
Verteilungseffekte des Regierungsprogramms

Markus Marterbauer, Ewald Walterskirchen

Im Zuge der Budgetkonsolidierung haben verteilungspolitische Fragen wieder eine wichtige Rolle in der wirtschaftspolitischen Diskussion erhalten. Budgetmaßnahmen werden mehr denn je nach ihrer Verteilungswirkung hinterfragt.

Das Regierungsprogramm sieht im wirtschaftspolitischen Teil eine Reihe von Maßnahmen vor, die unter den Kategorien Belastungen und Begünstigungen sowie Einsparungen des Staates subsumiert werden können. Aus verteilungspolitischer Sicht stellt sich nun die Frage: Welche Einkommensgruppen werden belastet, welche begünstigt? In welchen Bereichen wird eingespart, in welchen mehr ausgegeben?

In dieser Arbeit werden die Auswirkungen der geplanten und konkretisierten Maßnahmen bis zum Jahr 2003 - wie in den WIFO-Verteilungsstudien - dem oberen, mittleren und unteren Einkommensdrittel der Haushalte zugeordnet, soweit dies möglich ist. Es werden hier nur die verteilungspolitischen Aspekte behandelt, Allokationseffekte sind aber nicht zu vernachlässigen.

1. Überblick über die wichtigsten wirtschaftspolitischen Maßnahmen laut Regierungsprogramm

Die zentrale wirtschaftspolitische Aufgabe der Bundesregierung wird in dieser Legislaturperiode die Fortsetzung der Budgetkonsolidierung sein. Das Defizit der öffentlichen Haushalte soll nach der Verringerung von 5,1% des BIP im Jahr 1995 auf 2,0% 1999 weiter auf etwa 1,3% im Jahr 2003 gesenkt werden.

Die wichtigste einnahmenseitige Maßnahme der Jahre 2000 und 2001 ist die Erhöhung der Abgaben. Die Belastung der Konsumenten mit höheren Abgaben und Gebühren beträgt ab 2001 rund 13 Mrd. S. Die Berechnungen basieren im wesentlichen auf den Angaben im Regierungsprogramm und in den Budgetbegleitgesetzen.

Die Steuerreform 2000, die 20 Mrd. S. kostete, wird grob gesagt in erster Linie durch höhere Abgaben für Verbraucher kompensiert. Ohne die großzügige Steuer- und Familienreform würde das Defizit der öffentlichen Haus-

halte in Österreich im Jahr 2000 unter 1% des BIP und damit etwa im Durchschnitt der Euro-Länder liegen.

Da im Jahr 2000 der überwiegende Teil der Budgetkonsolidierung durch Einmalmaßnahmen bzw. Fondsabschöpfungen (mehr als 30 Mrd. S) erfolgt, sind zusätzliche Belastungen in den Jahren 2001 bis 2003 unausweichlich. Die verteilungspolitische Frage ist: Wen werden sie treffen?

Trotz der Budgetknappheit sieht das Regierungsprogramm auf mittlere Sicht Begünstigungen für Unternehmen und Familien vor. Die Unternehmen sollen von Lohnnebenkosten entlastet werden: 2001 um 5 Mrd. S und bis 2003 um insgesamt 15 Mrd. S. Zudem soll das 40 Mrd. S-Paket für die Landwirtschaft fortgeführt werden. Die Familien sollen - unmittelbar nach Verwirklichung des 12 Mrd. S-Familienpakets - weitere 7 Mrd. S zusätzlich an Karenzgeld erhalten. Im Bereich der sozialen Sicherheit wird also die Familienförderung weiter ausgebaut, bei den Früh- und Alterspensionisten (und zum Teil auch bei den Kranken) wird dagegen kräftig eingespart werden.

Darüber hinaus sind längerfristig Einsparungen in den Ministerien vorgesehen, die zu einer Budgetentlastung von 10 Mrd. S führen sollen. Die Zahl der Beamten soll bis zum Jahr 2003 um 9.000 verringert werden, das drückt den Personalaufwand um maximal 5 Mrd. S. Zusätzlich sind Einsparungen durch die Streichung von Überstunden und durch eine Verwaltungs- und Aufgabenreform vorgesehen, die Maßnahmen sind jedoch bislang nicht konkretisiert. Die Einsparungen des Staates „im eigenen Bereich“ betragen sicherlich weniger als die höheren Abgaben für die Konsumenten und die Belastungen der Pensionisten.

Die geplante Kürzung der Ermessenausgaben betrifft in erster Linie die Investitionen und die Vorleistungen (Sachaufwand). Bei der Forschung soll nicht gespart werden, die Finanzierung der erwünschten Anhebung der F&E-Quote auf 2,5% bleibt jedoch offen. Andererseits soll das Verteidigungsbudget langfristig von 0,8% auf 1% des BIP aufgestockt werden.

2. Verteilungswirkungen des Regierungsprogramms

Die wichtigsten konkretisierten fiskalpolitischen Strategien des Regierungsprogramms führen zu einem langfristigen Konsolidierungserfolg in der Größenordnung von 30 Mrd. S (vor allem durch Einsparungen bei Beamten, Pensionen und Ermessenausgaben). Das ist genau so hoch wie die Kosten der Steuer- und Familienreform 2000. Daneben gibt es im Budget 2000 Einmalmaßnahmen in ähnlicher Höhe, die noch durch dauerhafte Sanierungsschritte ersetzt werden müssen.

Die Konsolidierungsmaßnahmen, die bis 2003 geplant sind, erfolgen ganz überwiegend ausgabenseitig. Die Einnahmenseite des gesamten öffentlichen Sektors ist deshalb wenig ergiebig, weil die Erhöhung der Verbrauchsteuern durch eine Senkung der Abgabenbelastung der Unternehmen (Lohnnebenkosten) kompensiert wird.

Eine überwiegend ausgabenseitige Sanierung setzt jedoch voraus, daß die geplanten Maßnahmen tatsächlich in vollem Umfang verwirklicht werden

und nicht durch substantielle Erhöhungen von Steuern oder Abgaben ergänzt werden.

Ausgabenseitige Budgetsanierungen sind das Ziel der alten und der neuen Bundesregierung. Eine Verringerung der Staatsquote hat aber eine wichtige Konsequenz für die Einkommensverteilung: Sie trifft die unteren Einkommensschichten in aller Regel stärker als eine einnahmenseitige Konsolidierung. Wie die WIFO-Verteilungsstudien gezeigt haben, erfolgt Umverteilung vor allem durch die Staatsausgaben. Die Einnahmen des Staates sind annähernd proportional zum Einkommen, die Ausgaben sind dagegen proportional zur Zahl der Köpfe und begünstigen die einkommensschwächeren Schichten. Eine Verringerung der Staatsquote wirkt deshalb regressiv, d.h. sie vermindert den Umverteilungseffekt von Reichen zu Armen.

Tabelle 1: Einnahmen- und ausgabenseitige Budgetkonsolidierung bis 2003

	Einnahmen Mrd. S	Ausgaben Mrd. S
Abgaben	+ 13	
Unternehmen ¹⁾	- 13	
Landwirtschaft	- 1	+ 2
Pensionen		- 15
Kranke ²⁾	+ 3	- 3
Familien		+ 7
Beamte		- 10
Ermessensausgaben		- 15
Heer		+ 6
Insgesamt	+ 2	- 28

¹⁾ Lohnnebenkostenentlastung, ohne Urlaubsaliquotierung. - ²⁾ Annahme, dass das Defizit der Krankenversicherung je zur Hälfte ausgabenseitig und einnahmenseitig (Selbstbehalt) bedeckt wird.

2.1 Erhöhung der Steuer- und Abgabenlast

Zur dauerhaften Verringerung der Budgetprobleme, die sich durch die überdimensionierte Steuer- und Familienreform ergaben, werden nun Verbrauchsabgaben und Gebühren erhöht. Am finanziell ergiebigsten ist die Erhöhung der Versicherungssteuer, der Elektrizitätsabgabe und der Gebühren.

Man kann davon ausgehen, daß die Kosten der Lohn- und Einkommenssteuerreform (17 Mrd. S + 3 Mrd. S Unternehmenssteuern) längerfristig im wesentlichen durch Erhöhungen von Verbrauchsabgaben und Gebühren wieder hereingebracht werden. Die derzeit geplanten Erhöhungen machen rund 13 Mrd. S aus, und weitere Anpassungen bis zum Jahr 2003 sind na-

Tabelle 2: Erhöhung von Abgaben und Gebühren (bis 2001)

	Mrd. S
Tabaksteuer	1,2
Stromabgabe	3,2
Versicherungssteuer	5,3
Umsatzsteuer	0,7
Autobahnvignette	1,5
Sonstige Gebühren	1,0
Insgesamt	13,0

hezu unvermeidlich, da ein Ersatz für die umfangreichen Einmalmaßnahmen gefunden werden muß. Die Kürzung der Ermessenausgaben zwingt überdies zu Tarifierhöhungen (z.B. bei der Bahn).

Was bedeutet nun eine Verschiebung der Steuerlast von Lohn- und Einkommensteuern zu Verbrauchsteuern verteilungspolitisch?

Bei einer (hypothetischen) linearen Senkung der Lohn- und Einkommensteuer um 20 Mrd. S wird das untere Einkommensdrittel der Haushalte um 1 Mrd. S entlastet. Folgt darauf eine (lineare) Erhöhung der Verbrauchsteuern zum Ausgleich der Einkommensteuerentlastung, dann wird dieses untere Drittel der Haushalte mit 3 Mrd. S belastet.

Noch gravierender zeigt sich die Verbesserung für das obere Einkommensdrittel: Bei einer linearen Senkung der Einkommensteuer um 20 Mrd. S wird das obere Einkommensdrittel um 14 Mrd. S entlastet. Die lineare Erhöhung der Verbrauchsteuern um 20 Mrd. S trifft das obere Einkommensdrittel dagegen nur mit knapp 11 Mrd. S. Die Besserverdiener haben also allein durch die Umschichtung eines 20 Mrd. S-Betrags von den Einkommen- zu den Verbrauchsteuern einen Vorteil von gut 3 Mrd. S. Das Beispiel zeigt auch, wie stark die Besserverdienenden überhaupt von einer Verringerung der Steuern profitieren.

Die geringere Belastung der Besserverdiener mit Verbrauchsteuern hängt damit zusammen,

- daß sie einen beträchtlichen Teil ihres Einkommens sparen (im oberen Drittel gut ein Viertel) und dafür natürlich keine Verbrauchsabgaben zahlen;
- daß die Verbrauchsteuern, auch gemessen am Konsum, weit weniger progressiv wirken als die Lohn- und Einkommensteuern.

Was für eine Umschichtung von Einkommen- zu Verbrauchsteuern gilt, trifft in noch stärkerem Maße auf eine Lohn- und Einkommensteuersenkung zu, welcher eine Verringerung der Ausgaben zur Herstellung des Budgetgleichgewichts folgt. Beide politischen Strategien verringern den Umverteilungseffekt der Staatstätigkeit bzw. führen vom Status quo aus betrachtet zu einer Umverteilung von den "kleinen Leuten" zu den Besserverdienenden.

Das untere Einkommensdrittel der Haushalte (einschl. Pensionisten) zahlt nur 5% der Lohnsteuern, erhält aber 29% der Staatsausgaben. Umge-

Tabelle 3: Verteilungswirkungen von Einkommen- und Verbrauchsteuern sowie Staatsausgaben

	Unteres	Mittleres	Oberes
	Einkommensdrittel		
Bruttoeinkommen (einschließlich Pensionen)	12	28	60
Lohnsteuer	5	24	71
Verbrauchssteuern	15	31	54
Staatsausgaben	29	31	40

Q: WIFO-Verteilungsstudie: Guger et al. (1996).

kehrt zahlt das obere Drittel gut 70% der Lohnsteuern, profitiert aber nur zu 40% von den Staatsausgaben.

Fazit: Eine Verringerung der Lohn- und Einkommensteuern, die durch eine Senkung der Staatsausgaben oder auch durch eine Erhöhung von Verbrauchsteuern finanziert wird, führt zu einer Umverteilung von den ärmeren zu den reicheren Haushalten. Eine Ausnahme von dieser Regel gibt es nur, wenn eine Lohnsteuerreform die unteren Einkommen besonders begünstigt oder Transferzahlungen an gutsituierte Haushalte gekürzt werden.

Die Lohn- und Einkommensteuerreform 2000 der alten Bundesregierung setzte sich im wesentlichen aus einer Senkung der Einkommensteuertarife und einer Erhöhung des allgemeinen Absetzbetrages zusammen. Es handelte sich dabei um einen Kompromiß der Vorstellungen von ÖVP und SPÖ. Infolge der Erhöhung des Absetzbetrages (SPÖ-Vorschlag) wirkte diese Steuerreform (im Gegensatz zu einer linearen Senkung der Steuertarife) deutlich progressiv. Nach Daten des Finanzministeriums hatten die Arbeitnehmer mit einem Bruttobezug von 12.000 S bis 20.000 S den größten Vorteil: 1½% bis 2% ihres Einkommens. Mit zunehmendem Bruttolohn wurde die Steuerentlastung prozentuell kleiner, bei einem Einkommen von 100.000 S betrug sie nur noch 0,5%.

Man sollte aber nicht übersehen, daß die unteren Einkommensgruppen, die wenig oder keine Lohnsteuer zahlen, durch die Lohnsteuerreform kaum entlastet wurden, jetzt aber durch die Anhebung der Verbrauchsteuern voll getroffen werden. Laut Lohnsteuerstatistik 1998 hat ein Drittel der Lohnsteuerpflichtigen (inkl. Pensionisten und Teilzeitbeschäftigten) ein monatliches Einkommen von weniger als 12.000 S und profitiert deshalb nicht oder nur wenig von der Lohn- und Einkommensteuerreform.

Die steuerlichen Maßnahmen der neuen Bundesregierung konzentrieren sich auf eine Anhebung der Tabak- und Elektrizitätsabgabe, eine Erhöhung der Versicherungssteuer sowie eine Verteuerung der Autobahnvignette.

Tabelle 4: Lohnsteuerreform 2000

Bruttobezug pro Monat	Jährliche Entlastung durch die Lohnsteuerreform	
	Absolut	In % des Einkommens
5.000	0	0,0
10.000	1.500	1,1
13.000	4.000	2,2
20.000	4.100	1,5
30.000	4.900	1,2
40.000	6.900	1,2
50.000	7.000	1,0
60.000	7.000	0,8
100.000	7.000	0,5
500.000	7.000	0,1

Q: Bundesministerium für Finanzen

2.1.1 Tabakabgabe

Das Rauchen zählt zu jenen „Lasten“, die durch höhere Steuern kaum beeinflußt werden können. Kettenraucher mit niedrigem Einkommen verwenden einen beachtlichen Teil ihres verfügbaren Budgets für den Kauf von Zigaretten. Nach den Ergebnissen der Konsumerhebung gibt das untere Drittel der Haushalte 1,72% seines Einkommens, das mittlere Drittel 1,46% und das obere Drittel 0,98% für Tabakwaren aus. Daraus geht hervor, daß die höhere Tabakabgabe, die 1,2 Mrd. S hereinbringen soll, die unteren Einkommensschichten fast doppelt so stark trifft wie die oberen - natürlich nur die Raucher, die Nichtraucher bleiben davon verschont. Selbst eine überdurchschnittliche Anhebung der Preise für teure Zigarettenarten könnte daran nur sehr wenig ändern.

2.1.2 Elektrizitätsabgabe

Die Stromabgabe trifft die ärmeren Haushalte noch stärker als die Tabaksteuer, und zwar diesmal alle Haushalte. Das untere Einkommensdrittel der Haushalte gibt 8,5% seines Einkommens, das mittlere Drittel 5,5% und das obere Drittel 3,4% für Beleuchtung und Beheizung aus. Die ärmeren Haushalte sind davon also - gemessen an ihrem Einkommen - 2½mal so stark betroffen wie die Besserverdiener. Durch Stromsparen kann man die zusätzliche Steuerbelastung (+3,2 Mrd. S) in gewissen Grenzen mildern, ihr aber nicht entgehen.

Die Haushalte werden die Erhöhung der Stromabgabe freilich nicht so unmittelbar spüren, weil die Strompreise infolge der Liberalisierung des Energiemarktes zurückgehen. Selbst wenn die Strompreise nun früher gesenkt werden, ändert das nichts an der längerfristigen Belastung: Im Jahr

2003 und danach kommt die Verbilligung der Strompreise den Haushalten wegen der höheren Stromabgabe nur teilweise zugute.

Die Unternehmen sind von dieser Erhöhung der Stromabgabe durch eine unveränderte Deckelung ausgenommen - sofern diese Subventionierung nicht von der EU-Kommission unterbunden wird.

2.1.3 Versicherungssteuer und Autobahnvignette

Die Anhebung der motorbezogenen Versicherungssteuer erhöht die Fixkosten des Autos. Sie belastet den Besitz eines Autos, nicht die umweltbelastende Verwendung. Andererseits trifft die Versicherungssteuer die Pendler weniger als eine Erhöhung der Mineralölsteuer gleichen Ausmaßes.

Die Versicherungssteuer hat, gemessen am Konsum, eine deutlich progressive Wirkung: Besserverdienende Haushalte fahren gewöhnlich Autos mit stärkerem Motor, sie zahlen mehr Versicherungssteuer. Eine ebenso progressive Wirkung hat der Benzinverbrauch, der durch eine alternative Erhöhung der Mineralölsteuer belastet würde: Besserverdienende Haushalte fahren im Durchschnitt mehr Kilometer mit Autos, die einen höheren Benzinverbrauch haben.

Nach der letzten Konsumerhebung 1993/94 war die Kfz-Steuer, die damals noch nach dem Hubraum gestaffelt war, gemessen am Konsum progressiv. Das untere Drittel der Haushalte gab 0,35% der Konsumausgaben für die Kfz-Steuer aus, das obere Drittel 0,5%. Die motorbezogene Versicherungssteuer dürfte etwas progressiver wirken als die hubraumbezogene Kfz-Steuer. Die motorbezogene Kfz-Versicherung machte für das untere Einkommensdrittel der Haushalte 1,2% ihres Konsums aus, für das obere 1,9%.

Gemessen am Einkommen bleibt vom Progressionseffekt jedoch nichts mehr übrig. Denn die ärmeren Haushalte müssen mehr als ihr gesamtes Einkommen für Konsumzwecke ausgeben, die reicheren Haushalte sparen dagegen mehr als ein Viertel und sind in diesem Ausmaß von Verbrauchsteuern verschont. Für das untere Terzil machte die motorbezogene Versicherungssteuer etwa 0,5% ihres Einkommens, für das obere Terzil etwas weniger aus (0,4%).

Die Kfz-Steuer für Lkws wurde nicht erhöht. Auch von dieser quantitativ bedeutsamen Steuererhöhung wurden die Unternehmen ausgenommen. Eine Erhöhung der Mineralölsteuer hätte auch die Lkws betroffen.

Der Preis der Autobahnvignette wird von 550 S auf 1.000 S angehoben. Diese Maßnahme, die 1,5 Mrd. S Mehreinnahmen bringen dürfte, wirkt besonders regressiv, da alle Autobesitzer den gleichen Betrag zahlen müssen. Das obere Einkommensdrittel verfügt jedoch über mehr Autos pro Haushalt. Der Verzicht auf die Autobahnvignette wird eher eine Ausnahmeerscheinung bleiben.

Infolge des unterschiedlichen Autobestandes pro Haushalt schätzen wir, daß das obere Einkommensdrittel um etwa 50% mehr für Vignetten aufwen-

den muß als das untere. Gemessen am Einkommen bedeutet dies, daß das untere Drittel 0,2% dafür ausgibt, das obere nur 0,1%.

2.1.4 Sonstige Gebühren

Die sonstigen Gebühren sind ähnlich wie die Autobahnvignetten nicht einkommensbezogene Abgaben, sondern im wesentlichen „Kopfsteuern“, die alle Haushalte auf längere Sicht in ähnlicher Höhe treffen. Sie eignen sich deshalb in besonderem Maße dazu, Umverteilungseffekte durch den Staat auszuschalten. Margaret Thatcher versuchte beispielsweise in Großbritannien eine allgemeine „poll tax“ einzuführen, scheiterte aber am Widerstand der Bevölkerung.

In Österreich sollen die Gebühren kräftig angehoben werden und rund 1 Mrd. S einbringen. Für die Ausstellung eines Reisepasses fallen zwar nur etwa alle zehn Jahre Gebühren an, sie treffen jedoch jeden Österreicher und wirken damit ähnlich wie die Autobahnvignette stark regressiv. Ein Teil der Gebührenerhöhungen trifft vermögende Haushalte stärker (z. B. Gerichtsgebühren, Gebühren für Bausparkredite). Wir gehen deshalb von der Annahme aus, daß das obere Einkommensdrittel, das auch mehr Personen je Haushalt umfaßt, um rund 75% mehr für Gebühren aufwenden muß als das untere. Da das obere Terzil $3\frac{1}{2}$ mal so viel Einkommen zur Verfügung hat wie das untere, bedeutet dies, daß das untere Drittel etwa 0,15% des Einkommens an Gebühren zahlt, das obere nur 0,07%.

2.1.5 Alle Verbrauchsabgaben und Gebühren

Wenn man nun die Verteilungseffekte aller Erhöhungen von Verbrauchsabgaben und Gebühren zusammenzählt, kommt man zu folgendem Ergebnis: Die ärmeren Haushalte sind davon (gemessen am Einkommen) etwa doppelt so stark wie die reicheren betroffen. Das untere Einkommensdrittel der Haushalte muß 1,6% des Einkommens für die zusätzlichen Abgaben aufwenden, das obere Einkommensdrittel nur 0,8%.

Vergleicht man diese Verteilungswirkungen der Verbrauchsabgaben mit einer „Flat Tax“, bei der alle Einkommen mit dem gleichen Prozentsatz besteuert werden, dann zeigt sich, dass die beschlossene Erhöhung der Verbrauchsteuern die Besserverdiener weit weniger belastet (als eine entsprechende Flat Tax). Die ärmeren Haushalte werden in Relation zu ihrem Einkommen weit mehr betroffen. Außerdem würde eine „Flat Tax“ im Normalfall auch die Unternehmen belasten, die nun bei der Versicherungsteuer und Stromabgabe ausgenommen sind.

Besonders gravierend ist dabei, daß die unteren Einkommensgruppen (Pensionisten, Teilzeitbeschäftigte) von der Lohn- und Einkommensteuerreform wenig profitierten, weil sie kaum Lohnsteuer zahlen. Als Verbraucher werden sie jetzt aber überproportional zur Kasse gebeten. Die Unternehmen dagegen, die von der Steuerreform kräftig profitierten, werden von den Maßnahmen zur Finanzierung der Steuerreform ausgenommen.

Tabelle 5: Verteilungswirkung der Abgabenerhöhung für die Haushalte

	Mrd. S	Unteres Terzil in % d.Eink.	Mittleres Terzil in % d.Eink.	Oberes Terzil in % d.Eink.
Tabakabgabe	1,2	0,13	0,11	0,07
Elektrizitäts- abgabe	3,2	0,45	0,29	0,18
Motorbezogene Versicherungs- steuer	5,3	0,52	0,45	0,37
Umsatzsteuer	0,7	0,08	0,06	0,04
Autobahnvignette	1,5	0,20	0,13	0,09
Sonstige Gebühren	1,0	0,14	0,10	0,07
Insgesamt	13,0	1,55	1,15	0,80
Einkommen netto in Mrd.	1266,0	192,4	384,4	689,2
Belastung in % des Eink. (gerundet)	1,0	1,6	1,1	0,8

2.2 Belastungen im Bereich der sozialen Sicherheit

Die Verteilungswirkungen der Belastungen im Bereich der sozialen Sicherheit können hier nur in groben Zügen abgeschätzt werden, weil konkrete Maßnahmendetails noch fehlen oder keine adäquaten Verteilungsdaten zur Verfügung stehen.

Der größte Teil der Belastungen betrifft die Pensionen. Rund 15 Mrd. S sollen bei den Sozialversicherungspensionen und den Beamtenpensionen eingespart werden. Das trifft vor allem jene, die in den nächsten Jahren ihre Pension antreten wollen. Pensionierte Beamte müssen einen Pensionsversicherungsbeitrag bezahlen.

Konkrete Vorschläge wurden von der Pensionsreformkommission erarbeitet. Höheres Eintrittsalter für Frühpensionen und Pensionen wegen geminderter Erwerbsfähigkeit sowie niedrigere Pensionen durch Abschläge und bloße Inflationsanpassung werden wohl die Fixpunkte der Einsparungen bei Pensionen sein.

Es bleibt unbestritten, daß langfristig Reformen im Pensionswesen aus demographischen Gründen notwendig sind. Aus budgetären Gründen hätte man darauf verzichten können, wenn sich die zusätzliche Familienförderung auf das verfassungsrechtlich Notwendigste beschränkt hätte. Das alte und das neue Familienpaket kosten insgesamt 19 Mrd. S.

Oft wird suggeriert, daß eine ausgabenseitige Budgetsanierung die Bevölkerung nichts kostet, weil diese „Reformen“ die „Produktivität des staat-

lichen Systems“ verbessern. Tatsächlich handelt es sich bei der Pensionsreform einfach um die Kürzung bisheriger Ansprüche. Für die private Kaufkraft bedeutet eine Dämpfung der Pensionen die gleiche Einbuße wie eine Erhöhung der Abgaben.

Die Lücke in der Krankenversicherung, die im wesentlichen durch den Anstieg der Medikamentenkosten entstand, beträgt heuer 5 bis 6 Mrd. S. Kostenprobleme entstehen dort in besonderem Maße, wo Dritte (Ärzte) über Ausgaben entscheiden, für die sie nicht selbst aufkommen müssen. (Das gilt ebenso für die Kosten der Landeslehrer, die vom Land beschlossen und vom Bund getragen werden.)

Im Regierungsprogramm ist ein Selbstbehalt angekündigt, der sich auf den Ambulanzbesuch beziehen soll. Zudem soll ein Teilkrankenstand eingeführt werden.

Im Gegensatz zu den Pensionisten sind die Familien Nutznießer des Regierungsprogramms. Obwohl die letzte Tranche des 12 Mrd. S-Familienpakets gerade erst in Kraft getreten ist, wird trotz der Budgetprobleme schon wieder ein neues 7 Mrd. S-Paket geschnürt.

Der Bezug des Karenzgeldes soll wieder auf zwei Jahre ausgeweitet werden, und das Karenzgeld soll auch allen jenen gewährt werden, die keine Beiträge dafür zahlen. Österreich soll zum familienfreundlichsten Land in Europa mit den höchsten Subventionen an Familien gemacht werden. Trotz der außerordentlich hohen Familienförderung ist die Geburtenrate in Österreich niedrig. Die höchste Geburtenrate in Europa hat Schweden, wo den Eltern weniger Subventionen als vielmehr adäquate Einrichtungen für die Kinderbetreuung zur Verfügung gestellt werden.

Zum Teil hängen die Umschichtungen der Sozialausgaben damit zusammen, daß es zweckgebundene Töpfe für die einzelnen Bereiche gibt, die aus Beiträgen von der Lohnsumme gespeist werden. Die demographische Verschiebung, eines der Hauptprobleme unserer Gesellschaft, wird durch diese zweckgebundene Gebarung völlig vernachlässigt. Die überholte Zweckbindung fixer Beitragssätze führt dazu, daß die Pensionsversicherung notorisch in Schwierigkeiten ist und die Familien- und Wohnbauförderung laufend Überschüsse aufweisen, für die neue Ausgaben „erfunden“ werden.

Tabelle 6: Belastungen und Begünstigungen im Bereich der sozialen Sicherheit (bis 2003)

	Mrd. S
Früh- und Alterspensionisten	– 15
Kranke	– 3
Arbeitslose	– 2
Familien	+ 7
Insgesamt	– 13

Die Verteilungswirkungen im Bereich der sozialen Sicherheit können hier nur grob abgeschätzt werden, weil die Maßnahmen noch nicht genügend konkretisiert sind.

Die Pensionisten gehören in Österreich überwiegend zum einkommensschwächeren Teil der Bevölkerung; die Hälfte zählt zum unteren Einkommensdrittel der Haushalte, je ein Viertel zum mittleren und oberen. Wenn man jedoch versucht, gewichtete Pro-Kopf-Einkommen zu errechnen, schneiden die Pensionistenhaushalte (wegen der geringen Haushaltsgröße) relativ gut ab.

Steigende private Ausgaben für die Gesundheit (z.B. Selbstbehalt) treffen die unteren Einkommensschichten deutlich stärker. Das untere Einkommensdrittel gibt 4,1% des Einkommens für Gesundheit aus, das mittlere 3,1% und das obere 2,4%.

Der Ausbau der Familienförderung begünstigt zweifellos die einkommensschwächeren Haushalte relativ stärker. Da das Karenzgeld nunmehr auf alle ausgedehnt werden soll, werden die Verteilungswirkungen ähnlich sein wie bei der Geburtenbeihilfe oder beim Mutter-Kind-Paß, d.h. gut ein Fünftel kommt dem unteren Einkommensdrittel zugute, die Hälfte dem mittleren Terzil. Wenn man versucht, gewichtete Pro-Kopf-Einkommen zu rechnen, dann zählt ein noch weit größerer Anteil der Familien zu den einkommensschwächeren Haushalten.

Tabelle 7: Verteilungswirkungen der sozialen Wohlfahrt (in %)

	Haushaltseinkommen		
	Unteres	Mittleres	Oberes
	Einkommensdrittel		
Bruttoeinkommen	12	28	60
Nettoeinkommen	14	29	57
Familien	19	39	42
Davon Geburtenbeihilfen	21	49	30
Mutter-Kind-Paß	22	50	28
Gesundheit	26	34	40
Arbeitslose	56	27	17

Q: WIFO-Verteilungsstudie: Guger et al. (1996)

2.3 Begünstigungen für bestimmte Interessengruppen

In diesem Abschnitt geht es um die funktionelle Einkommensverteilung, d. h. um die Verteilung zwischen den Gewinnen der Unternehmer und den Löhnen der Arbeitnehmer.

Die Unternehmen gehören sicherlich neben den Familien zu den großen Gewinnern. Die Lkw wurden von der Erhöhung der Versicherungssteuer und die Unternehmen von der Erhöhung der Energieabgabe ausgenom-

men. Die neuen Regelungen bezüglich Aktienbesteuerung und Börsenumsatzsteuer werden zunächst aufgeschoben, vielleicht sogar aufgehoben.

Zudem soll die Senkung der Lohnnebenkosten bei vollem Inkrafttreten im Jahr 2003 Einsparungen von 15 Mrd. S bringen. Selbst wenn man unterstellt, daß davon schätzungsweise ein Drittel wieder den Arbeitnehmern über gedämpfte Preise und positive Beschäftigungseffekte zufließen könnte, bleibt der Löwenanteil davon den Unternehmern.

Eine Senkung der Lohnnebenkosten erscheint langfristig aus standort- und beschäftigungspolitischen Gründen sinnvoll. Sie sollte jedoch erst nach einer grundsätzlichen Konsolidierung des Budgets erfolgen. Verteilungspolitisch bedeutet eine Senkung der Lohnnebenkosten eine massive Umverteilung zu den Unternehmen. In einem sozialpartnerschaftlichen System könnte eine Senkung der Lohnnebenkosten jedoch mit Forderungen der Arbeitnehmerschaft (z. B. Erhaltung der sozialen Sicherheit, Arbeitszeitverkürzung, Lohn- und Gehaltssteigerungen) kombiniert werden.

Die Unternehmen, die durch die Steuerreform 2000 wesentlich entlastet wurden, werden also nicht nur vom Belastungspaket (zur Bezahlung der Steuer- und Familienreform) ausgenommen, sondern es werden ihnen ab 2001 bereits neue Entlastungen versprochen. Es ist allerdings fraglich, ob die Regierung die geplante Senkung der Lohnnebenkosten in vollem Umfang verwirklichen kann. Denn die zu erwartenden Überschüsse der Fonds können natürlich nur einmal verwendet werden: entweder zur Budgetkonsolidierung oder zur Senkung der Beiträge oder zur Erhöhung der Ausgaben. Außerdem will die Bundesregierung gerade in jenen Bereichen (Familienlastenausgleich, Wohnbauförderung), in denen die potentiellen Überschüsse aus demographischen Gründen am größten sind, die Beiträge nicht senken, sondern das Geld ausgeben (Karenzgeld, Investitionen der Länder usw.). Weiters droht mittelfristig eine Anhebung der Beiträge zur Krankenversicherung, wenn es nicht gelingt, den Anstieg der Medikamentenkosten einzubremsen.

Neben der Entlastung der gewerblichen Unternehmen ist auch eine Entlastung der Bauern geplant. Die Einkommen der Landwirte sind in den Jahren nach dem EU-Beitritt trotz verstärkter Subventionen hinter jenen eines durchschnittlichen Erwerbstätigen zurückgeblieben. Dies würde eine Begünstigung der Landwirte rechtfertigen. Andererseits sind aber in den letzten Jahren auch die Einkommen der Pensionisten sowie der Beschäftigten in der Bekleidungsindustrie, im Handel und im öffentlichen Dienst deutlich zurückgeblieben - ohne daß diese auf einen künftigen Ausgleich durch den Staat hoffen können.

Die Bundesarbeitskammer rechnet damit, daß die Begünstigungen für die Landwirtschaft - Mineralölsteuerentlastung, Bergbauernhilfe, Umweltprogramme (ÖPUL) usw. - bis zu 6 Mrd. S ausmachen können.

Den Arbeitnehmern stehen gleichzeitig massive Belastungen ins Haus. Besonders einschneidend dürfte - abgesehen von der angedrohten Verringerung der Arbeiterkammerumlage - die Kürzung der Ausgaben für aktive

Arbeitsmarktpolitik wirken. Einerseits muß das Arbeitsmarktservice im Zuge der Ausgliederung (Gründung einer Ges.m.b.H) die Verwaltungskosten von etwa 3½ Mrd. S, die bislang vom Bund getragen wurden, selbst übernehmen. Andererseits ist gegenüber der bisherigen Planung bis 2003 eine Kürzung bei den Mitteln für den Nationalen Aktionsplan für Beschäftigung vorgesehen. Die Einsparungen bei Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik können entweder im Zuge einer Verringerung der Zahl der in Schulung Stehenden oder - was wahrscheinlicher ist - durch einen Übergang zu billigeren Maßnahmen („Verdünnung“) erreicht werden. In beiden Fällen ist mit einer Verschlechterung des Ausbildungsniveaus zu rechnen. Dies betrifft insbesondere das untere Einkommensdrittel, zu dem die Mehrheit der Arbeitslosen zählt.

Die merkliche und sehr rasch erfolgende Anhebung des Antrittsalters bei Frühpensionen dürfte das Arbeitskräfteangebot älterer Arbeitnehmer markant (um gut 40.000) erhöhen. Dadurch dürfte die Altersarbeitslosigkeit älterer Personen um 10.000 bis 15.000 zunehmen, die gute Konjunktur wird dem Anstieg jedoch entgegenwirken.

Das Regierungsübereinkommen sieht für jene Branchen, für die kein Kollektivvertrag existiert, eine Verlagerung von Arbeitszeitregelungen auf die Ebene von Betriebs- oder Einzelvereinbarungen vor. Diese Maßnahme wird vielfach als erster Schritt zu einer allgemeinen Verlagerung der Kollektivvertragspolitik auf die Betriebsebene interpretiert. Dies würde einerseits die Verhandlungsmacht der Arbeitnehmer merklich schwächen. Andererseits droht damit das bewährte Modell der österreichischen Konsenspolitik, das von Gesprächen, Verhandlungen und Entscheidungen zwischen den Sozialpartnern vor allem auf der Branchenebene getragen wird, in Gefahr zu geraten.

Die volle Urlaubsaliquotierung bedeutet, daß Urlaubsanspruch nur noch im Verhältnis zu der im Arbeitsjahr absolvierten Dienstzeit entsteht. Dadurch verlieren die Arbeitnehmer bei Arbeitsplatzwechsel Urlaubsansprüche bzw. Urlaubsschädigungen im Ausmaß von etwa 4¼ Mrd. S pro Jahr (unter Anrechnung der Gleichstellung von Arbeitern und Angestellten hinsichtlich der Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall netto 2¼ Mrd. S).

Die vollständige Privatisierung wichtiger Betriebe des ÖIAG-Bereichs beinhaltet die Gefahr eines Verlusts strategischen Eigentums aus der nationalstaatlichen Kontrolle. Dies kann unter industriepolitischen und beschäftigungspolitischen Gesichtspunkten Nachteile mit sich bringen.

3. Abweichungen des Regierungsprogramms vom SPÖ-ÖVP-Koalitionsabkommen

Die Notwendigkeit zur Budgetkonsolidierung hätte - nach den beiden Maßnahmen der finanzpolitischen Großzügigkeit (Familienpaket und Steuerreform) - auch für jede andere Koalitionsregierung bestanden. Das ausgehandelte, aber letztlich nicht zustande gekommene Regierungsübereinkommen zwischen SPÖ und ÖVP deckt sich in vielen Bereichen mit dem Koalitions-

übereinkommen der neuen Bundesregierung - wohl wegen der im Raum stehenden Drohung einer Beendigung der Koalition. Das Budgetziel - 1,3% Neuverschuldung der öffentlichen Haushalte am BIP im Jahr 2003 - war deckungsgleich. Die Übereinstimmung bezieht sich auch auf einige - unter verteilungspolitischen Gesichtspunkten - kritikwürdige Maßnahmen (Verbrauchsabgaben). Es ergeben sich allerdings auch wichtige Unterschiede.

Die Belastung der privaten Haushalte mit zusätzlichen Verbrauchsabgaben war nur etwa halb so hoch geplant wie im Regierungsübereinkommen. Im Bereich des Steuer- und Gebührensystems sah das SPÖ-ÖVP-Übereinkommen eine Erhöhung der Mineralölsteuer auf Benzin und Diesel im Ausmaß von 6½ Mrd. S (einschließlich Umsatzsteuer) auf Jahresbasis vor. Die Mineralölsteueranhebung hätte ähnliche Verteilungswirkungen wie die Erhöhung der motorbezogenen Versicherungssteuer gehabt, sie hätte aber auch den Unternehmenssektor getroffen. Die Pkw-Vignette sollte ebenfalls ab 2001 auf 1.000 S pro Jahr angehoben werden. Zudem war die Einführung eines *Road Pricing* für Lkw ab 2002 vorgesehen. Weitere Erhöhungen von indirekten Steuern oder Gebühren waren nicht geplant.

Das SPÖ-ÖVP-Übereinkommen beinhaltet ebenfalls eine Senkung der Lohnnebenkosten um 15 Mrd. S. Das Eintrittsalter für vorzeitige Alterspensionen sollte deutlich angehoben, die Abschläge sollten aber nicht erhöht werden. Das Karenzgeld sollte ebenfalls angehoben, die Bezugsdauer ausgedehnt und der Berechtigtenkreis erweitert werden. Allerdings war bei jenen Bevölkerungsgruppen, die keine Beiträge leisten, der Bezug nur für Haushaltseinkommen unter der Höchstbeitragsgrundlage möglich. Das Arbeitsmarktservice sollte ausgegliedert werden und die Verwaltungskosten selbst tragen müssen, damit wären für aktive Arbeitsmarktpolitik weniger Mittel zur Verfügung gestanden.

Nicht vorgesehen waren im SPÖ-ÖVP-Übereinkommen ein Selbstbehalt in der Krankenversicherung und Veränderungen im Mietrecht. Eine Aufstockung des Heeresbudgets war (mit Ausnahme der Finanzierung der Hubschrauber und der Abfangjäger) nicht beabsichtigt, ebensowenig weitere Begünstigungen für die Landwirtschaft.

Um Flexibilisierungen der Arbeitszeit auch in Branchen ohne Kollektivvertrag zu ermöglichen, beinhaltet das Papier den Abschluß eines Generalkollektivvertrages. Das Regierungsübereinkommen sieht die Verlagerung auf die Betriebsebene vor.

Literatur

Bundesarbeitskammer, Analyse des FPÖ-ÖVP-Regierungsabkommens (Wien 16. Februar 2000).

Guger, A. et al., Verteilungswirkungen der öffentlichen Haushalte (WIFO, Wien 1996).

Guger, A., Verteilungswirkungen des Familienpakets 1998 (WIFO, Wien 1999).

Marterbauer M., Die Umverteilung beginnt, in: Falter 6 (2000).

Walterskirchen E., Verteilungspolitik – links liegen gelassen, in: Nowotny, E.; Ostleitner, H. (Hrsg.), Die neue Wirtschaftsordnung (Wien 1992).

Wüger, M., Der private Konsum als Indikator der Verteilung (= Gutachten zur Einkommens-

verteilung im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales, Wien 1999).

Die Autoren danken Alois Guger für seine Unterstützung und wertvolle Hinweise.

Zusammenfassung

Die geplanten Maßnahmen zur Budgetkonsolidierung belasten die ärmere Bevölkerung überproportional. Die Anhebung der Verbrauchsabgaben und Gebühren um rund 13 Mrd. S trifft die Ärmere etwa doppelt so stark wie die Besserverdiener: Das untere Einkommensdrittel der Haushalte muß 1,6% des Einkommens für die zusätzlichen Abgaben aufwenden, das obere Einkommensdrittel nur 0,8%.

Weitere Belastungen stehen noch bevor, denn mehr als 30 Mrd. S Einmalmaßnahmen im Budget 2000 müssen noch dauerhaft bedeckt werden, und die neuen Begünstigungen für Unternehmen (Lohnnebenkosten), Landwirte und Familien in der Größenordnung von 25 Mrd. S müssen noch von jemandem bezahlt werden.

Es kann eine politische Strategie im Geiste von Reagan und Thatcher sein, die Unternehmer sowie die Besserverdienenden zu entlasten ("Leistung muß sich wieder lohnen") und die einkommensschwächeren Haushalte stärker zur Kasse zu bitten, aber eine Politik für "den kleinen Mann" ist dies sicherlich nicht.