

## ■ ÜBERLEGUNGEN ZU DEN VERTEILUNGSWIRKUNGEN DER ÖSTERREICHISCHEN BUDGETPOLITIK

*Seit ihrem Amtsantritt sah sich die gegenwärtige Bundesregierung mit der dringlichen Notwendigkeit konfrontiert, die Staatsfinanzen besser ins Gleichgewicht zu bringen. Sie formulierte ihre Vorstellungen über die Realisierung dieses Ziels im Laufe des Jahres 2000 in einer Reihe von immer anspruchsvolleren Schritten zur kurz- und mittelfristigen Budgetkonsolidierung. Diese hatten, auch wenn dieser Gesichtspunkt nicht den Anlass gab, unvermeidlich auch massive verteilungspolitische Konsequenzen.*

Hatte die gegenwärtige Bundesregierung in einer ersten Phase noch die im Wesentlichen schon 1999 von der vorhergehenden Regierung erarbeiteten Pläne verfolgt, das Defizit der öffentlichen Haushalte in kleinen Schritten bis 2002 auf 1,4% des BIP zu senken (vor dem Hintergrund eines voraussichtlichen Finanzierungssaldos für 1999 von rund 2%), so wurde der Konsolidierungspfad – nach heftiger Kritik der zuständigen Organe der EU und des IMF – ab der Formulierung des Konvergenzprogramms vom Juli 2000 deutlich steiler angelegt. Das verspätet beschlossene Bundesbudget für 2000 sah ein (Maastricht-konformes) Defizit von 2,2% vor, was einem gesamtstaatlichen Gebarungsabgang von 1,7% des BIP entsprach. Davon ausgehend sollte das Defizitziel für 2001 auf 1,3% gesenkt werden, um im Jahr 2002 den Ausgleich der gesamtstaatlichen Finanzgebarung erreichen zu können.

### ZIELE DER BUDGETKONSOLIDIERUNG

Die gute Wirtschaftslage im Sommer 2000 und politische Grundsatzüberlegungen führten zu einer weiteren, noch ambitionierteren Budgetplanung, die Anfang September vorgestellt wurde: Für 2001 wird nun, ausgehend von einem präliminierten Abgang des Bundes im Jahr 2000 von nur noch 1½% des BIP, ein gesamtstaatliches Defizit von 0,75% angepeilt, das in einem weiteren, annähernd gleich großen Schritt im Jahr 2002 auf Null reduziert werden soll. Diese Vorgabe wird in den Planungen auch für 2003 vorgesehen.

Eine Verbesserung der Lage der Staats- und im Besonderen der Bundesfinanzen in diesem Umfang und diesem knappen Zeitrahmen wirft ein Bündel von wirt-

Der Autor dankt für die Mitwirkung von Alois Guger, Gerhard Lehner, Christine Mayrhuber und Stephan Schulmeister. Wissenschaftliche Begutachtung: Alois Guger, Gerhard Lehner • E-Mail-Adresse: Helmut.Kramer@wifo.ac.at

Übersicht 1: Planziele der Budgetkonsolidierung

Nettodefizit des Gesamtstaates laut ESVG 95

	2000	2001	2002	2003
	In % des BIP			
Stabilitätsprogramm November 1998	-1,7	-1,5	-1,4	.
Stabilitätsprogramm März 2000	-1,7	-1,5	-1,4	-1,3
Budgetprogramm Juli 2000	-1,7	-1,3	0,0	0,0
Budgetprogramm September 2000 und Bundesvoranschlag 2001	-1,6 <sup>1)</sup>	-0,75	0,0	0,0

Q: Bundesministerium für Finanzen. – <sup>1)</sup> Vorläufiges Ergebnis laut WIFO-Prognose vom Dezember 2000: -1,4%.

schaftspolitischen Fragen auf. Einerseits muss neben dem fiskalpolitischen Hauptziel, nämlich dem Erreichen eines ausgeglichenen Budgets des Staates, das mit den Verpflichtungen aus dem Stabilitäts- und Wachstumspakt in Einklang steht, auch die Wirkung auf die längerfristige Dynamik der Volkswirtschaft und auf die Einkommens- und Vermögensverteilung in Betracht gezogen werden, andererseits ist umgekehrt die Abhängigkeit des Budgetkurses vom Verlauf der gesamtwirtschaftlichen Konjunktur zu berücksichtigen.

Die folgenden Überlegungen konzentrieren sich auf die Verteilungswirkungen der Budgetkonsolidierung. Diese sind allerdings nicht völlig von den anderen Wechselwirkungen zwischen Bundeshaushalt und Wirtschaftslage zu trennen.

Die Verringerung der Staatsquote durch Reduktion der Staatsausgaben, wie dies die erklärte Priorität der Bundesregierung ist, berührt – wie begründet eine solche Strategie unter stabilitäts- und allokatonspolitischen Gesichtspunkten sein mag – automatisch Verteilungsstrukturen. Staatsausgaben, vor allem Transferzahlungen kommen überwiegend wirtschaftlich und sozial schwächeren Einkommenschichten zugute. Sie sind angesichts der nur schwach progressiven Gesamtwirkung des Steuer- und Abgabensystems in Österreich der wichtigste Ansatzpunkt für eine Umverteilung von oben nach unten. Die Reduktion von Staatsausgaben verschiebt daher die Einkommensverteilung mit hoher Wahrscheinlichkeit in die Gegenrichtung.

Von den grundsätzlichen Ansprüchen an eine Budgetkonsolidierung:

- Verbesserung in stabilitätspolitischer Hinsicht,
- Verbesserung in Bezug auf die Ressourcenallokation,
- gesellschaftliche Akzeptanz der Einkommens- und Vermögensverteilung

stand das erste Ziel explizit im Vordergrund der Argumentation. Durch einen Abbau des Staatsdefizits auf Null soll nicht nur den stabilitätspolitischen Verpflichtungen innerhalb der EU entsprochen, sondern auch genügend Spielraum für stabilitätspolitisches Einwirken im Falle einer Konjunkturverschlechterung geschaffen werden: Wenn im mittelfristigen Durchschnitt der Staatshaushalt ausgeglichen ist, könnte ein allgemein als aus-

reichend angesehener Spielraum für die antizyklische Budgetpolitik von bis zu -3% des BIP ausgenützt werden, ohne die vertraglichen Verpflichtungen zu verletzen.

Erklärte allokatonspolitische Ziele traten gegenüber den stabilitätspolitischen etwas in den Hintergrund. Immerhin hatte schon die Regierungserklärung mit der Notwendigkeit einer Senkung der Steuer- und Abgabenlast, der Sicherung der sozialen Ansprüche (vor allem aus dem Pensionssystem) und der Reform des öffentlichen Sektors argumentiert. Die Budgetkonsolidierung steht damit jedenfalls unter der Nebenbedingung, die Ressourcenallokation zu verbessern – nicht zuletzt, um die Nachhaltigkeit der Konsolidierung sicherzustellen.

Verteilungspolitische Ziele wurden in der Budgetplanung kaum präzisiert, auch wenn solche in der Veröffentlichung der Budgetpläne plakativ angesprochen werden wie etwa eine „sozial gerechte Verteilung der Lasten“ und die „Steuergerechtigkeit“. Mit dem erklärten Ziel der „Verbesserung der sozialen Treffsicherheit“ sollen simultan Allokationseffizienz und Verteilungsgerechtigkeit verbessert werden. Darüber hinaus kommen in den Erläuterungen der Regierung andere Ansätze zur bewussten Veränderung der Einkommensverteilung – etwa zugunsten der Familien – zum Ausdruck.

Das Regierungsprogramm von Anfang Februar 2000 enthält verteilungspolitische Zielvorstellungen vor allem in einem ausführlichen Abschnitt über einen „neuen sozialen Gesellschaftsvertrag“ und in jenem über die „Budgetpolitik 2000 bis 2003“. Die Ausführungen können als eine Abkehr von einem umfassenden Modell des Wohlfahrtsstaates und als Hinwendung zu einem an der tatsächlichen Bedürftigkeit oder Benachteiligung orientierten liberalen Sozialmodell interpretiert werden. Dies wird mit der gleichzeitigen Propagierung einer besseren „Treffsicherheit“ und eines verbesserten Kostenbewusstseins konkretisiert (Selbstbehalte, Vernetzung der unterschiedlichen Sozialeinrichtungen). Weitere Grundsätze, die zum Ausdruck gebracht werden, sind der Vorrang von „Vorsorge vor Fürsorge“ im Sozialsystem und von Eigenvorsorge gegenüber staatlicher Vorsorge. Leitvorstellungen dieser Art entsprechen weitgehend dem heute international vorherrschenden liberalen Wirtschaftsdenken. Die Verteilungseffekte der Budgetpolitik sind jedenfalls auch an diesen selbst gesteckten Prinzipien der Einkommensverteilung zu messen.

## THEORETISCHE UND METHODISCHE PROBLEME DER BEURTEILUNG DER VERTEILUNGSEFFEKTE

### DAS WERTURTEILSPROBLEM

Lassen sich Stabilitäts- und Allokatonswirkungen immerhin in gewissen Grenzen wertfrei ökonomisch beurteilen,

so ist die Evaluierung der Verteilungsgerechtigkeit unvermeidlich von Wertvorstellungen unterlegt, die über objektive, wissenschaftlich nachprüfbare Fakten hinausgehen. Aussagen wie „Ausgewogenheit“, „soziale Symmetrie“, „soziale Gerechtigkeit“ oder „Treffsicherheit“ setzen Werturteile voraus, die sich wissenschaftlich nicht vollständig begründen lassen.

Überdies tun sich neben dem Werturteilsproblem besonders schwierige Probleme der empirischen Methode und der Darstellung der Ergebnisse auf. Dies wird in Österreich dadurch verschärft, dass die Politik Versuche, Verteilungsstrukturen transparent zu machen, traditionell nicht nachhaltig unterstützt und dementsprechend die statistische Erfassung auch von grundlegenden Sachverhalten mangelhaft ist.

Von der Beachtung dieser Vorfragen hängen die Ergebnisse, ihre Interpretation und die Schlussfolgerungen erheblich ab. Sie beziehen sich auf die direkte und die indirekte Inzidenzwirkung budgetpolitischer Maßnahmen. Ob nur „Erstrundeneffekte“ berücksichtigt werden oder auch die Möglichkeiten der Weiter- und Fortwälzung von Belastungen einer Konsolidierungspolitik, spielt für die wirtschafts- und sozialpolitische Befunde eine oft entscheidende Rolle. Neben der Frage nach der Inzidenz der Maßnahmen beeinflussen auch die Definition von Einkommens- und Vermögensstrukturen sowie die zeitliche Abgrenzung der Wirkungen die zu ziehenden Schlussfolgerungen sehr wesentlich.

## INZIDENZ DER BUDGETPOLITIK

Die Untersuchung der Inzidenz der Budgetmaßnahmen muss zunächst zwischen der funktionellen und der personellen Einkommens- und Vermögensverteilung unterscheiden. Manche Maßnahmen wirken nicht direkt auf Privathaushalte, sondern auf Unternehmen und deren Erträge. Die Möglichkeit, Belastungen auf die Preise (bzw. Löhne) weiterzuwälzen, hängt von der Angebots- bzw. Nachfrageelastizität und der Wettbewerbssituation sowohl auf den Gütermärkten als auch auf den Faktormärkten ab. Im ungünstigen Fall muss der Unternehmer oder müssen die Arbeitnehmer die Belastung und damit die Einschränkung der Nettoeinkommen hinnehmen. In anderen Fällen erfolgt eine Weiterwälzung in Preis-Lohn- oder Lohn-Preis-Spiralen. Die Verschärfung des Wettbewerbs sowohl auf den stärker exponierten Gütermärkten als auch auf dem insgesamt noch von einem Überangebot gekennzeichneten Arbeitsmarkt setzt der Überwälzung heute engere Grenzen als in der Vergangenheit. Dennoch wird es Sektoren und Gruppen geben, die über ausreichende Marktmacht verfügen.

Die Überwälzungsfrage ist symmetrisch auch bei Entlastungen zu stellen. Eine Entlastung von Lohnnebenkosten begünstigt in der ersten Runde jedenfalls die Unternehmen, weil sie die Arbeitskosten senkt. Ob diese Senkung

jedoch eine Verbreiterung der Ertragsmargen bewirkt, also nicht weitergegeben werden muss, hängt von der konkreten Wettbewerbssituation ab. Die Kostensenkung könnte jedenfalls auch für eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit genutzt werden, was im Zweitrundeneffekt Arbeitsplätze und Arbeitseinkommen sichert.

Noch allgemeiner könnte argumentiert werden, dass die Verteilungseffekte einer generell wachstumsfördernden Budgetpolitik keineswegs nur Unternehmen und Unternehmern, sondern indirekt und in schwer zurechenbarer Weise auch Arbeitnehmern, Pensionisten, Familien und anderen Gruppen der Bevölkerung zugute kommen.

Überwälzungsprozesse wirken nicht unmittelbar: Oft zeigen sich im ersten Jahr nur die Erstrundeneffekte, während die Vor- oder Rückwälzungsprozesse sich erst in den folgenden Jahren niederschlagen. Deshalb ist bei einer Interpretation, die sich auf das Kalenderjahr des Budgets bezieht, Vorsicht angebracht.

## DEFINITION DER VERTEILUNGSSTRUKTUREN

Eine zweite wesentliche Vorfrage ist die Definition der Gruppen, zwischen und innerhalb welcher Verteilungsfragen untersucht werden. Davon hängt ab, ob Verteilungseffekte und deren soziale Problematik tatsächlich transparent werden und so verteilungspolitische Überlegungen fundieren können.

Es gibt keineswegs eine für alle analytischen Fragestellungen sinnvolle Strukturierung des Volkseinkommens. Daher sind unterschiedliche Verteilungsstrukturen zu wählen, je nachdem, ob man soziale Gesichtspunkte oder die Effizienz der Volkswirtschaft analysieren will.

Sehr häufig wird die Einkommenshöhe in Verteilungsfragen als wichtigstes Kriterium angesehen. Ob das Einkommen verschiedener gesellschaftlicher Schichten etwa für soziale Erwägungen aussagekräftig ist, hängt von der Breite der Schichtbildung, aber auch von der Berücksichtigung zusätzlicher Gegebenheiten ab. Bildet man sehr breite Einkommensklassen, so werden Umverteilungseffekte innerhalb dieser Klassen – vom mittelständischen Steuerzahler zum mittelständischen Empfänger öffentlicher Leistungen – verdeckt. Die Vermutung sozialer Unausgewogenheit („trifft die Ärmsten der Armen“) betrifft hingegen häufig relativ schmale Gruppen der Bevölkerung. Oftmals entscheidender als die individuelle Einkommenssituation sind Merkmale wie das Haushaltseinkommen, der Familienstand und Kinderbetreuungspflichten, das Alter, die Wohnungsverhältnisse, die berufliche Situation. Erst ihre Berücksichtigung erlaubt zielgerechte Sozialpolitik.

Für die österreichische Verteilungsdebatte ist typisch, dass empirische Angaben über die persönliche Einkommensverteilung relativ spärlich und wenig verlässlich sind. Die Zusammenführung eines aus mehreren funk-

tionellen Quellen bestehenden synthetischen Einkommens gelingt vielfach nicht. Noch schwieriger ist es, parallel dazu die Vermögenssituation empirisch zu erfassen, die in der Debatte über die Budgetkonsolidierung ein gleichermaßen großes Gewicht hat. Dies hat auch damit zu tun, dass Steuern auf Vermögen in Österreich eine zu vernachlässigende Größe bilden.

Im Sozialsystem spielen darüber hinaus weitere Gesichtspunkte eine Schlüsselrolle: die Höhe und die Dauer von Beitragsleistungen oder von Ersatzzeiten für gesellschaftlich anerkannte Leistungen, der Zeitpunkt, wann während der allmählichen Verbesserung der Sozialleistungen über mehrere Jahrzehnte (und der Kürzung derselben in jüngster Zeit) Ansprüche entstanden sind, der Eintritt von Risiken (Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität) und die Folgen der berufsständischen Segregierung der österreichischen Sozialversicherung. Gemäß der ersten umfassenden Studie des WIFO zu den Verteilungswirkungen der öffentlichen Haushalte aus dem Jahr 1987 (Guger, 1987) sind die Segmentierung des österreichischen Wohnungsmarktes und der krass unterschiedlichen entsprechenden Förderungsmöglichkeiten vielfach für die soziale Situation eines Haushalts entscheidender als die Einkommenshöhe oder die progressive Wirkung der Steuern und Abgaben.

#### INTERTEMPORALE AUSGEWOGENHEIT

Eine weitsichtige Politik muss unter Umständen nicht nur die Verteilung von Einkommen und Vermögen innerhalb der gegenwärtigen Bevölkerung im Auge behalten, sondern auch jene zwischen der heutigen und künftigen Generationen. Nicht nur eine gesellschaftliche Akzeptanz der horizontalen Verteilung in der Gegenwart ist anzustreben, sondern auch die Funktionsfähigkeit und Haltbarkeit des „Generationenvertrags“. Dieses Argument spielt bei der Budgetkonsolidierung explizit eine wichtige Rolle. Unter Umständen müssen die aktuellen oder in absehbarer Zeit fälligen sozialen Ansprüche reduziert werden, um die Verteilung der Lasten zwischen der heutigen und späteren Generationen als fair und ausgewogen erscheinen zu lassen. Neben dem Modell zeitlich aufeinanderfolgender Generationen kann auch jenes der Wirkung von Maßnahmen auf das individuelle Lebensinkommen der Betroffenen gefragt sein. Der Schuldenstand des Staates und dessen Bedienung einerseits sowie der absehbare künftige Pensionsaufwand andererseits sind als Rahmenbedingungen der Budgetpolitik anzusehen. Die Konsolidierung des Budgets durch Kürzung von Transfers bedeutet die Vergrößerung des Spielraums, in Zukunft für soziale Zwecke vorsorgen zu können.

#### SCHWACHE EMPIRISCHE BASIS IN ÖSTERREICH

In Österreich liegt eine umfassende aktuelle Darstellung von Verteilungsstrukturen derzeit nicht vor. Die Vertei-

lungseffekte der Budgetpolitik werden deshalb unvermeidlich großer Unsicherheit unterliegen, welche der Polemik und dem Irrtum viel Spielraum gibt. Die beiden bisher anspruchsvollsten Arbeiten, die Studien über die Verteilungswirkungen des WIFO aus den Jahren 1987 und 1996 (mit Daten bis Anfang, teils Mitte der achtziger bzw. Mitte der neunziger Jahre; Guger, 1987, 1996) liegen schon weit zurück. Die Effekte der europäischen Integration und der Öffnung zur Weltwirtschaft haben die Verteilungsstruktur seit Mitte der neunziger Jahre vermutlich verändert, wahrscheinlich Unterschiede akzentuiert. Die Analyse kann sich hier auf die Ergebnisse des Europäischen Haushaltspanels für 1997 stützen. Mit entsprechender Vorsicht lassen sich aus der Konsumerhebung 1993/94 – freilich ebenso nicht sehr rezente – Aufschlüsse über die Einkommen und den materiellen Wohlstand verschiedener Haushaltstypen gewinnen. Seither wurden für teils umfassende Teilfragen Einzelstudien vorgelegt, so etwa über die Effekte des „Familienpakets“ 1998 (Guger – Mum, 1999) oder über die sozialpolitischen Effekte der Wohnbauförderung in einer Studie zur Wohnungswirtschaft (Brandner – Wüger, 2000). Außerordentlich reichhaltig sind auch die empirischen Untersuchungen zu den verteilungspolitischen Aspekten des Pensionssystems von Prinz – Marin (1999).

Neben den genannten grundsätzlichen Schwierigkeiten einer verteilungspolitischen Beurteilung ist die mangelnde Durchleuchtung der Verteilungsstrukturen durch die Statistik eine Hauptursache dafür, dass Aussagen zur Verteilungswirkung der Budgetpolitik vielfach ungesichert erscheinen. Die Argumentation ist damit oft auf Einzelaspekte verwiesen, ohne über ein aussagekräftiges Gesamtbild als Hintergrund zu verfügen.

Die vorliegenden Überlegungen enthalten sich aus den angeführten Gründen einer Gesamtbewertung. Sie listen die mutmaßlichen Verteilungswirkungen der einzelnen budgetpolitischen Maßnahmen auf (Übersicht 2), ohne ein Gesamtbild oder einen Saldo für einzelne Gruppen zu entwickeln. In einer ersten Annäherung werden die geschätzten Wirkungen auf die Terzile der Einkommenshierarchie und auf einzelne sozioökonomische Gruppen unterschieden. Auch eine Gewichtung mit der sehr unterschiedlichen Tragweite der einzelnen budgetwirksamen Maßnahmen muss unterbleiben. Zur Information wird jedoch der geschätzte Budgeteffekt angegeben

Immerhin kann die oftmals politisch sehr zugespitzte Argumentation in Verteilungsfragen auf tatsächlich kritische Felder gelenkt, d. h. möglichst eingegrenzt werden, worüber „sinnvoll gestritten werden kann“ – und muss.

#### REFERENZSZENARIO UND PERIODEN-ABGRENZUNG

In die Überlegungen einbezogen werden budgetpolitische Maßnahmen mit Auswirkungen auf die Bundes-



haushalte ab 2000. Dies sind die in der vorhergehenden Legislaturperiode beschlossene Steuerreform, die Anfang 2000 in Kraft getreten ist, sowie die teilweise schon 1999 wirksamen familienpolitischen Maßnahmen aufgrund des Urteils des Verfassungsgerichtshofes über die Berücksichtigung von Kindersorgepflichten in der Einkommensteuer, weiters die Effekte der von der gegenwärtigen Regierung in mehreren „Paketen“ im Laufe des Jahres 2000 beschlossenen Maßnahmen. Eine Beurteilung von mittelfristigen Verteilungseffekten über die Jahre 2001 bzw. 2002 hinaus muss unterbleiben.

Besonders schwierig wird die Periodenabgrenzung, weil die Ankündigung einiger Maßnahmen, die 2001 wirksam werden, erhebliche Vorzieh-, Umgehungs- und Aufschubeffekte ausgelöst hat. Dies wird die Wirksamkeit der Maßnahmen zumindest im Jahr 2001 rechnerisch reduzieren, auch wenn diese Verlagerungseffekte mittelfristig überwiegend auslaufen werden.

Politisch ist heftig umstritten, welche Referenzannahme heranzuziehen ist: Sind Veränderungen der Einkommensverteilung durch die Budgetpolitik der gegenwärtigen Regierung an der Verteilungssituation des Jahres 1999, vor Inkrafttreten der Maßnahmen der Steuersenkung und des „Familienpakets“, oder erst an der Situation zu messen, wie sie sich nach Inkrafttreten dieser Maßnahmen Anfang 2000 ergeben hätte? Vom Standpunkt der Budgetpolitik kann nicht geleugnet werden, dass die gegenwärtige Regierung mit insgesamt milderen Konsolidierungsschritten für die Bundesfinanzen das Auslangen gefunden hätte, hätten nicht Maßnahmen, die von der vorhergehenden Regierung beschlossen wurden, das absehbare Defizit 2000 signifikant erhöht. Andererseits zeichnen sich die verteilungspolitischen Präferenzen der gegenwärtigen Bundesregierung deutlicher ab, wenn der sich aus ihren Maßnahmen ergebende Verteilungszustand mit jenem ohne die Maßnahmen von Anfang 2000 verglichen wird.

## EINSCHÄTZUNG DER KONKRETEN MASSNAHMEN

### VERTEILUNGSEFFEKTE DER STEUERSENKUNG 2000 UND DES ZWEITEN TEILS DES „FAMILIENPAKETS“

Die Steuersenkung 2000 und der zweite Teil des „Familienpakets“ brachten eine großzügige Entlastung im Bereich der Einkommen- und Unternehmenssteuern und eine neuerliche Ausweitung der Familientransfers. Der Ausfall an Einnahmen aus der Lohn- und Einkommensteuer durch signifikante Tarifsenkung und Anhebung der Absetzbeträge macht rund 20 Mrd. S aus, die Kosten des „Familienpakets“ (die schon im 2. Halbjahr 1999 wirksam wurden) auf Jahresbasis ab 2000 rund

12 Mrd. S. Ein Teil der familienpolitischen Regelungen – 6 Mrd. S – wurde aus dem Familienlastenausgleichsfonds und daher budgetneutral finanziert.

Die relative Entlastung durch die Steuerreform 2000 ist im unteren Einkommensbereich stärker und nimmt mit steigendem steuerpflichtigen Einkommen ab. Einkommen unter der Besteuerungsgrenze von 80.000 S pro Jahr wurden dabei jedoch nicht entlastet. Der Entlastungseffekt steigt ab einem Jahreseinkommen von 90.000 S von rund 1% auf mehr als 3% bei einem Jahreseinkommen von 120.000 S. Für höhere Einkommen ist er geringer – für 200.000 S etwa beträgt er rund 2% und für Jahreseinkommen von über 1,2 Mio. S rund 0,6% (Lehner, 1999).

Vom „Familienpaket“ profitierten die Bezieher niedriger Einkommen mehr als von der Lohn- und Einkommensteuerreform. Etwa 40% der Transfers fließen in das untere Einkommensdrittel (Breuss – Weber, 1999).

Gemessen an den kurz- und mittelfristigen Budgetperspektiven und ohne nennenswerte Kompensation auf der Ausgabenseite erscheint dieses Entlastungspaket volkswirtschaftlich überdimensioniert. Die Budgetkonsolidierung wurde damit zur dringendsten Aufgabe der neuen Bundesregierung. Eine Korrektur des Ungleichgewichtes angesichts der massiven Entlastung im unteren und mittleren Einkommensbereich konnte schwerlich ohne zumindest teilweise Belastungen gerade in diesem Bereich erwartet werden.

## MASSNAHMEN DER GEGENWÄRTIGEN BUNDESREGIERUNG

Die Konsolidierungsmaßnahmen wurden in mehreren „Paketen“ („Pensionsreform“, „Steuerpaket“, „Verwaltungsreform“, „Treffsicherheitspaket“), beginnend von der Beschlussfassung über das Bundesfinanzgesetz 2000 im Frühjahr bis zu jener für das Jahr 2001 (einschließlich der Budgetbegleitgesetze) im Spätherbst 2000 konkretisiert.

### ERHÖHUNG VON INDIREKTEN STEUERN UND ABGABEN

Das vor dem Sommer 2000 beschlossene Maßnahmenpaket sah neben einigen Ansätzen der Pensionsreform (siehe dazu weiter unten, „Pensionsreform 2000“) Anhebungen von Verbrauchsteuern und Gebühren vor. Dies konnte damit begründet werden, dass nur diese noch für zumindest einen Teil des laufenden Jahres wirksam werden und so bereits im Jahr 2000 einen Beitrag zur Budgetkonsolidierung erbringen konnten.

Verbrauchsteuern und Gebühren (für individuelle Verwaltungsakte) wirken in der Regel regressiv, sie belasten geringere Einkommen relativ stärker. Dies gilt abgeschwächt im Fall der motorbezogenen Versicherungs-

Übersicht 2: Verteilung der Begünstigungen und Belastungen der Budgetpolitik

	Wirksam ab	„Budgeteffekte“	Betroffenheit <sup>1)</sup>							Einkommensgruppen			
			Arbeitnehmer	Öffentlich Bedienstete	Arbeitslose	Frührenten-sionisten	Alle Pen-sionisten	Landwirte	Unternehmer bzw. große Unternehmen	Besitzer großer Vermögen	Unteres Terzil	Mittleres Terzil	Oberes Terzil
<i>Maßnahmen der vorhergehenden Regierung, die 2000 wirksam wurden</i>													
Steuerreform 2000	1.1. 2000	-	+	+		+	+		+		+++	++	+
Zweiter Teil des „Familienpakets“	1.1. 2000	-									+++	++	+
<i>Maßnahmenpaket I (Frühjahr 2000)</i>													
Anhebung der motorbezogenen Versicherungssteuer	1.6. 2000	+									---	--	-
Verteuerung der Autobahn-Vignette	2001	+									---	--	-
Anhebung der Energiesteuer auf Strom	1.6. 2000	+									---	--	-
Anhebung der Tabaksteuer	1.6. 2000	+									---	--	-
Gebührenerhöhungen	1.6. 2000	+									---	--	-
Einführung der Werbeabgabe	1.6. 2000	+							+				
Senkung der Beiträge zur Unfallversicherung	2002	-							+				
Senkung der Dienstgeberbeiträge zur Arbeitslosenversicherung	2002	-							+				
Einführung von Selbstbehalten in der Krankenversicherung	2001	+									---	--	-
Erhöhung der Rezeptgebühr	1.10. 2000	+									---	--	-
Anhebung der Pensionsbeiträge im öffentlichen Dienst	2001	+		-				-					
Kürzung der Ermessensausgaben	2001	+											
Senkung des Personalaufwands im öffentlichen Dienst	2001	+		-									
Kürzung der Zahlungen an die SchLG	2001	+											
Abschöpfung von Fondsüberschüssen <sup>2)</sup>	2000	+			-								
Anhebung des Antrittsalters für die vorzeitige Alterspension	1.10. 2000	+	-	-	-	-	-	-	-	-	---	--	-
Erhöhung des Abschlags bei vorzeitigem Pensionsantritt („Malus“)	1.10. 2000	+									---	--	-
Einführung eines Zuschlags bei späterem Pensionsantritt („Bonus“)	1.10. 2000	+					+					+	++
Abschaffung der vorzeitigen Alterspension bei verminderter Arbeitsfähigkeit	1.6. 2000	+	-	-							---	-	
Neuregelung der Pensionsanpassung	2001	+						-			---	--	-
Entfall der Ruhensbestimmungen ab dem gesetzlichen Pensionsalter	1.10. 2000	.						+				+	++
Neuregelung der Witwen- bzw. Witwerpensionen	1.10. 2000	+	-	--								-	--
Einführung des Kinderbetreuungsgeldes	2002	-									+++	++	+
<i>Maßnahmenpaket II (1. September)</i>													
Abschaffung des Investitionsfreibetrags	2001	+											
Einschränkung der Bildung von Rückstellungen	2001	+											
Verlängerung der Abschreibungsdauer für Bauten	2001	+											
Einschränkung des Verlustvortrags	2001	+											
Anhebung der Kfz-Steuer auf Lkw	2001	+											
Senkung des allgemeinen und des Pensionistenabsetzbetrags	2001	+	--	---								--	-
Senkung des Arbeitnehmerabsetzbetrags	2001	+										--	-
Steuerliche Angleichung von Einmalzahlungen gemäß § 67 EStG	2001	+	-								---	--	-
Erhöhung der Erbschaftsteuer auf Immobilien	2001	+										-	--
Neuregelung der Verzinsung von Steuerschulden	2001	+								-			--
Zwischenbesteuerung von Stiftungserträgen	2001	+											
<i>Maßnahmenpaket III – „Soziale Treffsicherheit (September 2000)</i>													
Abschaffung der beitragsfreien Mitversicherung	2001	+										--	-
Einbeziehung von Unfallrenten in die Steuerpflicht	2001	+										--	-
Senkung der Familienzuschläge für Arbeitslose	2001	+			-							--	-
Verlängerung der Anwartschaft auf Arbeitslosenunterstützung	2001	+			-							---	--
Effektive Kürzung der Arbeitslosenunterstützung													
Einführung von Studiengebühren	2001	+											
Einbeziehung von Zusatzpensionen in die Krankenversicherungspflicht	2001	+											-
<i>Maßnahmenpaket IV – „Belebung des Kapitalmarktes“</i>													
Abschaffung der Börsenumsatzsteuer	1.10. 2000	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Substanzgewinnbesteuerung inländischer Investmentfonds	2001	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Steuerliche Begünstigung von Stock Options für Führungskräfte	2001	-	+										+
Ausweitung der Steuerbegünstigung der Mitarbeiterbeteiligung	2001	-	+										+
Erbschaftsteuerbefreiung für Aktien bei Beteiligungen unter 1%	2001	-	+	+						+	+	+	+
Senkung der Steuerfreigrenze für Beteiligungsveräußerungen	2001	+								-			-

Q: Eigene Zusammenstellung. – <sup>1)</sup> Begünstigungen (+) bzw. Belastungen (-) aus den einzelnen Maßnahmen werden nur dann angegeben, wenn diese verschiedene Gruppen spezifisch treffen. Die Zahl der „+“ bzw. „-“ kennzeichnet relativ starke Ent- bzw. Belastungen der verschiedenen Gruppen je Maßnahme und Zeile, hat jedoch keine Aussagekraft für einen Vergleich der relativen Belastung der verschiedenen Maßnahmen je Gruppe und Spalte. – <sup>2)</sup> AMS, Wasserwirtschaftsfonds, Familienlastenausgleichsfonds.

steuer, weil Bezieher höherer Einkommen im Allgemeinen stärkere und daher höher besteuerte Kraftfahrzeuge benutzen. Jedenfalls trifft diese Feststellung für die Verteuerung der Krankenscheine, der Rezeptgebühr, der Pass- und Führerscheingebühren, der Autobahn-Vignette sowie für die Anhebung der Energiesteuer auf elektrische Energie und der Tabaksteuer zu<sup>1)</sup>.

Die Maßnahmen im Bereich der Verbrauchsteuern und Gebühren schwächen den Entlastungseffekt der Steuer senkung 2000 besonders im unteren und mittleren Einkommensbereich ab. Im unteren Drittel der Einkommensverteilung übertrifft die durch diese Maßnahmen ab Mitte 2000 wirksame Mehrbelastung die vorhergehende Entlastung aus der Lohnsteuersenkung deutlich (Marterbauer – Walterskirchen, 2000).

### MASSNAHMEN IM BEREICH DER PENSIONSVERSICHERUNG („PENSIONSREFORM 2000“)

Die „Pensionsreform 2000“ ist überwiegend per 1. Oktober 2000 in Kraft getreten. Sie dient der längerfristigen Entlastung der Finanzierung der Pensionsversicherung und damit der Senkung der Beiträge aus staatlichen Mitteln. Sie bildet die wichtigste Gruppe von Maßnahmen, die auf der Ausgabenseite zur Konsolidierung der Staatsfinanzen beitragen sollen. Der Bundeszuschuss zur Pensionsversicherung wird allerdings 2001 noch nicht zurückgehen, weil angesichts der bevorstehenden Reformen Vorzieheffekte und damit ein vorübergehender Mehrbedarf an Finanzierung auftreten.

Das Ziel, die öffentlichen Haushalte von steigenden Beiträgen an das Pensionssystem zu entlasten, ist nicht primär unter dem Gesichtspunkt der unmittelbaren Wirkung auf die Einkommensverteilung zu sehen. Letztlich soll die Stabilität des Systems der sozialen Altersvorsorge gefestigt werden. Die Maßnahmen bedeuten, dass der nachfolgenden Generation nicht die vollen Lasten der demographischen Entwicklung ab etwa 2010 auferlegt werden sollen, sondern dass teilweise schon die heute oder in absehbarer Zeit in den Ruhestand Tretenden eine Einschränkung ihrer Ansprüche hinzunehmen haben. Parallele Schritte werden im Beamtenpensionssystem unternommen, um dessen auf längere Sicht angestrebte Harmonisierung mit jenem auf Basis von ASVG, GSVG und BSVG nicht zu beeinträchtigen. Die Pensionsreform wird von einer Reihe von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen begleitet, welche die Ausweitung des Arbeitskräfteangebotes durch aktive Arbeitsmarktpolitik auffangen.

- *Anhebung des Pensionszugangsalters:* Per 1. Jänner 2001 ist das Zugangsalter zur vorzeitigen Alterspension um vier Monate höher als bisher (Frauen

55 Jahre, Männer 60 Jahre). Es wird schrittweise weiter angehoben, bis im Oktober 2002 ein Zugangsalter von 56½ Jahren für Frauen und von 61½ Jahren für Männer erreicht wird. Ausnahmen gelten in einer Übergangsfrist (bis 2005) nur bei sehr langer Versicherungszeit. Die Maßnahme wirkt regressiv, d. h. ihre Wirkung trifft Angehörige der unteren Einkommenschichten relativ stärker und nimmt mit steigendem Einkommen ab. Die Erhöhung der Beitragseinnahmen durch längeren Verbleib auf dem Arbeitsmarkt wirken wie die Sozialversicherungsabgaben generell bis zur Höchstbeitragsgrundlage proportional und darüber regressiv.

- *Abschaffung der vorzeitigen Alterspension wegen geminderter Arbeitsfähigkeit:* Die direkte Verteilungswirkung dieser Maßnahme ist für Angehörige des unteren Einkommensdrittels, insbesondere für Arbeiter (56% aller Pensionen aus diesem Titel fielen bisher in dieser Berufsgruppe an) größer als in oberen Einkommenskategorien.
- *Einführung des Bonus-Malus-Systems:* Die Anreizwirkungen aus dem Bonus für Erwerbstätigkeit nach Erreichen des Pensionsalters stehen in einem engen Zusammenhang mit den Beschäftigungsmöglichkeiten. Nur ein sehr kleiner Teil der Pensionsübertritte dürfte bisher aus einem aktiven Beschäftigungsverhältnis erfolgt sein, der Anzeifeffekt könnte somit kaum mehr als marginal sein. Da normale Alterspensionen überwiegend niedrig sind, könnte die Maßnahme im unteren Einkommensbereich relativ stärker wirken. Doch sind gerade besonders qualifizierte Arbeitskräfte bis zur Erreichung der Normalpension aktiv und könnten daher auf den Anreiz ansprechen, den Pensionsantritt hinauszuschieben. Die Begünstigung wird deshalb eher höhere Einkommen erfassen.

Die Abschläge (Malus) bei vorzeitigem Pensionsantritt werden die Pensionshöhe von Arbeitern stärker drücken als die von Angestellten. Umgekehrt können die Abschläge für Arbeiter einen größeren Anreiz für längere Erwerbstätigkeit bilden, allerdings hängt dies von den Arbeitsmarktgegebenheiten ab. Die Ausnahmeregelung in der Übergangsperiode wird vor allem in der Pensionsversicherung der Angestellten wirksam werden, da deren durchschnittliche Zahl der Versicherungsmonate höher ist als die der Arbeiter.

- *Invaliditätspension:* Erwirbt ein Bezieher einer Invaliditätspension ein weiteres Einkommen, so wird die Invaliditätspension bis zu einem Gesamteinkommen von monatlich 12.000 S gewährt. Für Einkommensanteile über dieser Grenze wird die Invaliditätspension gekürzt. Das halbe Ausmaß der Vollpension wird neben dem zusätzlichen Einkommen jedoch jedenfalls gewährt.
- *Leistungsobergrenze in der Witwen- und Waisenpension:* Die Deckelung kommt im Bereich der Beamten-

<sup>1)</sup> Letztere belastet ihrer Art nach nicht so sehr Einkommenskategorien als eben Raucher und sollte überdies eine positive Wirkung auf die Volksgesundheit haben.

pensionen stärker zum Tragen als für die Selbständigen und die unselbständig Erwerbstätigen. Auch wenn unter den Hinterbliebenen mit zwei Pensionsbezügen die Frauen stark überwiegen, beziehen Witwen geringere Doppelpensionen als Witwer. Die neue Leistungsobergrenze wird damit eher für Witwer wirksam.

- *Pensionsanpassung:* Die Pensionsanpassungen folgen weiter dem Prinzip der Nettoanpassung, jedoch erfolgt der Inflationsausgleich nunmehr als Einmalzahlung. Für 2001 werden die Pensionen um 0,8% erhöht, etwa im Ausmaß der Hälfte der Inflationsrate. Zur Wertsicherung der Pensionen wird allerdings eine Einmalzahlung gewährt, die 0,7% der Jahrespension mit einer Obergrenze von 1.600 S beträgt. Für Bezieher niedriger Pensionen (Ausgleichszulagenbezieher) erhöht sich damit die Pension im Jahresdurchschnitt um 1,5%.
- *Verbesserung des Eigenfinanzierungsgrades für Bauern und Selbständige:* Die Maßnahmen für ASVG-Pensionen gelten sinngemäß auch für Bauern und Selbständige. Zur Erhöhung des Eigenfinanzierungsgrades wird der Beitragssatz der Bauern von 14% auf 14,5%, jener der Gewerbetreibenden von 14,5% auf 15% erhöht. Für letztere wird überdies die Mindestbeitragsgrundlage um 500 S und der Krankenversicherungsbeitrag von 8,6% auf 8,4% gesenkt.

**MASSNAHMEN IM BEREICH DER EINKOMMEN-  
STEUER UND DER UNTERNEHMENSBESTEUERUNG**

Eine teilweise Zurücknahme des Entlastungseffekts aus der Steuerreform 2000 und dem zweiten Teil des „Familienpakets“ tritt mit den Maßnahmen im Bereich der Einkommensteuer ein, die ab 2001 wirksam werden. Dann werden der allgemeine, der Arbeitnehmerabsetzbetrag und der Pensionistenabsetzbetrag gesenkt, wobei Mindesteinkommen ausgespart bleiben und die Verschlechterung für höhere Einkommen durch „Einschleifregelungen“ graduell und erst über einer Einkommensgrenze voll eintritt. Außerdem werden begünstigte Sätze der Einkommensbesteuerung für Einmalzahlungen im § 67 EStG beseitigt (zum Teil mit zeitlich begrenzten Übergangsregelungen) und die Unfallrenten grundsätzlich steuerlich anderen Einkommen gleichgestellt (siehe dazu weiter unten, „Maßnahmen zur Erhöhung der sozialen Treffsicherheit“). Einige weitere Maßnahmen, die vorwiegend die Besteuerung von Unternehmen betreffen, werden unten gesondert dargestellt.

Der verteilungspolitische Effekt der Maßnahmen im Bereich der Einkommensteuer liegt nicht in jedem Punkt auf der Hand. Für aktive Arbeitnehmer bleibt auch nach Berücksichtigung der Neuregelungen im Bereich der Einkommensteuer (wenn man die Effekte der Anhebung der Verbrauchsteuern und Abgaben außer Betracht

Übersicht 3: Veränderung der Steuerbelastung für verschiedene Einkommensgruppen

Bruttomonatseinkommen	Entlastung 2000 gegenüber 1999 Unselbständige und Pensionisten	Belastung 2001 gegenüber 2000	
		Unselbständige	Pensionisten
In S	In % des steuerpflichtigen Jahreseinkommens <sup>1)</sup>		
15.000	-2,0	+0,4	±0,0
20.000	-1,7	+0,3	+0,0
25.000	-1,7	+0,2	+1,3
30.000	-1,6	+0,2	+1,6
35.000	-1,4	+0,4	+1,7
40.000	-1,3	+0,6	+1,5
45.000	-1,1	+0,6	+1,2
60.000	-0,8	+0,2	+0,7
80.000	-0,6	+0,1	+0,5

Q: Bundesministerium für Finanzen, WIFO. – <sup>1)</sup> Ohne Alleinverdienerabsetzbetrag.

lässt) über den gesamten Einkommensbereich ein deutlicher Nettovorteil aus der Steuersenkung 2000 erhalten. Die Einbußen in der Folge der weiteren Maßnahmen sind im mittleren Einkommensbereich (für Monatseinkommen zwischen 30.000 S und 45.000 S) relativ groß: Von den Effekten der Steuersenkung werden in diesem Einkommensbereich bis über 3.000 S jährlich durch die Senkung der Absetzbeträge aufgezehrt. Die Möglichkeit, die Halbierung der Arbeitnehmerabsetzbeträge durch eine steuerliche Begünstigung der Eigenvorsorge für die Pension teilweise aufzufangen, fällt dabei kaum sehr ins Gewicht.

Arbeitnehmer mit einem zu versteuernden Jahreseinkommen ab etwa 600.000 S verlieren durch die Neuregelungen im Vergleich zum Stand von Anfang 2000 nur rund 1.250 S pro Jahr (500 S aus der Neuregelung des allgemeinen Absetzbetrags und 750 S aus jener des Arbeitnehmerabsetzbetrags). Für Pensionisten mit einem zu versteuernden Jahreseinkommen ab 230.000 S (rund 19.200 S pro Monat) fällt ein größerer Teil der Steuervorteile 2000 weg als für aktive Arbeitnehmer – zwischen 300.000 S und 500.000 S „kosten“ die Maßnahmen signifikant mehr, als der Vorteil aus der Steuersenkung 2000 ausmachte. Dies dürfte überwiegend die Bezieher von Beamtenpensionen und von betrieblichen Zusatzpensionen betreffen.

Durch die Änderung des Einkommensteuerrechts ab 2001 büßen somit sowohl aktive Arbeitnehmer als auch Pensionisten der mittleren Einkommenskategorie (bis etwa 42.000 S monatlich) am meisten von den Vorteilen aus der Steuerreform 2000 wieder ein. Diese Feststellung bezieht sich auf die reinen Effekte der Veränderungen im Bereich der Einkommensteuer und lässt Mehrbelastungen durch Verbrauchsteuern, Gebühren und sonstige Maßnahmen außer Betracht.

Die Änderung der Steuersätze für sonstige Bezüge im § 67 EStG betrifft Einmalzahlungen, nämlich Urlaubs- und Pensionsabfindungen, Nach- und Vergleichszahlungen, nicht aber die traditionelle Sonderregelung für den 13. und 14. Monatsbezug und die gesetzliche Abfertigung.



gung. Über die Einkommenstruktur der betroffenen Steuerpflichtigen fehlen Informationen. Vermutlich sind von diesen Maßnahmen Personen mit häufigem Arbeitsplatzwechsel und daher ebenfalls Bezieher niedriger oder mittlerer Einkommen relativ stärker betroffen.

Die Neuregelung der Besteuerung von Honoraren für Vortragende und Funktionäre hat keinen Einfluss auf die Höhe der Steuerbelastung, weil sie eine Verlagerung zwischen Einkunftsarten bewirkt.

Die Maßnahmen im Bereich der *Unternehmensbesteuerung* wurden erst nach dem Sommer 2000 konkretisiert. Sie korrigieren tendenziell den bis dahin vorherrschenden Eindruck der einseitigen Belastung unterer Einkommenschichten speziell der Arbeitnehmer, indem sie auch Unternehmen in die Pflicht der Konsolidierung nehmen. Die Steuerreform 2000 entlastete selbständig Erwerbstätige um rund 1 Mrd. S. Im Vergleich dazu fallen die neuen steuerlichen Maßnahmen stark ins Gewicht.

Zunächst sind auch Einkünfte von Selbständigen von der Einschleifregelung für den allgemeinen Absetzbetrag betroffen, die Einbußen an Vorteilen aus der Steuersenkung sind damit etwas weniger als halb so hoch wie für die Arbeitnehmer. Die Änderungen der Gewinnermittlungsvorschriften (Verlängerung der Abschreibungsdauer für Bauten von 25 auf 33 Jahre, Abschaffung des Investitionsfreibetrags, Einschränkung der Bildung von Rückstellungen) lassen sich unter Verteilungsgesichtspunkten schwer zuordnen. Rund drei Viertel des erwarteten Mehraufkommens an Steuereinnahmen werden voraussichtlich im Rahmen der Körperschaftsteuer von Kapitalgesellschaften anfallen.

Der Investitionsfreibetrag bewirkte bisher etwa zur Hälfte Verluste, die in der Körperschaftsteuerstatistik den Null-Fällen zugerechnet werden. Etwa 60% der Steuerfälle zählen zur höchsten Gewinnkategorie (Jahresgewinn über 20 Mio. S). Auch bei den einkommensteuerpflichtigen Unternehmen wird der Großteil von den gewinnstärkeren beansprucht. Die Einschränkung der Bildung von Rückstellungen trifft gleichfalls gewinnstärkere Unternehmen stärker.

Die Verteilungseffekte der Einschränkung des Verlustvortrags auf 75% des Jahresgewinns lassen sich nicht zuordnen. Außerdem bewirken sie nur einen Verlagerungseffekt, weil die Verlustverwertung zeitlich gestreckt wird. Die Effekte der Senkung des Abschreibungssatzes für Bauten (3% statt bisher 4%) hängen weniger von der Gewinnhöhe als von der Produktionstechnologie ab. Naturgemäß treffen sie Sektoren mit einem hohen Anteil baulicher Anlagen am Betriebskapital relativ stärker.

Die Anhebung der Vorauszahlungen auf die Körperschaft- und Einkommensteuer in Hinblick auf die bei der Veranlagung für das Jahr 2001 zu erwartende höhere Bemessungsgrundlage bewirkt letztlich eine zeitliche Vorziehung der Steuerzahlung, also einen Liquiditätseffekt,

der fallweise eine signifikante Steigerung des Zinsaufwands zur Folge haben kann.

Die Verdreifachung der Einheitswerte von Liegenschaften trifft im Durchschnitt die oberen Einkommenskategorien stärker, weil das Potential der Vermögensbildung mit dem Einkommen positiv korreliert ist. Die Höhe der *Erbschaftsteuer* wird allerdings unter Umständen mehr vom Verwandtschaftsgrad als vom Wert der Erbschaft bestimmt. In welchem Umfang diese Regelung Vorzieheffekte ausgelöst hat, kann derzeit nicht exakt angegeben werden. Sie dürften jedenfalls signifikant sein und daher das in den nächsten Jahren zu erwartende Mehraufkommen an Erbschaftsteuer beachtlich schmälern.

Sowohl die „Zwischenbesteuerung“ von *Stiftungserträgen* (aus Spareinlagen und festverzinslichen Wertpapieren sowie unter bestimmten Voraussetzungen von Veräußerungsgewinnen) mit dem halben Steuersatz der Kapitalertragsteuer (12,5%) als auch die Erhöhung der Schenkungssteuer treffen ausschließlich Bezieher (sehr) hoher Einkommen. Derzeit ist kaum verlässlich abzusehen, ob durch die Neuregelung Verlagerungen von Stiftungsvermögen eintreten werden, sodass der steuerliche Ertrag und die Höhe des Belastungseffekts unbestimmt bleiben müssen.

#### MASSNAHMEN IM ÖFFENTLICHEN DIENST

Neben der Pensionsreform sind Einsparungen im öffentlichen Dienst der zweite Hauptansatzpunkt zur Konsolidierung des Budgets auf der Ausgabenseite. Der Bundesvoranschlag 2001 kürzt den Aufwand für die Ermessensausgaben und setzt erste Schritte zum Abbau des Personalaufwands. Insgesamt sollen die Bundesausgaben 2001 mit +4,1% geringer ausgeweitet werden als die Einnahmen (+7,3%) und zumindest nicht schneller als das nominelle Bruttoinlandsprodukt.

Die Zahl der Planstellen für Bundesbedienstete soll bis 2003 um 11.000 gesenkt werden. Dem Bundesvoranschlag 2001 liegt ein Abbau von rund 3.000 gegenüber 2000 zugrunde. Dieser wird sich aus Ausgliederungen und aus der Nichtbesetzung von offenen Dienststellen zusammensetzen. Der Personalaufwand und der laufende Sachaufwand des Bundes sollen 2001 um rund 5 Mrd. S reduziert werden. Der Effekt der Reformmaßnahmen soll in den Jahren danach erheblich steigen.

Viel gewichtiger als die Reduktion des Personalstands ist in verteilungspolitischer Hinsicht die Beschränkung der Gehaltsanpassungen für die öffentlich Bediensteten in der Lohnrunde vom Herbst 2000. Deren Ausgestaltung als Fixbetrag (von monatlich 500 S) begünstigt zwar relativ niedrige öffentliche Bezüge, bewirkt jedoch angesichts des sehr geringen Volumens mit hoher Wahrscheinlichkeit eine Verschlechterung der Einkommensposition der öffentlich Bediensteten in Relation zu anderen Erwerbstätigen.

## MASSNAHMEN ZUR ERHÖHUNG DER SOZIALEN TREFFSICHERHEIT

Der Begriff der „sozialen Treffsicherheit“ wird in dem den Maßnahmen zugrundeliegenden Bericht einer Arbeitsgruppe (Mazal, 2000) nicht definiert. Er entspricht einem Staatsverständnis, das die Sozialpolitik primär auf die Bekämpfung von Armut und die Behebung von Bedürftigkeit beschränkt und Mitnahme- ebenso wie negative Anreizeffekte des Sozialsystems ausschalten möchte. Die vorgesehenen Maßnahmen entsprechen diesem Kriterium nicht in jedem Fall. Einerseits wäre ein größerer Spielraum für Eigenbeiträge im Fall der Mitversicherung denkbar, andererseits erscheinen die Verlängerung der Wartezeiten für Bezüge sowie die Reduktion der Familienzuschläge aus der Arbeitslosenversicherung im Einzelfall unter dem Gesichtspunkt der Armutsbekämpfung problematisch.

Eine Beurteilung der sozialen Treffsicherheit hängt damit von der Definition der „Bedürftigkeit“ ab, in die neben der Einkommenshöhe andere Merkmale – Arbeits- und Leistungsfähigkeit, Wohn- und Haushaltsverhältnisse, Vermögen – entscheidend einfließen müssen.

- *Einschränkung der beitragsfreien Mitversicherung:* Die beitragsfreie Mitversicherung entstammt einer Zeit, in welcher Frauen eher ausnahmsweise einem Erwerbsberuf nachgingen. Unter dem Gesichtspunkt der Treffsicherheit, aber auch jenem eines Eigenanspruchs von Frauen hätte erwogen werden können, nach einer ausreichend langen Kindererziehungszeit auf jeden Fall eigene Beiträge zur Sozialversicherung einzuführen. Dies hätte einen starken Anreiz zum beruflichen Wiedereinstieg bedeutet, hätte aber ein Gesamtkonzept der sozialpolitischen Stellung von Frauen mit Kinderbetreuungspflichten – unter Einbeziehung von Karenzgeld und Familienbeihilfe – vorausgesetzt.

Die Möglichkeit der beitragsfreien Mitversicherung wird nun zwar generell aufgehoben, doch werden wesentliche Ausnahmen vorgesehen. Ausgenommen von der Neuregelung sind einerseits die Kinder des oder der Versicherten, daneben Personen, die Kinder geboren oder erzogen (Adoption) haben, schließlich Personen, die entweder ab Pflegestufe 4 pflegebedürftig sind oder eine solche Person pflegen, und Nichtberufstätige, deren Familieneinkommen den Ausgleichszulagenrichtsatz (ab 2001 rund 12.000 S monatlich) unterschreitet. Von der Maßnahme dürften knapp 70.000 Personen betroffen sein.

- *Steuerliche Gleichstellung von Unfallrenten mit Erwerbseinkommen:* Die Einbeziehung einer Rente aus Schadenersatz- und Schmerzensgeldansprüchen nach Arbeitsunfällen in die Steuerpflicht entspricht einer Überlegung der Fairness im Verhältnis zu Invaliditätspensionen. Die Hälfte der gewonnenen Einnah-

men soll für die Verhütung von Unfällen gewidmet sein. Gleichzeitig wird die Schwerstbehindertenrente (ab einer Behinderung von 70%) von 20% auf 50% der Versehrtenrente erhöht. Für Schwerstbehinderte wird dies in der Regel eine Nettobesserstellung bedeuten. Die übrigen Unfallrentner dürften eher der unteren oder mittleren Einkommenschicht angehören, weil diese in Berufen mit erhöhter Unfallgefahr vorherrschen.

- *Familienzuschläge in der Arbeitslosenversicherung:* Diese werden mit den Familienzuschüssen für Pensionisten auf 400 S vereinheitlicht und damit gesenkt. Die tatsächliche Auswirkung auf solche bedürftige Schichten kann nicht exakt bestimmt werden, weil gleichzeitig die Berücksichtigung des Partnereinkommens entfällt. Außerdem wird die Nettoersatzrate des Arbeitslosengeldes auf 55% vereinheitlicht (bisher betrug sie 57% für niedrige und 53% für höhere Einkommen). Von der Maßnahme werden in erster Linie Alleinerzieherinnen und Mehrkindfamilien betroffen sein. Allerdings wird, um Härtefälle zu vermeiden, die Ersatzrate auf 60% und bei Anspruch auf Familienzuschläge auf 80% des vorhergehenden Nettoeinkommens angehoben, solange die Arbeitslosenunterstützung nicht höher ist als der Ausgleichszulagenrichtsatz (einschließlich der Familienzuschläge konnten bisher 80% des vorhergehenden Bruttoeinkommens erreicht werden). Aus dieser Neuregelung kann sich eine Besserstellung für Bezieher niedriger Einkommen ergeben.

Allerdings wird gleichzeitig die Dynamisierung der Bemessungsgrundlage für das Arbeitslosengeld und für die Notstandshilfe abgeschafft. Die Kaufkraft der Notstandshilfebezieher sinkt damit real, da sie länger als das Arbeitslosengeld bezogen werden kann.

- *Anwartschaft auf Arbeitslosengeld:* Der Dienstnehmer erwirbt bei einvernehmlicher Auflösung oder Ablauf des Beschäftigungsverhältnisses Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung erst nach einer Anwartschaft von 28 Wochen und einer um 2 Wochen längeren Beschäftigung, von welcher eine Woche Urlaub sein muss. Die Maßnahme trifft überwiegend Angehörige der unteren, teils auch der mittleren Einkommenschichten in Saisonberufen. Ihre Wirksamkeit ist angesichts von Umgehungsmöglichkeiten als ungewiss anzusehen.
- *Ambulanzgebühren:* Die Einhebung von Ambulanzgebühren wird auf die Inanspruchnahme von Spitals- einrichtungen ohne ärztliche Zuweisung beschränkt. Die Inanspruchnahme eines Kassenambulatoriums ist gebührenfrei. Die Maßnahme trifft überwiegend untere und mittlere Einkommenschichten.
- *Studienbeitrag:* Ab dem Wintersemester 2001/02 wird für das Universitätsstudium ein Studienbeitrag

von 5.000 S pro Semester eingehoben. Sozial- und bildungspolitische Kompensationen und eine entsprechende Verbesserung der Studieneinrichtungen sind vorgesehen und werden derzeit konkretisiert. Die „soziale Treffsicherheit“ kann daher noch nicht abgeschätzt werden.

## ZUSAMMENFASSUNG

Die von der vorhergehenden Bundesregierung beschlossenen familien- und steuerpolitischen Maßnahmen, die im Wesentlichen Anfang 2000 in Kraft getreten waren, hätten eine bedenkliche Abweichung der österreichischen Budgetpolitik von den vorgegebenen Konsolidierungszielen zur Folge gehabt. Sie hätten andererseits, für sich genommen, die Einkommensverteilung relativ massiv zugunsten der niedrigen (nicht der niedrigsten) und mittleren Einkommen verschoben. Die Verteilungseffekte waren teilweise explizit angestrebt. Dies gilt besonders für die fiskalische Berücksichtigung von Familien, die auf die (horizontale) Interpretation der Verteilungsgerechtigkeit für Familien mit Kindern durch den Verfassungsgerichtshof zurückgeht.

Unter den bedenklichen budgetären Perspektiven hatte die neue Bundesregierung kaum Wahlmöglichkeiten und Spielraum für eine grundlegende Neudefinition des Ziels der Budgetkonsolidierung. Eine sozial möglicherweise mildere Zielvorgabe als der Budgetausgleich (für den Gesamtstaat) bis 2002, also eine Verlängerung der Konsolidierungsphase oder auch ein (marginal) weniger ambitiöses Defizitziel wäre nicht nur dem relativ hohen Risiko einer zwischenzeitlichen Konjunkturverschlechterung ausgesetzt gewesen, sondern hätten womöglich auch die politische Durchsetzbarkeit von strukturellen Maßnahmen beeinträchtigt, insbesondere wenn sich der Planungshorizont über die Legislaturperiode hinaus erstreckt hätte.

Eine so massive Kursänderung in Richtung Budgetkonsolidierung nach der Entlastung durch die Steuerreform 2000 musste die Einkommensverteilung nahezu unvermeidlich neuerlich verschieben. Sie war realistisch kaum ohne eine zumindest teilweise Zurücknahme der Entlastungseffekte denkbar.

Die in mehreren Phasen erfolgte Konkretisierung der Konsolidierungsschritte im Laufe des Jahres 2000 vermittelte einen etwas verwirrenden Eindruck über die Verteilungskonsequenzen: Anfangs standen Maßnahmen mit relativ stark regressivem Effekt im Vordergrund. Gleichzeitig wurden Einschränkungen der Pensionsansprüche beschlossen, die schwerpunktmäßig gleichfalls untere bis mittlere Einkommenschichten stärker berührten. In einem weiteren Schritt – nach dem Sommer – wurden allerdings Maßnahmen präsentiert, die nicht nur dem öffentlichen Dienst selbst, sondern deutlich stärker als bisher auch dem Unternehmenssektor Konsolidie-

rungslasten auferlegten und die auch die Besitzer großer Vermögen nicht ganz ausklammerten. Die vierte Phase („Erhöhung der sozialen Treffsicherheit“) verwischte den Eindruck sozialer Ausgewogenheit wieder, indem sie zum Teil auf sozial schwächere Anspruchsberechtigte abzielte.

Insgesamt ergibt das Mosaik der Einzelmaßnahmen das Bild, dass die Begünstigung der breiten Mehrheit der Bevölkerung, die Anfang 2000 eingetreten ist und im Prinzip auf Dauer angelegt war, schon nach kurzer Zeit zulasten eben dieser großen Teile der Bevölkerung wieder teilweise zurückgenommen werden musste. Die Konsolidierungsmaßnahmen trafen und treffen ab Anfang 2001 besonders die Bezieher niedriger (nicht unbedingt der niedrigsten) und mittlerer Einkommen, die ein Jahr zuvor als stärker begünstigt erschienen. Sie bemühen sich dabei um eine gewisse soziale Ausgewogenheit – nicht nur, indem einzelne ursprünglich zu erwartende Härten entschärft wurden, sondern auch durch Einbeziehung höherer und höchster Einkommen. Die Belastung des Unternehmenssektors fällt relativ hoch aus. Dessen gesamte fiskalische Situation muss sich jedoch jederzeit an den internationalen Vergleichsstandards messen lassen, um nicht anhaltende Nachteile für den Wirtschaftsstandort zu riskieren. Anpassungen (Senkung der Lohnnebenkosten und der Unternehmenssteuern) wurden diesbezüglich angekündigt.

So wenig zur grundsätzlichen Richtung der Budgetpolitik und der Größenordnung des Konsolidierungsbedarfs wesentliche Alternativen denkbar oder volkswirtschaftlich vertretbar wären, so offenbart doch ihre Konkretisierung gegenüber den bisherigen Leitlinien signifikante Unterschiede. Eine ausgeprägte Skepsis gegenüber undifferenzierten Wohlfahrtseinrichtungen und gegenüber dem Umfang der Staatstätigkeit ist über die unmittelbaren Budgetziele hinaus erkennbar<sup>2)</sup>. Ansätze zu einer Neustrukturierung der öffentlichen Aufgaben, die bisher kaum vorgekommen waren, sind offensichtlich.

Ein Gesamtbild der verteilungspolitischen Konsequenzen der Budgetkonsolidierung kann heute noch nicht gewonnen werden (nicht zuletzt wegen des beklagenswert geringen politischen Interesses an seriösen verteilungspolitischen Bestandsaufnahmen). Die ersten Schritte in die wahrscheinlich weitgehend unvermeidliche Richtung beantworten auch die Frage nach größeren Gesamtkonzepten und konkreten längerfristigen Zielvorstellungen noch nicht ausreichend (wobei weder Regierung noch Opposition um entsprechende Schlagworte verlegen sind).

Die steuerlichen Maßnahmen verändern einzelne Aspekte des Abgabensystems, die einigermaßen ergiebig erscheinen. Dies vollzieht sich jedoch im Wesentlichen

<sup>2)</sup> Das schließt gleichzeitige populistische Vorschläge auch aus den Regierungsparteien nicht aus.

innerhalb des gegebenen, stark reformbedürftigen Steuersystems, das durch hohe Belastung von Arbeits- und Unternehmereinkommen, aber weitgehende Steuervorteile für Vermögenseinkommen gekennzeichnet ist. Ein künftiges wirtschaftlich und sozial zweckmäßigeres fiskalisches Gesamtkonzept (von ökologischen Gesichtspunkten ganz zu schweigen) zeichnet sich noch kaum ab.

Die pensionspolitischen Maßnahmen senken zwar die künftigen Ansprüche an das System dort, wo sie besonders kostspielig und längerfristig unhaltbar erscheinen (Frühpension), aber sie reichen nicht aus, um das System dauerhaft und über die demographische Schwelle ab etwa 2010 hinweg abzusichern und um alle gesellschaftlichen Optionen angesichts der Alterung der Bevölkerung auszuschöpfen.

Die familienpolitischen Maßnahmen sowohl der vorhergehenden als auch der gegenwärtigen Bundesregierung mögen der wirtschaftlichen Situation der Familien mit Kindern entgegenkommen. Sie versäumen aber, ein Gesamtbild der sozialpolitischen Rolle von Müttern in der Berufswelt insbesondere nach der Geburt von Kindern zu entwerfen.

Die Maßnahmen zur Verwaltungsreform geben zunächst dem unter Umständen innovativ wirkenden Druck der Verknappung der Finanzierung den Vorrang vor einer bewussten Aufgaben- und Organisationsreform. Die Frage, wer welche künftigen gesellschaftlichen Anliegen wie wahrnehmen soll, ist damit noch nicht ausreichend beantwortet.

Die verteilungspolitischen Konsequenzen der Vereinbarung über den Beitrag der Bundesländer zur Konsolidierung der Staatsfinanzen können heute noch nicht annä-

hernd eingeschätzt werden. Dabei wäre etwa die Frage nach der sozialen Inzidenz einer eventuellen Kürzung der Wohnbauförderung zu beantworten. Der Beitrag der Länder kann jedenfalls noch nicht als zielführender Schritt zu einer effizienteren bundesstaatlichen Ordnung verstanden werden.

Innerhalb eines Jahres mögen größere Fortschritte nicht realisierbar gewesen sein, und die Widersprüche, Mängel und Unebenheiten der Maßnahmenbündel aus dem Jahr 2000 mögen in den nächsten Jahren noch behoben werden. Dies würde voraussetzen, dass die gerade erst in Gang gekommene Reformdiskussion nun nicht auf dem vermeintlich vorgegebenen Weg zum „Nulldefizit“ erlahmt, sondern etwas gelöst vom unmittelbaren Zeitdruck auf der Basis von fundierten und schlüssigen Szenarien vorangetrieben wird, durchaus im Sinn einer bisher ausstehenden seriösen Auseinandersetzung der wichtigsten politischen und sozialen Kräfte.

## LITERATURHINWEISE

- Brandner, P., Wüger, M., „Sozialpolitische Aspekte der Wohnbauförderung“, in Czerny, M. (Koordination), Wohnungswirtschaft vor neuen Herausforderungen, Studie des WIFO im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, Wien, 2000.
- Breuss, F., Weber, A., „Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der Steuerreform 2000“, WIFO-Monatsberichte, 1999, 72(7), S. 523-529.
- Guger, A. (Koordination), Umverteilung durch öffentliche Haushalte in Österreich, WIFO, Wien, 1987.
- Guger, A. (Koordination), Umverteilung durch öffentliche Haushalte in Österreich, WIFO, Wien, 1996.
- Guger, A., Mum, D., Die Verteilungswirkungen des Familienpakets 1998, WIFO, Wien, 1999.

### *Distributive Effects Emanating from Austria's Budget Policy – Summary*

Immediately upon taking office, the new Austrian government was forced to take action to narrow the growing gap in the financing of the national budget which was caused by the 2000 tax reform and the family package. In doing so it not only complied with its commitments under the EU's Stability and Growth Pact, but it also took advantage of the good economic situation which made prompt action advisable. At the same time this meant cancelling most of the benefits granted to the population on the expenditure and revenue side of the budget. The target for the 2002 budget deficit was reduced from -1.3 percent to 0 percent of GDP in just a few months.

In view of this rapidly accelerated pace of consolidation, the distributive structures were naturally affected as well. The effect of the many individual measures on social groups and income strata can best be gauged when we look at income and consumption taxes and

pensions. Here we find that cuts were greatest, in relative terms, at the medium and lower income levels, but not at the bottom of the income hierarchy. This applies most particularly to above-average pensions, which will suffer a greater loss from wage tax changes in 2001 than they gained by the tax reform of 2000. In assessing measures that affect company revenues we are confronted with complex issues of impact incidence, and we frequently need to consider second-round effects due to the shifting potential.

The consolidation measures taken by the Federal Government in 2000 show signs of a refocus in the government's distribution policy. Nevertheless no ultimate concept has so far emerged, neither with regard to basic tax and pension reforms, nor in family policy, in the treatment of gainfully employed women and housewives, nor in the fiscal equalisation scheme for the federal and provincial governments.

Lehner, G., „Überblick über die Maßnahmen der Steuerreform 2000“, WIFO-Monatsberichte, 1999, 72(7), S. 515-522.

Marterbauer, M., Walterskirchen, E., „Verteilungseffekte des Regierungsprogramms“, Wirtschaft und Gesellschaft, 2000, 26(2), S. 183-197.

Mazal, W. (Leiter der Arbeitsgruppe), Erhöhung der Treffsicherheit des Sozialsystems. Endbericht, Wien, 2000.

Prinz, Ch., Marin, B., Pensionsreformen. Nachhaltiger Sozialumbau am Beispiel Österreichs, Europäisches Zentrum Wien, Frankfurt-New York, 1999.



PETER HUBER  
DANIELA KLETZAN

## BESTIMMUNGSFAKTOREN DER INTEGRATION VON UNTERNEHMEN IN INTERNATIONALE NETZWERKE

Nicht eine „Kooperationsförderung“ als homogenes wirtschaftspolitisches Instrument unterstützt Unternehmenskooperationen in verschiedenen Phasen ihres Entstehens, sondern eine Vielzahl legislativer, institutioneller und finanzieller Einflüsse. Eine rationale Kooperationsförderung müsste vorab klären, welche Kooperationen in welcher Phase ihrer Entstehung gefördert werden. Teure kooperationsfördernde Maßnahmen sollten nur dann in Betracht gezogen werden, wenn die positiven Externalitäten der Kooperation den finanziellen Einsatz rechtfertigen.

Die unterschiedliche Wirksamkeit des Instrumenteneinsatzes in verschiedenen Kooperationsphasen belegen Ergebnisse einer WIFO-Umfrage zu Kooperationen mit den MOEL: Nichtkooperierende Unternehmen benötigen vor allem Informationen, kooperierende Unternehmen bevorzugen hingegen finanzielle Anreize. Die Analyse lässt keine endgültigen Aussagen über die Wirkungen des österreichischen Fördersystems auf Unternehmenskooperationen zu, doch zeigt sie ein Überwiegen der Förderung von Forschungsk Kooperationen und von mittleren Unternehmen, während Kleinunternehmen im Zugang zu Förderungen benachteiligt sein dürften.

- *Theoretische Grundlagen*

Ursachen, Vorteile und Nachteile von Kooperationen – Arten der Kooperation – Management von Netzwerkbeziehungen

- *Formen der Kooperation – Zwei Beispiele*

Kooperationen mit den MOEL – Charakteristika der Partner und Kooperationsmuster – Forschungs- und Entwicklungskooperationen

- *Motive, Probleme und Bestimmungsfaktoren der Kooperation*

Motive und Probleme der Kooperation mit den MOEL und Unternehmensgröße – Bestimmungsfaktoren – Wahl der Kooperationsform – Wahl des Kooperationspartners für Forschungsk Kooperationen

- *Erfolgsfaktoren von Kooperationen*

Erfolglose und erfolgreiche Forschungsk Kooperationen – Probleme, Unternehmenscharakteristika

- *Wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen*

Im Auftrag der Gesellschaft des Bundes für industriepolitische Maßnahmen GmbH • 2000 • 120 Seiten • ATS 360,00 bzw. EUR 26,16

Kostenloser Download:

<http://www.wifo.ac.at/publ/monographien/unternehmensnetzwerke.pdf> (506 KB)