkungen aus der Mineralölsteuer sind weniger regressiv als bei anderen speziellen Verbrauchssteuern. Der Verbrauch der unteren Haushalte ist unterdurchschnittlich hoch, weil sie entweder keine oder relativ kleine Autos besitzen, deren Treibstoffverbrauch entsprechend gering ist bzw. in unterdurchschnittlich großen Wohnungen/Häusern leben, für deren Heizung vergleichsweise wenig Brennstoffe erforderlich sind. Insgesamt folgen die Anteile der Ausgaben für Treibstoffe und flüssige Brennstoffe und somit die durchschnittliche Steuerbelastung nach Einkommensterzilen einem umgekehrt U-förmigen Verlauf: Das erste Einkommensterzil wendet für Treibstoffe bzw. flüssige Brennstoffe 3,8% bzw. 0,8% des Einkommens auf, im mittleren Einkommensdrittel sind es 4,1% bzw. 0,9% und im obersten Einkommensterzil 3,2% bzw. 0,6%.

Empirische Untersuchungen zeigen, dass die Nachfrage nach Treibstoff eine gewisse Preiselastizität aufweist (vgl. z. B. *Dahl, 1995, European Commission, 2002*). Mineralölsteuererhöhungen sind somit ein effektives Instrument zur Verbrauchsreduktion. Ihre verstärkte Ausschöpfung erfüllt somit neben der rein fiskalischen auch eine bedeutende Lenkungsfunktion.

Steuern auf Alkohol

323 Mio. € bzw. 0,5% der gemeinschaftlichen Bundesabgaben erbrachten die Steuern auf Alkohol (Alkoholsteuer, Biersteuer, Schaumweinsteuer) im vergangenen Jahr 2007; mit 311 Mio. € wird für 2008 ein annähernd konstanter Anteil erwartet.

Im betrachteten Zwanzig-Jahres-Zeitraum wurden die Steuern auf Alkohol mehrfach verändert. 1992 wurde die Abgabe auf alkoholische Getränke abgeschafft. Die Biersteuer wurde 2001 erhöht und 2005 wieder gesenkt. Die Schaumweinsteuer wird seit 2005 nicht mehr erhoben. Diese diskretionären Veränderungen, die lediglich durch eine mehrfache Steuersatzerhöhung bei der Alkoholsteuer (Branntwein) abgedeckt wurden, sorgen zusammen mit einer Stagnation des realen Konsums alkoholischer Getränke für eine langfristig geringe Ergiebigkeit der mengenabhängigen Alkoholsteuern. Die BIP-Elastizität der Steuern auf Alkohol liegt zwi-

schen 1989 und 2007 bei insgesamt 0,17. Aufgrund der Vielzahl von Steueränderungen wurde für diese Gruppe von Steuern auf die Bildung von Subperioden entsprechend der vorgenommenen Steuer(satz)variationen verzichtet und der betrachtete Zwanzig-Jahres-Zeitraum lediglich in zwei Zeitabschnitte unterteilt.

Übersicht 27: BIP-Elastizität der Steuern auf Alkohol

	1989 bis 2007	1989 bis 1999	2000 bis 2007
BIP nominell ¹⁾	4,4	4,7	3,8
Alkoholsteueraufkommen ¹⁾	0,7	-1,1	0,3
BIP-Elastizität	0,17	-0,23	0,08

Q: WIFO-Berechnungen. – ¹⁾ Durchschnittliche jährliche Veränderung in %.

Steuern auf den Alkoholkonsum werden nicht nur aus budgetären Gründen erhoben, sondern sollen auch den Konsum dämpfen, verfolgen also auch gesundheitspolitische Ziele. In der empirischen Literatur besteht grundsätzlich Einigkeit über einen negativen Zusammenhang zwischen Preisen für alkoholische Getränke – deren Höhe auch von alkoholbezogenen Steuern bestimmt wird – und dem Ausmaß des Alkoholkonsums bzw. damit verbundenen negativen Effekten wie Verkehrs- und Arbeitsunfälle, Gewalttaten, etc. (vgl. etwa Sewell, 2002, Babor, 2003, Koski et al., 2007). Darüber hinaus legt die (wenige) empirische Evidenz nahe, dass sich die Preis- und damit Steuerelastizität des Alkoholkonsums nach dessen Häufigkeit unterscheidet (Manning – Blumberg – Moulton, 1995, Sewell, 2002): Bei Konsumenten, die sehr wenig oder sehr viel Alkohol konsumieren, reagiert die Nachfrage weit weniger empfindlich auf Preis-/Steuervariationen als bei Individuen mit mäßigem Alkoholkonsum. Interessant für die Steuergestaltung ist schließlich der Befund, dass der gesamte Alkoholkonsum am meisten reduziert wird, wenn hochprozentige Alkoholika am höchsten, Bier niedriger und Wein am niedrigsten besteuert wird (Saffer, 1989).

Auch für Steuern auf Alkohol gilt, dass sie regressiv wirken. In besonderem Maße trifft dies auf die Biersteuer zu, da das unterste Einkommensdrittel 0,69% des Einkommens für Bier aufwendet, während es beim mittleren Einkommensterzil 0,55% und beim obersten Einkommensterzil nur 0,37% sind. Wesentlich weniger ausgeprägt ist der regressive Verlauf bei – in Österreich unversteuertem – Wein: Die unteren Einkommen geben 0,49% des Einkommens für Wein aus, die mittleren Einkommen 0,35% und die oberen Einkommen 0,33%. Vor diesem Hintergrund erscheint auch aus einer verteilungspolitischen Perspektive die Einführung einer Weinsteuern in Österreich gut begründbar.

Tabaksteuer

Das Aufkommen aus der Tabaksteuer lag 2007 bei 1,446 Mrd. € (2,2% der gesamten gemeinschaftlichen Bundesabgaben) und soll 2008 auf 1,35 Mrd. € (2% der gemeinschaftlichen Bundesabgaben) zurückgehen.

Die Tabaksteuer wurde seit 1997 laufend erhöht, sodass auch hier der Gesamtbetrachtungszeitraum lediglich in die Subperioden 1989 bis 1999 und 2000 bis 2007 unterteilt wurde. Für den gesamten Zeitraum beläuft sich die BIP-Elastizität auf 0,77; sie wäre ohne die vorgenommenen Steuererhöhungen wesentlich geringer ausgefallen. Die längerfristige Ergiebigkeit der Tabaksteuer ist somit begrenzt, auch wenn der mengenmäßige Zigarettenabsatz im vergangenen Jahrzehnt leicht angestiegen ist.

Übersicht 28: BIP-Elastizität der Tabaksteuer

	1989 bis 2007	1989 bis 1999	2000 bis 2007
BIP nominell ¹⁾	4,4	4,7	3,8
Tabaksteueraufkommen ¹⁾	3,3	3,8	2,7
BIP-Elastizität	0,77	0,80	0,73

Q: WIFO-Berechnungen. – 1) Durchschnittliche jährliche Veränderung in %.

Auch der Tabaksteuer liegt ein gesundheitspolitisches Motiv zugrunde. Wie empirische Analysen belegen, ist zwischen Tabakkonsum und Preis- bzw. Steuerniveau eine negative Korrelation gegeben (vgl. z. B. *Lee et al.*, 2004, *Lee et al.*, 2005, *Hanewinkel – Isensee*, 2007): wenn auch die ermittelten Elastizitäten eine relativ große Bandbreite aufweisen und auch vom Entwicklungsstand des betreffenden Landes abhängen (vgl. z. B. *Becker – Grossman – Murphy*, 1994, *Chaloupka – Warner*, 2000). Steuern auf Tabakprodukte können daher als ein wichtiges und effektives Element im gesamten Instrumentarium zur Eindämmung des Tabakkonsums betrachtet werden (vgl. z. B. *Sung – Hu – Keeler*, 1994, *Lanoie – Leclair*, 1998).

4.4.4 Steuern auf das Vermögen

Vermögensbezogene Steuern spielen in Österreich eine immer geringere Rolle; sowohl gemessen an ihrem Beitrag zum gesamten Abgabenaufkommen als auch im Verhältnis zum BIP. Dies geht im Wesentlichen auf die Abschaffung diverser vermögensbezogener Steuern während der vergangenen zwei Jahrzehnte (Gewerbekapitalsteuer Mitte der achtziger Jahre, Vermögensteuer 1994, Wertpapiersteuer 1995, Börsenumsatzsteuer 2000; Erbschafts- und Schenkungssteuer Juli 2008) sowie auf die Erosion bestehender vermögensabhängiger Steuern durch Ausnahmeregelungen (Abgeltungswirkung der Kapitalertragsteuer für Finanzvermögen in der Erbschaftssteuer seit 1993/1994, Grundsteuerbefreiung von neu erstelltem Wohneigentum bis zu 20 Jahre) bzw. die Unterbewertung von Grund- und Immobilienvermögen im Rahmen von Grundsteuer, Grunderwerbsteuer sowie Erbschafts- und Schenkungssteuer zurück.

Vermögensbezogene Steuern haben im Wesentlichen drei Ansatzpunkte: den Bestand, die Übertragung und die Wertsteigerung von Vermögen. Wenngleich die Besteuerung von Vermögenszuwächsen steuersystematisch auch der Einkommensteuer zugerechnet werden kann (als weitere Kapitaleinkunftsart neben Zins- und Dividendeneinkünften) und Vermögenszuwächse in der überwiegenden Mehrheit der bestehenden Steuersysteme nur als realisierte

Veräußerungsgewinne in der Einkommensteuer erfasst werden, wird sie in der vorliegenden Studie im Rahmen der vermögensbezogenen Steuern behandelt.

Steuern auf den Bestand von Vermögen

Die mit Abstand wichtigste in Österreich auf den Vermögensbestand erhobene Steuer ist die Grundsteuer, die auf Grund- und Immobilienvermögen erhoben wird¹⁷⁾. Vom gesamten Aufkommen der Grundsteuer von knapp 550 Mio. € 2006 entfallen etwa 5% auf die Grundsteuer A (für land- und forstwirtschaftliches Vermögen), der Rest auf die Grundsteuer B (nicht land- und forstwirtschaftlich genutzte Betriebsgrundstücke sowie Grundvermögen). Die Einheitswerte, die die Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer bilden, wurden für die Grundsteuer B zum letzten Mal 1973 in einer Hauptfeststellung festgelegt und seither mehrfach pauschal erhöht. Die letzte Hauptfeststellung für die Grundsteuer A datiert zurück auf das Jahr 1988. Aufgrund des Verzichts auf weitere Hauptfeststellungen weicht inzwischen die steuerlich relevante Bemessungsgrundlage von Liegenschaften zunehmend von deren tatsächlichem Verkehrswert ab. Dementsprechend begrenzt und langfristig sinkend ist die langfristige Ergiebigkeit der Grundsteuer in ihrer jetzigen Ausgestaltung. Für den Gesamtzeitraum 1989 bis 2007 betrug ihre BIP-Elastizität 0,89; sie ging von 1,07 in der Periode 1989 bis 1999 auf 0,66 in der Periode 2000 bis 2007 zurück. Bei einer stärker auf den tatsächlichen Marktwerten von Grund- und Immobilienvermögen beruhenden Grundsteuer wäre dagegen angesichts des zu erwartenden langfristigen Zuwachses an Grund- und Immobilienvermögen von einer hohen langfristigen Ergiebigkeit auszugehen.

Übersicht 29: BIP-Elastizität der Grundsteuer

	1989 bis 2007	1989 bis 1999	2000 bis 2007
BIP nominell ¹⁾	4,4	4,7	3,8
Grundsteueraufkommen ¹⁾	3,9	5,0	2,5
BIP-Elastizität	0,89	1,07	0,66

Q: WIFO-Berechnungen. – 1) Durchschnittliche jährliche Veränderung in %.

Zur Verteilung der Grund- und Immobilienvermögen gibt es keine Daten oder Schätzungen. Es ist allerdings von einer relativ ausgeprägten und vermutlich zunehmenden Ungleichverteilung auszugehen. Eine Erhöhung der Grundsteuer würde somit progressiv wirken. Dies ist weniger eindeutig bei vermieteten Wohnimmobilien: Gelingt den Vermietern die Überwälzung auf die Mieter – die wenigen vorhandenen empirischen Studien liefern Anhaltspunkte dafür, dass dies zumindest teilweise der Fall sein dürfte –, so ist mit einer eher regressiven Verteilungswirkung zu rechnen: Denn der Anteil der Mieten an den Einkommen sinkt mit zunehmender Einkommenshöhe.

¹⁷⁾ Daneben gibt es einige weitere, allerdings quantitativ unbedeutende Steuern, die ebenfalls am Grund- und Immobilienvermögen ansetzen, wie die Bodenwertabgabe, die land- und forstwirtschaftliche Abgabe, die Beiträge der Landwirtschaft zum Familienlastenausgleichsfonds oder die Kammerbeiträge.

Bei der Beurteilung der Grundsteuer als mögliche Finanzierungsquelle für die Pflegevorsorge ist zu beachten, dass es sich bei ihr – anders als bei fast allen hier betrachteten Steuern – um eine Gemeindesteuer handelt, deren Aufkommen ausschließlich in die kommunalen Haushalte fließt. Allerdings werden (steigende) Pflegeausgaben nicht nur den Bundeshaushalt, sondern auch die Gemeindehaushalte belasten, sodass für eine ganz oder zum Teil aus Steuermitteln finanzierte Pflegevorsorge auch die Stärkung der Gemeindefinanzen sinnvoll sein kann als Alternative zu einer Erhöhung der Ertragsanteile der Kommunen an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben.

Steuern auf die Übertragung von Vermögen

Grunderwerbsteuer

Die Grunderwerbsteuer betrifft die entgeltliche Übertragung von Liegenschaften. Steuerliche Bemessungsgrundlage ist der Verkaufspreis; ist ein solcher ausnahmsweise nicht vorhanden, so wird seit 2001 der 3-fache Einheitswert (vorher der einfache Einheitswert) zugrunde gelegt. Mit einem Aufkommen von 644 Mio. € in 2007 erreichte sie einen Anteil von 1% an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben; für 2008 wird mit Einnahmen von 650 Mio. € gerechnet.

Außer der Verdreifachung des Einheitswertes im Jahre 2001 haben bei der Grunderwerbsteuer in den vergangenen beiden Jahrzehnten keine Änderungen stattgefunden. Die langfristige Ergiebigkeit der Grunderwerbsteuer ist mit 1,34 relativ hoch, wenn auch die BIP-Elastizität im Zeitraum 2001 bis 2007 mit 1,16 deutlich geringer ist als in der Periode 1989 bis 2000 (1,33).

Was die Verteilungswirkungen der Grundsteuer anbelangt, so dürfte dasselbe gelten wie für die Grundsteuer; also ein insgesamt wohl progressiver Effekt.

Übersicht 30: BIP-Elastizität der Grunderwerbsteuer

	1989 bis 2007	1989 bis 2000	2001 bis 2007
BIP nominell ¹⁾	4,4	4,7	4,0
Grunderwerbsteueraufkommen ¹⁾	5,9	6,3	4,6
BIP-Elastizität	1,34	1,33	1,16

Q: WIFO-Berechnungen. – 1) Durchschnittliche jährliche Veränderung in %.

Kapitalverkehrsteuern

Die Kapitalverkehrsteuern umfassen nach der Abschaffung der Wertpapiersteuer 1995 und der Börsenumsatzsteuer 2000 nur mehr die Gesellschaftssteuer, die auf die Einbringung von Eigenkapital in Kapitalgesellschaften erhoben wird. 2007 belief sich ihr Aufkommen auf 147 Mio. € (0,2% des BIP). Es hat sich damit gegenüber 2004 fast verdreifacht, was vermutlich maßgeblich darauf zurückzuführen ist, dass sich aufgrund der starken Körperschaftsteuersen-

kung 2005 die Tendenz zur Umwandlung von einkommensteuerpflichtigen Unternehmen in Körperschaftsteuerpflichtige Kapitalgesellschaften verstärkt hat.

Die langfristige Ergiebigkeit der Kapitalverkehrsteuern war – ausgehend von der BIP-Elastizität – im Zeitraum 1989 bis 2007 mit 0,42 eher gering. Die BIP-Elastizitäten der betrachteten Subperioden, die den Einfluss diskretionärer Steueränderungen ausschalten, schwanken stark und weisen auf eine hohe Volatilität der Kapitalverkehrsteuern hin.

Übersicht 31: BIP-Elastizität der Kapitalverkehrsteuern

	1989 bis 2007	1989 bis 1994	1995 bis 1999	2000 bis 2007
BIP nominell ¹⁾	4,4	6,0	3,3	3,8
Kapitalverkehrsteueraufkommen ¹⁾	1,8	0,7	5,6	3,5
BIP-Elastizität	0,42	0,13	1,70	0,93

Q: WIFO-Berechnungen. – ¹⁾ Durchschnittliche jährliche Veränderung in %.

Erbschafts- und Schenkungssteuer

Die Erbschafts- und Schenkungssteuer erbrachte 2007 155 Mio. € (0,2% des BIP); ab August 2008 wird sie voraussichtlich auslaufen, da auf eine verfassungsgemäße Reform wohl verzichtet werden wird.

Die BIP-Elastizität der Erbschafts- und Schenkungssteuer ist langfristig mit 0,85 nur mäßig, was auf die umfangreichen Ausnahmeregelungen sowie auf die Untererfassung von Grund- und Immobilienvermögen durch die (wenn auch 2001 verdreifachten) veralteten Einheitswerte zurückzuführen ist. Eine verfassungskonforme Reform des Bewertungsverfahrens würde die langfristige Ergiebigkeit der Erbschafts- und Schenkungssteuer deutlich erhöhen, zumal mittelfristig ein steigendes Volumen von Erbschaften zu erwarten ist.

Übersicht 32: BIP-Elastizität der Erbschafts- und Schenkungssteuer

	1989 bis 2007	1989 bis 2000	2001 bis 2007
BIP nominell ¹⁾	4,4	4,7	4,0
Erbschafts- und Schenkungssteueraufkommen ¹⁾	3,7	3,0	-1,1
BIP-Elastizität	0,85	0,63	-0,27

Q: WIFO-Berechnungen. – ¹⁾ Durchschnittliche jährliche Veränderung in %.

Die relative Belastung mit Erbschafts- und Schenkungssteuer dürfte angesichts der bestehenden Vermögensungleichverteilung positiv korrelieren, mithin die Wirkung der Steuer progressiv sein.

Steuern auf den Wertzuwachs von Vermögen

Mit Ausnahme von innerhalb der Spekulationsfristen (ein Jahr bei Wertpapieren, 10 Jahre bei Immobilien, zwei Jahre bei selbst genutztem Wohneigentum) erzielten Veräußerungsgewinnen sind durch Verkauf realisierte Vermögenszuwächse in Österreich nicht steuerpflichtig. Eine Ausdehnung der Vermögenszuwachsbesteuerung – angelehnt etwa an die deutsche Regelung, die einen Abgeltungssteuersatz von 25% für Veräußerungsgewinne aus Wertpapierverkäufen vorsieht – würde angesichts der bestehenden Ungleichverteilung der Vermögen zu einer progressiven Steuerbelastung führen. Auf eine Aufkommenschätzung soll hier verzichtet werden, da diese von einer Reihe von Parametern (Höhe des Steuersatzes, einbezogene Vermögensgegenstände, Stichtag bezüglich der Geltung) sowie auch von den (vor allem im Falle von Finanzanlagen) schwankenden Entwicklungen auf den betreffenden Kapitalmärkten abhängt.

Wertzuwächse von Vermögen, die durch Verkauf realisiert werden (Veräußerungsgewinne), sind in Österreich außerhalb von so genannten Spekulationsfristen (ein Jahr bei Wertpapieren, 10 Jahre bei Immobilien, zwei Jahre bei selbst genutztem Wohneigentum) nicht steuerpflichtig. In vielen OECD-Staaten werden Veräußerungsgewinne stärker besteuert als in Österreich: häufig mit einem relativ niedrigen proportionalen Steuersatz und zeitlich unbefristet. Gewinne aus der Veräußerung von selbst genutztem Wohneigentum sind in der überwiegenden Mehrheit der OECD-Länder entweder vollständig oder nach Ablauf von sehr kurzen Spekulationsfristen (oft zwei Jahre) von der Besteuerung ausgenommen.

Die Ausweitung der Besteuerung von realisierten Vermögensgewinnen erscheint aus mehreren Gründen gerechtfertigt. Erstens wird damit der Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung erfüllt: Derzeit werden Zins- und Dividendeneinkünfte mit einer Kapitalertragsteuer von 25% belegt, während Veräußerungsgewinne – die ebenfalls als Erträge aus der Vermögensveranlagung interpretiert werden können und die steuerliche Leistungsfähigkeit erhöhen – weitgehend steuerfrei bleiben. Zweitens würde eine umfassende Veräußerungsgewinnbesteuerung allokativen Verzerrungen beseitigen: Denn derzeit gibt das Steuersystem Anreize dafür, in Anlagen zu investieren, bei denen die Erträge in Form von weitgehend steuerfreien Wertzuwächsen anfallen.

Eine Ausdehnung der Vermögenszuwachsbesteuerung – angelehnt etwa an die deutsche Neuregelung, die ab 2009 einen Abgeltungssteuersatz von 25% für Veräußerungsgewinne aus Wertpapierverkäufen vorsieht – würde angesichts der bestehenden Ungleichverteilung der Vermögen zu einer progressiven Steuerbelastung führen. Die oberen Einkommenschichten würden aufgrund der ungleichen Verteilung der Finanzvermögen von einer solchen Besteuerung der Veräußerungsgewinne bezogen auf ihr Gesamteinkommen überdurchschnittlich belastet. So zeigen jüngere Erhebungen der Oesterreichischen Nationalbank, dass auf das oberste 1% der BesitzerInnen von Finanzvermögen 18% der Finanzvermögen entfallen, auf die obersten 5% entfallen 38% der Finanzvermögen (Schürz, 2008). Nur 16% der ÖsterreicherInnen verfügen über Aktienbesitz. Diese sind zudem sehr ungleich verteilt. So besitzen nur 10% der

Haushalte mit einem monatlichen Nettoeinkommen zwischen 1.350 € und 2.250 € Aktien, während es ab einem Nettoeinkommen von 3.000 € ein Drittel der betreffenden Haushalte sind (John, 2008).

Um unerwünschte Verteilungseffekte bzw. sonstige wirtschaftspolitische Wirkungen zu vermeiden, wären Ausnahmen vorzusehen. Diese sollten insbesondere selbst genutztes Wohneigentum betreffen sowie die Veräußerungsgewinne von KleinsparerInnen, die durch angemessene Freibeträge von der Besteuerung ausgenommen werden könnten. Auch Pensionsvorsorgevermögen in angemessener Höhe sollte steuerlich verschont bleiben. Angesichts der bestehenden Vermögenskonzentration verbliebe dennoch eine beträchtliche potentielle Steuerbasis.

Das potentielle Aufkommen einer Ausdehnung der Besteuerung von Veräußerungsgewinnen hängt von einer Reihe von Parametern ab; insbesondere von der Höhe des Steuersatzes, den einbezogenen Vermögensgegenständen sowie dem Stichtag bezüglich der Geltung. Auch ist – vor allem bei Finanzanlagen – die schwankende Entwicklung auf den betreffenden Kapitalmärkten zu berücksichtigen, die die Steuer insgesamt eher zu einer kurzfristig volatilen Einnahmenquelle macht. Langfristig dürfte die Ergiebigkeit einer solchen Steuer angesichts der steigenden Vermögensbestände in Österreich hoch sein.

5. Schlussfolgerungen

5.1 Die Problematik des Fürsorgeprinzips bei Sachleistungen

Die Pflegevorsorge in Österreich ist durch eine große Anzahl an AkteurInnen gekennzeichnet. Mit der Einführung des Pflegegeldes wurde die Pflegevorsorge als sozialpolitisches Feld definiert und Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten teilweise geklärt. Dennoch sind bis dato weite Teile der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten diffizil und vor allem über die Bundesländergrenzen hinweg sehr unterschiedlich. Dieser organisatorische Status Quo macht die Durchsetzung von Reformen sehr schwierig, da die einzelnen Institutionen und Gebietskörperschaften unterschiedliche Interessen vertreten.

Während die Erbringung von Geldleistungen im Pflegebereich (also das Pflegegeld) hinsichtlich Leistungs- und Finanzierungsstrukturen von Bund und Ländern klar definiert ist, ist dies im Sachleistungsbereich nicht der Fall. Die Zielvorgaben hinsichtlich der Leistungen im stationären und ambulanten Bereich der Pflege sind nur sehr vage formuliert, was den Trägern Spielraum bei der Erfüllung der entsprechenden Aufgaben lässt. Dazu kommen beträchtliche regionale und bundesländerspezifische Unterschiede bei der Leistungserfüllung (hinsichtlich Verfügbarkeit, Preisgestaltung und Leistungsqualität). Darüber hinaus bedeuten komplexe Zuständigkeitsregelungen für die Leistungserstellung und -finanzierung einen Informations- und Koordinationsaufwand der beteiligten Akteure, der zu beträchtlichen Effizienzverlusten führen kann.

Die *stationären* Pflegeleistungen in den Pflegeheimen der wohlfahrtsstaatlichen Institutionen werden in Österreich auf Basis des Fürsorgeprinzips (auch Sozialhilfeprinzip genannt) erbracht. Dies bedeutet, dass die Leistungserbringung durch den Staat nur im Falle der Bedürftigkeit, also unter Ausschöpfung aller möglichen Eigenbeitragsleistungen gewährt wird. Die zu pflegenden Personen müssen Eigenbeiträge durch das eigene Einkommen (meist Pensionen), das Pflegegeld oder durch den Abbau des eigenen Vermögens leisten (Subsidiaritätsprinzip). Das Pflegegeld stellt hier also eine öffentliche Ko-Finanzierung dar. Der Differenzbetrag zwischen den Pflegeheimkosten und den Eigenbeiträgen wird durch die Sozialhilfeträger aufgebracht, wobei in einigen Bundesländern die Möglichkeit des Regresses einen Teil dieser Ausgaben wieder einbringt. Zusätzlich gilt in einigen Bundesländern die Verpflichtung der privaten Zuzahlungen auch für die Angehörigen der zu Pflegenden.

Im *ambulanten* Pflegebereich kommt das Fürsorgeprinzip in einer abgeschwächten Form zum Tragen. Ambulante Pflegeinstitutionen werden einerseits durch Eigenbeiträge der Betroffenen und andererseits durch die Sozialhilfeträger finanziert. Die Eigenbeiträge orientieren sich in der Regel am Einkommen bzw. an der Höhe des Pflegegeldes in Form von einkommensorientierten Selbstbeteiligungsregelungen.

Im Gegensatz zum Fürsorgeprinzip bei der Erbringung von Sachleistungen in der Pflegevorsorge, herrscht in weiten Teilen der Sozialpolitik das Versicherungsprinzip vor. Die staatliche Kranken-, Pensions- oder Arbeitslosenversicherung basiert auf dem Prinzip der sozialen Absicherung von individuellen Risiken. Dem Versicherungsprinzip unterliegt die Annahme der Äquivalenz zwischen den Prämieinzahlungen und dem Erwartungswert der Auszahlungen beim Eintritt des Schadens. Die Auszahlung hängt jedoch nicht von der Bedürftigkeit der Betroffenen ab, sondern nur von einem gültigen Versicherungsschutz bei Eintritt des Schadens.

Während mit der Einführung des Pflegegeldes im Jahr 1993 die Geldleistungen innerhalb der Pflegevorsorge ein Recht auf Pflegegeld – und zwar unabhängig von Einkommen und Vermögen sowie der Ursache der Pflegebedürftigkeit – begründet wurde, besteht auf die Erbringung von Sachleistungen nach wie vor kein Rechtsanspruch, in einigen Bundesländern wird auf das Vermögen zurückgegriffen sowie Regressansprüche gegenüber Angehörigen (im Speziellen Kinder und EhepartnerInnen) geltend gemacht.

Das Heranziehen von Vermögen bei der Erbringung von Sachleistungen bringt jedoch eine Reihe von Problemen mit sich. Erstens bewirkt die Berücksichtigung des Vermögens der zu Pflegenden einen positiven Anreiz auf das Ausmaß der informellen Pflege innerhalb der Familien. Erbberechtigte Familienangehörige – im Speziellen Töchter und Schwiegertöchter – haben dadurch einen Anreiz, sich aus dem Arbeitsmarkt zurückzuziehen bzw. die Arbeitsstunden zu reduzieren, um teure stationäre Pflege zu vermeiden. Zweitens wird das Heranziehen von Vermögen zu Umgehungen führen – wie z. B. frühzeitige Schenkungen und Übergaben sowie Vermögenstransferierung ins Ausland. Drittens ist die Heranziehung von Vermögen zur Berechnung von Ersatzansprüchen mit administrativen Kosten verbunden. Schlussendlich bringt die unterschiedliche Handhabung der Vermögensberücksichtigung in den einzelnen Bun-

desländern unterschiedliche soziale Standards mit sich, die aus ökonomischer Sicht nicht begründbar sind und verteilungspolitisch als kritisch angesehen werden müssen.

Ist es das (erklärte) politische Ziel, dass Sozialpolitik nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip finanziert werden und damit umverteilend wirken soll, ist eine *Nicht*-Heranziehung des Vermögens der zu Pflegenden selbstverständlich problematisch. Deshalb müsste eine Lösung gefunden werden, die die oben genannten Probleme der Vermögenseinbeziehung reduziert, aber gleichzeitig Vermögen bzw. Vermögenszuwächse in einer anderen Form berücksichtigt. Eine mögliche Lösung wäre der bundesweite Verzicht auf Vermögenszugriffe bei der Erbringung von Sachleistungen bei einer gleichzeitigen Einführung von vermögensbezogenen Steuern, die für die Pflegevorsorge zweckgewidmet sein müssten. Der Verzicht auf Vermögenszugriffe und Regressrechte in der Pflegevorsorge würde einen kausalen Zusammenhang zwischen vermögensbezogenen Steuern und der Pflegevorsorge etablieren. Ein weiterer argumentativer Zusammenhang kann in der zunehmenden Bedeutung beider Phänomene – Vermögenszuwachs und Pflegebedürftigkeit – gesehen werden.

Es gibt eine Reihe von Argumenten für die Heranziehung von vermögensbezogenen Steuern. Erstens beobachten wir in den letzten Jahrzehnten – wie in dieser Studie dargestellt – eine Reduktion des Lohnanteils am Volkseinkommen, aber gleichzeitig eine Erhöhung des Anteils an Vermögenseinkommen. Zweitens wurden Lohnneinkommen stärker besteuert, während sich die staatlichen Einkünfte aus vermögensbezogenen Steuern stark reduziert haben. Drittens zählt Österreich im internationalen Vergleich bei den vermögensbezogenen Steuern zu den Niedrigsteuereändern. Viertens kann davon ausgegangen werden, dass sich die Lohnquote weiterhin zugunsten der Vermögenseinkommen verschlechtert, da in nächster Zukunft steigende Vermögen vererbt werden (Erbengeneration). Fünftens kann die Besteuerung von Vermögen und Vermögenszuwächsen auch in Hinblick auf Steuer- und Verteilungsgerechtigkeit gesehen werden. Sechstens könnten mit dieser Lösung der Abschaffung von Vermögenszugriffen bei der Erbringung von Sachleistungen und der gleichzeitigen Einführung von zweckgebundenen vermögensbezogenen Steuern auch die diesbezüglich unterschiedlichen Standards zwischen den Bundesländern vermieden werden. Siebentens kann davon ausgegangen werden, dass Pflegebedürftige mit Kindern eher Vermögen ansparen als jene ohne Kinder, um ihren Nachkommen Vermögen zu vererben, was bedeutet, dass Pflegebedürftige mit Kindern gegenüber jenen ohne Kinder schlechter gestellt werden. Die Gegenargumente für vermögensbezogene Steuern sind die Verschlechterung der wettbewerbspolitischen Bedingungen sowie die internationale Kapitalmobilität, die durch die internationalen Finanzmärkte auch schon im kleineren Rahmen stattfinden kann. Allerdings muss hier hinzugefügt werden, dass Österreich im Gegensatz zu anderen Finanzmärkten einen beachtlichen "Spielraum" hat aufgrund der hohen Differenz an Vermögensbesteuerung.

5.2 Steuerfinanzierung oder Pflegeversicherung?

Prinzipiell ist das österreichische Pflegesystem derzeit über das allgemeine Steueraufkommen finanziert. Allerdings wurden bei der Einführung des Pflegegeldes die Beiträge zur Krankenversicherung für ArbeitgeberInnen und -nehmerInnen um 0,4 Prozentpunkte erhöht (Selbständige und Bauern: 0,8, PensionistInnen: 0,5 Prozentpunkte) und die Krankenversicherung für PensionistInnen neu geregelt, was eine Verringerung der Bundeszuweisungen zur Pensionsversicherung ermöglichte.

In dieser Studie wurde argumentiert, dass eine Finanzierung der Pflegevorsorge über allgemeine Steuermittel eine breitere Möglichkeit der Finanzierungsgestaltung ermöglicht als eine Versicherungslösung. Damit wird auch dem Umstand Ausdruck verliehen, dass Pflege ein allgemeines soziales Risiko ist und nicht primär mit einer Erwerbstätigkeit in Verbindung steht. Die Vorteile einer Versicherungslösung liegen wiederum in der klaren Zuordnung von Beiträgen und Leistungen, was meist mit einem höheren Identifikationsgrad und einer höheren Zahlungsbereitschaft der Versicherten einhergeht. Abhängig von der konkreten Ausgestaltung der Systeme bedeutet das Versicherungssystem oft auch eine höhere Rechtssicherheit. Darüber hinaus kann argumentiert werden, dass es eine Ähnlichkeit des Pflegerisikos mit den Risiken Krankheit und Alter gibt und eine Versicherungslösung eine konsequente organisatorische Fortführung darstellt und dass auch bestehende Strukturen genutzt werden könnten.

Unter Einbeziehung aller in dieser Studie berücksichtigten Faktoren hinsichtlich der Verteilungswirkungen, der arbeitsmarktpolitischen Auswirkungen und der Nachhaltigkeit der Finanzierung und auch unter Berücksichtigung der bisherigen Erfahrungen in Deutschland kann ein Systemwechsel auf eine reine Versicherungslösung nicht empfohlen werden. Denkbare Varianten wären bei einer unzureichenden Ergiebigkeit der Steuerfinanzierung ein Mischsystem. So könnten Mehreinnahmen einer Erhöhung der Höchstbeitragsgrundlage durch die Reduzierung der Bundesbeiträge zur Sozialversicherung Mittel für die Pflegevorsorge frei machen. Eine andere Möglichkeit wäre die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage durch den Einbezug von Vermögensbestandteilen in das Sozialversicherungssystem (wie beispielsweise in den Niederlanden). Beide Maßnahmen erhöhen die Gesamtabgabenquote, wenn nicht andere Staatsausgaben eingeschränkt werden. Diese bestimmt auch die Höhe des privaten Konsums und der Konkurrenzfähigkeit, gemeinsam mit der Struktur der Ausgaben und Einnahmen.

5.3 Verteilungsaspekte

Prinzipiell handelt es sich bei der Pflegevorsorge um eine Umverteilung von Nicht-Pflegebedürftigen zu Pflegebedürftigen. Durch die enge Beziehung zwischen Alter und Pflegebedürftigkeit bewirkt die Pflegevorsorge auch einen Umverteilungseffekt von der jüngeren zur älteren Generation.

Wie in dieser Studie ausgeführt, bringen Sozialversicherungsbeiträge in der derzeitigen Ausgestaltung eine regressive Wirkung mit sich. Die personelle Verteilungswirkung von Abgaben

ist einerseits von der Tarifgestaltung und andererseits von der Ausgestaltung der Bemessungsgrundlage abhängig. Aufgrund der proportionalen Tarifgestaltung und der Höchstbeitragsgrundlage ergibt sich in Österreich eine regressive Wirkung, da obere Einkommensgruppen gemessen an ihrem Einkommen relativ geringere Sozialversicherungsbeiträge als untere Einkommensgruppen einzahlen. Eine mögliche Variante diese regressive Wirkung im Falle einer Pflegeversicherung zu reduzieren, wäre eine Erhöhung der Höchstbeitragsgrundlage.

Eine Steuerfinanzierung der Pflegevorsorge hat unterschiedliche Wirkungen. Jene Teile, die indirekt über die Mehrwertsteuer finanziert werden, haben ebenfalls eine regressive Wirkung, da untere Einkommensgruppen relativ stärker belastet werden als obere Einkommensgruppen. Die progressiv ausgestaltete Lohn- und Einkommensteuer hingegen belastet höhere EinkommensbezieherInnen anteilmäßig stärker.

Die Verteilungswirkungen auf der Ausgabenseite zeigen ein sehr eindeutiges Bild. Die Daten des *Berichtes des Arbeitskreises für Pflegevorsorge (2006)* verdeutlichen, dass das Pflegegeld vor allem den unteren Einkommensgruppen zugute kommt. 27% der PflegegeldbezieherInnen erhielten eine Pension unter 570 € im Monat, 60% bekamen weniger als 860 € und nur knapp 2% erhielten Pensionen über 2.860 € im Monat. Wie in *Mühlberger et al. (2008)* ausgeführt, kommt dem Pflegegeld für niedrige Einkommen große Bedeutung zu. Über 40% der PflegegeldbezieherInnen finden sich in der oberen Hälfte der Verteilung – ohne Pflegegeldbezug wären es weniger als 20%. Durch den Pflegegeldbezug wird das mittlere Nettoeinkommen der PflegegeldbezieherInnen in der unteren Hälfte der Verteilung um rund 10% erhöht, im 3. Quartil um 7,5% und im obersten um gut 3%. Die Haushaltsbetrachtung zeigt ein ähnliches Bild. Rund 60% der Pflegegeldleistungen fließen in die Hälfte der Haushalte mit niedrigem Einkommen und rund 40% in die obere Hälfte.

Ein weiterer Verteilungsaspekt ist die Arbeitsbelastung von Frauen durch die informelle Pflege. Eine Arbeitsstundenreduktion bzw. ein Rückzug aus dem Arbeitsmarkt aufgrund von Betreuungsverpflichtungen hat auch – wie in dieser Studie argumentiert – langfristige Effekte auf das Lebenseinkommen und erhöht das Risiko der Armutgefährdung von heute pflegenden Frauen. In diesem Zusammenhang muss überlegt werden, ob ein stärkerer Ausbau der zweckgebundenen Geldleistungen dieses Problem reduzieren könnte. Das gleiche Argument kann gegen die Schwarzarbeit im privaten Pflegebereich angeführt werden. Anhand des Beispiels der Niederlande – wo wir einen höheren Versorgungsgrad an Sachleistungen, aber geringere Probleme mit Schwarzarbeit beobachten – kann argumentiert werden, dass zweckgebundene Geldleistungen informelle Pflegearbeit positiv unterstützen und Schwarzarbeit zurückdrängen können.

5.4 Organisatorische Aspekte

Ein zentrales Thema der Neuorganisation der Pflegevorsorge in Österreich ist das Kosteneinsparungspotenzial durch eine effizientere Gestaltung des Systems. Aus organisatorischer Sicht ist eine wesentliche Notwendigkeit die Angleichung der unterschiedlichen Systeme in den

Bundesländern. Wie in dieser Studie und in *Mühlberger et al. (2008)* aufgezeigt, kommt es bei der Erbringung von Sachleistungen aufgrund der unterschiedlichen Regelungen zu sehr unterschiedlichen Standards in Bezug auf Zugang, Leistungen und Kosten. Für diese unterschiedlichen Standards gibt es keine ökonomischen Begründungen und sie sind aus verteilungspolitischer Perspektive durchaus problematisch. Außerdem würde eine Angleichung der Standards – auch im Bereich der privaten Kostenbeiträge und der Leistungsqualität – die Transparenz für die BürgerInnen steigern. Zusätzlich zur Angleichung der Standards sollte eine Vereinfachung der Kompetenzen erwogen werden, um die organisatorische Effizienz zu steigern.

Eine engere Verknüpfung des Geld- und Sachleistungssystems wie z. B. in Deutschland könnte eine stärkere Komplementarität zwischen Geld- und Sachleistungen mit sich bringen. Beispielsweise könnte eine ärztliche Beurteilung eines Pflegebedarfs nicht nur eine Geldleistung nach sich ziehen, sondern auch die Grundlage für gewisse rechtliche Sachleistungsansprüche sein.

Können sich der Bund und die Länder auf eine Vereinfachung der Organisation nach den oben beschriebenen Kriterien einigen und werden darüber hinaus unterschiedliche Kanäle der Finanzierung herangezogen, bietet sich als organisatorischer Überbau für Geld- sowie Sachleistungen eine Fondslösung an. Ein Fonds kann aus unterschiedlichen Quellen gespeist und hinsichtlich der Ergiebigkeit, Volatilität, Verteilungseffekte oder anderer ökonomischer Effekte optimiert und an sich ändernden Bedingungen angepasst werden. Ein Pflegefonds könnte auch dazu dienen, die unterschiedlichen Pflegestandards in den einzelnen Bundesländern anzugleichen.

Eine engere Verknüpfung zwischen dem Gesundheits- und dem Pflegesystem könnte die in *Mühlberger et al. (2008)* diskutierte Nahtstellenproblematik entschärfen und eventuell zu Effizienzgewinnen führen. *Österle – Hammer (2004)* argumentieren außerdem, dass neue, vor allem im Alter auftretende Krankheiten eine klare Abgrenzung zwischen den beiden Systemen als fraglich erscheinen lassen. Allerdings muss dabei bedacht werden, dass mit einer Integration des Pflegesystems in das Gesundheitssystem die Problematik der Finanzierung des Gesundheitswesens automatisch in das Pflegesystem inkorporiert werden würde und vermutlich bereits bestehende strittige Fragen der Zuständigkeiten und Verteilung verschärfen würde.

Literaturhinweise

- Babor, T., Alcohol – No Ordinary Commodity, Oxford, 2003.
- Badelt, Ch. und Österle, A., Grundzüge der Sozialpolitik, 2001, Wien.
- Barr, N., The Welfare State as Piggy Bank. Information, Risk, Uncertainty and the Role of the State, Oxford University Press, London, 2003.
- Becker, G. S., Grossman, M., Murphy, K. M., An Empirical Analysis of Cigarette Addiction, American Economic Review, 1994, 84, S. 396-418.
- Brandner, P., Frisch, H., Grossmann, B., Hauth, E., Eine Schuldenbremse für Österreich, Wien, 2004.
- Breuss, F., Kaniovsky, S., Url, Th., "WIFO-Weißbuch: Modellsimulationen wirtschaftlicher Maßnahmen zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung", WIFO-Monatsberichte, 2007(3), S. 263-274.
- Breyer, F., Einkommensbezogene versus pauschale GKV-Beiträge – eine Begriffsklärung, DIW-Diskussionspapier 330, DIW, Berlin, Februar 2003.
- Bundesministerium für Gesundheit (D): Was bringt die Pflegereform 2008, http://www.bmg.bund.de/cln_040/nn_604244/SharedDocs/Download/DE/Themenschwerpunkte/Pflegeversicherung/Das-bringt-die-Pflegeversicherung-templated=raw,property=publicationFile.pdf/Das-bringt-die-Pflegeversicherung.pdf (Stand: 14.3.2008).
- Bundesministerium für Soziales und Konsumentenschutz (BMSK): Schema 18: Familienlastenausgleichs fonds, <http://www.bmsk.gv.at/cms/site/detail.htm?channel=CH0629&doc=CMS1143118553994> (Stand: 15.5.2008).
- Bundesministerium für Soziales und Konsumentenschutz, (Hrsg.), Bericht des Arbeitskreises für Pflegevorsorge 2006, Wien.
- Busch, G., Wüger, M., Social Security and Saving – A Critical Note on the Feldstein Hypothesis, Empirica, 2/1981, S. 223-240.
- Carmichael, F. und Charles, S., The labour market costs of community care, Journal of Health Economics 17 (1998), S. 747-765.
- Carmichael, F. und Charles, S., The opportunity costs of informal care: does gender matter? Journal of Health Economics 22 (2003), S. 781-803.
- Chaloupka, F. J., Warner, K. E., "The Economics of Smoking", in Culyer, A.J., Newhouse, J. P. (Hrsg.), The Handbook of Health Economics, New York, 2000.
- Dahl, C., Demand for Transportation Fuels: A Survey of Demand Elasticities and Their Components, Journal of Energy Literature, 1995, 1(2), S. 3-27.
- Daveri, F., Tabellini, G., Unemployment, growth and taxation in industrial countries, Economic Policy, 2000, 15, S. 47-104.
- European Commission, Study on Vehicle Taxation in the Member States of the European Union, Brüssel, 2002.
- Feldstein, M., Social Security, Induced Retirement, and Aggregate Capital Accumulation, Journal of Political Economy, 1974, 82, S. 905-926.
- Greß, S., Manouguian, M., Wasem, J., Krankenversicherungsreform in den Niederlanden, Vorbild für einen Kompromiss zwischen Bürgerversicherung, und Pauschalprämie in Deutschland?, Expertise für die Hans-Böckler-Stiftung, 2006.
- Guger, A., Investment-Based Pension Reform in Austria – Or Boosting Employment and Growth? ÖNB-Focus on Austria, 1/2003.
- Guger, A., Knittler, K., Marterbauer, M., Schratzenstaller, M., Walterskirchen, E., Analyse alternativer Finanzierungsformen der sozialen Sicherungssysteme, WIFO-Studie im Auftrag des BMSK, Wien, 2008.

- Guger, A., Marterbauer, M., "Langfristige Tendenzen der Einkommensverteilung in Österreich – ein Update. Die Verteilung von Einkommen und Vermögen", WIFO Working Papers, 2007, (307).
- Guger, A., Marterbauer, M., Walterskirchen, E., "Finanzierung des öffentlichen Gesundheitswesens in Österreich", WIFO-Monatsberichte, 2006, 79(7), S. 523-546.
- Hahn, F., Magerl, Ch., "Vermögen in Österreich", WIFO-Monatsberichte, 2006, 79(1).
- Hanewinkel, R., Isensee, B., Five in a Row – Reactions of Smokers to Tobacco Tax Increases: Population-based Cross-sectional Studies in Germany 2001-2006, Tobacco Control, 2007, 16, S. 34-37.
- Heitmueller, A. Inglis, K., The earning of informal careers: Wage differentials and opportunity costs, Journal of Health Economics, 2007, 26, S. 821-841.
- Heitmueller, A., Michaud, P.-C., Informal care and employment in England: evidence from the British Household Panel Survey, IZA Discussion Paper, 2010.
- Holzmann, R., Public Finance and Private Saving in Austria: The Effects of Social Security, Empirica, 2/1981, S. 187-216.
- John, G., Nationalbank: Vermögenssteuer trifft Reichere, Der Standard vom 02.04.2008, S. 19.
- Kaniovski, S., Breuss, F., Url, Th., WIFO-Weißbuch: Mehr Beschöpfung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation, Teilstudie 22: Modellsimulationen ausgewählter wirtschaftspolitischer Maßnahmen, Wien, 2006.
- Kaniovski, S., Pitlik, H., Steindl, S., Url, Th., "A Decomposition of Austria's General Government Budget into Structural and Cyclical Components", WIFO Working Papers, 2008, (316).
- Korpi, W., Palme, J., The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality and Poverty in the Western Countries. American Sociological Review, 1998, 63 (February).
- Koski, A., Sirén, R., Vuori, E., Poikolainen, K., Alcohol Tax Cuts and Increase in Alcohol-positive Sudden Deaths – A Time-series Intervention Analyses, Addiction, 2007, 102, S. 362-368.
- Lanoie, P., Leclair, P., Taxation or Regulation: Looking for a Good Anti-smoking Policy, Economics Letters, 1998, 58, S. 85-89.
- Lee, J.-M., Hwang, T.-C., Ye, C.-Y., Chen, S.-H., The Effect of Cigarette Price Increase on the Cigarette Consumption in Taiwan: Evidence from the National Health Interview Surveys on Cigarette Consumption, BMC Public Health, 2004, 4.
- Lee, J.-M., Liao, D.-S., Ye, C.-Y., Liao, W.-Z., Effect of Cigarette Tax Increase on Cigarette Consumption in Taiwan, Tobacco Control, 2005, 14, S. 71-75.
- Lehner, G., Längerfristige Entwicklung der Steuern und Abgaben in Österreich, Studie des WIFO im Auftrag der Wirtschaftskammer Österreich, Wien, 2002.
- Manning, W. G., Blumberg, L., Moulton, L. H., The Demand for Alcohol: The Differential Response to Price, Health Economics, 1995, 14(2), S. 123-148.
- Ministerium für Gesundheit, Gemeinwohl und Sport (NL), Das neue Gesundheitssystem in den Niederlanden, o.J.
- Mooslechner, P., Schürz, M., Wagner, K., Geldvermögensverteilung in Österreich – Ergebnisse der OeNB-Haushaltsbefragung 2004, Diskussionspapier, Wien, 2007.
- Mühlberger, U., Knittler, K., Guger, A., Mittel- und langfristige Finanzierung der Pflegevorsorge, WIFO-Studie im Auftrag des BMSK, Wien, 2008.
- OECD, Revenue Statistics 1965 – 2006, 2007.
- Österle, A., Hammer, E., Zur zukünftigen Betreuung und Pflege älterer Menschen, Rahmenbedingungen – Politikansätze, Entwicklungsperspektiven, Wien, 2004.
- Saffer, H., "Alcohol Consumption and Tax Differentials between Beer, Wine and Spirits", National Bureau of Economic Research, Working Paper, 1989, (W3200).

- Schneider., U., Österle, A., Schober, D., Schober, C., Die Kosten der Pflege in Österreich, Forschungsbericht, Wien, 2006.
- Schratzenstaller, M., WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation, Teilstudie 12: Wachstumsimpulse durch die öffentliche Hand, Wien, 2006.
- Schürz, M., "Erbschaften und Vermögensungleichheit in Österreich", *Wirtschaft und Gesellschaft*, 2007, 33(2).
- Schürz, M., Auf der Suche nach dem verschwiegenen Reichtum, *Intervention*, 2008, 5(1) S. 62-75.
- Schürz, M., Wagner, K., Distribution of Financial Assets in Austria. Results of a survey conducted on household's financial wealth in 2004", Discussion paper, 2007.
- Sewell, K., International Alcohol Policies: A Selected Literature Review, Scottish Executive Central Research Unit, Health and Community Research Programme, Research Findings, 2002, (15).
- Skuban, R., Pflegesicherung in Europa, Sozialpolitik im Binnenmarkt, Wiesbaden, 2004.
- Statistik Austria, Haushaltsführung, Kinderbetreuung, Pflege, Ergebnisse des Mikrozensus September 2002, Wien, 2003.
- Sung, H. Y., Hu, T.W., Keeler, T. E., Cigarette Taxation and Demand: An Empirical Model, *Contemporary Economic Policy*, 1994, 12(3), S. 91-100.
- Tichy, G., Der hochgespielte Generationenkonflikt – Ein Spiel mit dem Feuer, in: *Generationen Konflikt oder Harmonie*, Wien, 2004.
- Verband der privaten Krankenversicherung (De), Die niederländische Gesundheitsreform 2006 aus deutscher Sicht, Berlin, o. J.
- Zimmermann, H., Henke, K.-D., Finanzwissenschaften, München, 2001.