

BÜCHER

DIE STAATLICHE UMVERTEILUNG

Rezension: Alois Guger (Koordinator),
Umverteilung durch öffentliche
Haushalte in Österreich, Studie des
Österreichischen Institutes für
Wirtschaftsforschung im Auftrag des
Bundesministeriums für Finanzen,
erschienen als WIFO-Gutachten,
Wien 1987, 446 Seiten, öS 650,-

Eine der wichtigsten Aufgaben des modernen Wohlfahrtsstaates ist die Korrektur von Marktergebnissen, auch bei der Erzielung von Einkommen. Da sich in den letzten Jahren einer gedämpften wirtschaftlichen Entwicklung die Zweifel an der Funktionsfähigkeit der traditionellen fiskalpolitischen Instrumente verstärkten, beauftragte das Bundesministerium für Finanzen im Jahre 1981 das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung, das Institut für Höhere Studien und das Österreichische Statistische Zentralamt, eine umfassende Analyse der Verteilungswirkungen der öffentlichen Haushalte zu erstellen. Diese wurde nach sieben Jahren der schon sehnsüchtig wartenden Öffentlichkeit präsentiert – im vorliegenden Band zumindest die vom WIFO erarbeiteten Teile der Studie. Im Zentrum dabei stehen die kumulierten Nettoverteilungswirkungen aller erfaßten Einnahmen- und Ausgabenströme der öffentlichen Budgets für nichtselbstständige Haushalte bzw. Individuen.

Dabei hat natürlich das WIFO mit dem selben Problem zu kämpfen, vor

dem – auch im Ausland – jeder steht, der Aussagen zur Einkommensverteilung zu treffen hat: die unzureichende Datenbasis. Das WIFO muß sich der Lohn- und Einkommensteuerstatistik, der Mikrozensushebungen, der VGR sowie einiger spezieller Statistiken (Konsumerhebung, Wohnbeihilfenstatistiken...) bedienen, wobei hier nicht näher auf die sattsam bekannten Fragen der Qualität und der Beschränkung der Aussagekraft dieser Datensammlungen eingegangen werden soll. Dem Mangel an verfügbaren Daten ist es auch zuzuschreiben, daß der Versuch einer Gesamtdarstellung – für das Jahr 1983 – nur für Arbeitnehmerhaushalte und Pensionisten unternommen werden konnte.

Auf der Abgabenseite zeigt sich erstens, daß die Lohnsteuerbelastung deutlich weniger progressiv wirkt, als aufgrund der Grenzsteuersätze und in der öffentlichen Diskussion vermutet wird. Besonders gemildert wird die Progressionswirkung auf Haushaltsebene durch die Individualbesteuerung: Die untersten 10 Prozent der Beschäftigtenhaushalte zahlen 7,5 Prozent und die obersten zahlen 16,5 Prozent ihres Bruttobezuges an Lohnsteuer.

Die Aushöhlung des progressiven Steuertarifs vor allem durch eine ganze Palette von Freibeträgen sowie die steuerlichen Gestaltungsmöglichkeiten von Einkommensteuerzahlern führt dazu, daß zwischen 1973 und 1984 zwar die Bruttolohn- und Gehaltssumme um 137,7 Prozent, das Lohnsteueraufkommen aber um 264,7 Prozent anstieg, während das Aufkommen an veranlagter Einkommensteuer mit einem Zuwachs von 61,5 Prozent deutlich zurückblieb, obwohl die Einkommen aus Besitz und Unternehmung mit 172,8 Prozent überdurchschnittlich gewachsen sind.

Selbst ohne Berücksichtigung der explodierenden Einkünfte aus Vermögensbesitz stiegen die Einkommen aus Unternehmen und freiberuflicher Tätigkeit fast doppelt so schnell wie ihr Steueraufkommen.

Die Sozialversicherungsabgaben wirken bekanntlich aufgrund der differenzierten Beitragssätze (Arbeiter, Angestellte, Beamte) sowie durch die Grenze der Höchstbemessungsgrundlage sogar regressiv.

Die allgemein regressive Wirkung der im internationalen Vergleich überdurchschnittlich bedeutenden indirekten Steuern wird in Österreich durch die starke Differenzierung der Mehrwertsteuersätze nach sozialen Gesichtspunkten deutlich abgeschwächt. Bezogen auf das Brutto-Haushaltseinkommen wirken die indirekten Steuern bis über die Hälfte der Einkommenspyramide sogar leicht progressiv und erst darüber regressiv.

Die öffentlichen Abgaben insgesamt wirken progressiv auf die Einkommensverteilung, da die Progressionswirkung der Lohnsteuer – trotz ihrer Überschätzung aufgrund der Tarifstruktur – nicht durch die Sozialversicherungsbeiträge kompensiert wird. Die indirekten Steuern ändern dieses Bild nur marginal.

Während die Steuern eher als Instrument zur vertikalen Umverteilung angesehen werden, dienen die monetären und realen Transfers der öffentlichen Hand vorwiegend der horizontalen Umverteilung. Diese Transfers werden entweder generell angeboten oder sind oft an einkommensunabhängige Kriterien wie Alter, Krankheit oder Kinderzahl geknüpft. Interessanterweise gehen dennoch von den öffentlichen Ausgaben stärker nivellierende Effekte – bezogen auf das Einkommen – aus als von den Staatseinnahmen. Alleine die Ausgaben der Bereiche Arbeitslosenversicherung, Familien- und Wohnbauförderung, Gesundheit und Bildung verbessern die Einkommenssituation der ärmsten Bevölkerungsschichten um rund

50 Prozent ihres Bruttoeinkommens und die des obersten Dezils um rund 13 Prozent, obwohl vielen Staatsausgabenkategorien gemeinsam ist, daß den oberen und mittleren Einkommensschichten ein überproportionaler Anteil zugute kommt, da die Haushaltsgröße mit dem Einkommen zunimmt.

Bei einer detaillierten Betrachtung können die Ausgaben der öffentlichen Haushalte in drei Gruppen gegliedert werden:

1. Ausgaben, die progressiv wirken, wie etwa Sozialhilfe, Ausgleichszulagen, Wohnbeihilfen und andere Sozialleistungen, Notstandshilfe und Arbeitslosengeld. Unter bestimmten Annahmen können auch die Pensionen dazugezählt werden.
2. Ausgaben, die relativ zum Einkommen progressiv wirken, in absoluten Beträgen jedoch besser Verdienenden mehr zugute kommen, wie etwa die Ausgaben für Pflichtschulen, Familienbeihilfen, Karenzurlaubsgeld, Wohnbauförderung, Gesundheitswesen, öffentlichen Verkehr u. a.
3. Ausgaben, die regressiv wirken, wie etwa für Wissenschaft und Forschung (Hochschulen), weiterführende Schulen, Kultur und privaten Verkehr (Straßen).

Methodisch nicht eindeutig gelöst ist die Frage der Behandlung der Zinszahlungen für die Staatsschuld, von denen nach den Schätzungen des WIFO im Jahre 1984 nur weniger als 10 Prozent (4 Milliarden Schilling) unmittelbar den Einkommen privater Haushalte zugute kamen, weitere 24 Milliarden indirekt über Finanzintermediäre. Von diesen 28 Milliarden dürften etwa 20 Prozent der unteren Hälfte der lohn- und einkommensteuerpflichtigen Bevölkerung, und 80 Prozent der oberen Hälfte zuzurechnen sein.

Im Detail wurden in der vorliegenden Studie die Wirkungen der Ausgaben für öffentliche Altersvorsorge, Arbeitslosenversicherung, familienpoli-

tische Maßnahmen, Wohnbauförderung, Verkehrswesen und Zinszahlungen analysiert. Während das Steuersystem also nur leicht progressiv wirkt, ist die Ausgabenseite für die einkommensausgleichende Verteilungswirkung des Budgets maßgeblich: Die primären Bruttoeinkommen der Haushalte von Unselbständigen und Pensionisten verteilen sich auf das untere/mittlere/obere Drittel der Haushalte in einem Verhältnis von 13 : 29 : 58 Prozent. Die Steuerleistung verteilt sich 10 : 28 : 62 Prozent, die Staatsausgaben werden zu 31 : 33 : 36 Prozent auf diese Drittel aufgeteilt, sodaß sich eine Endverteilung von 17 : 31 : 52 ergibt.

Aufgrund des lückenhaften und teils inkonsistenten Datenmaterials ist es logischerweise auch in einem Siebenjahresprojekt nicht möglich, den Lauf jedes Schillings, der durch öffentliche Hände geht, exakt zu verfolgen. Indirekte Effekte, wie etwa fiskalpolitisch motivierte Verhaltensänderungen, Multiplikatorwirkungen und Überwälzungsvorgänge entziehen sich einer Analyse. All diese Beschränkungen, vor allem die Reduktion der Hauptergebnisse auf Lohn- und Gehaltsempfänger und Pensionisten, sind jedoch nicht den Verfassern der Studie als Kritik vorzuhalten. Diese ergeben sich in allen international vergleichbaren Studien. Im Gegenteil, es ist den Autoren hoch anzurechnen, daß sie nicht der Versuchung erliegen, die Ergebnisse als absolute Wahrheit darzustellen, sondern immer wieder auf die methodischen Probleme und damit die Einschränkungen in

der Aussagekraft hinzuweisen.

Dennoch hat dieses umfangreiche Werk einen unschätzbaren Wert für Ökonomen in Wissenschaft und Politik, für wirtschaftspolitisch Interessierte und natürlich auch für Interessenvertretungen. Denn es gelingt nicht nur, einen allgemeinen, zusammenfassenden Eindruck der Verteilungswirkungen der öffentlichen Hand zu vermitteln, sondern in zahlreichen Detailstudien zu Einzelbereichen werden Ergebnisse erzielt, die von unmittelbarer Relevanz für die Wirtschaftspolitik sind. Die Ausarbeitung eines leistungsgerechteren, moderneren und effizienteren Steuersystems hat in vielen Punkten von den Ergebnissen der vorliegenden Studie profitiert. Es ist zu hoffen, daß auch in anderen Bereichen – wie etwa bei der verteilungspolitisch perversen (pardon: „regressiven“) Wirkung der Wohnbauförderung – praktische Konsequenzen gezogen werden.

Nicht zuletzt besteht der Wert der Studie auch darin, daß den zahlreichen Kritikern, die der staatlichen Umverteilungspolitik Ineffizienz vorwerfen, entgegengehalten wird, daß viele Instrumente eine vertikale Verteilung im Lebenszyklus anstreben und helfen, besondere Belastungen einzelner Lebensphasen (Wohnbau, Kinder, Pension . . .) abzubauen. Umverteilungsprozesse sind in einem modernen Wohlfahrtsstaat eben differenzierter zu betrachten als einfach von oben nach unten. Und genau dazu leistet diese WIFO-Studie einen eminent wichtigen Beitrag.

Thomas Delapina