

An wen fließen die Zinszahlungen für die österreichische Staatsschuld?

Die für die achtziger Jahre charakteristische Konstellation hoher Zinssätze, steigender Staatsverschuldung und wachsender Budgetbelastung durch Zinsausgaben hat die Frage nach den verteilungspolitischen Konsequenzen der Zinszahlungen für die Staatsschuld aktualisiert (Rosner, 1983, Boulding, 1985, Zinn, 1985). Angesichts der in Österreich dafür nur sehr spärlich vorhandenen Datenbasis kann aber jeder konkrete Versuch in diese Richtung bestenfalls als empirisch fundiertes Szenario bezeichnet werden, das eine Reihe zum Teil weitgehender Annahmen voraussetzt¹⁾

In theoretischer Perspektive ist die Zuordnung der Zinszahlungen des Staates nach Kriterien der personellen Einkommensverteilung keineswegs mit einer Analyse ihrer Verteilungswirkungen gleichzusetzen. "Die Ursache für das Zinseinkommen der Staatsgläubiger liegt nämlich nicht darin, daß Zinssteuerzahler zu Zahlungen herangezogen werden, sondern daß sie in der Ausgangsperiode gespart haben" (Gandenberger, 1970). Daraus folgt, daß diese Zinseinkommensbezieher in jedem Fall Zinseinkommen bezogen hätten und sie diese durch die Veranlagung in Staatspapieren nur "zufällig" vom Staat beziehen. Echte Verteilungswirkungen würden sich nur aus dem Differentialeffekt der Wahl einer Forderung gegenüber dem Staat als Anlageobjekt ergeben, z. B. durch eine allgemeine Zinssatzerhöhung als Folge verstärkter Verschuldungsfinanzierung.

Eine möglichst vollständige Analyse der Verteilungswirkungen müßte zumindest drei grundlegende Teilkomponenten erfassen:

- die, abhängig von der Konjunktursituation, gegebene Inzidenz der durch Verschuldung finanzierten Staatsausgaben (Henke, 1977/78),
- die Differentialinzidenz, die sich aus der Vermeidung einer anderen Finanzierungsalternative (z. B. Steuern) ergibt (Andel, 1969),
- die aus der Verschuldungsfinanzierung selbst folgende Differentialinzidenz (Gandenberger, 1970)

Berücksichtigt man diese drei Komponenten gleichzeitig, wird man von der Theorie an die Empirie verwiesen. Selbst wenn man für die beiden letztgenannten Teilkomponenten eine Umverteilungswirkung zugunsten der oberen Einkommenschichten annimmt,

kann der von der ersten Komponente ausgehende gegenläufige Effekt so groß sein, daß er diesen Einfluß (über)kompensiert.

Als kleiner Teil dieser Problematik wird im folgenden geschätzt, wie sich die in Österreich vom Staat (von der Staatsschuld) ausgehenden Zinszahlungen auf verschiedene Empfängersektoren (Staatsschuldgläubiger) verteilen. Daraus wird dann in einem zweiten Schritt abgeleitet, wie die Struktur der — direkten und indirekten — Zinszahlungen an den privaten Sektor nach Kriterien der personellen Einkommensverteilung beschaffen ist (oder sein könnte).

Die sektorale Zurechnung der Zinszahlungen auf die Staatsschuld

1984 gab der öffentliche Sektor in Österreich laut Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung (VGR) rund 42 Mrd. S an Zinszahlungen für die Staatsschuld aus (Übersicht 1). Davon entfielen 32 Mrd. S (76,2%) auf den Zinsaufwand des Bundes, 10 Mrd. S stammten aus dem übrigen Bereich des öffentlichen Sektors.

Die ermittelte Zuordnung der Staatsschuldzinsen für das Jahr 1984 basiert auf einer Kreuzklassifikation der Staatsschuld nach Schuldnern, Schuldformen und Gläubigersektoren. Für den Bereich der Bundesfinanzschuld stehen originäre Angaben zum Zinsaufwand nach Schuldformen zur Verfügung. Weiters liegen Angaben für die Zinszahlungen auf Wertpapier-schulden im übrigen öffentlichen Sektor und Daten zum Gesamtbetrag der vom öffentlichen Sektor an das Ausland geleisteten Zinszahlungen vor. Die fehlenden Elemente der Matrix des Zinsaufwands nach Schuldformen im öffentlichen Sektor außerhalb des Bundesbudgets wurden entsprechend der Struktur der Verschuldung und den für den Bund verfügbaren durchschnittlichen Zinssätzen geschätzt.

Die Zuordnung dieser Zinszahlungen auf Gläubigersektoren ist in den Schuldformen eindeutig, bei denen eine unmittelbare Verbindung von Schuldform und Gläubiger besteht (z. B. Darlehen und Kredite von Kreditunternehmen, Versicherungsdarlehen). In den Wertpapierkategorien wurden die Zinseinkommen entsprechend dem Besitz an öffentlichen Wertpapieren zugerechnet. Nicht allgemein bekannt ist die Diskrepanz zwischen Fremdwährungs- und Auslandsverschuldung. Sie geht auf die Fremdwährungsfinanzierung des Staates durch Inländer (Kreditunternehmen) einerseits und den Verkauf von Schilling-

¹⁾ Diese Darstellung ist eine Kurzfassung eines gleichnamigen Beitrags zum Umverteilungsprojekt des WIFO. Die in Kürze im Rahmen der Veröffentlichung des Gesamtprojektes publizierte Langfassung enthält eine detaillierte Beschreibung der verwendeten Datenquellen und eine ausführlichere Behandlung der relevanten theoretischen Positionen.

Struktur der Zinszahlungen auf die Staatsschuld 1984

| | Schuldner | | Insgesamt | Gläubiger | | | | | Insgesamt | Ausland | | |
|-----------------------|-----------|-----------------------------|--------------|-------------------|--|-----------------|---------------------|-----------------|-----------|---------|-------|-------|
| | Bund | Übriger öffentlicher Sektor | | Inland | | | Öffentlicher Sektor | Privater Sektor | | | | |
| | | | Nationalbank | Kreditunternehmen | Finanzintermediäre Vertragsversicherungen | Investmentfonds | | | | | | |
| <i>Schuldenstand</i> | 469,8 | 168,1 | 637,9 | 2,9 | 384,7 | 57,6 | 1,5 | 446,7 | 31,8 | 45,5 | 524,1 | 113,8 |
| <i>Zinsen</i> | | | | | | | | | | | | |
| Anleihen | 14 | 2 | 16 | 0 | 11 | 2 | 0 | 12 | 0 | 4 | 16 | 0 |
| Bundesschatzscheine | 4 | — | 4 | — | 4 | 0 | — | 4 | — | 0 | 4 | — |
| Versicherungsdarlehen | 1 | 1 | 2 | — | — | 2 | — | 2 | — | — | 2 | — |
| Bankendarlehen | 5 | 6 | 11 | — | 11 | — | — | 11 | — | — | 11 | — |
| Sonstige Kredite | 0 | — | 0 | 0 | — | — | — | 0 | — | — | 0 | — |
| Notenbankschuld | 0 | — | 0 | 0 | — | — | — | 0 | — | — | 0 | — |
| Zinsen Schilling | 24 | 10 | 34 | 0 | 26 | 4 | 0 | 30 | 0 | 4 | 34 | 0 |
| Wertpapiere | 4 | — | 4 | — | — | — | — | — | — | — | 4 | — |
| Kredite | 4 | — | 4 | — | — | — | — | — | — | — | 4 | — |
| Zinsen Fremdwährung | 8 | 0 | 8 | — | 1 | — | — | 1 | — | — | 1 | 7 |
| Zinsen insgesamt | 32 | 10 | 42 | 0 | 27 | 4 | 0 | 31 | 0 | 4 | 35 | 7 |

Wertpapieren an das Ausland andererseits zurück (Mooslechner, 1983).

Wichtigstes Ergebnis der sektoralen Zurechnung ist der sehr geringe direkte Strom von Zinszahlungen des Staates in den privaten Sektor. Mit 4 Mrd. S werden weniger als 10% der Staatsschuldzinsen unmittelbar zu privatem Einkommen. Dagegen fließen immerhin 7 Mrd. S des Zinsaufwands ins Ausland. Der geringe Umfang direkter Zinszahlungen an den privaten Sektor geht auf den hohen Intermediationsgrad der Staatsschuldenfinanzierung in Österreich zurück. Mehr als 70% der aushaftenden Staatsschuld werden von Finanzintermediären gehalten, der Besitz von Staatspapieren im privaten Sektor macht demgegenüber nur knapp über 7% der öffentlichen Schuld aus. Insgesamt sind den Finanzintermediären 1984 31 Mrd. S an Staatsschuldzinsen zuzurechnen, wovon mit 27 Mrd. S der größte Teil auf die Kreditunternehmen entfällt und 4 Mrd. S den Vertragsversicherungen zufließen. Diese Zinszahlungen an Finanzintermediäre stellen — zumindest teilweise — indirekte Zinseinkommen des privaten Sektors dar. Banken und Versicherungen refinanzieren ihre Aktiva gegenüber dem Staat durch Mittelaufnahme in anderen Sektoren, zu einem erheblichen Teil durch Verschuldung im privaten Sektor.

Für die den Vertragsversicherungen zufließenden 4 Mrd. S wird eine Weitergabequote von 75% unterstellt, die sich an der Relation zwischen versicherungstechnischen Rückstellungen und den gesamten Kapitalanlagen der Vertragsversicherungen orientiert.

Von den 27 Mrd. S Zinszahlungen des Staates an Kreditunternehmen entfallen 11 Mrd. S auf Zinsen aus öffentlichen Anleihen im Bankenportefeuille. Nimmt man an, daß diese auf der Passivseite durchwegs

durch eigene Emissionen der Banken refinanziert werden, kann dieser Betrag ganz den privaten Zinseinkommen zugerechnet werden. Für den Rest von 16 Mrd. S wird eine Weitergabequote von 65% angenommen. Sie errechnet sich aus der Relation zwischen den restlichen privaten Forderungen gegenüber Kreditunternehmen und der um die Wertpapiere des öffentlichen Sektors, die Zwischenbankaktiva sowie die Auslandsaktiva bereinigten Bilanzsumme. Unter den erläuterten Annahmen ergibt sich für die an Finanzintermediäre fließenden Staatsschuldzinsen von 31 Mrd. S eine durchschnittliche Weitergabequote von 77%. Das entspricht 24 Mrd. S an privaten Zinseinkommen. Zusammen mit den direkten Zinszahlungen von 4 Mrd. S werden damit die privaten Zinseinkommen aus der Staatsschuld auf 28 Mrd. S geschätzt. Gemessen am gesamten Staatsschuldzinsenaufwand beträgt der private Anteil rund zwei Drittel.

Staatsschuldzinsen und personelle Einkommensverteilung

In einem zweiten Schritt soll der dem privaten Sektor zugerechnete Zinseinkommensbetrag (28 Mrd. S) nach Kriterien der personellen Einkommensverteilung zugeordnet werden. Umfassendster Ansatz in diesem Komplex spärlichster empirischer Anhaltspunkte scheint eine Schätzung der steuerlich deklarierten Zinseinkommen nach Einkommenstufen auf Basis der Zusammenführung von Lohn- und Einkommenssteuerstatistik für das Jahr 1979 zu sein. Für diese Schätzung werden die dort ausgewiesenen Einkünfte aus Kapitalvermögen um die aus der angerechneten

Übersicht 2

Zinseinkommen und personelle Einkommensverteilung 1979

| | Anzahl der Einkommens- bezieher | | Gesamteinkommen | | Lohnein- künfte 1 000 S | Einkünfte aus Kapitalvermögen | | Deklarierte Zinseinkommen (geschätzt) | | |
|-------------------|------------------------------------|--------------|-----------------|--------------|-------------------------------|----------------------------------|-----------|---------------------------------------|--------------|-------------------------------------|
| | | Anteile in % | 1 000 S | Anteile in % | | Fälle | 1 000 S | 1 000 S | Anteile in % | In % des Ge- samteinkom- mens |
| Unteres Drittel | 1,408 978 | 34,07 | 40,042 419 | 8,73 | 42 325 956 | 4 763 | 117 358 | 107,013 | 8,16 | 0,27 |
| Mittleres Drittel | 1,385 976 | 33,52 | 122,614 510 | 26,75 | 117 653 730 | 5 440 | 112 579 | 86,079 | 6,57 | 0,07 |
| Oberes Drittel | 1,340 179 | 32,41 | 295 794 890 | 64,52 | 244 915 310 | 28 884 | 1 594 078 | 1 118,078 | 85,27 | 0,38 |
| Untere Hälfte | 2 146 657 | 51,91 | 94 993 840 | 20,72 | 94 816 390 | 7 327 | 168 178 | 144 553 | 11,02 | 0,15 |
| Obere Hälfte | 1 988 476 | 48,09 | 363 459 980 | 79,28 | 310 078 610 | 31 760 | 1 655 837 | 1 166,617 | 88,98 | 0,32 |
| Insgesamt | 4 135 133 | 100,00 | 458 453 818 | 100,00 | 404 895 002 | 39,087 | 1 824 015 | 1 311 170 | 100,00 | 0,29 |

Kapitalertragsteuer zu errechnende Bemessungsgrundlage von Gewinneinkommen (Dividenden) aus Beteiligungsvermögen bereinigt

Natürlich hat diese Schätzung der Zinseinkommensverteilung erhebliche Schwächen. Vor allem erfaßt sie nur die steuerlich deklarierten Zinseinkommen und läßt sowohl den legalen als auch den illegalen Bereich der Nicht-Deklaration von Zinseinkommen unberücksichtigt. Man muß sich also klar sein, daß die daraus gewonnene Information ebenfalls nur den Charakter einer Annahme hat. Die aus dieser Verteilung abgeleiteten Ergebnisse stellen ein spezielles Szenario einer vorstellbaren Konstellation dar, das sich aber wenigstens auf eine empirische Orientierungsgrundlage stützen kann. Außerdem bringt die Projektion der steuerlich deklarierten Zinseinkommen auf die Verteilung der Gesamteinkommen trotz der enthaltenen Schwächen einige interessante Ergebnisse:

Mit 0,29% am Gesamteinkommen hat das Zinseinkommen einen auffällig niedrigen Anteil. Vergleicht man diese Zahl etwa mit dem Anteil der Besitzeinkommen am Bruttoeinkommen der privaten Haushalte laut VGR (1979 4,2%, 1984 6,4%), so scheint sich doch ein erheblicher Teil dieser Einkommensart einer steuerlichen Erfassung zu entziehen. In der höchsten Einkommensstufe (über 1,5 Mill. S) beträgt der Anteil des Zinseinkommens 2,3%. Immerhin bedeutet aber dieser sehr niedrig erscheinende Wert bereits ein deklariertes Zinseinkommen von 175 000 S pro Kopf (1979). Unter der Annahme eines Zinssatzes von 7% ergibt das für Einkommensbezieher dieser Kategorie die Minimalschätzung von 2,5 Mill. S steuerlich deklariertem Geldvermögensbestand pro Kopf. Sehr deutlich zeigt sich in der Analyse auch die ungleiche Verteilung der Zinseinkommen. Der unteren Hälfte der Einkommensbezieher sind 21% des Gesamteinkommens zuzurechnen, von den Zinseinkommen entfallen auf sie nur 11%. Die oberen 0,13% der Einkommensbezieher (5 577 Personen) beziehen 4,2% des Gesamteinkommens, aber 33,9% der deklarierten Zinseinkommen (443,9 Mill. S).

Anhand der Einkommensteuerstatistik läßt sich die Entwicklung der Zinseinkommen zumindest für die-

sen abgegrenzten Bereich von Einkommensbezieher bis 1982 aktualisieren. Während das Gesamteinkommen der Einkommensteuerpflichtigen zwischen 1979 und 1982 um 15,3% gestiegen ist, haben sich die deklarierten Zinseinkommen mit +117,2% mehr als verdoppelt. Der Anteil des Zinseinkommens am Gesamteinkommen nahm dadurch von 1,5% auf 2,7% zu. Gleichzeitig verschärfte sich in diesem Zeitraum die Asymmetrie der Zinseinkommensverteilung. 1979 verfügten die unteren 50% der Einkommensteuerpflichtigen noch über 13,5% der Zinseinkommen, bis 1982 sank dieser Anteil auf 8,8%. Vor allem das mittlere Drittel der Einkommensteuerpflichtigen hat von steigenden Zinseinkommen profitiert. Da diese aber im Spektrum aller Einkommensbezieher überwiegend dem oberen Drittel zuzurechnen sind, verstärkt sich insgesamt die Ungleichheit der Einkommensverteilung.

Von den direkt und indirekt an den privaten Sektor fließenden 28 Mrd. S Zinszahlungen des Staates können anhand dieser Datenbasis der unteren Hälfte der Einkommensbezieher rund 11% und der oberen Hälfte 89% zugeordnet werden.

Die Struktur der Zinszahlungsströme bietet in ihrer Gliederung nach Schuldformen einige weitere Anhaltspunkte, die explizit in die Schätzung einbezogen werden können: Im Bereich der Wertpapierzinsen (direkt 4 Mrd. S, indirekt 11 Mrd. S) können Angaben aus Erhebungen über den Wertpapierbesitz in Österreich verwendet werden. Als Indikator für die Verteilungsstruktur des Zinsenflusses über die Vertragsversicherungen (3 Mrd. S) diente die in der Einkommensteuerstatistik verfügbare Struktur der geltend gemachten Sonderausgaben für Lebens- und Pensionsversicherungen. Der Rest von 10 Mrd. S wurde entsprechend dem Besitz von Sparbüchern (getrennt nach gebundenen und ungebundenen Sparformen) der Einkommensverteilung zugeordnet. Auf dieser Grundlage errechnet sich eine gegenüber der Schätzung nach den steuerlich deklarierten Zinseinkommen etwas weniger ungleiche Verteilung der Zinseinkommen: Auf die untere Hälfte der Einkommensbezieher entfallen nun 18%, auf die obere Hälfte rund

Schätzvarianten zur Verteilung der Zinseinkommen nach Einkommensempfängern 1984

| | Mrd S | Direkt | Vertrags- versicherungen | Indirekt | Restliche Forderungen gegen Kreditunternehmen | Insgesamt |
|--------------------------------|-------|---|-----------------------------|--|---|-----------|
| | | Aus privatem Besitz an öffentlichen Wertpapieren | | Wertpapiere von Kredit- unternehmen | | |
| Zinseinkommen | | 4 | 3 | 11 | 10 | 28 |
| <i>Variante 1¹⁾</i> | | | | | | |
| Unteres Drittel | | 6 | 14 | 6 | 10 | 8 |
| Mittleres Drittel | | 15 | 23 | 15 | 30 | 21 |
| Oberes Drittel | | 79 | 63 | 79 | 60 | 71 |
| Untere Hälfte | | 11 | 28 | 11 | 26 | 18 |
| Obere Hälfte | | 89 | 72 | 89 | 74 | 82 |
| Insgesamt | | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| <i>Variante 2²⁾</i> | | | | | | |
| Unteres Drittel | | 9 | 9 | 9 | 16 | 12 |
| Mittleres Drittel | | 21 | 23 | 21 | 26 | 23 |
| Oberes Drittel | | 70 | 68 | 70 | 58 | 65 |
| Untere Hälfte | | 18 | 18 | 18 | 27 | 21 |
| Obere Hälfte | | 82 | 82 | 82 | 73 | 79 |
| Insgesamt | | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| <i>Durchschnitt</i> | | | | | | |
| Unteres Drittel | | | | | | 10 |
| Mittleres Drittel | | | | | | 22 |
| Oberes Drittel | | | | | | 68 |
| Untere Hälfte | | | | | | 20 |
| Obere Hälfte | | | | | | 80 |
| Insgesamt | | | | | | 100 |

¹⁾ Basierend auf österreichischen Daten: Besitz von Finanzanlageformen — ²⁾ Basierend auf Daten für die BRD: Umfang des Finanzanlagevolumens

82% der an den privaten Sektor fließenden Staatsschuldzinsen.

Diese disaggregierte Schätzvariante umgeht nun zwar die wesentlichsten Probleme der Schätzung unter Verwendung der Steuerstatistik (legale und illegale Nicht-Deklaration von Zinseinkommen), leidet aber darunter, daß die Erhebungen über Wertpapierbesitz bzw. Besitz von Spargbüchern keine Information über das Volumen des Geldvermögensbestands enthalten. Aus diesem Grund wurde eine zweite Variante dieser Schätzung gerechnet, deren Grundlage die tatsächliche quantitative Struktur des Bestands an Wertpapiervermögen, Sparguthaben und Lebensversicherungen in der BRD ist. Interessanterweise unterscheiden sich die Ergebnisse dieser Schätzung recht wenig von der ersten Variante (Übersicht 3). Die Verteilung der Zinseinkommen wird etwas weniger asymmetrisch. Vor allem das untere Drittel der Einkommensbezieher verfügt in dieser Variante über einen um 50% höheren Anteil am Zinseinkommen.

Insgesamt lassen die versuchten Schätzvarianten eine prozentuelle Verteilung der Zinszahlungen auf die Staatsschuld von 20 : 80 bzw. 10 : 22 : 68 plausibel erscheinen. Das bedeutet, daß der unteren Hälfte der Einkommensbezieher rund 5,6 Mrd. S an Staatsschuldzinsen zufließen, der oberen Hälfte 22,4 Mrd. S.

Zinszahlungen für Staatsschuld in Österreich ein verteilungspolitisches Problem?

Der Versuch einer Zurechnung der Zinszahlungen für die Staatsschuld nach Kriterien der personellen Einkommensverteilung zeigt auch für Österreich die zu erwartende Ungleichheit in der Verteilung der Zinseinkommen. Da Zinseinkommen abgeleitetes Einkommen aus dem Besitz an Finanzvermögen darstellen, erweisen sie sich — entsprechend der Verteilung der Vermögensbestände — als erheblich ungleichmäßiger verteilt als die Einkommen aus selbständiger und unselbständiger Tätigkeit. Daraus läßt sich die Meinung ableiten, daß hohe bzw. steigende Zinseinkommen gesamtwirtschaftlich unerwünschte Verteilungskonsequenzen nach sich ziehen.

Diese Schlußfolgerung kann jedoch nicht unmittelbar auf den Teilbereich der Zinszahlungen für die Staatsschuld übertragen werden. Einmal ist dafür das theoretische Argument wichtig, daß allein der Differential-effekt — also beispielsweise durch zunehmende Staatsverschuldung steigende Zinssätze — logisch als *Verteilungswirkung* der Staatsschuldzinsen anzusehen ist. Zum anderen liegt die eigentliche verteilungspolitische Brisanz der Zinseinkommen in Österreich in ihrer weitgehenden — legalen und illegalen

— Steuerfreiheit. Aus der Sicht der personellen Einkommensverteilung verstößt diese Situation gegen das Prinzip der horizontalen Steuergerechtigkeit, gleich hohe Einkommen auch gleich hoch zu besteuern. Gleichzeitig alimentiert diese Steuer“befreiung“ der Zinseinkommen einen Einkommens-Vermögensbildungs-Kreislauf, der — entsprechend der Verteilung des Finanzvermögens — eine ausgeprägte Umverteilungskomponente zugunsten der hohen Einkommen enthält. Die Frage nach den Verteilungswirkungen der Zinseinkommen als Ganzes ist verteilungspolitisch als viel wichtiger anzusehen.

Peter Mooslechner

Literaturhinweise

Andel, N., "Zur These von den unsozialen Verteilungswirkungen öffentlicher Schulden", *Public Finance* 1969 24

Boulding, K. E. "Puzzles over Distribution", *Challenge* 1985

Gandenberger, O. "Öffentlicher Kredit und Einkommensverteilung", *Finanzarchiv Neue Folge*, 1970, 29.

Henke, K.-D. "Die Gültigkeit des Transferansatzes in der Rezession", *Finanzarchiv, Neue Folge* 1977/78 36.

Mooslechner, P. "Debt Management und Auslandsverschuldung" *Quartalshefte der Girozentrale*, 1983, (3)

Rosner, P. "Die wenig beachtete Umverteilung in Österreich", *Wirtschaft und Gesellschaft* 1983 (2)

Zinn, K. G. "Nachfragemangel und Inflation", *Wirtschaftsdienst*, 1985 (2).