



VERTEILUNGSGERECHTIGKEIT - ÖSTERREICH AUF DEM PRÜFSTAND

**WER PROFITIERT VON DEN STAATSAUSGABEN?
WER TRÄGT DIE ABGABEN- UND STEUERLAST?**



Schiefelage bei Verteilung der Einkommen

Die Verteilung der Einkommen ist bei uns zu tiefst ungerecht! Während jene aus Gewinnen und Besitz stark steigen, sinken die Einkommen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer deutlich.

Dazu müssen die Beschäftigten den Großteil der Steuerlast tragen!

Diese Schiefelage prangern die Experten von Arbeiterkammer und Gewerkschaft seit langem an, zeigen die fatalen Folgen auf. So beweist eine aktuelle AK-Studie beklemmend: Armut und Armutsgefährdung konzentrieren sich nicht mehr am Rand der Gesellschaft. Sie sind vielmehr in unsere Mitte gewandert.

Nun kritisiert auch das Wirtschafts-Forschungs-Institut (WIFO) diese unerfreuliche Entwicklung.

Der Staat ist daher gefordert: er muss umverteilen, er muss ein gerechtes Steuersystem schaffen. Wir werden nicht müde darum zu kämpfen!

Siegfried Pichler
AK-Präsident und ÖGB-Vorsitzender

Wer profitiert von den Staatsausgaben? Wer trägt die Abgaben- und Steuerlast?

**Basierend auf der WIFO-STUDIE
„UMVERTEILUNG DURCH DEN STAAT IN ÖSTERREICH“ (7/09)**

In jeder gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Diskussion wird entweder direkt oder indirekt das „Verteilungsthema“ behandelt. Bei Fragen über Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und konkrete Politikfelder sind automatisch Fragen zur Verteilung von Einkommen, Teilhabechancen am Wirtschafts- und Gesellschaftsleben sowie die Rolle des Staates mitberücksichtigt.

Die Frage **„wer profitiert von bestimmten Ausgaben des Staates?“** wie auch die Frage **„wer leistet welchen Beitrag zur Finanzierung der öffentlichen Haushalte?“** sind gerade in Krisenzeiten besonders aktuell, wenn es darum geht, welcher budgetärer Spielraum zur Krisenbewältigung gegeben ist und wen allfällige Kürzungen von öffentlichen Leistungen treffen.

Eine aktuelle Studie des WIFO hat die Entwicklung der Verteilungswirkungen der wesentlichen Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte seit Mitte der 90er Jahre analysiert und ist zum Schluss gekommen, dass die Verteilung der **Markteinkommen deutlich ungleicher** geworden und dass das **Steuersystem „ungerecht“** ausgestaltet ist. Die Studie zeigt aber eindrucksvoll, dass der **Staat** durch seine Ausgaben und Leistungen die **soziale Situation** für Haushalte mit einem niedrigen Markteinkommen grundlegend **verbessert**.

Gerade ältere, arbeitslose und kranke Menschen oder kinderreiche Familien mit niedrigem Einkommen sind hinsichtlich der ihnen zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel oft auf öffentliche Unterstützung (Transfers und Sachleistungen) angewiesen. **So fließen etwa 83% der Arbeitslosenunterstützung und Sozialhilfe, ca. 35% der Familienleistungen und rund 28% der Gesundheits- und**

Pflegegeldleistungen in das unterste Einkommensviertel der Haushalte.

Aber diese Leistungen sind nicht nur aus der individuellen Sicht von besonderer Bedeutung für die Betroffenen, sondern sie haben auch eine konjunktur- und wirtschaftspolitische Komponente, die zu berücksichtigen ist: Arbeitslosengeld, Notstandshilfe, Sozialhilfe, Familienleistungen oder Pensionen tragen ganz wesentlich dazu bei, dass die **Konsumausgaben der privaten Haushalte gerade in der Wirtschaftskrise stabil bleiben**. Sie verhindern damit einen noch stärkeren Rückgang der österreichischen Wirtschaftsleistung.

Durch die aktuelle Wirtschaftskrise werden auch die finanziellen Rahmenbedingungen für die öffentlichen Haushalte erschwert, da die Einnahmen sinken, während die Ausgabenerfordernisse (z.B. für Kriseninterventionen, Kosten gestiegener Arbeitslosigkeit etc.) steigen. **Entsprechende Einsparungen oder höhere Abgaben könnten politisch zum Thema gemacht werden** – entscheidend dabei ist aber die Frage, wer mit weniger auskommen muss: Leute, die ohnehin bereits knapp bei Kasse sind, oder Wohlhabende, die vor der Krise vom Aufschwung profitiert haben und sich einen größeren Beitrag ohne größere Probleme leisten könnten.

Schafft man es, die Mittel zur öffentlichen Aufgabenerfüllung zu erhöhen, kann man hohe Leistungs-niveaus aufrechterhalten bzw. den Sozialstaat strukturell verbessern. **Kürzungen der Sozialausgaben hingegen treffen in der Regel Haushalte mit niedrigem Einkommen unverhältnismäßig stark**, sind sozialpolitisch problematisch und verzögern den Wirtschaftsaufschwung.

VERTEILUNG - „GERECHTIGKEIT“ - UMVERTEILUNG?

Gerade in Zeiten der Wirtschaftskrise wird der Ruf nach dem helfenden Staat öfter laut und dieser reagiert auf die Krise mit Konjunkturpaketen, Bankenrettungen, Steuerentlastungen, Sozialmaßnahmen und anderen Krisenbekämpfungsinstrumenten.

Die aktuelle Wirtschaftskrise verschärft in vielen Ländern die Rahmenbedingungen für einen funktionierenden Sozialstaat. Aus heutiger Sicht kann eindeutig belegt werden, dass gerade Länder mit hohen Sozialstandards den Herausforderungen konjunktureller Abschwünge auf individueller und gesellschaftlicher Ebene am besten gewachsen sind.

Aber welche Rolle und Bedeutung soll der Staat generell – also losgelöst von Krisenzeiten – haben?

Hier bieten sich 2 Extremvarianten an:

a) ein Staat, der im wesentlichen dazu da ist, (neue) Märkte zu fördern, marktwirtschaftliche Ergebnisse prinzipiell unangetastet zu lassen – wie ungleich sie auch immer sein mögen – und (Eigentums-)Verhältnisse zu sichern

ODER

b) ein aktiver Sozialstaat, der im Wesentlichen dazu da ist, auf demokratischer Basis möglichst viele Teile der Gesellschaft am gestiegenen Wohlstand teilhaben zu lassen. Das erfordert auch eine entsprechende Umverteilung.

Die Vorteile eines aktiven Sozialstaates liegen eindeutig auf der Hand:

- der soziale Zusammenhalt in der Gesellschaft wird erhöht
- Wirtschaftsschwankungen werden stabilisiert
- soziale Risiken (z.B. Krankheit, Alter, Arbeitslosigkeit) werden abgedeckt

Die aktuelle Studie des WIFO (Juli/2009) „Umverteilung durch den Staat in Österreich“ zeigt, dass der Staat in Österreich wesentlich dazu beiträgt, dass gerade Haushalte mit einem niedrigen Einkommen sehr stark auf öffentliche Leistungen angewiesen sind und dass diese Leistungen (Geld- und Sachleistungen) großteils geeignet sind, die ungleiche Verteilung der Einkommen innerhalb der österreichischen Bevölkerung fairer und gerechter zu machen.

Im Folgenden werden wichtige Ergebnisse der Studie dargestellt, Merkmale und Eigenheiten des öster-

reichischen Abgabensystems aufgezeigt und die Verteilungswirkungen von verschiedenen Staatsausgaben analysiert.

1. HAUPTERGEBNISSE DER WIFO-STUDIE:

■ Zunehmende Ungleichheit der Markteinkommen:

Während die Gewinn- und Besitzeinkommen stark gestiegen sind, sinken die Einkommen der ArbeitnehmerInnen deutlich = Schieflage in der Einkommensverteilung! Auch innerhalb der ArbeitnehmerInnen nimmt die Ungleichheit der Einkommen zu. Während Geringerqualifizierte zunehmend eingeschränkte Einkommenschancen haben, steigen die Einkommen der Höherqualifizierten. Die zunehmende internationale Arbeitsteilung, der fortschreitende strukturelle Wandel, die Zunahme von atypischen Beschäftigungsverhältnissen und gestiegener Lohndruck auf Niedrigqualifizierte (durch steigende Arbeitslosigkeit dieser Gruppe) verstärken dieses Auseinanderdriften der Einkommensentwicklung.

■ Ungerechtes Steuersystem:

Arbeitseinkommen sind – sogar zunehmend – stark mit Steuern und Abgaben belastet, während Gewinneinkommen und Vermögen steuerlich eher verschont bleiben.

■ Umverteilung von hohen zu niedrigen Einkommen erfolgt durch Staatsausgaben:

Haushalte mit niedrigem Einkommen sind stark von öffentlichen Leistungen abhängig. Bestimmte Sozialleistungen wie die Arbeitslosenunterstützung oder die Sozialhilfe kommen besonders bedürftigen Haushalten zugute. Die Staatseinnahmen lassen die Verteilung der Einkommen jedoch nahezu unangetastet, da die umverteilende Wirkung der direkten Steuern (Lohn- und Einkommensteuer) durch Berücksichtigung der indirekten Steuern (z.B. Mehrwertsteuer) und den Sozialabgaben, die niedrige Einkommen relativ stärker belasten, in Summe nahezu ausgeglichen wird.

Eine Kürzung der Staatsausgaben, wie sie im Zuge der Krise wieder öfter diskutiert wird, würde einkommensschwache Haushalte daher besonders stark treffen.

■ Staatliche Umverteilungsaktivität wirkt wachstumsfördernd:

Die Studie kommt zu dem Schluss, dass die Umverteilung nicht nur die Wirtschaftsleistung nicht ver-

ringert, sondern dass diese „eher vergrößert werden dürfte“. Das liegt zum einen daran, dass mehr Umverteilung es mehr Menschen ermöglicht, mehr Güter zu kaufen, die natürlich auch angeboten werden müssen und damit die Wirtschaftsleistung erhöhen. Zum anderen liegt das daran, dass Staatsausgaben zunehmend Vorbedingung für eine hochentwickelte Wirtschaft wie die unsere sind: Erst ein gutes, zwangsläufig teureres Bildungssystem ermöglicht besser ausgebildete Arbeitskräfte, erst eine gut ausgebaute Kinderbetreuung ermöglicht eine höhere Frauenbeschäftigung, erst ein funktionierendes Gesundheitssystem ermöglicht gesunde Arbeitskräfte, nur sozialer Zusammenhalt ermöglicht höhere Sicherheit, und so weiter.

■ Der Sozialstaat wirkt:

Die Einkommen nach staatlicher Umverteilung sind deutlich gleichmäßiger verteilt als die Markteinkommen. Das ist insofern überraschend, als dass viele Leistungen unabhängig vom Einkommen erbracht werden, somit nicht unbedingt als sozial treffsicher bezeichnet werden können (z.B. Familienbeihilfe, zum Teil die Wohnbauförderung). In der Studie wird das darauf zurückgeführt, dass gerade weil die gesamte Bevölkerung Leistungen bekommt, die Unterstützung für den Sozialstaat groß ist, die wiederum hohe Ausgaben ermöglicht, die letztendlich zur beachtlichen Umverteilungswirkung führt. Umgekehrt würde eine Beschränkung des Sozialstaates auf Leistungen für die Armen zu ärmlichen Leistungen – und somit zu wenig Umverteilung – führen.

2. DETAILERGEBNISSE DER WIFO-STUDIE „UMVERTEILUNG DURCH DEN STAAT IN ÖSTERREICH“

In der WIFO-Studie wurde u.a. die Frage gestellt, wie die Einkommenssituation der Haushalte durch staatliche Aktivitäten (kurz: Einnahmen und Ausgaben) verändert wird. Analyseschwerpunkt sind stets Haushalte und nicht Einzelpersonen, da z.B. Familienleistungen nur im Haushaltsverband sinnvoll zu analysieren sind.

Die Analyse befasst sich mit folgenden Fragestellungen: Wer profitiert von den Staatsausgaben in Österreich? Welche Einkommensschichten leisten einen Beitrag zur Finanzierung der Staatsaktivitäten? Hat sich in Summe die Situation der Haushalte durch staatliche Aktivitäten verbessert?

2.1. Umverteilung durch den Staat – notwendig und wünschenswert?

Seit Mitte der 70er Jahre sind die Nicht-Lohneinkommen (v.a. Besitz- und Gewinneinkommen) beinahe auf das 6-Fache gestiegen, die ArbeitnehmerInnen-

entgelte nur auf das 3,5-Fache. Gerade in den 90er Jahren hat sich die Einkommensverteilung sehr ungleich entwickelt. Der starke Anstieg der Nicht-Lohneinkommen ist auch auf die starke Konzentration der Vermögen und deren Erträge zurückzuführen. Für die ArbeitnehmerInnen hingegen hat der Druck am Arbeitsplatz u.a. durch den gestiegenen Standortwettbewerb, Rationalisierungen, steigende Arbeitslosigkeit und die steigenden Anforderungen in der Arbeitswelt merklich zugenommen – gleichzeitig sind die Löhne und Gehälter einem ebenso großen Druck ausgesetzt gewesen. Während der aktuellen Wirtschaftskrise hat sich dieser Trend noch verschärft.

Würde der Staat hier nicht umverteilend wirken, so wäre die Einkommenssituation insbesondere an den unteren Rändern der Einkommensverteilung noch deutlich schlechter – die Markteinkommen werden durch den Staat zugunsten der unteren Einkommen „korrigiert“. Ohne Umverteilung würde das untere Drittel der Einkommensverteilung nur 14% der Markteinkommen (brutto) erhalten, aber insbesondere durch die staatlichen Leistungen verfügen diese Haushalte letztendlich über 23% der Einkommen und damit über deutlich mehr verfügbare Mittel.

Die hohen Staatsausgaben schlagen sich bei hoch entwickelten Volkswirtschaften in entsprechend hohen Staatsquoten nieder. Diese Kennzahl misst den Anteil der Ausgaben (u.a. öffentliche Investitionen, Transfers, Subventionen) der öffentlichen Haushalte (v.a. Bund, Länder, Gemeinden, Sozialversicherungsträger) an der Wirtschaftsleistung einer Volkswirtschaft (= Bruttoinlandsprodukt, kurz: BIP).

Österreich weist mit 52,4% (Prognose für 2010) eine im EU-15-Vergleich überdurchschnittliche Staatsquote auf. Den höchsten Anteil der Staatsausgaben am BIP verzeichnet dabei Schweden mit 57,3%.

Tabelle 1: Staatsquoten im europäischen Vergleich (in % des BIP)

Länder	2000	2005	2010
Schweden	55,6	55,2	57,3
Frankreich	51,6	53,4	56,3
Österreich	52,1	49,9	52,4
EU-15	45,0	47,2	51,5
Deutschland	45,1	46,8	49,0
Slowakei	50,9	38,2	39,4
Rumänien	38,5	33,5	38,9

Quelle: EU Kommission, Frühjahrsprognose 2009

Wichtig ist dabei nicht nur die Höhe der Staatsausgaben, sondern auch die Struktur dieser Ausgaben, d.h. ob auch eine ausgewogene Balance zwischen Geld-

und Sachleistungen besteht. Am besten lässt sich dies im Bereich der Familienausgaben zeigen: Selbst wenn die Familienbeihilfen (= Geldleistung) großzügig konzipiert sind, heißt das noch nicht, dass damit die Kosten für die Kindererziehung und -betreuung ausreichend gedeckt sind. Erst über das entsprechende ergänzende (ggf. kostenlose) Angebot von Kinderbetreuungseinrichtungen (= Sachleistung) kann man den Bedürfnissen der Familien besser gerecht werden.

2.2. Wer profitiert von den Staatsausgaben im Detail?

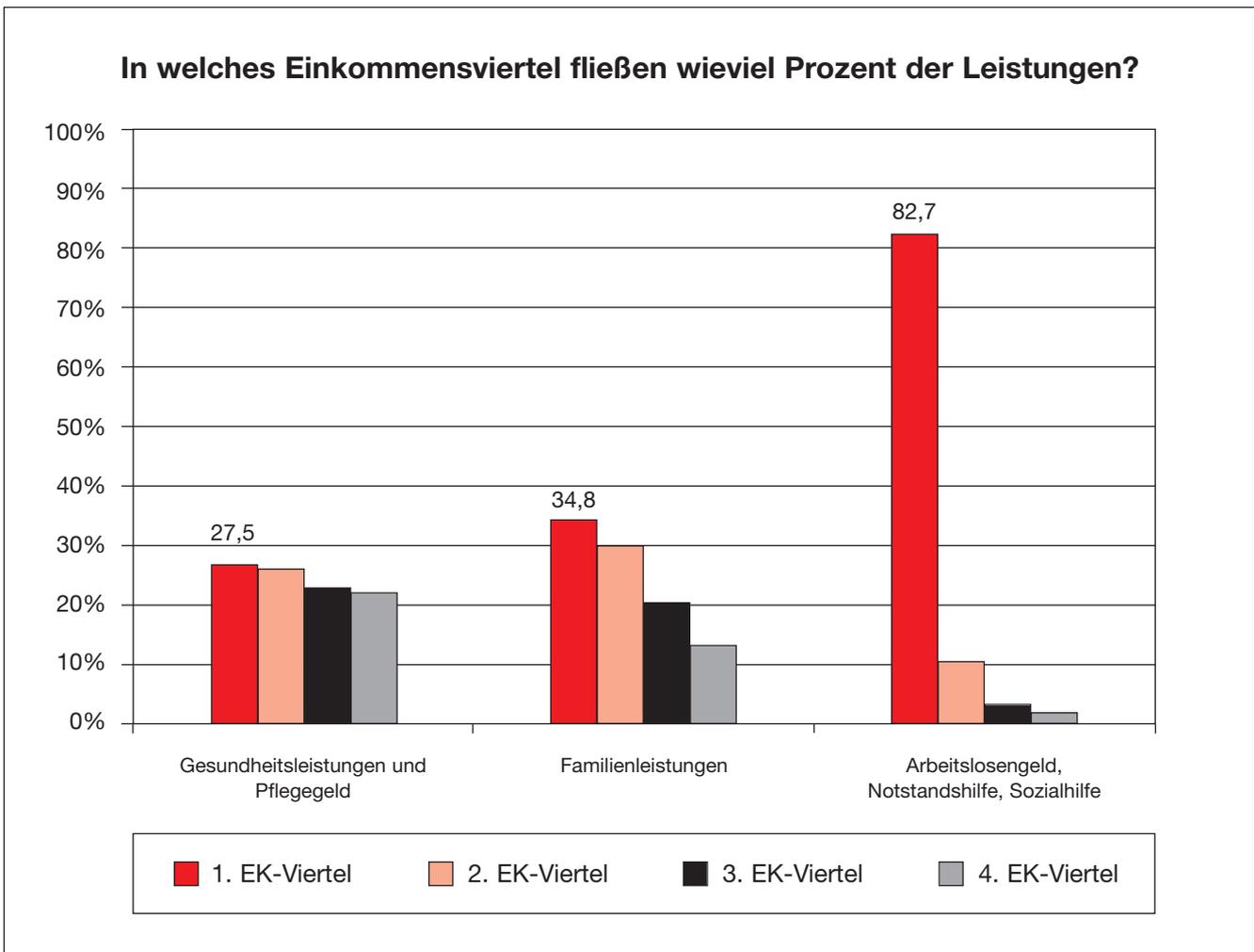
Der Großteil der Staatsausgaben kommt Haushalten mit einem niedrigen Einkommen zugute. So fließen z.B. rund ein Drittel der Familien-, der Gesundheits- und Pflegegeldleistungen sowie der überwiegende Teil der Arbeitslosenunterstützung und Sozialhilfe in das unterste Viertel der Einkommensverteilung. Diese Ergebnisse berücksichtigen auch wichtige Haushaltsmerkmale und beziehen sich v.a. auf Werte aus dem Jahr 2005 und haben sich seither strukturell nicht verändert (Grafik 1).

Auch wenn der erste Eindruck der Studienergebnisse aus einem verteilungspolitischen Gesichtspunkt zu begrüßen ist, so bestehen in den einzelnen Bereichen dennoch erhebliche strukturelle Defizite wie unter anderem:

- Bei Familienleistungen dominieren nach wie vor Geldleistungen, obwohl die flächendeckende Bereitstellung von hochwertigen und kostengünstigen Kinderbetreuungseinrichtungen, die Vereinbarkeit von Beruf und Familie eher erleichtern würde.
- Arbeitslosengeld und Notstandshilfe sind im internationalen Vergleich niedrig und können oft die Lebenskosten der Menschen nur schwer decken.
- Das Bildungssystem ist nur wenig durchlässig, d.h. Kinder aus Haushalten mit einem niedrigen Einkommen besuchen seltener höhere Schulen oder Universitäten bzw. Fachhochschulen.

Eines ist evident: Da Haushalte mit niedrigem Einkommen stark von öffentlichen Leistungen profitieren, treffen Kürzungen dieser Leistungen diese Haushalte unverhältnismäßig hart.

Grafik 1



2.3. Wer trägt zum Aufkommen der notwendigen Budgetmittel bei?

Je mehr und je besser die öffentliche Hand Aufgaben erfüllen soll, umso mehr muss sie mit entsprechenden finanziellen Mitteln ausgestattet werden, will man auch den gegebenen Budgetrahmen (Ziel: u.a. über Konjunkturzyklus betrachtet möglichst ausgeglichenes Budget) nicht außer Acht lassen.

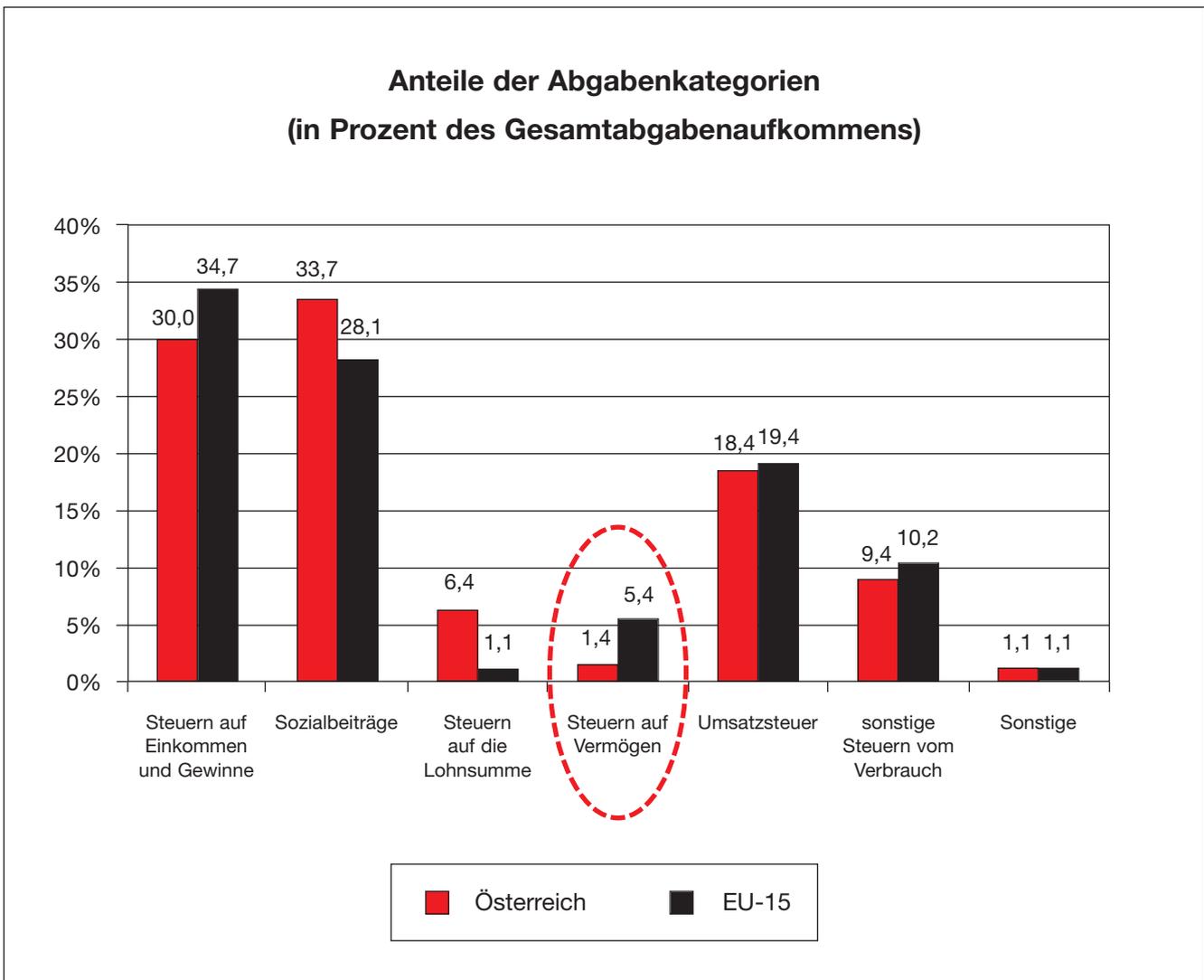
Die Frage der Mittelaufbringung für diese Aufgaben ist auch eine Frage der „Beitragsgerechtigkeit“ von einzelnen Gesellschaftsgruppen und -teilen. Diese ist in Österreich weniger als in anderen Ländern gegeben, wie die Darstellung (Grafik 2) eindrucksvoll zeigt.

Die Abgabenquote beträgt in Österreich 42,4% des BIP (vgl. WIFO, MB 8/2009). Den größten Anteil (über 40%) zum Gesamtabgabenaufkommen tragen Abgaben auf Arbeitseinkommen (Sozialbeiträge und Steuern

auf die Lohnsumme, z.B. Kommunalsteuer oder Beitrag zum Familienlastenausgleichsfonds) bei. Berücksichtigt man auch das Lohnsteueraufkommen und das Mehrwertsteueraufkommen, das den ArbeitnehmerInnen zuordenbar ist, so kommt man eindeutig zum Schluss, dass die ArbeitnehmerInnen die Hauptlast der Steuern und Abgaben in Österreich tragen. Die starke Abgabenbelastung (Sozialversicherung und Lohnsteuer) ist besonders in den unteren Einkommensbereichen spürbar.

Der Beitrag von vermögensbezogenen Steuern hingegen fällt mit 1,4% am gesamten Abgabenaufkommen nur sehr niedrig aus, wie auch der Vergleich mit den EU-15 zeigt. Die vermögensbezogenen Steuern belaufen sich damit auf nur ein 1/4 des europäischen Durchschnitts (EU-15: 5,4%). Die Vermögensbesteuerung in Österreich liegt demnach deutlich unter dem internationalen Niveau und macht den Reformbedarf der Besteuerung von Vermögen sichtbar.

Grafik 2



Quelle: WIFO, eigene Darstellung

3. DIE WICHTIGKEIT DER „VERTEILUNGS-DEBATTE“

„Eine gerechte Einkommensverteilung ist unter den traditionellen Zielen der Wirtschaftspolitik ein wesentliches Element. Neben Vollbeschäftigung, Preisstabilität, Wirtschaftswachstum, außenwirtschaftlichem Gleichgewicht, niedrigem Budgetdefizit und intakter Umwelt bildet es ein wichtiges Kriterium, um Erfolg und Misserfolg der Politik beurteilen zu können. Doch eine Beschränkung auf die Verteilung der Einkommen entspricht der Frage nach Gerechtigkeit nicht ausreichend. Dafür müssten auch die Verteilung der Vermögen, die Möglichkeit des Zugangs zu Gesundheitsleistungen und zum Bildungssystem sowie generell die gesellschaftliche Teilhabe angesprochen werden.“ (vgl. Marterbauer, M., 2007, „Wem gehört der Wohlstand?“, S 91)

Die aktuelle WIFO-Studie „Umverteilung durch den Staat in Österreich“ (Juli/2009) zeigt umfassend, wie die Ungleichheit der Verteilung der Markteinkommen in den letzten 15 Jahren zugenommen hat. Während die Lohneinkommen tendenziell stagnieren oder bei benachteiligten Gruppen sogar sinken, sind die Gewinne und Erträge aus Besitz und Vermögen sehr stark gestiegen. Aber auch innerhalb der ArbeitnehmerInnen hat sich die Einkommensschere zwischen Besserverdienenden und Menschen mit niedrigem Einkommen weiter geöffnet.

Aus der Studie geht eindeutig hervor, dass die Einkommenssituation der Haushalte mit niedrigem Einkommen durch verschiedene Staatsausgaben – insbesondere die Sozialausgaben – wesentlich verbessert wird. Ohne staatliche Hilfe würde das untere Einkommensdrittel der Haushalte nur 14% der (entsprechenden) Markteinkommen erzielen, aber durch die staatlichen Umverteilung verfügen sie über 23% der Einkommen. Viele dieser Haushalte mit niedrigen Verdienstchancen sind zu einem großen Teil von diesen staatlichen Leistungen – Geld und Sachleistungen! – abhängig. Das zeigt sich auch anhand von Daten zur Armutsgefährdung in Österreich: Wären durch die „Verteilungsgerechtigkeit des Marktes“ von zehn Menschen vier armutsgefährdet, so ist

es real – also nach staatlicher Intervention – nur mehr eine Person.

Der Sozialstaat ist ein Opfer der Wirtschaftskrise, da die Einnahmen (Steuern, Sozialversicherungsbeiträge etc.) im Gleichklang mit der Wirtschaft schrumpfen, aber gleichzeitig auf der Ausgabenseite die Zahl der LeistungsbezieherInnen und die Ausgabenerfordernisse steigen (z.B. durch die stark gestiegene Arbeitslosigkeit). Jetzt nur die „TäterInnen“ (internationales Finanzsystem, so mancher realwirtschaftlicher Konzern) zu unterstützen und beim „Opfer“ den Sparstift anzusetzen, wäre ein schwerer sozial- und wirtschaftspolitischer Fehler, da bestimmte Leistungen wie Arbeitslosengeld, Notstandshilfe, Sozialhilfe, Familienleistungen oder Pensionen ganz wesentlich dazu beitragen, dass die Konsumausgaben der privaten Haushalte gerade in der Wirtschaftskrise stabil bleiben. Während Exporte und Investitionen aktuell im 2-stelligen Bereich wegbrechen, verhindern gerade die durch den Staat stabilisierten Konsumausgaben eine noch drastischere Wirtschaftskrise.

Die Stärke des österreichischen Sozialstaats besteht eben u.a. darin, dass die Sozialausgaben einerseits automatisch in wirtschaftlichen Abschwungzeiten antizyklisch stabilisierend wirken und andererseits in verschiedenen Bereichen existenz- und lebensstandardbedrohende Lebensumstände (z.B. Arbeitslosigkeit, Krankheit, Alter) zumindest entschärfen. Kürzungen der Sozialausgaben treffen daher in der Regel Haushalte mit niedrigem Einkommen unverhältnismäßig stark, sind deshalb sozialpolitisch problematisch und verzögern den Wirtschaftsaufschwung.

Wichtig wäre es, die öffentlichen Haushalte mit ausreichenden Mitteln auszustatten. Dies ist nur über den Weg von höheren Abgaben jener möglich, die vor bzw. in der Krise profitiert haben und sich höhere Abgaben auch leisten können: Vermögende, SpitzeneinkommensbezieherInnen und die Finanzwirtschaft. Alleine die Anhebung der vermögensbezogenen Steuern auf international übliches Niveau könnte den Betroffenen viele sozial- und konjunkturpolitisch sinnlose Diskussionen über mögliche Kürzungen der Sozialleistungen ersparen.

FORDERUNGEN DER AK ZUR UMVERTEILUNG IN ÖSTERREICH

- Aktive Rolle des Staates im Bereich der Beschäftigungs-, Wachstums- und Sozialpolitik
- Hohe Standards im Bereich der sozialen Infrastruktur und Armutsvermeidung nach skandinavischem Vorbild mit einer neuen Angebotsbalance zwischen Sach- und Geldleistungen (z.B. Ausbau des Kinderbetreuungsangebots)
- Ausbau statt Kürzung von Sozialleistungen (z.B. rasche Umsetzung der bedarfsorientierten Mindestsicherung)
- Stärkung des Prinzips der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit im Abgabensystem, d.h., wer mehr beitragen kann, soll auch einen größeren Anteil beisteuern
- Nachhaltige Finanzierung der öffentlichen Sicherungssysteme durch Schaffung einer breiteren Finanzierungsbasis (z.B. Einbeziehung von Besitzeinkünften und der gesamten Wertschöpfung in die Beitragsgrundlagen)
- Verbesserung der sozialen Absicherung durch eine höhere Erwerbsbeteiligung in einer in zunehmendem Maße wissensbasierten Arbeitswelt
- Verstärkte Investitionen in soziale Infrastruktur zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie (bringt zusätzlich direkte Beschäftigungseffekte in den Bereichen Kinderbetreuung und Pflege)

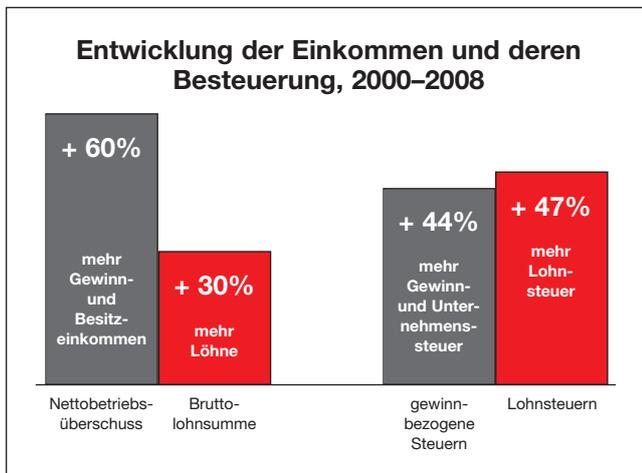
Ausgangspunkt und Umfeld staatlicher Umverteilung

- **Verteilungsgerechtigkeit: Nur sozialpolitisch von Interesse oder wichtiges Element einer ausgewogenen Wirtschaftspolitik?**
- **Wie verteilt „der Markt“ den Wohlstand?**
- **Wer profitierte vom letzten Aufschwung?**

Basierend auf der Studie des Wirtschaftsforschungsinstituts (WIFO)
„UMVERTEILUNG DURCH DEN STAAT IN ÖSTERREICH“ (9/09)

Ziel staatlicher Wirtschaftspolitik ist es, Vollbeschäftigung, Verteilungsgerechtigkeit, Wirtschaftswachstum, außenwirtschaftliche Stabilität, Preisstabilität und eine intakte Umwelt zu fördern. Aus der Studie des WIFO zur staatlichen Umverteilung geht hervor, dass eine solche ausgeglichene Wirtschaftspolitik immer schlechter gelingt: Während die Preise im letzten Jahrzehnt so stabil wie noch nie in der 2. Republik waren, kam es zu einer im Durchschnitt höheren Arbeitslosigkeit und einer ungleicheren Verteilung: Während Gewinn- und Besitzeinkommen von 2000 bis 2008 um 60% zulegten, stiegen die Lohnneinkommen nur halb so stark. Anstatt dass von staatlicher Seite korrigierend eingegriffen worden wäre, war es lange Zeit politischer Wille diese Entwicklung noch zu verstärken: Die gewinn- und vermögensbezogenen Steuern (wie Einkommensteuer, Körperschaftsteuer oder Kapitalertragsteuer) stiegen weniger stark als die entsprechenden Einkommen. Umgekehrt wuchs die Lohnsteuer jedoch deutlich stärker als die Löhne aller unselbständig Beschäftigten (Grafik 1).

Grafik 1



Quelle: WIFO, eigene Berechnung

Da die Mehrheit der Bevölkerung immer noch fast ausschließlich von ihrem Lohn oder Gehalt abhängig ist (bzw. von ihrer Pension), führt diese schlechte Lohnentwicklung zu einer Schwächung der Massenkaukraft. Das wirkt sich wiederum negativ auf das mittelfristige Wirtschaftswachstum aus: wird im Inland – wo immer noch mehr als drei Viertel der heimischen Güter und Dienstleistungen abgesetzt werden – nur geringfügig mehr verdient, so wird auch nur geringfügig

mehr konsumiert und daher nur geringfügig mehr produziert. Folglich werden auch nur geringfügig mehr Arbeitskräfte benötigt – weshalb selbst am Ende des letzten Aufschwungs 2008 keine Vollbeschäftigung erreicht werden konnte.

Erst staatliche Umverteilung gibt der Wirtschaft Stabilität in Krisenzeiten und schafft in Form guter öffentlicher Bildung erst die Grundlage für eine moderne Wirtschaft und Gesellschaft. Erst ein Mindestmaß an Verteilungsgerechtigkeit ermöglicht gesellschaftlichen Zusammenhalt und sichert den sozialen Frieden. Sozialer Frieden ist die Grundlage für hohen Wohlstand. Die staatliche Umverteilung in Österreich ist in dieser Hinsicht relativ erfolgreich: Wären durch die „Verteilungsgerechtigkeit des Marktes“ von zehn Menschen vier arbeitsgefährdet, so ist es durch die staatliche Umverteilung „nur“ mehr Einer.

Die KritikerInnen des Sozialstaats bemängeln jedoch nicht die Armut des Einen, sondern eine angebliche „bloße Verteilung von der einen Tasche in die andere“, die „soziale Hängematte“ oder das „Gießkannenprinzip“ unseres Systems. Sie fordern eine Beschränkung der Sozialleistungen auf sozial Schwache und übersehen die Notwendigkeit des Ausgleichs z.B. zwischen kranken und gesunden oder kinderlosen und kinderreichen Haushalten. Die Studie des WIFO argumentiert, dass eine solche Einengung den gesellschaftlichen Zusammenhalt schwächen würde. Die Finanzierungsbereitschaft der Mittelschicht wäre geringer, wenn sie sich nicht mehr auf eine hochwertige staatliche Bildung und eine Absicherung im Fall von Alter, Arbeitslosigkeit oder Krankheit verlassen kann. „Leistungen für die Armen bleiben ärmlich ausgestattete Leistungen“, lautet eine alte Weisheit der Sozialstaatsentwicklung. In der Folge würde auch die Umverteilungswirkung des Staates verkleinert.

Staatliche Umverteilung wird möglich durch Steuern und Abgaben vor allem auf die vorhandenen Einkommen und Vermögen. Diese werden sehr unterschiedlich zur Bereitstellung staatlicher Leistungen herangezogen: Arbeit bildet die Hauptquelle der Mittel für die staatliche Umverteilung, während Vermögen in Österreich weitgehend geschont werden. Auf persönlicher Ebene wird das größere Potenzial bei Gutverdienenden kaum genutzt. Den größten Anteil ihres Einkommens zahlen die ärmsten Haushalte, vor allem in Form der Mehrwertsteuer.

AUSGANGSPUNKT UND UMFELD STAATLICHER UMVERTEILUNG

Staatliche Umverteilung ist in einer Demokratie vom gesellschaftlichen Reichtum und der Bereitschaft zur Umverteilung abhängig. Sie muss deshalb ständig gerechtfertigt werden können um eine Unterstützung der Bevölkerungsmehrheit zu finden. Unter den Reichen wird es immer welche geben, die an einer Beschränkung der Umverteilung arbeiten werden und auf private Lösungen setzen. Sie können sich eine private Krankenvorsorge, Privatschulen, Privatkindergärten, private Pensionsversicherung, kurzzeitige Arbeitslosigkeit usw. leisten. Die Mehrheit der Bevölkerung ist jedoch auf die kollektiv organisierte Bereitstellung dieser Leistungen angewiesen. Ein privates und teures Gesundheitssystem wie in den USA, das Millionen BürgerInnen eine gute medizinische Versorgung verwehrt, ist hierzulande nicht denkbar. Erst kürzlich ergab eine Umfrage von „Karmasin Motivforschung“, dass sich die Mehrheit in Österreich noch mehr öffentliches Geld für Bildung und Gesundheit wünscht.

Eine ausgewogene Einkommensverteilung ist sachlich gerechtfertigt: Sie stärkt den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Sie fördert die Teilnahme am Gesellschaftsleben, da oft Geld das Zugangskriterium zu Macht und Einfluss ist. Staatliche Umverteilung ist gut für die Wirtschaft, da sie den Massenkonsum stärkt. Sie sorgt für sozialen Frieden. Umverteilung schafft durch gute öffentlich finanzierte Bildung die Grundlage für eine moderne Wirtschaft und Gesellschaft.

1. VERTEILUNGSGERECHTIGKEIT ALS ZENTRALES ELEMENT DER WIRTSCHAFTS- POLITIK

Spätestens seit den 1960ern herrscht Einigkeit darüber, was eine gute Wirtschaftspolitik ausmacht, nämlich eine ausgewogene Berücksichtigung mindestens folgender fünf Eckpunkte:

- Vollbeschäftigung bzw. geringe Arbeitslosigkeit
- hohes, möglichst stabiles und nachhaltiges Wirtschaftswachstum
- Preisstabilität (Inflationsbekämpfung)
- Außenwirtschaftliches Gleichgewicht
- Gerechte Einkommensverteilung

Das „magische Fünfeck“ wurde zur Leitlinie der Wirtschaftspolitik, später erweitert zum magischen Vieleck (erweitert z.B. um stabile öffentliche Haushalte und Umweltschutz). Lange Zeit konnte tatsächlich eine ausgewogene wirtschaftliche Entwicklung in diesem Sinne erzielt werden. In den 1970ern konnte dann das Kriterium der Preisstabilität immer schlechter erfüllt werden. Durch den aufkommenden Neoliberalismus wurde die

wirtschaftspolitische Leitlinie verändert. Preisstabilität wurde nun in den Mittelpunkt gestellt, das Gleichgewicht von Importen und Exporten durch Handelskonkurrenz mit dem Ziel hoher Handelsüberschüsse ersetzt. Vollbeschäftigung wird nicht mehr als Ziel an sich gesehen. Ungleichere Verteilung wird sogar als notwendig betrachtet.

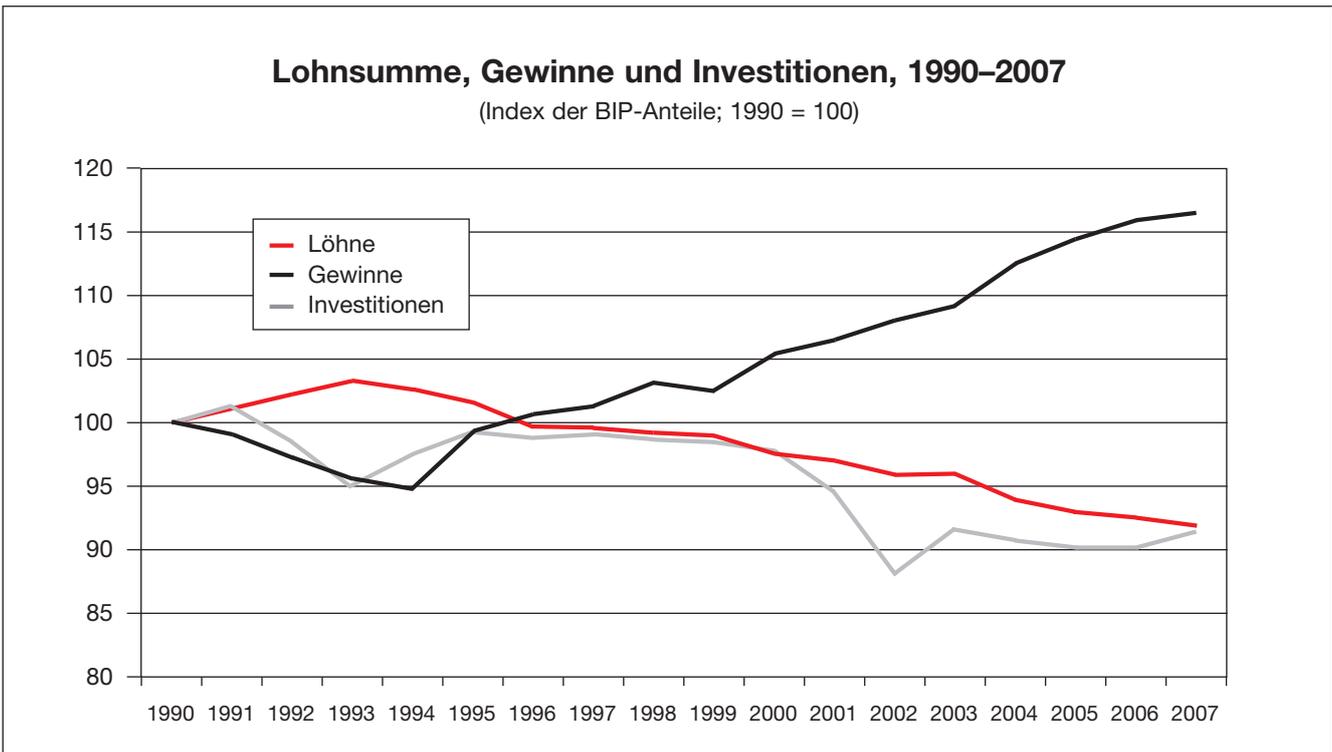
Einkommensverteilung verlor so gegenüber Wirtschaftswachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Teuerung zunehmend an Bedeutung in wissenschaftlichen und öffentlichen Debatten. Und das, obwohl eine ausgewogenere Verteilung sowohl gesellschaftlich wie auch individuell zufriedener macht: So sind etwa EinwohnerInnen in den USA trotz größerer Wirtschaftsleistung pro Kopf unglücklicher als jene in Schweden, wo der soziale Zusammenhalt noch stärker ist. Individuell freut man sich über gleich hohe Zuwächse dann mehr, wenn nicht gleichzeitig andere verarmen.

Auf gesellschaftlicher Ebene war gerade in den letzten 15 Jahren jedoch zu sehen, wie sich die zunehmend ungleiche Einkommensverteilung niederschlägt: Während ArbeitnehmerInnen – d.h. mehr als 90 Prozent der Erwerbstätigen – insgesamt nur um 53 Mrd. Euro mehr Löhne und Gehälter erhielt, wuchsen Bruttobetriebsüberschüsse und Selbständigeinkommen um 60 Mrd. Euro.

Österreich befindet sich hier in schlechter Gesellschaft mit nahezu der gesamten Europäischen Union. Etwa in Deutschland verteilte sich der Wohlstandszuwachs von 2000 bis 2007 auf gut 80 Mrd. Euro mehr Lohn, aber fast 220 Mrd. Euro mehr Gewinne. Diese Entwicklung ist zum Teil auf die hohe Arbeitslosigkeit, technologische Veränderung und die Internationalisierung der Wirtschaft zurückzuführen, wie es in der WIFO-Studie heißt. Sie wurde jedoch auch politisch bewusst herbeigeführt: Das politische Leitziel der Europäischen Union war es im letzten Jahrzehnt, Europa zum wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsraum der Welt zu machen – und nicht z.B. zum besten Lebens- und Arbeitsraum für alle BürgerInnen mit dem stärksten sozialen Zusammenhalt. Das „soziale“ Europa, die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen wurde vernachlässigt. Sinkende Wettbewerbsfähigkeit wurde als ständige Drohung gegen ArbeitnehmerInnen vorgeschoben – auch als Argument gegen angemessene Lohnerhöhungen bei prächtigen Konzerngewinnen. Die Gewerkschaften konnten sich dennoch teilweise widersetzen und Lohnerhöhungen erzielen. Mit geringen Zuwächsen an Vollzeitbeschäftigten, schlechteren Bedingungen für neu eingestellte ArbeitnehmerInnen (Stichwort Prekariisierung), sinkenden Investitionen bzw. Verlagerung der Geschäftstätigkeit fanden Unternehmen allerdings Mittel, trotzdem höhere Gewinne durchzusetzen (Grafik 2).

Mit der schwersten Wirtschaftskrise seit dem II. Weltkrieg muss sich nun das Blatt wenden. Die vergangene

Grafik 2



Quelle: Statistik Austria, eigene Berechnungen

Umverteilung des Wohlstandes hin zu AktionärInnen, ManagerInnen und dem Finanzsektor war der wichtigste strukturelle Auslöser der Krise. Der breiten Bevölkerung wurde Kaufkraft entzogen, die wiederum Investitionen in die heimische Wirtschaft unattraktiver machte. Durch die Umverteilung zu den Gewinnen erhöhte sich das anlagesuchende Kapital, das auf die hohen Renditen versprechenden internationalen Finanzmärkte strömte und dort eine Spekulationsblase erzeugte. Das Platzen dieser Blase war nur eine Frage der Zeit, denn langfristig müssen auch die Gewinne der Finanzwirtschaft in der Realwirtschaft verdient werden. Dies hat gezeigt, dass eine ausgewogene Einkommensverteilung zentrale Voraussetzung ist, um zukünftige Krisen zu mildern bzw. sogar zu verhindern.

2. AUSGANGSPUNKT STAATLICHER UMVERTEILUNG: EINKOMMEN UND VERMÖGEN

Ausgangspunkt staatlicher Umverteilung ist der gesellschaftliche Wohlstand, bestehend aus dem aktuell erarbeiteten (Einkommen) und dem in der Vergangenheit geschaffenen Reichtum (Vermögen). Die Verteilung des Einkommens kann unter dem Gesichtspunkt der Produktion (die sogenannte funktionelle Verteilung zwischen Arbeit und Kapital/Besitz) oder den Personen (personelle Einkommensverteilung) gesehen werden. Die aktuelle Studie des WIFO beschränkt sich auf die Analyse der Verteilung der laufenden Einkommen zwischen Haushalten von ArbeitnehmerInnen und PensionistInnen. Im Folgenden wird diese Perspektive um Kapital und Vermögen erweitert und aufgezeigt, wie groß das Potenzial für die staatliche Umverteilung ist.

2.1. Einkommensverteilung zwischen Arbeit und Kapital

Der Wohlstand, der jährlich erwirtschaftet wird, entsteht, wenn Arbeitskräfte an Maschinen, auf Feldern und mit anderen Produktionsmitteln arbeiten. Von dieser Wirtschaftsleistung (Bruttoinlandsprodukt, kurz BIP) behält sich der Staat Produktions- und Importabgaben etwa die Mehrwertsteuer ein bzw. steuert Subventionen u.a. in der Landwirtschaft bei. Die verbleibenden Erträge werden laufend in Form von **Löhnen, Gewinnen, Zinsen etc.** verteilt und bilden die wichtigste Basis für die staatliche Umverteilung. Im Jahr 2008 entfielen knapp 140 Mrd. Euro auf Löhne und Gehälter, 116 Mrd. Euro gingen an KapitaleignerInnen und UnternehmerInnen. Etwa 44 Mrd. Euro waren notwendig, um verbrauchte Maschinen und Gebäude zu ersetzen. Insgesamt bleiben somit in etwa **210 Mrd. Euro als Grundlage für die staatliche Umverteilung**, auf die mittels direkter Steuern und Sozialabgaben in der Höhe von rund 80 Mrd. Euro **auch stark zugegriffen** wird.

Die Lohnquote ist nun die Messgröße für den Anteil am jährlich erwirtschafteten Wohlstand (die 210 Mrd. Euro, auch Volkseinkommen genannt), der als Löhne, Gehälter und Lohnnebenkosten ausbezahlt wird. Dieser Anteil sank von 2000 bis 2007 kontinuierlich und lag zuletzt bei nicht einmal mehr zwei Drittel, obwohl rund 9 von 10 Erwerbstätigen ArbeitnehmerInnen sind. Das restliche Drittel ging im Wesentlichen an Selbständige, Kapitalgesellschaften und VermögensbesitzerInnen (die nur zu einem geringen Teil gleichzeitig ArbeitnehmerInnen sind). Wäre die Lohnquote gleich hoch wie im Jahr 2000, so wären auf die ArbeitnehmerInnen alleine im Jahr 2008 brutto rund 8,3 Milliarden Euro mehr entfal-

len. Durch den Druck auf die Löhne sind diese 8,3 Mrd. aber an die im letzten Aufschwung prächtig verdienenden Konzerne und in zunehmenden Maße an deren AktionärInnen und ManagerInnen gegangen (Grafik 3).

Die Nettolohnquote unterscheidet sich von der herkömmlichen Lohnquote durch die Berücksichtigung der direkten Steuern und Sozialabgaben. Wären beide Quoten gleich hoch, so wäre die Steuerlast gleichmäßig auf die Produktionsfaktoren verteilt. Wie in der Grafik ersichtlich, ist die Nettolohnquote allerdings deutlich niedriger – die Belastung des Faktors Arbeit ist deutlich größer als jene des Faktors Kapital. Die Finanzierung der Staatsausgaben wird somit immer stärker den Lohneinkommen aufgebürdet, obwohl angesichts der Lohnentwicklung im Vergleich zur Entwicklung der Gewinne viel mehr ein Ausgleich von staatlicher Seite gefordert wäre.

Seit 1992 vergrößert sich der Abstand zwischen Brutto- und Nettolohnquote laufend (mit Ausnahme 2001 durch Tricks des Finanzministers). Auffällig ist darüber hinaus, dass die Nettolohnquote zwischen 2001 und 2005 besonders stark gesunken ist. Die Politik der damaligen Bundesregierung war es vor allem, Unternehmen zu entlasten (Senkung Körperschaftsteuer, Erleichterungen für Personengesellschaften), breite Bevölkerungsschichten allerdings zu belasten. Die damals als „größte Steuerreform aller Zeiten“ bezeichnete Steuersenkung konnte ab 2006 diesen Trend zwar stoppen, allerdings nicht umkehren.

2.2. Private Vermögensverteilung

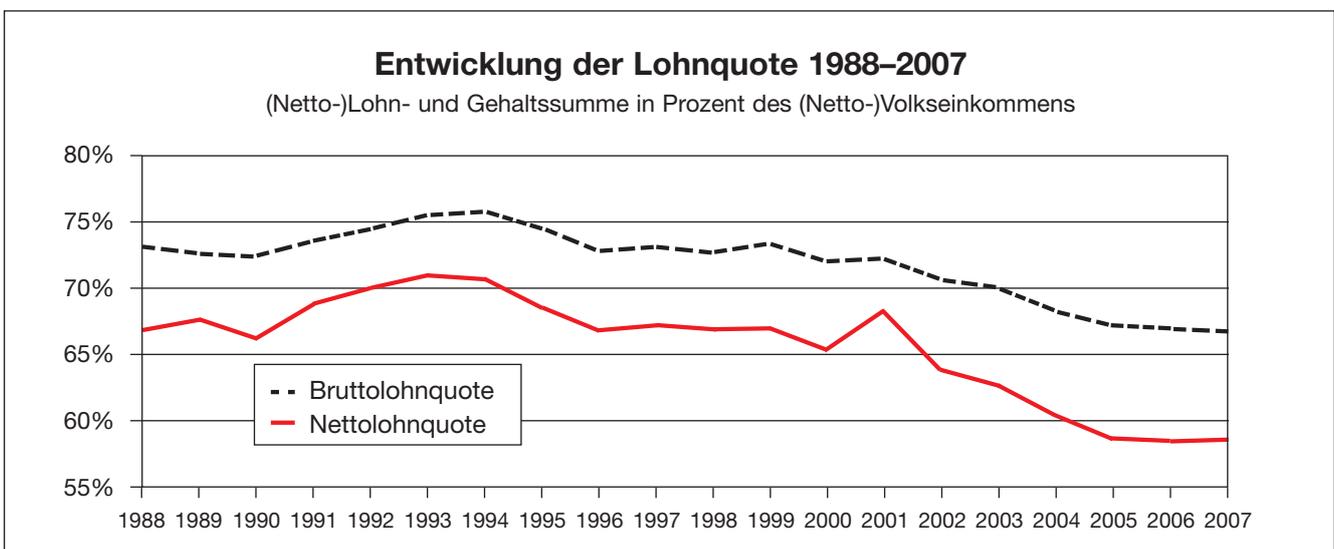
Wie sich Geldvermögen in Österreich verteilt ist nicht genau bekannt. Während das Finanzamt Zugriff auf jeden einzelnen Lohnzettel hat, sind von den heimischen – geschweige denn von den im Ausland gehaltenen – Wertpapier- und Bankkonten keine Informationen zu bekommen. Zudem ist der Wert von Immobilien schlecht erfasst, von Kunstgegenständen und anderen Anlageformen ganz zu schweigen. Die aktuellsten und

wahrscheinlich besten Schätzungen über das Geldvermögen in Österreich stammen von der Nationalbank. Demnach existierte 2007 ein Geldvermögen von 2.154,8 Mrd. Euro – mehr als der Wert aller in Österreich produzierten Güter und Dienstleistungen der letzten 10 Jahre. Das Geldvermögen hat sich seit 1997 mehr als verdoppelt, während die Wirtschaftsleistung „nur“ um 50% gestiegen ist. Der Großteil des Geldvermögens entfällt auf die Finanzwirtschaft, die privaten Haushalte besitzen immerhin noch über 400 Mrd. Euro. Wie ungleich dieses Vermögen verteilt ist, zeigt alleine der Durchschnitt: Bei einer gleichen Verteilung müsste jeder Haushalt ein Geldvermögen (Sparbücher, Wertpapiere, usw.) von knapp 118.000 Euro besitzen. In Wirklichkeit haben über 90% der Haushalte deutlich weniger. Bei den Vermögen gibt es praktisch keinen oder nur einen sehr kleinen Mittelstand: Die Mehrheit der Bevölkerung hat – wenn man ihre Schulden berücksichtigt – kaum Geldvermögen. Die oberen 10% der Haushalte besitzen gut zwei Drittel des gesamten Vermögens (Grafik 4).

Das Immobilienvermögen der privaten Haushalte betrug 2008 (ebenfalls laut Nationalbank) mindestens 690 Mrd. Euro und ist damit sogar der wichtigere Vermögensteil. Lässt man jene Hälfte der Bevölkerung, die keine Immobilien besitzt, unberücksichtigt, ergibt sich ein durchschnittliches Immobilienvermögen von 260.000 Euro. Die genaue Verteilung ist nicht bekannt, allerdings kann man hochrechnen, dass das reichste Prozent der Haushalte auf ein Immobilienvermögen von durchschnittlich über 3,2 Mio. Euro kommt. Zudem weiß man, dass die Mehrheit jener Haushalte, die überhaupt Immobilien haben, nicht mehr als 200.000 Euro an Immobilienvermögen besitzt. Unter diesen ist ein großer Teil noch mit Krediten belastet, sodass die breite Masse der Bevölkerung (und „Häuslbauer“) weniger als eine 250.000 Euro an Geld- und Immobilienvermögen besitzt.

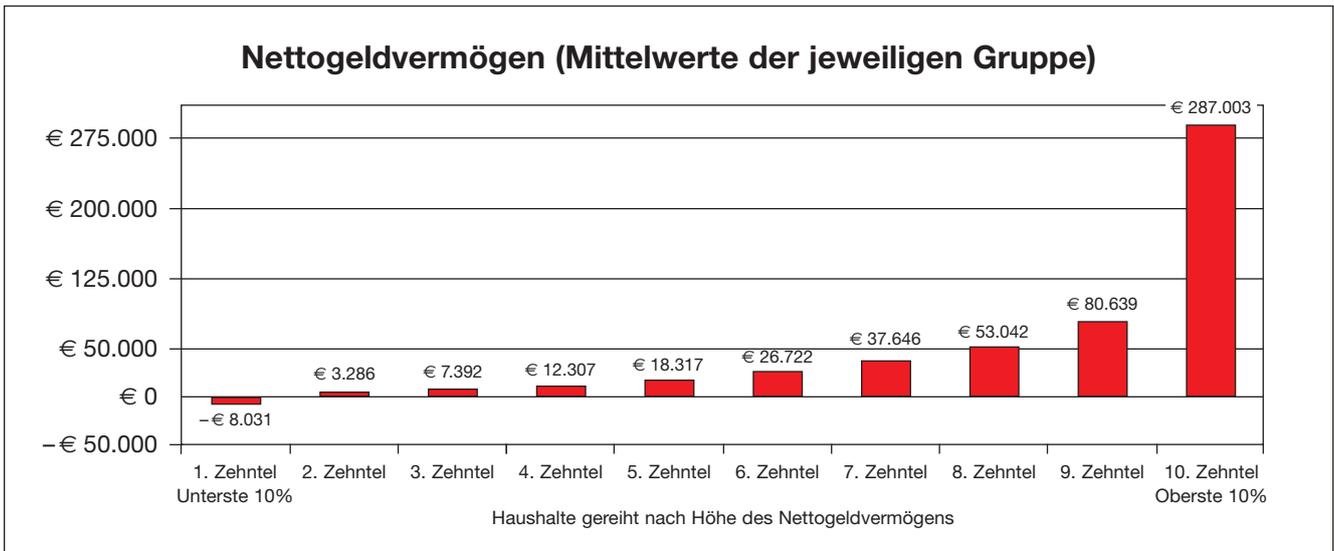
Ein weiterer großer Unterschied lässt sich in der Verteilung der Vermögen nach Berufsgruppen feststellen. Wie zu erwarten sind Selbständige deutlich reicher als

Grafik 3



Quelle: WIFO

Grafik 4



Quelle: OeNB, eigene Berechnungen

Lohnabhängige, insbesondere BesitzerInnen von Unternehmen. Fairer Weise muss allerdings darauf hingewiesen werden, dass der Unterschied zwischen „reich“ und „arm“ innerhalb dieser Gruppe am Größten ist (Grafik 5).

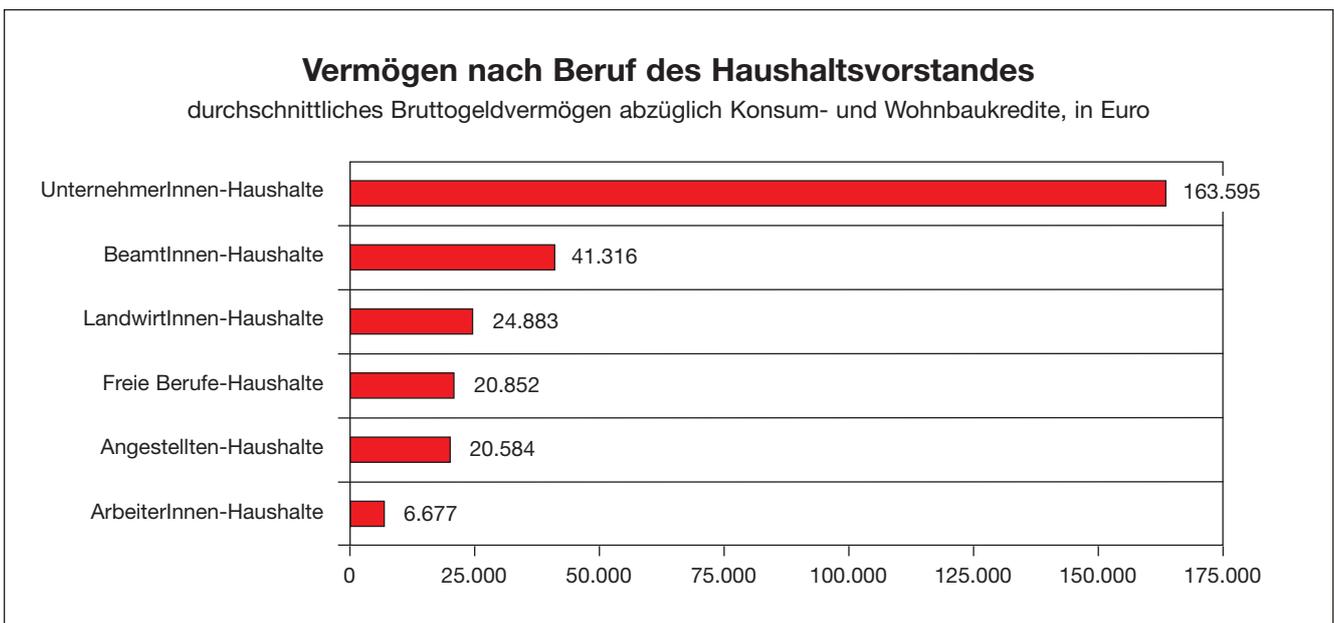
Der Staat zieht Vermögen aber kaum mehr zur Finanzierung wichtiger öffentlicher Aufgaben heran. Die Abschaffung der Vermögensteuer 1993 und der Börsenumsatzsteuer 2000, die Steuerbegünstigungen der Privatstiftungen, und zuletzt das Auslaufen der Erbschaft- und Schenkungssteuer waren die eindeutigsten Schritte zur Entlastung der oberen 10.000. Zieht man vom Bruttogeldvermögen die 144,6 Mrd. Euro Schulden ab und zählt das Immobilienvermögen hinzu, kommt man auf eine **Untergrenze von rund 1.000 Mrd. Euro Gesamtvermögen aller Haushalte, konzentriert bei den**

obersten 10%. Dieses Umverteilungspotenzial wird allerdings kaum genutzt: zuletzt betragen die vermögensbezogenen Steuern (in erster Linie ist das die Grund- sowie die Grunderwerbsteuer) nur etwa 1,5 Mrd. Euro – weniger als 0,15 Prozent dieser 1.000 Mrd.

2.3. Personelle Einkommensverteilung und die Verteilung der Haushaltseinkommen

Da die Lohnquote noch nichts über die persönliche Einkommenssituation aussagt, ist es notwendig auch die Einkommen einzelner Personen oder von Haushalten anzusehen und zu vergleichen. Legt man die Einkommen der unselbständig Beschäftigten in Österreich auf einen Haushalt von 10 Leuten um, so verdiente 2005 die reichste das 11-Fache der ärmsten Person, während es fünf Jahre zuvor nicht einmal das 10-Fache

Grafik 5



Quelle: OeNB, eigene Berechnungen

war. Im Durchschnitt haben alle ein Einkommen von rund 2.300 Euro im Monat, der reichste Mitbewohner verfügt jedoch über 5.700 Euro. Das daraus Spannungen beim Zusammenleben einer solchen Gruppe entstehen ist leicht vorstellbar. Mechanismen des sozialen Ausgleichs müssen gefunden werden.

Für die Einkommen von Selbständigen in Österreich gibt es leider keine verlässlichen Daten, weshalb diese zumindest in der personellen Verteilung nicht berücksichtigt werden. Die Einkommen sind aber noch ungleicher verteilt, da kleine Betriebe oftmals um das Überleben kämpfen, während GroßunternehmerInnen und FreiberuflerInnen zum Teil weit mehr als 10.000 Euro im Monat verdienen.

Sozialpolitisch wichtig ist, wie es Alleinlebenden, Paaren und Familien im Vergleich geht, oder ob ihnen geholfen werden muss. Deshalb ist der Vergleich von Haushaltseinkommen von zentraler Bedeutung: Betrachtet man die Verteilung zwischen jenen Haushalten, in denen die oder der HauptverdienerIn nicht selbständig tätig ist (das sind über 91% aller Haushalte, d.h. von ArbeitnehmerInnen über StudentInnen und PensionistInnen), ergibt sich ohne Berücksichtigung von Steuern oder Sozialleistungen eine noch ungleichere Verteilung als bei den Einzelpersonen. Stellt man sich Österreich diesmal als Haus mit 10 Wohnungen vor, so kommt man zu folgender Bruttoeinkommensverteilung der Haushalte (bei einem durchschnittlichem Einkommen von 3.273 Euro im Monat): Der reichste Haushalt kommt auf monatlich knapp 8.800 Euro, während der ärmste mit 459 Euro auskommen muss. Gerade die letztgenannte Zahl zeigt deutlich, dass ohne staatliche Umverteilung ein beachtlicher Teil der Bevölkerung völlig verarmt wäre. **Der Sozialstaat funktioniert in Österreich recht gut:** Das unterste Drittel der EinkommensbezieherInnen kann durch die Umverteilung seinen Anteil am Gesamteinkommen von 14% auf 23% steigern. Die einzelnen prozentuellen Anteile der Haus-

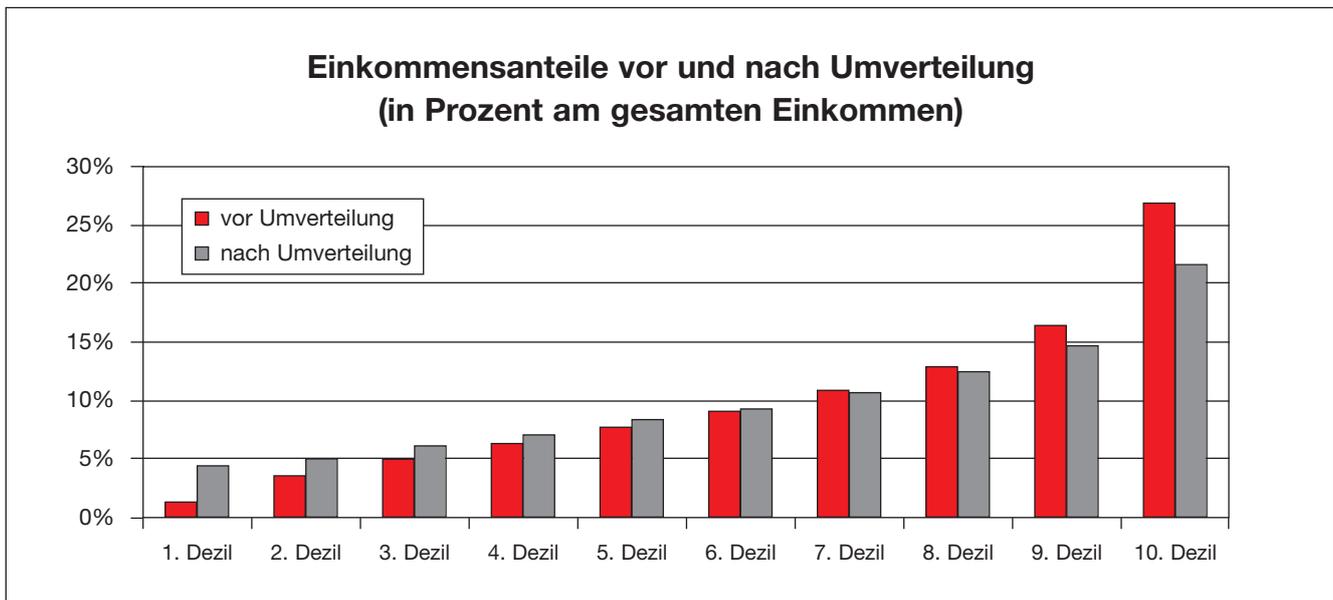
halte am Gesamteinkommen aller BewohnerInnen im Haus sind wie folgt verteilt (Grafik 6):

Einkommensverteilung vor und nach Umverteilung 2005

Die Verteilung der Haushaltseinkommen wird innerhalb der Unselbständigen ebenfalls ungleicher, wie die WIFO-Studie zeigt. Einzig die oberen 10% der Nicht-Selbständigen konnten gegenüber 1983 ihren Anteil am gesamten Bruttoeinkommen auf zuletzt mehr als ein Viertel steigern, die restlichen 90% der nicht-selbständigen Haushalte haben folglich einen kleineren Anteil. Die unteren 10% mussten sich zuletzt mit weniger als zwei Prozent aller Haushaltseinkommen begnügen.

Vom **Potenzial für die staatliche Umverteilung** sollte man meinen, dass dieses **vor allem bei den reicheren Haushalten** ansetzen sollte. Sie sind am wenigsten auf ihr gesamtes Einkommen angewiesen, da sie ohnehin nicht alles konsumieren. Diese einfache Überlegung führt zur Anforderung, dass ein Steuersystem progressiv, mit dem Einkommen ansteigend sein soll. Momentan ist aber genau das Gegenteil der Fall: den kleinsten Anteil ihres Einkommens zahlen nicht die ärmsten Haushalte für Steuern und Abgaben, sondern etwas besser verdienende. Dies deshalb, weil sie fast ihr ganzes Geld für Güter und Dienstleistungen des täglichen Lebens ausgeben, wovon Mehrwertsteuer und andere Verbrauchssteuern (wie Mineralölsteuern und Tabaksteuer) zu bezahlen sind. Um beim Beispiel des Wohnhauses Österreich zu bleiben: der ärmste Haushalt muss rund 37% seines verfügbaren Einkommens abführen, während es selbst beim reichsten nur knapp mehr als 40% sind. Der Rest liegt in einer Bandbreite von 33 bis 40 Prozent. Die Anforderung, dass das Steuersystem progressiv ausgestaltet sein soll, wird daher in Österreich nicht erfüllt. Um dies stärker zu berücksichtigen, müsste der Staat das Potential zur Umverteilung bei den reicheren Haushalten stärker nutzen und/oder die Abgaben ärmerer Haushalte senken.

Grafik 6



Quelle: WIFO, eigene Darstellung

FORDERUNGEN DER AK ZUR UMVERTEILUNG IN ÖSTERREICH

- Reallohn- und Gehaltssteigerungen im Ausmaß des Produktivitätszuwachses zur Stärkung der Kaufkraft
- Begrenzung übermäßiger ManagerInnengehälter: Beschränkung der steuerlichen Absetzbarkeit auf 500.000 Euro
- Existenzsichernde Leistungen bei Arbeitslosigkeit: mittelfristig 65 Prozent vom letzten Nettolohn (statt bisher 55 Prozent) beim Arbeitslosengeld und Mindestsicherung auf existenzsicherndem Niveau
- Betriebsgewinne und Vermögenserträge müssen wieder einen stärkeren Beitrag zur Finanzierung des Wohlfahrtsstaates leisten: Es braucht eine Steuerstrukturreform, bei der die relative Belastung des Faktors Arbeit sinken muss
- Umfassende Regulierung der Finanzmärkte: es muss wieder mehr Kapital für reale Investitionen und Arbeitsplätze als in Finanzanlagen fließen. Dadurch würde auch eine stärkere Besteuerung von Vermögenserträgen erleichtert
- Ein soziales Europa: Innereuropäische Kooperation muss das derzeitige europäische Leitmotiv der Wettbewerbsfähigkeit ablösen um die Binnennachfrage – und damit Wirtschaftswachstum und Beschäftigung – zu erhöhen. Die einseitige Wettbewerbsorientierung hat kaum mehr gebracht als (Lohn-)Druck auf die Beschäftigten und wachsende Ungleichheiten sowohl zwischen als auch in den Mitgliedsstaaten

Umverteilung durch Steuern und Abgaben in Österreich

Basierend auf der Studie des Wirtschaftsforschungsinstituts (WIFO)
„UMVERTEILUNG DURCH DEN STAAT IN ÖSTERREICH“ (9/09)

KURZ GEFASST

Grundsätzlich stellen Steuern und Abgaben im wirtschaftspolitischen Rahmen ein wirksames Instrument der Umverteilung dar – wenn es auch als solches genutzt und umgesetzt wird. Die aktuelle Studie des WIFO kommt, wie schon in einer Untersuchung in den 90er Jahren, wieder zu dem Ergebnis, dass Steuern und Abgaben in Österreich kaum umverteilend wirken. Die ausschließliche Betrachtung der unselbständigen Einkommen zeigt zwar die progressive Wirkung der Lohnsteuer, die jedoch durch die Regressivität der Sozialabgaben und der Mehrwertsteuer wieder ausgeglichen wird.

Insgesamt weist das österreichische Steuer- und Abgabensystem eine regressive Verteilungswirkung auf, die sich seit der letzten „Verteilungs-Studie“ mit Daten aus dem Jahr 1991 verstärkt hat. Im Betrachtungszeitraum ist die Ungleichheit der Verteilung bis zum Jahr 2000 stärker geworden, die sich bis zum Jahr 2005 in einem noch kräftigeren Ausmaß fortsetzt.

Im internationalen Vergleich ist die Abgabenstruktur in Österreich durch einen geringen Anteil an progressiven Steuern und Abgaben gekennzeichnet. Insbesondere trägt dazu das vergleichsweise geringe Aufkommen vermögensabhängiger Abgaben bei. Im Jahr 1980 betrug der Aufkommensanteil aller vermögensbezogenen Steuern am BIP noch 1,12%, der sich bis 2004 auf 0,55% halbierte.

In der Studie wurden auch die Verteilungswirkungen hinsichtlich der indirekten Besteuerung, der Mehrwert- und Verbrauchssteuern, der unselbständig Beschäftigten und deren Haushalte analysiert. Wenig überraschend nimmt der Anteil an indirekten Steuern mit steigendem Einkommen deutlich ab. Die Betrachtung im Zeitverlauf zeigt ebenso einen größer werdenden Anteil an indirekten Steuern in den ärmeren Haushalten. Interessant, vor allem aber alarmierend, ist die Entwicklung der letzten eineinhalb Jahrzehnte. 1991 bis 2000 wurde die regressive Wirkung im untersten Einkommensdrittel verstärkt und erfuhr von 2000 bis 2005 noch einmal eine Steigerung.

UMVERTEILUNG DURCH STEUERN UND ABGABEN IN ÖSTERREICH

Beachtenswert im Zusammenhang mit Verteilung in Österreich ist, dass die Verteilung des Volkseinkommens sich in den letzten Jahrzehnten markant **zulasten der Arbeitseinkommen verschoben** hat. So wird in der aktuellen WIFO-Studie darauf hingewiesen, dass die Lohnquote, also der Anteil der Löhne am Volkseinkommen, in der Zeit von 1978 bis 2008 um 11%-Punkte auf 67% gesunken ist. Diese Entwicklung wurde weiters mit einer **Zunahme des Anteils der Lohnsteuer an dem gesamten lohnsteuerpflichtigen Einkommen** begleitet. So stieg die effektive Lohnsteuerbelastung von 10,9% im Jahr 1990 auf 15,4% im Jahr 2007. Im Gegensatz dazu ist die **effektive Steuerbelastung von kapitalertragsteuerpflichtigen Einkommen gesunken**.

Direkte Steuern und Sozialabgaben

In Österreich ist die Abgabenstruktur durch einen geringen Anteil an progressiven Steuern, und Abgaben (das sind jene Steuern, die höhere Einkommen bzw. Vermögen stärker belasten als niedrige Einkommen bzw. Vermögen: zum Beispiel die Lohnsteuer) gekennzeichnet. Insbesondere der **Anteil der am progressivsten wirkenden vermögensabhängigen Abgaben ist massiv reduziert** worden, etwa durch die Abschaffung der Vermögensteuer, der Börsenumsatzsteuer und der Wertpapiersteuer in den 90er Jahren, sowie zuletzt im August 2008 mit der Abschaffung der Erbschafts- und Schenkungssteuer. Im Jahr 1980 betrug der **Aufkommensanteil aller vermögensbezogenen Steuern am BIP noch 1,12% und**

reduzierte sich bis 2004 um die Hälfte auf 0,55% des BIP. Im Vergleich dazu beträgt das Lohnsteueraufkommen rund 7% des BIP (2004: 7,25%).

Die Entwicklung der Steuereinnahmen des Staates zeigen, dass der größte Teil auf die Lohnsteuer und Mehrwertsteuer fällt, insgesamt knapp zwei Drittel des Gesamtaufkommens (siehe Tabelle).

Insgesamt weist das österreichische Steuer- und Abgabensystem eine regressivere Verteilungswirkung in Bezug auf Verteilung der Abgabenbelastung auf (das heißt, dass niedrigere Einkommensschichten stärker belastet werden als höhere, zum Beispiel durch die Mehrwertsteuer), die sich seit der letzten Studie des WIFO mit Daten aus dem Jahr 1991 verstärkt hat. Im Betrachtungszeitraum ist die **Ungleichheit der Verteilung bis zum Jahr 2000 stärker geworden, die sich bis zum Jahr 2005 in einem noch kräftigeren Ausmaß** fortsetzt.

Die ausschließliche Betrachtung der unselbständigen Einkommen in der vorliegenden Studie ergibt, dass die Progressivität der Lohnsteuer mit den letzten Steuerreformen zwar zugenommen hat. Jedoch wirken die Sozialversicherungsbeiträge, insbesondere durch die Höchstbeitragsgrundlage, regressiv, womit die Progression großteils wieder verloren geht.

Dieses Ergebnis bezieht sich zwar auf die Gesamtabgabenbelastung unselbständiger Beschäftigung, zu unterscheiden ist jedoch zwischen Leistungen aus Steuern und Leistungen aus Sozialabgaben. Im Zusammenhang mit Steuern entfällt der Anspruch auf direkte Gegenleistung aus dem einbezahlten Betrag.

Aufkommen ausgewählter Steuern (in Mio Euro)		
Jahr	2007	2008
Einkommen- u. Vermögensteuern	32.223	34.797
davon: veranlagte Einkommensteuer	2.629	2.742
Lohnsteuer	19.664	21.308
Körperschaftsteuer	5.742	5.934
Kapitalertragsteuer	1.294	1.573
Kapitalertragsteuer auf Zinsen	1.879	2.177
Umsatzsteuer	20.832	21.853
Verbrauchssteuern	5.458	5.633
Verkehrssteuern	5.055	5.027
Bruttoeinnahmen	64.695	68.528

Quelle: BMF; Jahresdaten 2007: Bundesrechnungsabschluss; 2008: vorläufiger Erfolg.

Aus Sozialabgaben entstehen Ansprüche auf Pension, Gesundheitsversorgung, Arbeitslosigkeit etc., die bereits bei der Ausgestaltung der Einnahmenerzielung zu berücksichtigen sind. Im Grunde sind Steuer- und Sozialbeitragsleistungen zwei unterschiedliche Systeme, die in der Gesamtabgabenbelastung vermischt werden.

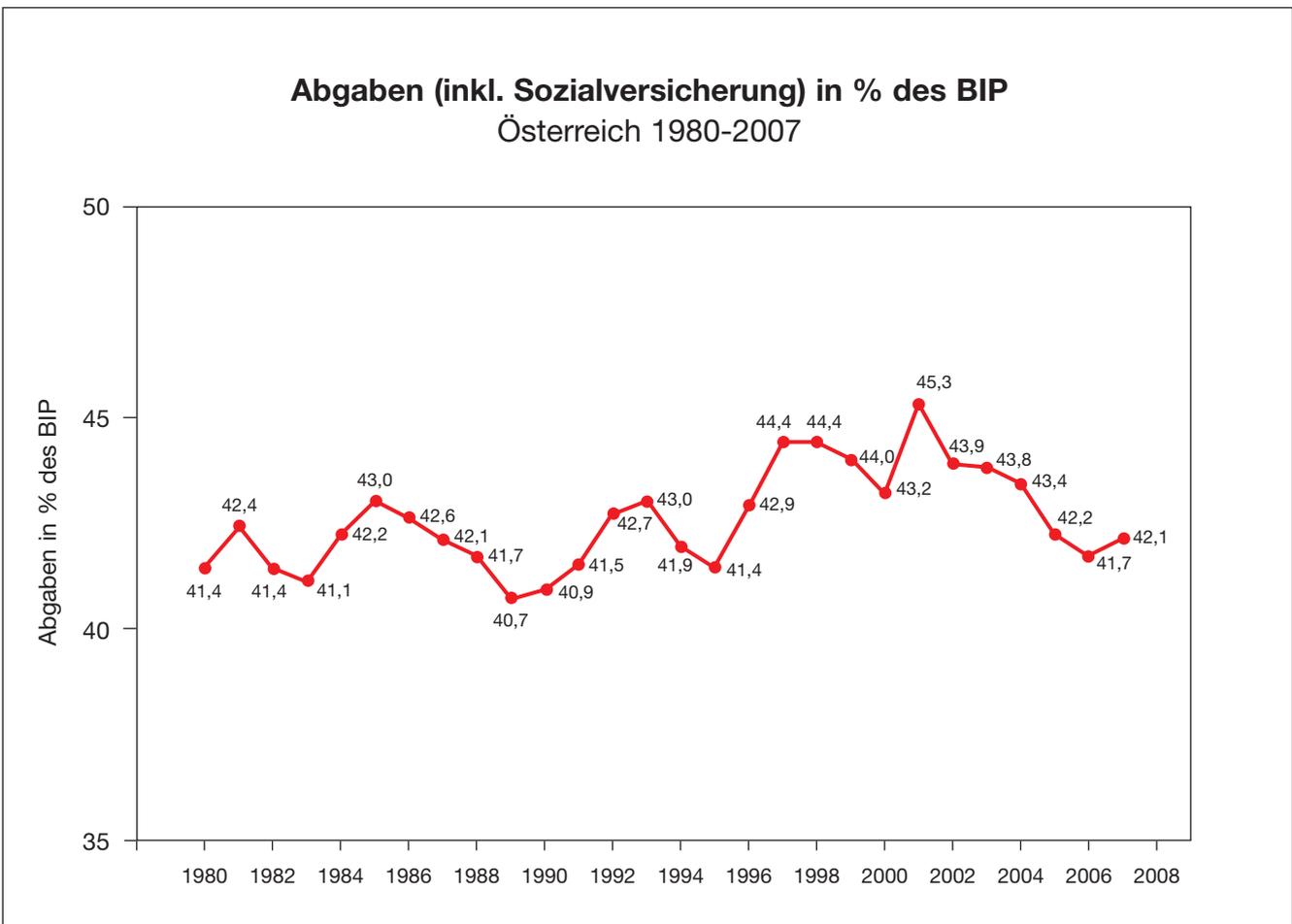
Insgesamt hat die regressive Wirkung der Sozialabgaben in den 80er Jahren zugenommen, in den letzten eineinhalb Jahrzehnten wurde sie durch die Zunahme der geringfügigen Beschäftigung (zahlen keine Sozialabgaben) und der zuletzt vorgenommenen Anpassungen der Höchstbeitragsgrundlage sowohl auf Personen- als auch auf Haushaltsebene abgemildert.

Hingegen nimmt im Zeitverlauf betrachtet die Lohnsteuerleistung der unselbständig Erwerbstätigen, gemessen am Bruttobezug im unteren Drittel, durchschnittlich von 4,1% (1991) auf 3,8% (2000) ab und beträgt im Jahr 2005 mit 1,9% nur noch halb so viel. Das mittlere Einkommensdrittel bleibt bis 2000 unverändert und sinkt leicht um einen halben Prozentpunkt 2005. Im oberen Drittel stieg der Durchschnitt der Lohnsteuerleistung marginal von 18%

auf 18,1% in den Vergleichsjahren 2000 und 2005. Die Betrachtung auf Haushaltsebene zeigt ein ähnlich es Bild mit steigender Abgabenquote für den mittleren und oberen Einkommensbereich seit den 90er Jahren.

Die Abgabenquote bildet den Anteil der Steuern und Sozialabgaben am Bruttoinlandsprodukt (Wirtschaftsleistung einer Volkswirtschaft, kurz: BIP) ab. Sie ist in Österreich in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich gestiegen. Im internationalen Vergleich liegt Österreich rund 2% über dem Durchschnitt, wobei der Anteil der Sozialversicherungsbeiträge relativ hoch ist. Sie ist sinnvoll, weil sie nicht nur über die Gesamteinnahmensituation eines Landes Aussagen trifft, sondern daraus auch das Ausmaß des Umverteilungspotenzials zwischen hohen und niedrigen Einkommen und Vermögen abgeleitet werden kann. Allerdings sagt die Abgabenquote nichts über den Anteil, den die Produktionsfaktoren zum Steueraufkommen beitragen, aus. Die Verwendung des fiskalischen Aufkommens (Einnahmen des Staates durch Steuern und Abgaben) kann ebenso nicht abgebildet werden. Die alleinige Konzentration auf die Abgabenquote ist eine reine Fetischisierung ohne viel Aussagekraft (siehe Grafik 1).

Grafik 1



Quelle: WIFO, eigene Darstellung

Das österreichische Steuersystem besteht nicht nur aus der Einkommensteuer und der Mehrwertsteuer. Es gibt auch andere Einkommen und Steuern (Einkünfte der Selbständigen und Vermögenseinkommen), die jedoch in der WIFO-Studie im Detail nicht untersucht wurden. Gerade in einer Analyse, in dessen Fokus Umverteilung steht, wäre es notwendig gewesen, sämtliche Einkunftsarten zu berücksichtigen. **Die Abgabenstruktur insgesamt hat in Österreich einen relativ geringen Anteil an progressiven Steuern**, wie etwa die Einkommensteuer, zu der die Lohnsteuer den größten Anteil mit fast einem Drittel am Gesamtaufkommen ausmacht. Die indirekten Steuern hingegen, insbesondere die Mehrwertsteuer, bei der alle unabhängig vom verfügbaren Einkommen den gleichen Steuersatz zahlen, wirken regressiv. Seit dem Zeitpunkt der letzten Studie in den 90er Jahren hat sich die regressiv verteilungsstruktur verschärft. Insbesondere der **Anteil vermögensbezogener Abgaben hat sich seither halbiert**.

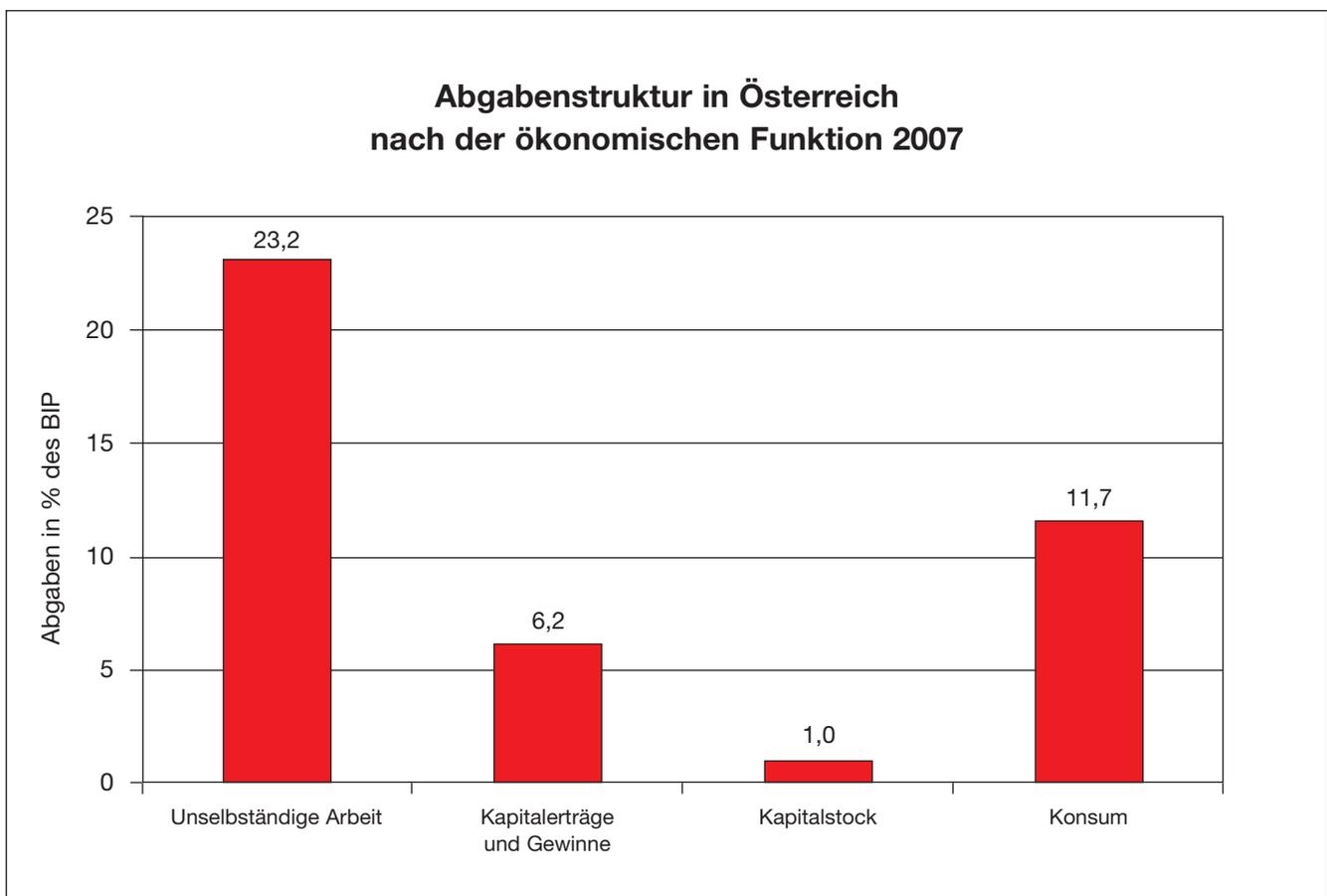
Die Verteilungswirkung des Steuersystems ist ebenso an der Steuerlast nach der ökonomischen Funktion abzulesen. Folgende Grafik stellt die von der europäischen Kommission untergliederten Abgaben nach ökonomischen Kategorien, wie Abgaben auf unselbständige Arbeit, Abgaben auf Kapitalerträge und Gewinn, Kapitalstock und Konsum bezogen auf das

BIP dar. Etwas mehr als die Hälfte des gesamten Abgabenaufkommens entfällt auf Abgaben für Arbeit (siehe Grafik 2).

Das Aufkommen der indirekten Steuern, wie Mehrwertsteuer und Verbrauchsteuern, ist in Österreich im internationalen Vergleich leicht unterdurchschnittlich. In Österreich beträgt 2006 ihr Anteil am gesamten Abgabenaufkommen 27,7%, im Vergleich dazu liegt der Durchschnitt in den OECD-Ländern bei 31,5 Prozent.

Der **größte Teil der indirekten Steuern entfällt auf die Mehrwertsteuer**. Der Anteil an indirekten Steuern nimmt mit steigendem Einkommen deutlich ab. In einer ökonometrischen Analyse des WIFO werden die Wirkungen der indirekten Steuern untersucht. Bei der Betrachtung nach Einkommensgruppen zeigt der Zeitverlauf **einen größer werdenden Anteil an indirekten Steuern in den ärmeren Haushalten. Die regressiv Wirkung der indirekten Steuern wurde im Betrachtungszeitraum bei den Nicht-Selbständigen Haushalten deutlich verstärkt**. Auf das unterste Drittel entfallen 2005 19,5% der indirekten Steuern, während es 2000 17,8% waren. Das oberste Drittel hat lediglich eine Verschiebung um 0,8%-Punkte zu verzeichnen. All das zeigt deutlich, dass das Abgabensystem dringend einer Strukturreform bedarf, um gerechter zu werden.

Grafik 2



Quelle: Eurostat, 2009

FORDERUNGEN DER AK ZUR UMVERTEILUNG IN ÖSTERREICH

Durch den Einsatz vermögensbezogener Steuern lassen sich nicht nur zusätzliche Einnahmen zur Budgetkonsolidierung erzielen, sondern gleichermaßen erwünschte Umverteilungseffekte.

■ **Vermögenszuwachssteuer**

Mit der Vermögenszuwachssteuer werden Veräußerungsgewinne von Wertpapieren steuerlich erfasst. Derzeit sind die von Privatpersonen erzielten Veräußerungsgewinne von Wertpapieren nach einer einjährigen Behaltfrist gänzlich steuerfrei. Das entspricht nicht dem internationalen Standard.

■ **Gerechtere Besteuerung von Privatstiftungen**

Durch die Abschaffung der Steuerprivilegien in den Privatstiftungen wird eine gerechtere Besteuerung erreicht.

■ **Einführung einer Finanztransaktionssteuer**

Von der Finanztransaktionssteuer werden alle Umsätze von Finanzprodukten erfasst. In zwölf EU-Mitgliedsländern, aber auch in der Schweiz wird eine Finanztransaktionssteuer eingehoben.

■ **Eine reformierte Erbschafts- und Schenkungssteuer**

Mit der Abschaffung der Erbschafts- und Schenkungssteuer ist die Ungleichverteilung der Vermögen und deren Besteuerung weiter verstärkt worden. Nicht die Steuer an sich wurde vom Verfassungsgerichtshof aufgehoben, sondern die Probleme im Zusammenhang mit der Bewertung unterschiedlicher Vermögensarten führten dazu. Die Einsetzung einer reformierten Erbschafts- und Schenkungssteuer ist auch aus verteilungspolitischen Gründen unerlässlich.

■ **Einstieg in die Wertschöpfungsabgabe**

Die Lohnsumme in Österreich wird im internationalen Vergleich relativ hoch, Einkünfte aus Kapitalvermögen und Gewinne hingegen niedrig besteuert. Sinnvoll wäre die schrittweise Einführung einer Wertschöpfungsabgabe, die Teile des Familienlastenausgleichsfonds ersetzen. Neben der Lohnsumme soll daher die Wertschöpfung eines Betriebes Grundlage für die Bemessung des Dienstgeberbeitrags zum Familienlastenausgleichsfonds sein. Die Wertschöpfung eines Unternehmens bezieht sich auf die Gewinne, Fremdkapitalzinsen, Abschreibungen sowie Mieten und Pachten.

Umverteilung und Familien

Basierend auf der Studie des Wirtschaftsforschungsinstituts (WIFO)
„UMVERTEILUNG DURCH DEN STAAT IN ÖSTERREICH“ (9/09)

KURZ GEFASST

In Österreich wird im Vergleich mit anderen EU-Staaten **überdurchschnittlich viel Geld für Familienleistungen** ausgegeben. Der größte Teil davon wird für Geldleistungen verwendet, während für Sachleistungen vergleichsweise wenig Mittel zur Verfügung stehen.

Dabei erweist sich das österreichische System der Familienförderung als relativ **leistungsfähig** was die Zielsetzung des **horizontalen Ausgleichs** zwischen Kinderlosen und Haushalten mit Kindern betrifft. **Weniger erfolgreich** zeigt sich Österreich, wenn es um die Erreichung anderer familienpolitischer Ziele geht: Es hat eine sehr niedrige **Geburtenrate**, auch weil Frauen wesentlich weniger Kinder bekommen, als sie eigentlich wollen. Die **Beschäftigungsquote** der Frauen ist zwar überdurchschnittlich hoch, was auch auf die langen Karenzzeiten und die hohe Teilzeitquote zurückzuführen ist, während die geschlechtsspezifischen **Lohnunterschiede** vergleichsweise hoch geblieben sind. Vom Ziel der **gerechten Aufteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit** – speziell auch der Betreuungsarbeit – zwischen den Geschlechtern ist Österreich weit entfernt. Ein gleich bleibend großer Teil der unbezahlten Betreuungsarbeit wird von Frauen erbracht. Kinder sind überdurchschnittlich oft von Armut bedroht.

Die österreichischen Familienleistungen verteilen – wenn die Zahl der Personen im Haushalt mitberücksichtigt wird – zugunsten der einkommensschwächeren Haushalte um. Trotzdem ergeben sich **Defizite** in der **Vermeidung von Kinderarmut**, aber auch in der **Vereinbarkeit von Familie und Beruf**. Ungenügend flexible Erwerbsmöglichkeiten und traditionelle Rollenbilder stellen Eltern mit Betreuungspflichten vor Probleme, die Frauen häufig in eine Doppelbelastung durch Familie und Beruf zwingen und sich in beruflichen Unterbrechungen und hohen Lebenseinkommensverlusten niederschlagen. Wie internationale Beispiele zeigen, kön-

nen durch ein **einkommensabhängiges Kinderbetreuungsgeld** Anreizstrukturen geschaffen werden, die zu einer verstärkten Inanspruchnahme der Elternkarenz durch Väter entscheidend beitragen.

Generell würde eine ausreichende Zahl an qualitativ **hochwertigen Kinderbetreuungsplätzen** eine wichtige Voraussetzung für die Vereinbarkeit von Beruf und Kindern für beide Elternteile bilden und einen wichtigen Beitrag zur Chancengleichheit der Kinder – unabhängig vom sozialen Hintergrund – leisten.

Die **jüngsten Familienmaßnahmen** im Rahmen der Steuerreform verschärfen das Ungleichgewicht zwischen Geld- und Sachleistungen. Die Bewertung fällt aus einer Verteilungs- und Genderperspektive kritisch aus. Die erstmals geschaffene Möglichkeit der steuerlichen Berücksichtigung von Kinderbetreuungskosten könnte zwar die Frauenerwerbstätigkeit fördern, jedoch ist die Ausgestaltung (Freibetrag) so anlegt, dass sie vorwiegend hohen Einkommen nützt. Das Gleiche gilt für den neu geschaffenen Kinderfreibetrag, der zudem das System weiter verkompliziert. Nur von der Erhöhung des Kinderabsetzbetrages profitieren alle Einkommensgruppen gleichermaßen.

Insgesamt schlägt das sich im Zuge der Steuerreform 2009 beschlossene **Familienpaket mit 510 Mio. Euro** jährlich zu Buche. Die Einführung der 13. Familienbeihilfe bereits im Vorfeld der Steuerreform kostet weitere 250 Mio. Euro. Auf Grund der großzügigen Regelungen zur Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten könnten hier zusätzliche Mehrkosten entstehen, sodass möglicherweise fast eine Milliarde – zu den ohnehin sehr hohen Ausgaben – für Geldleistungen verwendet wird. Dagegen fallen die **zusätzlichen Ausgaben** von Bund und Ländern für den Ausbau der **Kinderbetreuungsinfrastruktur** in Höhe von bis zu 110 Mio. Euro jährlich relativ **bescheiden** aus.

UMVERTEILUNGSWIRKUNG VON FAMILIENPOLITIK

Ziele und Aufgaben von Familienpolitik sind vielfältig und in stetigem Wandel begriffen. Eine Definition dessen, was familienfreundliche Rahmenbedingungen sind, kann kaum wertfrei erfolgen. Je nach Ausrichtung steht bei der Umverteilung jene **zwischen Familien mit Kindern und Kinderlosen** (horizontaler Lastenausgleich) oder zwischen **Familien mit unterschiedlichen Einkommen** (vertikaler Ausgleich) im Vordergrund. Zudem greift es viel zu kurz, Familienpolitik nur nach ihrer unmittelbaren Verteilungswirkung zu betrachten. Weitergehende Fragen, wie die **Vermeidung von Kinderarmut** und die **Chancengleichheit** von Kindern, die **Gleichstellung von Frauen und Männern** oder die Möglichkeit, einen **Kinderwunsch** auch zu **realisieren**, müssen bei einer Bewertung Berücksichtigung finden.

Österreich gibt im internationalen Vergleich überdurchschnittlich viel Geld für Familienleistungen aus. Rund 10% der Sozialausgaben, das sind 7,4 Mrd. Euro, fließen in familienbezogene Leistungen. Das ist deutlich mehr als im europäischen Durchschnitt von 8% (EU 27). Dies ist umso bemerkenswerter, als diese hohen Ausgaben von einer unterdurchschnittlichen Geburtenrate und einer anhaltenden wirtschaftlichen Schlechterstellung von Frauen im Vergleich zu Männern begleitet sind. Trotz des hohen Einsatzes von Geldmitteln konnten offen-

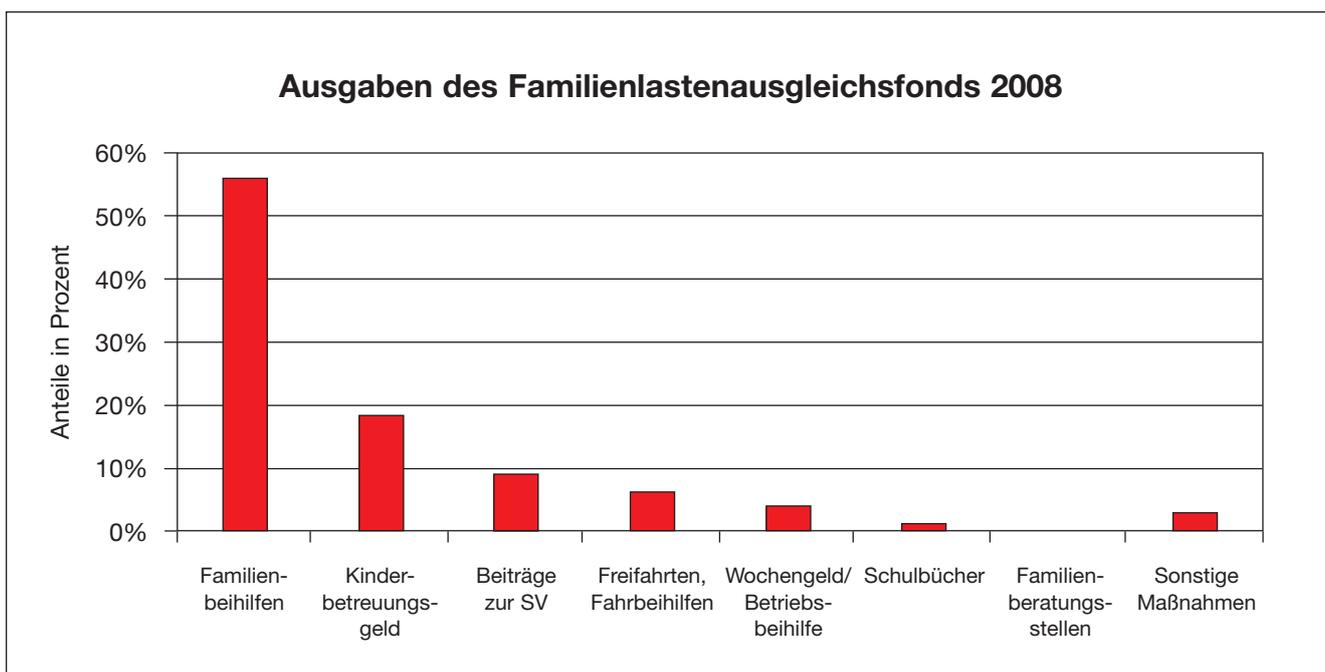
sichtlich weder das immer wieder in der Diskussion ins Treffen geführte Ziel von einer Steigerung der Geburtenrate noch die Gleichstellungsziele erreicht werden.

Das steht in Zusammenhang mit der starken **Konzentration** familienbezogener Leistungen in Österreich **auf Geldleistungen** an Eltern, die auch im internationalen Vergleich sehr hoch ist. Obwohl bereits vor der Steuerreform vier Fünftel der Ausgaben in Form von Geldleistungen erfolgten, wurden diese mit der Einführung der 13. Familienbeihilfe und dem jüngsten Familienpaket 2009 noch weiter ausgebaut. Im Vergleich dazu haben **Sachleistungen**, wie etwa Einrichtungen für die Betreuung von Kindern, eine relativ **geringe Bedeutung**. Dabei ist das quantitative Ausmaß der österreichischen Familienförderung in wesentlichen Teilen nicht vom Einkommen der Eltern abhängig, sondern von der Zahl der Kinder, deren Altersstruktur sowie Dauer des Schul- und Hochschulbesuchs.

Starke finanzielle Unterstützung für Familien

Familienleistungen sind in Österreich für viele Menschen von großer Bedeutung: Im Jahr 2005 bezogen mehr als eine Million Haushalte Familienleistungen, das sind fast ein Drittel aller Haushalte. Davon profitieren annähernd zwei Millionen Kinder mit durchschnittlich jeweils 320 Euro im Monat. Neun von zehn Haushalten sind dabei Nettoempfänger, das heißt, sie bekommen mehr an Familienleistungen ausbezahlt als sie an Abgaben einzah-

Grafik 1



Quelle: BMF, Bundesrechnungsabschluss 2008, eigene Berechnungen

len. Der überwiegende Teil der Familienleistungen ist bundeseinheitlich geregelt und universeller Natur, nur rund 6% der familienpolitischen Leistungen sind an eine Bedarfsprüfung gebunden.

Der **Familienlastenausgleichsfonds** – kurz FLAF – stellt das wichtigste Instrument für die Finanzierung von Familienleistungen dar. Über 6 Mrd. Euro werden über diesen Topf jedes Jahr für Familien bereitgestellt. Bei den Ausgaben des FLAF zeigt sich wiederum die Dominanz der Geldleistungen: Deutlich mehr als die Hälfte machen alleine die Familienbeihilfen aus, gefolgt vom Kinderbetreuungsgeld, auf das ein weiteres Fünftel der Ausgaben entfallen. Im Gegensatz dazu spielen Sachleistungen wie Freifahrt (für SchülerInnen und Lehrlinge) oder Schulbücher eine geringe Rolle. (Grafik 1)

Finanzierung von Familienpolitik

Zwei Drittel aller Familienleistungen werden über den FLAF finanziert. Dieser wird zu 70% über einen Beitrag von der Lohn- und Gehaltssumme finanziert.

In allen sozialen Gruppen beziehen die Haushalte mit Kindern mehr Mittel aus dem FLAF als sie zu dessen Finanzierung beitragen. Allerdings gibt es zwischen den **Berufsgruppen** deutliche **Verteilungseffekte hin zu den Selbständigen**, insbesondere den Bäuerinnen und Bauern. Mit der Einführung des **Kinderbetreuungsgeldes**, das im Unterschied vom Karenzurlaubsgeld nicht mehr an die vorherige unselbständige Erwerbstätigkeit gebunden ist, wurde dies **verstärkt**. Bis Mitte 2008 galt das auch für BeamtInnen, weil für sie bis dahin keine Beiträge von der Lohnsumme an den FLAF entrichtet werden mussten (Selbstträgerschaft¹). Seit Mitte 2008 werden aber auch für alle BeamtInnen diese Beiträge bezahlt.

Allerdings hat der FLAF in den letzten Jahren einen enormen Schuldenberg angehäuft, weil die Ausgaben dauerhaft die Einnahmen übersteigen. Durch die jüngsten Leistungsausweitungen (13. Familienbeihilfe) wurde diese Situation noch verschärft. Mit den Abgängen der kommenden Jahre steigen die Schulden (Defizit des Reservefonds) bis 2010 auf fast 4 Mrd. Euro an (vgl. Bundesvoranschlag 2010). Das sind fast 60% der gesamten Ausgaben des FLAF und mehr als zwei Drittel der Einnahmen. Da der Fonds aber in den nächsten Jahren weiterhin Defizite verzeichnen wird, rückt eine Rückzahlung der Schulden in weite Ferne. Es stellt sich daher die Frage nach einer neuen Finanzierungsstruktur. Eine Analyse der Verteilung von Familienleistungen ist auf Grund der Datenlage (EU-SILC 2006) nur für Haushalte ohne selbständig Erwerbstätige möglich. Sehr wohl erfasst sind hingegen unselbständig Beschäftigte, Arbeitslose, PensionistInnen, Studierende und Personen in Elternkarenz. Damit gehen rund 6 Mrd. Euro an Familienleistungen in diese Auswertung ein.

Die familienpolitischen Leistungen insgesamt weisen – bei Berücksichtigung der Anzahl der Personen im Haushalt – eine Umverteilungswirkung zugunsten der unteren Einkommenshälfte auf. 63% der Kinder leben in Haushalten in der unteren Hälfte der Einkommensverteilung, auf sie entfallen 65% der Leistungen. Auf das einkommensstärkste Drittel kommen 43% der Kinder und 47% aller familienpolitischen Leistungen.

Insgesamt haben Familienleistungen für **niedrige Einkommen** eine viel **größere Bedeutung** als für hohe Einkommen. Für die 10% der Haushalte mit den niedrigsten Einkommen (1. Dezil) bildeten 2005 die familienpolitischen Leistungen 85% ihrer verfügbaren Einkommen, für die obersten 10% der Haushalte (10. Dezil) nur rund 4%. Das liegt zu einem guten Teil in der universellen Ausrichtung der Leistungen begründet: Der gleiche Betrag an Familienbeihilfe macht einen großen Anteil in einem Haushalt mit geringem Einkommen aus, jedoch einen vergleichsweise geringen in einem Haushalt mit einem hohen Einkommen.

Eine **deutliche Verteilungswirkung** haben auch die Ausgaben für **Kinderbetreuungseinrichtungen**. Rund 65% der Kindergartenausgaben kamen 2005 der unteren Einkommenshälfte zugute. Die Umverteilungswirkung wird weiter verstärkt, da durch die Einkommensstaffelung der Eigenleistungen der Eltern (Beitragszahlungen) der Anteil der öffentlichen Ausgaben für Kindergärten in den unteren Einkommensgruppen noch erhöht wird. Neben der direkten Umverteilungswirkung der staatlichen Ausgaben für Kindergärten kommt der außerhäuslichen Kinderbetreuung eine **bedeutende Rolle** für die **Verteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit** zu und bildet zugleich eine wesentliche Voraussetzung für eine gerechte bzw. gerechtere Einkommensverteilung zwischen den Geschlechtern.

Die **Bedeutung** der Familienförderung hat im letzten Jahrzehnt nicht nur im Durchschnitt zugenommen, gerade für die **unteren Einkommen** hat sich ihre Bedeutung merklich **erhöht**: Der Anteil der Familienleistungen ist im untersten Einkommensviertel zwischen 2000 und 2005 um gut 4 Prozentpunkte gestiegen, im obersten Einkommensviertel jedoch fast gleich geblieben. Die Ursache dafür liegt allerdings weniger in einer veränderten Ausgestaltung der Familienförderung als vielmehr in der **schwachen Entwicklung der Markteinkommen** in der unteren Einkommensschicht begründet. Die Einführung des Kinderbetreuungsgeldes und die Erhöhung der Familienbeihilfe im Jahr 2003 haben nur in geringem Ausmaß dazu beigetragen. Durch die Zunahme von Teilzeit- und atypischer Beschäftigung sowie Arbeitslosigkeit sind die Einkommen der einkommensschwächsten 10% der Haushalte (bei Berücksichtigung der Personenanzahl im Haushalt) zwischen 2000 und 2005 um 12% gesunken. Daher hat die Bedeutung von Transfers für die unterste Einkommensschicht deutlich zugenommen. (Grafik 2)

¹ Dafür mussten die Gebietskörperschaften die Familienbeihilfe selbst finanzieren, allerdings nicht die anderen aus dem FLAF finanzierten Familienleistungen wie z.B. das Kinderbetreuungsgeld.

Kritische Bewertung des Familienpakets im Zuge der Steuerreform 2009

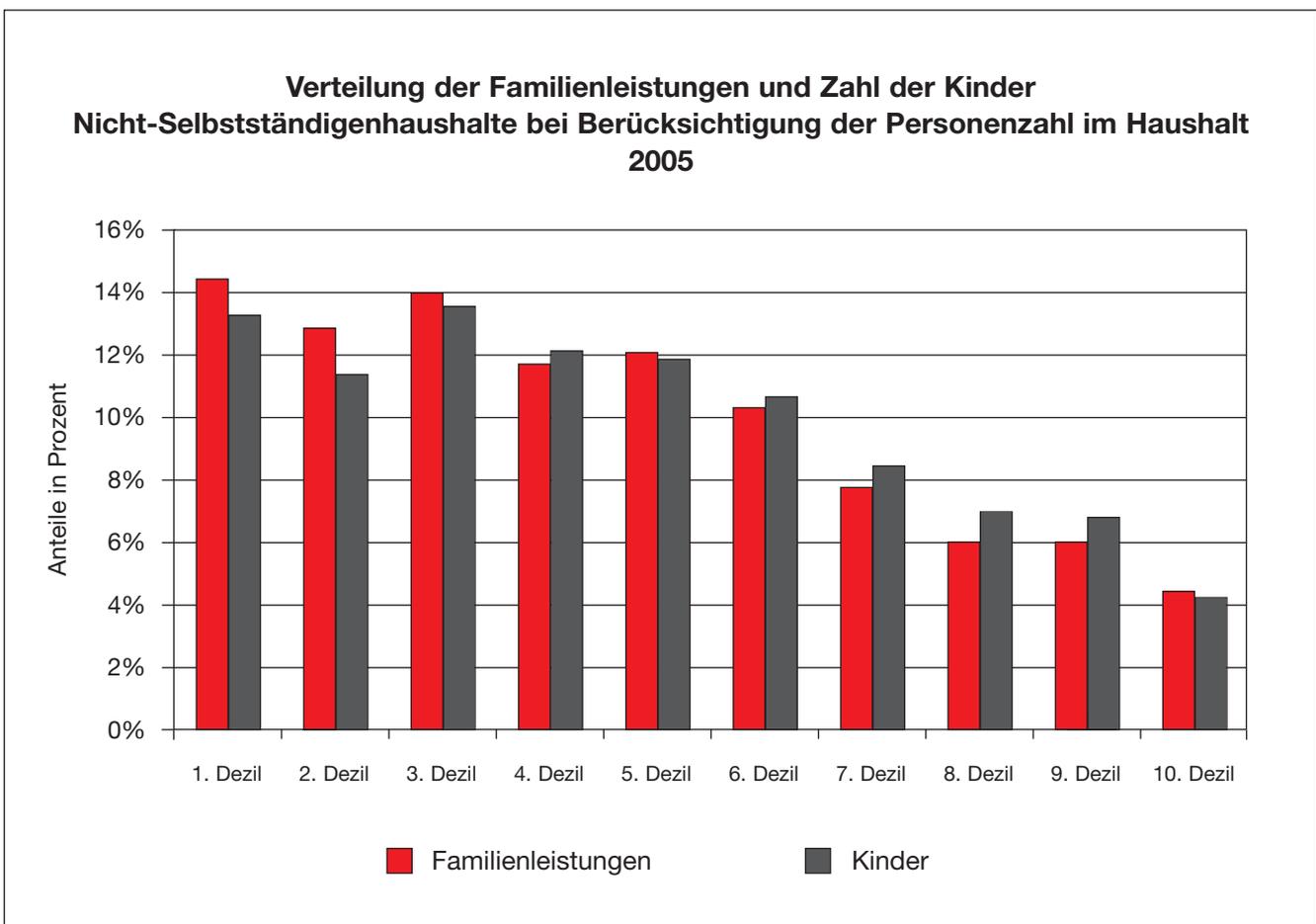
Die familienpolitischen Maßnahmen aus jüngster Zeit werden vom WIFO kritisch bewertet. Ganz grundsätzlich wird die weitere **Verstärkung des Ungleichgewichts** zwischen Geld- und Sachleistungen negativ hervorgehoben. Gegen das Volumen des Familienpaketes (510 Mio. Euro pro Jahr) und die Kosten der zusätzlichen Familienbeihilfe (250 Mio. Euro) nehmen sich die zusätzlichen Ausgaben von Bund und Ländern für den Ausbau der Kinderbetreuungsinfrastruktur in Höhe von bis zu 110 Mio. Euro jährlich relativ bescheiden aus. Zudem erhöht die Einführung neuer Instrumente, wie der Kinderfreibetrag, die schon jetzt nicht geringe Komplexität des familienpolitischen Instrumentariums.

Dabei noch nicht eingerechnet ist, dass die Ausfälle durch die **Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten** womöglich deutlich **höher** sein könnten als ursprünglich angenommen. Durch die extrem geringen Anforderungen hinsichtlich der Qualifikation der Betreuungsperson – es müssen nur 8 bzw. 16 Stunden Ausbildung nachgewiesen werden – sind missbräuchlichen Möglichkeiten Tür und Tor geöffnet. Das WIFO errechnete, dass die geplanten Kosten von 160 Mio. Euro deswegen

doppelt so hoch – im Extremfall sogar drei Mal so hoch! – ausfallen könnten.² Damit würde alleine diese Maßnahme mehr kosten (584 Mio. Euro) als für das gesamte Familienpaket vorgesehen war.

Aus der Perspektive der Gendergerechtigkeit bzw. der Umverteilung zwischen den Geschlechtern wirkt lediglich die Erhöhung des Kinderabsetzbetrages eindeutig positiv; die Wirkungen des Arbeitgeberzuschusses zur Kinderbetreuung, des Kinderfreibetrages sowie der steuerlichen Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten sind dagegen als zwiespältig einzustufen. Vor allem die Wahl des Instruments für die beiden letztgenannten Maßnahmen ist aus verteilungspolitischer Sicht kritisch zu beurteilen. Denn es können durch Freibeträge immer nur jene entlastet werden, die auch Steuern zahlen – in Österreich haben aber 2006 ein Drittel der steuerpflichtigen ArbeitnehmerInnen ein so geringes Einkommen, dass sie unter der Steuergrenze liegen (Statistik Austria, 2007A). Gerade Frauen können Freibeträge auf Grund ihrer geringeren Einkommen häufig nicht nützen bzw. ist es in einer Partnerschaft oft günstiger, wenn die Person mit dem höheren Einkommen – in der Regel der Mann – den Freibetrag geltend macht. Damit wird die als „Frauenmaßnahme“ beworbene Absetzbarkeit der Kinderbetreuung in Wirklichkeit für viele Frauen wirkungslos bleiben.

Grafik 2



Quelle: WIFO, eigene Darstellung

² Festl, Eva / Lutz, Hedwig / Schratzenstaller, Margit (2009): Mögliche Ansätze zur Unterstützung von Familien; WIFO Wien Mai 2009, S. 129.

FORDERUNGEN DER AK ZUR UMVERTEILUNG IN ÖSTERREICH

Österreich gibt im internationalen Vergleich sehr viel Geld für Familienleistungen aus. Dennoch gibt es große Lücken in der Unterstützung von Familien. Vor allem mangelt es an ausreichenden und mit entsprechenden Öffnungszeiten verfügbaren und auch leistbaren Kinderbetreuungseinrichtungen. Die Kosten für Kinderbetreuung (nach Bundesländern und Altersgruppen unterschiedlich) sind nicht nur eine finanzielle Belastung für die Eltern, sondern auch ein Hemmnis für Frauenerwerbstätigkeit und behindern die frühzeitige (Sprach-)Förderung der Kinder.

Darüber hinaus bilden die aktuellen Regelungen immer weniger die Lebensrealitäten von Familien ab. Viele Kinder wachsen in so genannten Patchwork-Familien oder auch in gleichgeschlechtlichen Partnerschaften auf. Diese Kinder dürfen gegenüber Kindern, die bei ihren leiblichen Eltern aufwachsen, nicht benachteiligt werden. Es braucht daher gleiche Rechte und Unterstützung für alle Menschen, die Kinder betreuen und (gemeinsam) großziehen.

Kinderbetreuung

- **Konkreter Ausbauplan** zur Erreichung der **Barcelona-Ziele** in der Kinderbetreuung (33% Betreuungsquote bei Kindern bis zum 3. Geburtstag, 90% bei Kindergartenkindern)
- Einführung **bundesweiter Qualitätsstandards** und eines Rechts auf Kinderbetreuung – auch für Schulkinder außerhalb der Schulzeit
- Flächendeckendes Angebot qualitativer, professioneller und bedarfsgerechter (va hinsichtlich Öffnungszeiten) Kinderbetreuung für alle Altersgruppen
- Bessere Bedarfsplanung durch Schaffung eines laufend zentral vernetzten Monitoringsystems basierend auf den Bedarfsmeldungen der Eltern
- Aufwertung des Berufsbildes durch Ausbildung der KindergartenpädagogInnen an der Hochschule und Schaffung eines Lehrstuhls für Kleinkindpädagogik
- **Beseitigung der Kostenbarrieren** in der Kinderbetreuung, die die Frauenerwerbstätigkeit und Frühförderung der Kinder behindern; mittelfristig soll Kinderbetreuung als Bildungsangebot kostenlos werden
- **Sicherung der Finanzierung** durch eine Zweckbindung von Bundesmitteln für Kinderbetreuung (etwa im FLAF oder im Finanzausgleich)

Gleiche Rechte für alle Familienformen

- Alle Menschen, die Kinder betreuen und (gemeinsam) großziehen, sollen die gleichen Rechte haben. Das bedeutet **Gleichstellung im Arbeitsrecht** (Karenz, Elternteilzeit, Pflegefreistellung) und **Sozialrecht** (Kinderbetreuungsgeld, Unfall-, Kranken- und Pensionsversicherung, Mitversicherung der Kinder).
- Anspruch auf **Elternteilzeit** unabhängig von der Betriebsgröße und Beschäftigungsdauer

Mehr Väterbeteiligung

- **Papamonat**: Freistellungsanspruch von vier Wochen im Zusammenhang mit Kündigungsschutz und Abgeltung für den Einkommensausfall (Ersatz Nettolohn)
- Die Einführung des einkommensabhängigen Kinderbetreuungsgeldes und die Flexibilisierung der Zuverdienstgrenze (60% des vorangegangenen Einkommens) wird begrüßt. Allerdings sollte der **Einkommensbegriff** für die Bemessung des einkommensabhängigen Kinderbetreuungsgeldes sowie zum Zuverdienst **vereinfacht werden**.

Keine Benachteiligungen beim Wiedereinstieg

- Karenzzeiten müssen analog zu den Zeiten des Präsenzdienstes voll als Dienstzeit angerechnet werden.
- Ausbau von Qualifizierungsmaßnahmen für WiedereinsteigerInnen
- Implementierung eines Karenzmanagements von Betrieben

Neuordnung des FLAF

- Verbreiterung der Beitragsgrundlage für die Arbeitgeberbeiträge durch Umstellung auf Wertschöpfung



**Kammer für Arbeiter
und Angestellte**

Markus-Sittikus-Straße 10
5020 Salzburg

Tel.: 0662-8687-0

Fax: 0662-876258

www.ak-salzburg.at

kontakt@ak-salzburg.at

Bezirksstellen:

Pongau:

Gasteiner Straße 29

5500 Bischofshofen

Telefon: 06462-2415

Fax: 06462-3113-20

Pinzgau:

Ebenbergstraße 1

5700 Zell am See

Telefon: 06542-73777

Fax: 06542-74124-22

Flachgau:

Kirchenstraße 1b

5202 Neumarkt

Telefon: 06216-4430

Fax: 06216-7845-14

Tennengau:

Bahnhofstraße 10

5400 Hallein

Telefon: 06245-84149

Fax: 06245-84149-76

Lungau:

Schlossparkweg 6

5580 Tamsweg

Telefon: 06474-2349

Fax: 06474-2349-14