

Aus WIFO-Gutachten

Neben der laufenden Konjunkturanalyse und Untersuchungen zu selbst ausgewählten Themen erstellt das WIFO Gutachten für öffentliche und private Auftraggeber zu wichtigen wirtschaftspolitischen Fragen. In den letzten Jahren haben diese Gutachten — sowohl in ihrer Zahl als auch in ihrer Thematik — an Bedeutung gewonnen

Um den Inhalt dieser Arbeiten einem größeren Leserkreis zur Kenntnis zu bringen, veröffentlicht das WIFO ab nun in den Monatsberichten unter der Rubrik "Aus WIFO-Gutachten" jeweils Auszüge mit den wichtigsten Ergebnissen. Die ungekürzte Fassung dieser Gutachten kann als eigene Publikation des Instituts auf Anfrage bezogen werden.

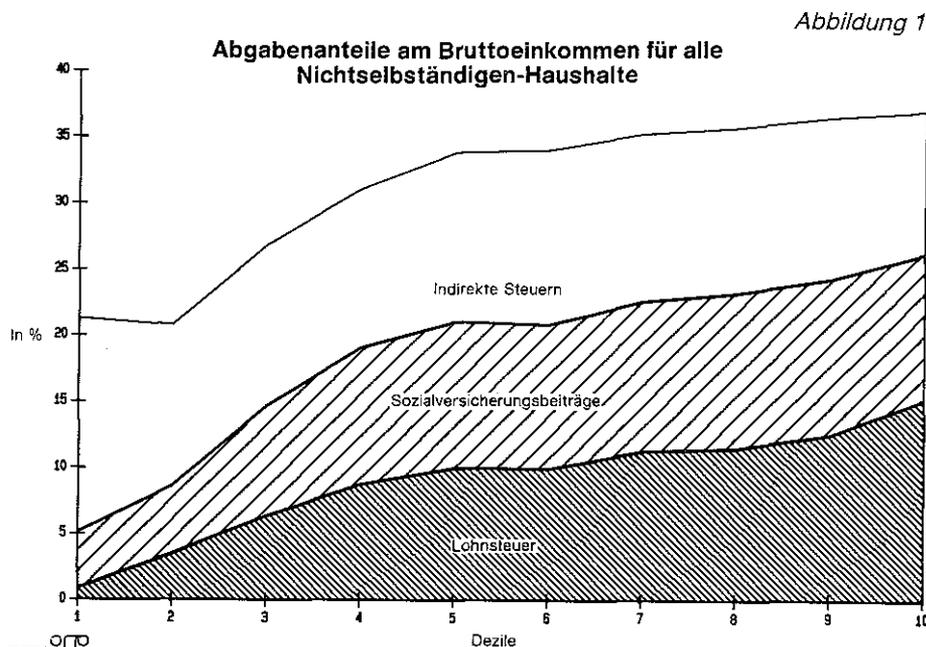
Umverteilung durch öffentliche Haushalte in Österreich

Im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen hat das WIFO ein Gutachten zur "Umverteilung durch öffentliche Haushalte in Österreich" erstellt, das in Kürze in der Reihe "WIFO-Gutachten" publiziert wird. Die Studie behandelt die Verteilungswirkungen der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben: Steuern, Sozialversicherungsbeiträge, öffentliche Altersversorgung, Arbeitslosenversicherung, Familienpolitik, Wohnbauförderung, öffentliches Verkehrswesen und Zinsen auf die Staatsschuld.

Schon die Monatsberichte 8 und 9/1987 enthielten Auszüge aus Einzelbeiträgen. An dieser Stelle werden kurze Zusammenfassungen weiterer Abschnitte wiedergegeben.

Von der Primär- zur Sekundärverteilung

Im modernen Wohlfahrtsstaat versucht der Staat im Rahmen seiner Einnahmen- und Ausgabentätigkeit, die ungleiche Verteilung der Markteinkommen abzuschwächen, um soziale Härten zu beseitigen oder der gesamten Bevölkerung möglichst gleiche Lebensbedingungen zu bieten



Mit den wachsenden Finanzierungsproblemen im letzten Jahrzehnt vermehrte sich sowohl die Kritik als auch das Interesse an der Wirksamkeit der staatlichen Umverteilungspolitik. In diesem Beitrag wird die kumulative Wirkung, die Netto-Umverteilungswirkung, der einzelnen öffentlichen Einnahmen und Ausgaben, die im Rahmen des Umverteilungsprojekts für das Jahr 1983 untersucht wurden, aus der Sicht des einzelnen Haushalts dargestellt.

Ausgehend von der Annahme der "formalen" Umverteilungswirkung, wonach die direkten Steuern nicht und die indirekten ganz überwältigt werden, wirken die öffentlichen Abgaben für die Nichtselbständigen-Haushalte (unselbständig Erwerbstätige und Pensionisten) progressiv auf die Einkommensverteilung: Die Nettoeinkommen sind gleichmäßiger verteilt als die Brutto- bzw. Primäreinkommen¹⁾. Das unterste Fünftel in der Einkommenshierarchie zahlt vom Brutto-Haushaltseinkommen gut 20% an Abgaben²⁾ und das oberste rund 37% (Abbildung 1).

Die progressive Wirkung der Abgaben geht auf die Lohnsteuer zurück: Die Lohnsteuerleistung steigt von knapp 1% im untersten Dezil auf rund 10% im mittleren Bereich und auf gut 15% für die obersten 10% in der Einkommenshierarchie. Die Progression der Steuern vom Einkommen ist damit viel geringer, als man aufgrund der Tarifstruktur erwarten würde. Die Aushöhlung des Einkommensteuersystems ist so weit fortgeschritten, daß auch für die Beschäftigten (ohne Pensionisten), selbst auf individueller Basis, die Lohnsteuerquote im obersten Dezil nur auf knapp 21% steigt.

Die progressive Wirkung der Sozialversicherungsbeiträge, wie sie aus Abbildung 1 zu erkennen ist, geht auf einen Struktureffekt zurück. Da in den niedrigeren Einkommensbereichen überwiegend Pensionisten vertreten sind, die nur Beiträge zur Krankenversicherung leisten, ist die Sozialabgabenquote in den unteren Dezilen niedriger, sie nimmt bis zum 4. Dezil zu. Die Sozialversicherungsbeiträge wirken aufgrund der Höchstbemessungsgrundlage an sich — betrachtet man nur die Beschäftigten — regressiv auf die Verteilung.

Die Wirkung der (indirekten) Steuern auf Güter und Dienstleistungen ist in Österreich infolge der relativ starken Differenzierung der Mehrwertsteuersätze nach sozialen Gesichtspunkten nur leicht regressiv; abgesehen vom untersten (16%) und obersten Dezil (11%) liegt der Anteil der hier untersuchten Umsatz- und Verbrauchsteuern am Bruttoeinkommen zwischen 12% und 13%. Die nivellierende Wirkung der Einkommensteuer wird daher trotz eines relativ hohen Gewichts der indirekten Steuern — zumindest für Unselbständigen- und Pensionistenhaushalte — nur abgeschwächt.

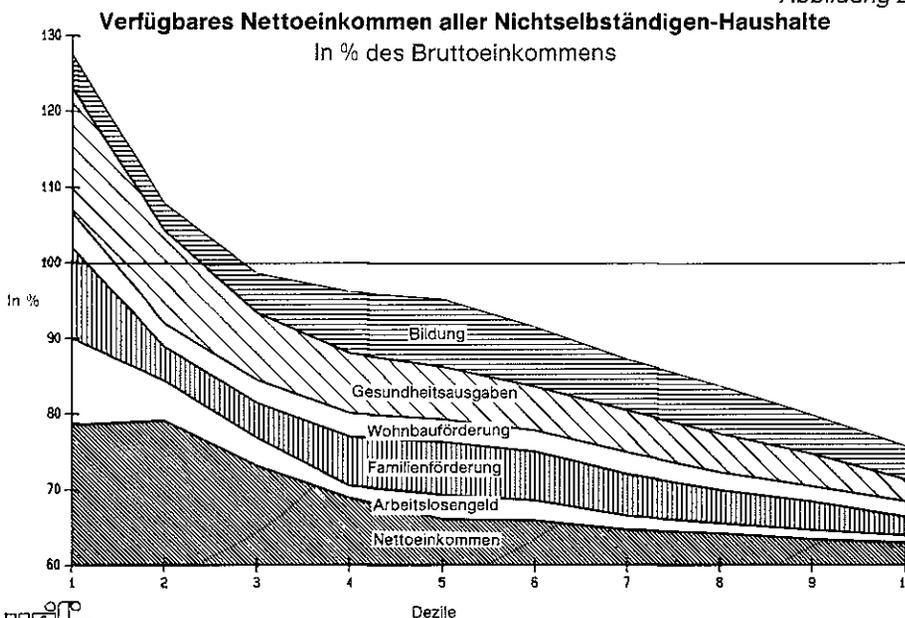
Während mit den Steuern eher vertikale Umverteilungsziele angestrebt werden, bilden die Staatsausgaben in erster Linie ein Instrument der horizontalen Umverteilung nach einkommensunabhängigen Kriterien. Der größte Teil der Ausgaben hängt im wesentlichen von der Personenzahl ab; damit wird von den mittleren und oberen Einkommenschichten ein überproportionaler Teil des staatlichen Güter- und Leistungsangebotes beansprucht, da die Haushaltsgröße mit dem Einkommen merklich zunimmt. Trotzdem gehen, gemessen am Einkommen, von den öffentlichen Ausgaben stärker nivellierende Effekte auf die Verteilung der verfügbaren Einkommen aus als von der Einnahmenseite.

Eine Untersuchung der öffentlichen Ausgabenprogramme, die nach dem vorhandenen statistischen Material einigermaßen zuverlässig auf die einzelnen Haushaltseinkommenschichten umgelegt werden konnten, bringt das in

Abbildung 2

Abbildung 2 zusammengefaßte Ergebnis: Die ärmsten Bevölkerungsschichten erhalten, insbesondere durch die Leistungen der Arbeitslosenversicherung, der Familienförderung und der öffentlichen Gesundheitsvorsorge, mehr an staatlichen Leistungen als sie an Abgaben entrichten; das verfügbare Einkommen liegt im untersten Dezil um knapp 30% und im zweiten Dezil um knapp 10% über dem Bruttoeinkommen.

In den mittleren Einkommensbereichen liegt die Netto-Brutto-Einkommensrelation bei rund 95%; sie geht mit steigendem Einkommen



WIFO 160

¹⁾ Bruttopensionen werden in dieser Arbeit wie Primäreinkommen behandelt

²⁾ Hier sind die Arbeitnehmerbeiträge und die Lohnsteuer voll und die indirekten Steuern zu 70% erfaßt

kontinuierlich auf rund 75% in den obersten Dezilen zurück³⁾. In den mittleren und oberen Einkommenschichten kommt aufgrund der höheren Häufigkeit von Haushalten mit Kindern den Bildungsausgaben und der Familienförderung großes Gewicht zu. Die große Bedeutung der Gesundheitsausgaben in den unteren Einkommensstufen geht vor allem auf die Pensionisten zurück, die Ärzte doppelt und Krankenhäuser dreimal so häufig beanspruchen wie Erwerbstätige.

Die in dieser Analyse erfaßten öffentlichen Ausgaben, etwa die Hälfte aller öffentlichen Ausgaben, verbessern die Einkommensposition der ärmsten Bevölkerungsschichten um rund 50% ihres Bruttoeinkommens und die der obersten 10% in der Einkommenshierarchie um rund 13%. Das verfügbare Haushaltseinkommen wird durch die hier erfaßten Bereiche der staatlichen Umverteilung im untersten Dezil um gut 1.000 S monatlich erhöht, im obersten aber durch die höhere Steuerleistung um gut 11.000 S gesenkt.

Alois Guger

³⁾ Die Höhe dieser Netto-Brutto-Relation hängt natürlich stark von der verwendeten Methode d. h. vor allem von den erfaßten Einnahmen und Ausgaben ab; der Unterschied zwischen dem obersten und dem untersten Dezil wird davon jedoch nur wenig berührt

Verteilungswirkungen der Arbeitslosenversicherung

Seit Beginn der achtziger Jahre haben sich die Arbeitslosenraten und in der Folge auch die Beitragssätze zur Arbeitslosenversicherung mehr als verdoppelt. Die damit verbundene Erhöhung der Lohnabzüge für die Arbeitnehmer und der Lohnnebenkosten für die Unternehmer hat die Diskussion um die Höhe des Arbeitslosengeldes und um die Zumutbarkeit eines vermittelten neuen Arbeitsplatzes aufleben lassen.

In diesem Beitrag geht es um die Verteilungswirkungen der Arbeitslosenversicherung, die finanzielle Absicherung bei Arbeitslosigkeit und die Einkommenssituation der Haushalte, in denen Arbeitslose leben.

Die Arbeitslosenversicherung ist einer der wichtigsten Bereiche der Einkommensumverteilung zu sozial schwächeren Schichten — und deshalb politisch auch so umstritten. Ihre Umverteilungswirkung kommt besonders deutlich zum Ausdruck, wenn man die Ausgaben und die zweckgebundenen Einnahmen in diesem Bereich gegenüberstellt: Das untere Drittel der Arbeitnehmerhaushalte zahlte rund 20% der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung, erhielt aber etwa 40% der Leistungen. In den mittleren Einkommensgruppen war der Anteil an den Beiträgen etwas niedriger als an den Unterstützungen. Das obere Drittel der Haushalte zahlte hingegen fast die Hälfte der Beiträge, erhielt aber nur rund ein Fünftel der Zahlungen für Arbeitslose.

Der Hauptgrund für diese Umverteilung liegt darin, daß die Wahrscheinlichkeit arbeitslos zu werden mit der Einkommenshöhe geringer wird. Die Arbeitslosenrate war im Sommer 1983, dem Zeitpunkt der Sondererhebung, in den mittleren Lohnstufen mit 4½% dreimal so hoch wie in den oberen.

In den untersten Lohngruppen war die Wahrscheinlichkeit arbeitslos zu werden gering — offenbar eine statistische Verzerrung durch Aushilfskräfte, Lehrlinge und Zweitjobs.

Das persönliche Nettoeinkommen deutet auf eine sehr schwierige finanzielle Situation der Arbeitslosen hin. Das Nettoeinkommen der Arbeitslosen ist im Durchschnitt (laut Mikrozensus) nur halb so hoch wie das der Beschäftigten und auch deutlich niedriger als das Nettoeinkommen der Pensionisten. Das steht im Einklang mit einer Studie, die im Auftrag des Sozialministeriums durchgeführt wurde: Danach erhielten zwei Drittel aller Arbeitslosen, die Leistungen aus der Arbeitslosenver-

Übersicht 1

Arbeitslosenversicherung

Verteilung nach dem Netto-Haushaltseinkommen

	Unteres Drittel	Mittleres Drittel	Oberes Drittel
	In %		
Arbeitslosengeld und Notstandshilfe	43	35	22
Beiträge zur Arbeitslosenversicherung	20	31	49

Ohne Selbständige und Pensionisten

Übersicht 2

Arbeitslosenraten nach Lohnstufen

Juli 1983

Lohnstufen in S	Insgesamt	Männer	Frauen
	In %		
Bis 3 900	11	0,6	15
3 901 bis 5 700	3,3	2,3	3,8
5 701 bis 7 500	4,1	5,6	3,7
7 501 bis 8 700	4,1	5,4	3,4
8 701 bis 9 900	4,4	5,5	3,3
9 901 bis 11 700	3,3	3,8	2,5
11 701 bis 13 500	2,7	3,0	2,2
13 501 bis 15 300	2,3	2,4	2,1
15 301 und darüber	1,6	1,5	1,7
Insgesamt	2,7	2,7	2,8

Leistungsempfänger nach den Lohnstufen der letzten Beschäftigung in % des Arbeitskräfteangebotes (ohne Beamte) nach Lohnstufen

sicherung beziehen, rund 50% ihres früheren Nettoeinkommens, weitere 23% erhielten weniger als zwei Drittel und nur 1% mehr als 85% des Nettoeinkommens. Rund die Hälfte der Arbeitslosen hatte ein Nettoeinkommen, das unter dem Richtsatz für Ausgleichszulagen lag. Besonders hoch war dieser Prozentsatz bei Jugendlichen und Frauen (allerdings z. T. Teilzeitbeschäftigte).

Worauf es bei der Beurteilung von Armut aber letztlich ankommt, ist das Nettoeinkommen des gesamten Haushalts. Gemessen am Netto-Haushaltseinkommen ist die finanzielle Situation der Arbeitslosen weit weniger dramatisch. Während 45% der Arbeitslosen im Jahr 1983 ein monatliches Nettoeinkommen von weniger als 4.000 S angaben, lag für nur 8% der Arbeitslosen auch das Haushaltseinkommen unter 4.000 S.

Der Grund für diese relativ günstigeren Haushaltseinkommen der Arbeitslosen ist die größere Zahl von Einkommensbeziehern im Haushalt. Nur gut ein Viertel der Arbeitslosen sind Alleinverdiener.

Ein Drittel der Arbeitslosen sind Haushaltsvorstände, fast ein Drittel sind Ehepartner und ebenfalls fast ein Drittel Kinder des Haushaltsvorstands. Weniger als 15% der Arbeitslosen waren 1983 Haushaltsvorstände, die allein von ihrer Arbeitslosenunterstützung eine Familie erhalten mußten. (Seither könnte dieser Anteil allerdings gestiegen sein.)

Das soll weder die schwierige Situation vieler arbeitsloser Jugendlicher noch die finanziellen Nöte hochverschuldeter Arbeitslosenhaushalte herunterspielen. Diese Struktur der Arbeitslosen kann jedoch als Indiz dafür angesehen werden, wieso die Arbeitslosigkeit — in allen westlichen Industriestaaten — bisher mit so wenig Widerstand hingenommen wurde.

Die finanzielle Situation der Arbeitslosen muß jedenfalls sehr differenziert betrachtet werden. Es gibt Gruppen, die durch Arbeitslosigkeit finanziell besonders stark betroffen sind:

- Jugendliche (ohne oder mit geringer elterlicher Hilfe), die keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld haben,
- Alleinerhalter mit Frau und Kindern bzw. Mütter mit Kindern,
- Gastarbeiter, die keinen Anspruch auf Notstandshilfe haben.

Andererseits gibt es aber auch Gruppen von Arbeitslosen, die finanziell relativ gut gestellt sind: Saisonarbeitslose, Arbeitslose in Doppelverdiener-Haushalten u. a.

Es sollte deshalb überlegt werden, die Unterstützungen bei Arbeitslosigkeit stärker nach der Bedürftigkeit (Alleinerhalter) zu differenzieren und sowohl die Lücken als auch die "Hängematten" im sozialen Netz zu beseitigen.

Ewald Walterskirchen

Verteilungswirkungen des Verkehrswesens

Staatliche Eingriffe in marktwirtschaftliche Entwicklungsprozesse lösen meist Einkommensumverteilungen aus. Zum Teil sind die Umverteilungen das Ziel der Eingriffe, zum Teil ergeben sie sich als unbeabsichtigter Nebeneffekt.

Das Verkehrswesen zählt seit jeher zu den Wirtschaftsbereichen mit den stärksten staatlichen Beteiligungen und Reglementierungen. Dies hat nicht nur verteidigungs- und verwaltungspolitische Gründe, sondern erklärt sich überwiegend durch die zentrale Bedeutung des Verkehrswesens für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung. Der Staat sorgt für den Ausbau und die Erhaltung der Verkehrsinfrastruktur, darüber hinaus ist er direkt oder indirekt an vielen Verkehrsunternehmungen wie Eisenbahnen, Nachrichtenübermittlung, Personennahverkehrsmitteln, Luftfahrtlinien usw. beteiligt. 90% der Verkehrsinvestitionen entfallen auf Einrichtungen, die sich direkt oder indirekt im Eigentum der öffentlichen Hand befinden.

Die Kosten der Verkehrsinfrastruktur und die Abgänge von staatlichen Verkehrsbetrieben belasten die öffentlichen Haushalte stark. Sie werden aus allgemeinen Steuermitteln und besonderen Benutzerabgaben gedeckt. Dabei kann es zu Umverteilungen kommen. Ziel von Verteilungsanalysen ist es, die Kostenbeiträge von Bevölkerungsgruppen (nach sozialer Stellung, Einkommen, Beruf usw.) den zurechenbaren Nutzungen von Verkehrseinrichtungen gegenüberzustellen.

Die vorliegende Studie konzentriert sich auf die Analyse von Verteilungswirkungen der direkten konsumptiven Nutzung der öffentlichen Personenverkehrseinrichtungen. Das Ausgabenvolumen der öffentlichen Hand für den konsumptiven Verkehr wurde auf die nach Einkommensgruppen gegliederten Haushalte aufgeteilt.

Motorisierter Individualverkehr

1983 war fast ein Viertel der öffentlichen Ausgaben für Straßen nicht durch Einnahmen aus Kfz-spezifischen Sonderabgaben (Mineralölsteuer, Kraftfahrzeugsteuer, Straßenverkehrsbeitrag) gedeckt. Unterdeckungen der Wegekosten bestehen im inländischen Güterschwerverkehr und vor allem im Ausländerpersonen- und -güterverkehr. Es kann aber angenommen werden, daß ebenso wie in der BRD und in der Schweiz der inländische konsumptive Individualverkehr seine Wegekosten ganz deckt. Freilich werden in dieser Berechnung die sonstigen externen Kosten des Kfz-Verkehrs, wie Unfallfolgekosten und Kosten, die durch Umweltbeeinträchtigungen entstehen (Lärm, Abgase), nicht berücksichtigt. Diese Kosten gingen bisher in Wegekostenrechnungen nicht ein, sie scheinen aber auch in der Ausgabenrechnung der Gebietskörperschaften für den Straßenverkehr nicht auf.

Innerhalb des direkt konsumptiven Pkw-Verkehrs kommt es zu Verteilungseffekten, indem verschiedene Einkommensgruppen mehr oder weniger Abgaben zahlen, als es der Straßenbenützung entspricht.

So werden fast 26% der Wegekostenbeiträge (Kfz- und Mineralölsteuer) des direkt konsumptiven Individualverkehrs von Haushalten mit durchschnittlichen monatlichen Konsumausgaben über 30 000 S geleistet. Diese Haushalte haben jedoch an der Straßenbenützung einen Anteil als Pkw-Fahrer von nur 21%, als Fahrer und Mitfahrer

von 20%; in den Haushalten in der Ausgabenklasse bis 16 000 S und in der Klasse zwischen 24 000 S und 30 000 S halten einander die Wegekostenbeiträge und die Straßenbenützung ungefähr die Waage. Die Haushalte mit monatlichen Konsumausgaben zwischen 16 000 S und 24 000 S benützen die Straßen deutlich stärker, als es ihrem Anteil an den Wegekostenbeiträgen entspricht. Daraus könnten Umverteilungseffekte von den höchsten zu den mittleren Einkommensklassen abgeleitet werden. Man darf aber die lückenhafte Datenbasis nicht übersehen. Die Jahresausgaben für Kfz- und Mineralölsteuer gemäß Konsumausgaben umfassen nämlich den gesamten direkt konsumptiven Individualverkehr, wogegen sich die Benützung von Pkw gemäß Verkehrsmikrozensus nur auf den Berufs-, Ausbildungs- und Versorgungsverkehr bezieht. Vom konsumptiven Individualverkehr fehlt also einerseits der Wochenend-, Feiertags- und Urlaubsverkehr mit Pkw sowie die Benützung von motorisierten Zweirädern. Andererseits ist der Geschäfts- und Dienstverkehr mit Pkw in den Mikrozensus-Fahrleistungen eingerechnet.

Übersicht 1

Benützung von Straßen im Pkw-Verkehr und Ausgaben an Kfz- und Mineralölsteuer Nach Haushaltsausgabenklassen

Haushaltsausgaben in S	Benützung an Werktagen im September ¹⁾		Jahresausgaben für Kfz- und Mineralölsteuer
	Als Fahrer und Mitfahrer	Als Fahrer	
	Anteile in %		
Unter 10 000 ...	7,1	6,9	7,2
10 001 bis 13 000	9,7	9,5	9,4
13 001 bis 16 000	12,5	12,1	11,8
16 001 bis 20 000	21,3	19,6	16,8
20 001 bis 24 000	14,0	14,3	12,9
24 001 bis 30 000	15,1	16,6	16,1
Über 30 000	20,3	21,0	25,8
Insgesamt	100,0	100,0	100,0

Q: Österreichisches Statistisches Zentralamt, Verkehrsmikrozensus 1983 und Konsumerhebung 1984 — ¹⁾ Gemessen in Personenkilometern von Montag bis einschließlich Freitag

Öffentlicher Personenverkehr

Die Transferzahlungen an den gesamten öffentlichen Linienverkehr wurden für 1983 auf 7,8 Mrd. S geschätzt. Von diesen Transfers profitieren die Haushalte recht unterschiedlich. Kräftig subventioniert wird vor allem der Berufs- und Ausbildungsverkehr mit Zeit- oder Streckenkarten. Gegenüber dem vollen Fahrpreis betragen die Ermäßigungen für Bahnfahrten 80% bis 90%, für Straßenbahnfahrten 50% bis 60% und für Busfahrten 50%. Daneben genießen auch Senioren (50%) und eine Reihe anderer Gruppen Sonderermäßigungen.

Aus der Gegenüberstellung von Ausgaben der Haushalte für öffentliche Linienverkehrsmittel und der Benützung (in Personenkilometern) von Linienverkehrsmitteln nach Ausgabenstufen kann man entnehmen, welche Haushalte besonders in den Genuß von Fahrpreisermäßigungen kommen (es gelten aber auch hier ähnliche datenbedingte Vorbehalte wie für die Analysenergebnisse im Bereich Individualverkehr). Demgemäß hätten die Haushalte

in den Ausgabenstufen von 16 000 S bis 30 000 S einen viel geringeren Anteil an den Gesamtausgaben aller Haushalte für den öffentlichen Verkehr, als es ihrem Anteil an der Benützung dieser Verkehrsmittel entspräche. Die Haushalte unter 13 000 S und über 30.000 S Haushaltsausgaben hätten in Relation zu den konsumierten Verkehrsleistungen überproportionale Ausgaben. Dieses Ergebnis läßt sich durch einige Fakten erklären: Unter den Haushalten in den unteren Einkommenstufen sind Pensionistenhaushalte (meistens ohne Kinder) und Haushalte von Arbeitslosen, also Personengruppen, die von den besonders hohen Fahrpreisermäßigungen im Berufsverkehr bzw von den Freifahrten im Ausbildungsverkehr kaum profitieren, stark vertreten. Die relativ hohen Ausgaben für die öffentlichen Verkehrsmittel der Haushalte in der Klasse über 30 000 S Monatsausgaben lassen sich aus häufigeren Fahrten zum Volltarif, mehr Urlaubsreisen mit der Bahn (insbesondere im Winter) erklären, aber auch zum Teil Fahrten erster Klasse und mit dem Autoreisezug

Übersicht 2

Benützung und Ausgaben für öffentliche Verkehrsmittel
Nach Haushaltsausgabenklassen

Haushaltsausgaben in S	Anteile in %	
	Benützung an Werktagen im September ¹⁾	Jahresausgaben für öffentliche Verkehrsmittel
Unter 10 000 . . .	14,6	16,8
10 001 bis 13 000	8,2	12,1
13 001 bis 16 000	11,5	12,0
16 001 bis 20 000	19,7	15,1
20 001 bis 24 000	14,6	11,9
24 001 bis 30 000	13,9	10,6
Über 30 000	17,5	21,5
Insgesamt	100,0	100,0

Q: Österreichisches Statistisches Zentralamt Verkehrsmikrozensus 1983 und Konsumerhebung 1984 — ¹⁾ Gemessen in Personenkilometern von Montag bis einschließlich Freitag

Wilfried Puwein