

Österreichs Sozialausgaben im internationalen Vergleich

Im Rahmen seiner jährlichen Berichte zur Lage der Sozialversicherung¹⁾ veröffentlichte das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung bis Anfang der siebziger Jahre Vergleichsdaten über den Anteil der Sozialausgaben am Brutto-Nationalprodukt in Österreich und einigen westeuropäischen Ländern. Für Österreich wurden zu den Sozialausgaben die gesamten Aufwendungen der Sozialversicherung sowie die wichtigsten Transferleistungen der Gebietskörperschaften an private Haushalte (Pensionen, Familienbeihilfen u.a.) gerechnet. Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften und das Nordische Statistische Sekretariat veröffentlichten ihrerseits synoptische Darstellungen der Sozialausgaben in ihren Mitgliedsländern, die einigermaßen plausible Vergleichswerte mit den Berechnungen für Österreich ergaben²⁾. Seit 1972 wurden jedoch die Statistiken der EG mehrfach umgestellt und die Definitionen der Sozialausgaben beträchtlich erweitert, so daß entsprechende Daten für Österreich nicht mehr rasch verfügbar waren. Die vorliegende Arbeit hat zum Ziel, einen solchen Vergleich für die siebziger Jahre nachzuvollziehen und die Ergebnisse zu interpretieren.

Ein internationaler Vergleich kann nur auf der Basis gemeinsamer Definitionen und Einteilungskriterien sinnvoll sein. Für die vorliegende Arbeit wurde das System der Sozialkonten der EG³⁾ als Bezugsbasis gewählt, wofür mehrere Gründe maßgebend waren: Erstens sind die Sozialausgaben der neun EG-Mitgliedsstaaten in dieser Gliederung seit 1970 verfügbar und (mit gewissen Vorbehalten) miteinander vergleichbar. Es lag somit nahe, diese "Vorleistung" zu nützen und die entsprechenden Daten für Österreich auf diese Standarddefinitionen abzustimmen. Zweitens ist die Definition von "Sozialausgaben" der EG-Statistiken sehr weit gefaßt, sowohl hinsichtlich des Katalogs "sozialer Risiken" als auch der Art der Schutzsysteme und der von ihnen erfaßten Personenkreise. Während sich manche andere internationale Vergleiche auf einzelne Aspekte und Programme des Sozialschutzes konzentrieren, dienen die EG-Sozialkonten einer möglichst vollständigen Erfassung der Sozialausgaben. Ferner orientiert sich ihre institutio-

nelle und funktionelle Gliederung an den Kriterien der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, wodurch sie für eine große Zahl ökonomischer Fragestellungen von Bedeutung ist. Schließlich umfaßt die EG im wesentlichen jene Länder, die, im Hinblick auf die generelle sozio-ökonomische Entwicklung und die Organisation der Sozialen Sicherheit im besonderen, am ehesten mit Österreich vergleichbar sind.

Die Übernahme des Sozialkontenrahmens der EG für Österreich ermöglicht — neben dem internationalen Vergleich — erstmals auch eine umfassende, über mehrere Jahre konsistente und nach volkswirtschaftlichen Kriterien gegliederte Darstellung der heimischen öffentlichen Ausgaben für Soziale Sicherheit.

Sind Sozialausgaben international vergleichbar?

Zu den Kennzahlen einer Volkswirtschaft, die häufig für internationale Vergleiche herangezogen werden, zählt auch das Volumen öffentlicher Sozialausgaben. Indikatoren wie Sozialquoten (Anteil der Sozialausgaben am Brutto-Inlandsprodukt) oder Sozialausgaben pro Kopf der Bevölkerung werden als Gradmesser des Wohlstandsniveaus, der sozialen Umverteilung und von ähnlichem aufgefaßt. Ein solcher statistischer Vergleich wirft allerdings vielfältige Probleme auf, die bei der Interpretation der Ergebnisse berücksichtigt werden müssen:

- a) Unterschiedliche Qualität der statistischen Dokumentation. Diese Schwierigkeit tritt bei allen internationalen statistischen Vergleichen auf. So gibt es prima vista für die Bundesrepublik Deutschland und Österreich bessere Sozialstatistiken als etwa für die skandinavischen Staaten. Der Grund für solche Diskrepanzen liegt nicht ausschließlich bei den statistischen Ämtern, sondern auch in der jeweiligen Organisation des Sozialsystems (z. B. institutionelle Zersplitterung). Durch die Heranziehung der EG-Statistiken konnten solche Probleme weitgehend vermieden werden.
- b) Unterschiedliche Organisation des Sozialwesens. Die länderweise verschiedene rechtliche und organisatorische Gestaltung des Sozialschutzes kann es mit sich bringen, daß in einem Fall eine bestimmte Leistung unter den Standardbegriff "Sozialausgabe" fällt, in einem anderen jedoch nicht. So ist etwa die Einkommenssicherung bei Krankheit fallweise versicherungs-

¹⁾ Die österreichische Sozialversicherung im Jahre ..., Monatsberichte 5 bzw. 4 des jeweils folgenden Jahres.

²⁾ Bericht über die Entwicklung der sozialen Lage in der Gemeinschaft, EG-Kommission, Brüssel-Luxemburg (jährlich). — Social Security in the Nordic Countries; Statistical Reports of the Nordic Countries Nr. 34, Bergen 1978 (und frühere Ausgaben).

³⁾ Sozialkonten, Konten des sozialen Schutzes in der EG, 1970 bis 1975, Statistisches Amt der EG Luxemburg 1977 (und frühere Ausgaben).

rechtlich (über einen eigenen Fonds oder Versicherungsträger, der die Einkommensfortzahlung trägt) geregelt, fallweise jedoch arbeitsrechtlich (die Einkommensfortzahlung wird vom Arbeitgeber geleistet und getragen). Nach den internationalen Definitionen ist diese Leistung nur im ersten Fall eine "Sozialausgabe", nicht jedoch im zweiten. In Österreich gibt es solche unterschiedliche Regelungen für die Entgeltfortzahlung bei Arbeitern und Angestellten. Die Gehaltsfortzahlung für Angestellte wird vom Unternehmen getragen und stellt betriebliche Lohnnebenkosten dar, nicht jedoch "Sozialausgaben". Ganz allgemein sind Leistungen und Hilfen innerhalb der Familie oder Nachbarschaft nicht unter "Sozialausgaben" zu subsumieren, so daß ein Land, in dem der soziale Schutz zum großen Teil auf solchen Leistungen beruht, niedrigere "Sozialausgaben" aufweisen wird als ein anderes, in dem soziale Leistungen im wesentlichen institutionalisiert sind.

- c) Unterschiedliche sozio-ökonomische Strukturen. Länderweise Unterschiede in der Bevölkerungs-, Sozial- und Wirtschaftsstruktur bedingen häufig ein unterschiedliches Ausmaß von Sozialleistungen. So wird ein Land mit stark überalterter Bevölkerungsstruktur ceteris paribus höhere Pensionsaufwendungen tätigen als eines mit geringer demographischer Altersbelastung. Unfall- und Krankheitshäufigkeiten variieren vielfach nach Wirtschaftszweigen und Betriebsgrößen, so daß der Umfang der Sozialausgaben auch durch die Wirtschaftsstruktur beeinflusst wird. Daneben spielen zahlreiche andere Faktoren, wie Lebensgewohnheiten, Urbanisierungsgrad u. a., eine Rolle. Präventive Maßnahmen des Gesundheitsschutzes haben nicht in allen Staaten die gleiche Bedeutung. Sie verursachen jedoch häufig geringere Kosten als kurative Behandlungen; zudem sind sie nur selten als "Sozialausgaben" erfaßt. Aus allen diesen Gründen bedeutet eine höhere statistische Sozialquote nicht unbedingt ein höheres Maß an sozialer Sicherheit im materiellen Sinn.
- d) Unterschiedlicher Ausbau des Sozialsystems. Die nach Ausschaltung der Faktoren a) bis c) verbleibenden Unterschiede in den Sozialquoten können als Qualitätsunterschiede im Niveau der sozialen Vorsorge aufgefaßt werden. Sie können einerseits in den Voraussetzungen zum Bezug von Sozialleistungen bestehen ("eligibility"), andererseits in der Höhe dieser Leistungen.

Der internationale Vergleich in dieser Arbeit bezieht sich ausschließlich auf makroökonomische Größen, wie Gesamtausgaben, Leistungsvolumen, Transferströme u. a., und zeigt die relative Bedeutung der So-

zialausgaben im Rahmen des gesamten Wirtschaftskreislaufs. Ein solcher Ansatz gibt jedoch keine Auskunft über das effektive Ausmaß des sozialen Schutzes bei einzelnen Risikofällen. Wird z. B. ein Arbeiter in Italien bei Arbeitslosigkeit besser versorgt als in Großbritannien? Um solche Fragen näher zu untersuchen, wären detaillierte Vergleiche über das Niveau von Leistungen (absolut und bezogen auf das Einkommen), die Bezugsdauer und die entsprechenden Voraussetzungen für den Leistungsbezug nach Risikofällen erforderlich. Ein solcher "mikroökonomischer" Ansatz könnte auch — zum Unterschied vom makroökonomischen — die oben erwähnten Strukturunterschiede weitgehend ausschalten. Erst die Ergänzung der makroökonomischen Analyse durch solche Leistungsvergleiche würde eine umfassende Beurteilung der Leistungsfähigkeit verschiedener Sozialsysteme ermöglichen.

Erfassung der österreichischen Sozialausgaben in der Gliederung der EG-Sozialkonten

Der Sozialkontenrahmen der EG hat zum Ziel, die öffentlichen Transferströme für Zwecke der Sozialen Sicherheit möglichst vollständig zu erfassen und nach institutionellen, funktionellen und ökonomischen Gesichtspunkten zu gliedern. Unter "Sozialausgabe" wird hierbei verstanden:

"Jede zur Deckung der Lasten von privaten Haushalten bestimmte Ausgabe, die aus dem Eintreten oder Vorhandensein bestimmter Risiken oder Bedürfnisse entsteht, soweit diese Ausgabe durch Intervention eines "Dritten" erfolgt, d. h. einer anderen Einheit als der privaten Haushalte selbst — Verwaltung oder Unternehmen (öffentlich oder privat) — und soweit nicht zugleich eine gleichwertige Gegenleistung des Begünstigten vorliegt".

Die sozialen Risiken und Bedürfnisse sind

- Krankheit,
- Alter, Tod, Hinterbliebene,
- Invalidität,
- Körperliche und geistige Gebrechen,
- Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten,
- Arbeitslosigkeit,
- Familienlasten,
- Politische Ereignisse und Naturkatastrophen

Die Sozialausgaben umfassen grundsätzlich laufende Ausgaben und Vermögensausgaben. Letztere werden jedoch zur Zeit in den Sozialkonten nicht erfaßt. Die laufenden Ausgaben gliedern sich ökonomisch in

- a) Sozialleistungen, die Transferzahlungen der öffentlichen Verwaltung bzw. sonstigen autonomen

periodische Barleistungen, Erstattungen in bar oder direkte Sachleistungen gewährt⁴).

- b) Nebenausgaben im Zusammenhang mit der Leistungsgewährung, die in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung unter "öffentlicher Konsum" zu subsumieren sind. Zu ihnen zählen vor allem Verwaltungskosten (Personal- und Sachaufwand) sowie sonstige laufende Ausgaben

Nach rechtlich-institutionellen Gesichtspunkten unterscheiden die Sozialkonten vier "Systemtypen" (gesetzliche Systeme; freiwillige Arbeitgeberleistungen; Leistungen zugunsten von Opfern politischer Ereignisse und Naturkatastrophen; sonstige soziale Hilfen und Dienste). Schließlich sind die Sozialausgaben nach Risikotypen gegliedert

Für Österreich wurde eine analoge Gliederung der Sozialausgaben vorgenommen⁴). Träger öffentlicher Sozialausgaben sind in erster Linie die Sozialversicherung, daneben die Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden) sowie sonstige öffentlich-rechtliche Körperschaften (Kammern, Hochschülerschaft u a.). Die Ausgaben der Sozialversicherung sind in ihrer Gesamtheit "Sozialausgaben" im Sinne der EG-Definition. Zu den Sozialausgaben des Bundes waren neben jenen der Budgetkapitel 15 und 16 (Soziales bzw. Sozialversicherung) noch die Ausgaben des Familienlastenausgleichsfonds und der Pensionsaufwand der Hoheitsverwaltung sowie der Bundesbetriebe hinzuzurechnen. Die Sozialausgaben der Länder und Gemeinden umfassen neben Pensionsaufwendungen die Ausgaben in der Voranschlagsgruppe 4 (Fürsorgewesen und Jugendhilfe). Von den Ausgaben der übrigen Institutionen wurden jene für Pensionen, Beihilfen und Unterstützungen zum Sozialaufwand gezählt

Ökonomisch wurden die Sozialausgaben nach Leistungen an private Haushalte und private Institutionen (Sozialleistungen) sowie nach Ausgaben für Güter und Dienste (z.B. Verwaltungskosten) gegliedert. Daneben treten jedoch auch Transferzahlungen zwischen den einzelnen Ausgabenträgern auf (Finanzierungsströme). Um Doppelzahlungen zu vermeiden, mußten diese inter-institutionellen Transfers ausgeschaltet werden, so daß bei jedem Ausgabenträger nur jene Zahlungen als Sozialausgaben (netto) verbucht wurden, die den öffentlichen Sektor verlassen (Leistungskonzept). Der quantitativ bedeutendste Finanzierungstransfer ist der Beitrag des Bundes zur Sozialversicherung (etwa 27,5 Mrd. S im Jahre 1977). Daneben gibt es noch eine Vielfalt sonstiger Transfer-

zahlungen, sei es zwischen den Sozialversicherungsträgern (z.B. für Krankenversicherung der Pensionisten), sei es zwischen Gebietskörperschaften (z.B. Kostenersätze für Sozialhilfeleistungen). Ein nicht unbeträchtlicher Teil der Datenaufbereitung für Österreich bestand in der Feststellung dieser Zahlungsströme.

Eine gewisse Sonderstellung innerhalb des Sozialsystems nehmen die freiwilligen Arbeitgeberleistungen ein (Systeme vom Typ B in den EG-Sozialkonten), da sie den öffentlichen Sektor nicht berühren. Aus diesem Grund sind sie auch statistisch viel schlechter erfaßt als die öffentlichen Sozialausgaben. Für Österreich lagen einigermaßen zuverlässige Daten nur für die Industrie vor⁵). Mit ihrer Hilfe wurden entsprechende Werte für die übrigen Wirtschaftsbereiche (als Prozentsatz der Lohnsumme) geschätzt.

Durch die Übernahme der internationalen Standarddefinitionen gibt es nun ein umfassendes Datensystem über Österreichs Sozialausgaben in ökonomischer, funktioneller und institutioneller Gliederung.

Entwicklung und Struktur der österreichischen Sozialausgaben

Nach der neuen Berechnung betragen 1977 die öffentlichen Ausgaben für Soziale Sicherheit in Österreich 194,1 Mrd. S und entsprachen damit 24,5% des Brutto-Inlandsprodukts. Im Zeitraum 1970 bis 1977 sind die Sozialausgaben stärker gewachsen (+ 13,6% jährlich nominell) als das Brutto-Inlandsprodukt (+ 11,3%), so daß sich die Sozialquote von 21,2% auf 24,5% erhöhte. Bis zum Jahr 1974 stiegen die Sozialausgaben noch etwa im Ausmaß des gesamtwirtschaftlichen Wachstums: 1972 erreichte die Sozialquote mit 21,0% den niedrigsten Wert der siebziger Jahre. Im Rezessionsjahr 1975 hat sich jedoch der Anteil entscheidend verschoben. Die Sozialausgaben schnellten innerhalb eines Jahres nominell um knapp 20% in die Höhe, während das Brutto-Inlandsprodukt nur um 7% zunahm; dementsprechend stieg die Sozialquote um 2,5 Prozentpunkte auf 24%. Diese "Explosion" der gesamtwirtschaftlichen Belastung durch Sozialausgaben wurde durch ein Zusammenwirken mehrerer Faktoren bewirkt. Auf der einen Seite wurde Österreich von der schwersten weltwirtschaftlichen Rezession der Nachkriegszeit betroffen, die nominelle Wachstumsrate halbierte sich 1975 gegenüber dem Vorjahr und real schrumpfte das Brutto-Nationalprodukt. Auf der anderen Seite werden Ausgaben für soziale Zwecke im wesentlichen durch langfristige Strukturfaktoren bestimmt und weniger durch kon-

⁴) Die EG-Sozialkonten umfassen sowohl die Sozialausgaben (Leistungsseite) als auch die entsprechenden Einnahmen zu ihrer Finanzierung. Gegenstand dieser Studie ist jedoch ausschließlich die Erfassung der Ausgaben

⁵) Die Arbeitskosten in der Industrie Österreichs, Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft (Hrsg.), in dreijährigen Intervallen zuletzt für 1975 erschienen

junkturelle Schwankungen. Einige weisen sogar anti-zyklische Bewegungen auf, wie etwa die Unterstützungen bei Arbeitslosigkeit oder der Aufwand für vorzeitige Alterspensionen. Es entspricht ja dem Zweck der Sozialausgaben, individuelle Einkommensausfälle (teilweise) zu ersetzen und — konjunkturpolitisch gesehen — die Nachfrage zu stabilisieren. Hinzu kamen im Fall Österreichs zusätzliche Ausgabensteigerungen: 1975 erreichte die demographische Altersbelastung in der Pensionsversicherung ihren Höhepunkt in der Nachkriegsperiode; auf 1.000 Personen im Erwerbsalter kamen 316 Personen im Pensionsalter. Im gleichen Jahr sowie im Vorjahr waren zusätzliche, über die normale Pensionsanpassung hinausgehende Pensionserhöhungen in Kraft getreten, welche die Gebarung der Versicherungsträger belasteten. Darüber hinaus bewirkte die zeitliche Verzögerung der Pensionsanpassung, daß sich die hohen Inflationsraten der Vorjahre erst 1975 und in den folgenden Jahren in den Ausgaben auswirkten. So erhöhte sich die Sozialquote nicht nur 1975 sprunghaft, sondern stieg auch in den beiden Jahren danach; zwar wuchsen die Sozialausgaben nicht mehr so rasch, jedoch immer noch stärker als das Nationalprodukt.

Die bisherigen Berechnungen der Sozialausgaben durch das Institut umfaßten nur die Ausgaben der Sozialversicherung sowie einige wichtige Ausgabenpositionen aus dem Budget des Bundes⁶⁾. Ein Vergleich der neuen mit der alten Rechnung für die Jahre 1970 bis 1977 zeigt, daß infolge des erweiterten Erhebungsumfanges die Werte der neuen Reihe regelmäßig um fast genau ein Viertel höher sind. Für 1977 beispielsweise wies die alte Rechnung Sozialausgaben von 156 Mrd. S (vorläufiger Wert) aus, nach der neuen Rechnung waren es 194,1 Mrd. S. Die österreichische Sozialquote wurde durch die Übernahme der internationalen Definitionen gegenüber der alten Rechnung um 4 bis 5 Prozentpunkte angehoben. Im Zeitvergleich verlaufen jedoch die beiden Reihen weitgehend parallel, so daß auch die frühere Berechnung mit geringerem Erhebungsumfang die Tendenz der Sozialausgaben gut wiedergab. Der sprunghafte Anstieg der Sozialquote im Jahr 1975 geht aus beiden Reihen hervor, wenngleich auf jeweils verschiedenem Niveau. Diese parallele Tendenz erlaubte es, die beiden Reihen miteinander zu verketten, um einen Überblick über die langfristige Entwicklung der Sozialquote zu bekommen. Übersicht 1 zeigt Österreichs Sozialausgaben und ihren Anteil am Brutto-Inlandsprodukt von 1955 bis 1977, wobei die Jahreswerte für 1969 und früher eine Fortschreibung der Neuberechnung ab 1970 darstellen

Innerhalb des Zeitraumes von 22 Jahren sind die laufenden Sozialausgaben auf mehr als das Elffache ge-

⁶⁾ Siehe G Busch: Die österreichische Sozialversicherung im Jahre 1978 Monatsberichte 5/1979

Die Sozialquote Österreichs

	Sozialausgaben ¹⁾	Brutto-Inlandsprodukt ²⁾	Sozialquote
	nominell in Mill. S		in %
1955	17 106	106 905	16,0
1956	19 879	118 912	16,7
1957	22 796	131 641	17,3
1958	24 450	137 101	17,8
1959	26 219	145 984	18,0
1960	28 006	162 872	17,2
1961	32 033	180 339	17,8
1962	36 706	191 990	19,1
1963	40 407	206 835	19,5
1964	44 402	226 606	19,6
1965	48 860	246 325	19,8
1966	54 069	268 265	20,2
1967	60 686	285 440	21,3
1968	67 026	306 711	21,9
1969	73 861	334 896	22,0
1970	79 540	375 729	21,2
1971	89 669	418 800	21,4
1972	100 231	476 162	21,0
1973	113 032	535 666	21,1
1974	131 887	613 046	21,5
1975	157 382	656 261	24,0
1976	177 232	727 638	24,4
1977	194 059	792 535	24,5

Q: Eigene Berechnungen — ¹⁾ Neue Berechnung ab 1970; für frühere Jahre mit älterer Rechnung verketten — ²⁾ Zu Marktpreisen (bis 1964 mit BNP verketten)

stiegen, was einer jährlichen durchschnittlichen Wachstumsrate von 11,7% entspricht. Demgegenüber wuchs das Brutto-Inlandsprodukt im Durchschnitt um 9,5% pro Jahr. Die Sozialausgaben wuchsen somit um knapp ein Viertel rascher als die gesamte Wirtschaft. Ihr Anteil am Brutto-Inlandsprodukt stieg von knapp einem Sechstel auf ein Viertel. Nur in drei von 22 Jahren (1960, 1970, 1972) sank die Sozialquote unter den Vorjahrswert.

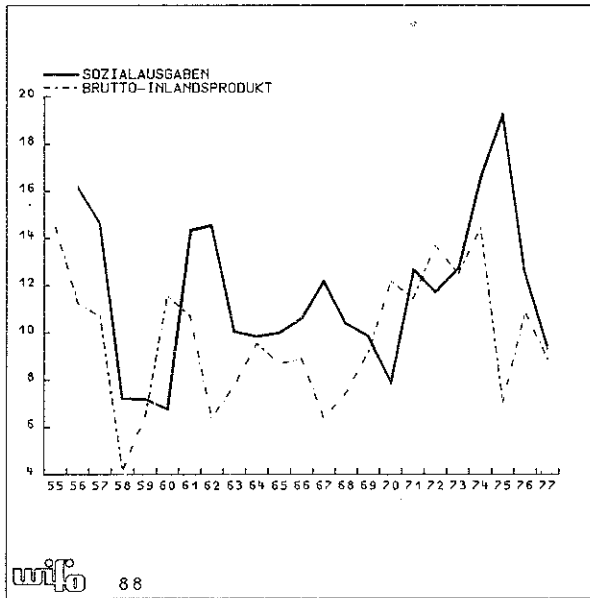
Gliedert man den Zeitraum von 1955 bis 1977 in Fünfjahresperioden — bzw die siebziger Jahre in die Zeit vor der Rezession und danach —, so schwankte die Elastizität der Sozialausgaben in bezug auf das Brutto-Inlandsprodukt, war jedoch in jeder Periode größer als Eins. Am ehesten expandierten die Sozialausgaben in den Jahren 1971 bis 1974 im gleichen Maß wie das Wirtschaftswachstum — die Wachs-

Wachstumselastizität der Sozialausgaben
(Nominell)

	Sozialausgaben	Brutto-Inlandsprodukt	Elastizität der Sozialausgaben in bezug auf das BIP
	Durchschnittliche jährliche Veränderung in %		
1956/1960	+ 10,4	+ 8,8	1,182
1961/1965	+ 11,8	+ 8,6	1,372
1966/1970	+ 10,2	+ 8,8	1,159
1971/1974	+ 13,5	+ 13,0	1,038
1975/1977	+ 13,7	+ 8,9	1,539

Q: Eigene Berechnungen

Abbildung 1
Wachstum der Sozialausgaben und des Brutto-Inlandsprodukts in Österreich
 (Nominell, in Prozent)



tumselastizität lag nur knapp über Eins. In den folgenden drei Jahren stiegen sie dagegen durchschnittlich um die Hälfte schneller als das Brutto-Inlandsprodukt, vor allem infolge der schweren Rezession und ihrer Nachwirkungen.

Die jährlichen Wachstumsraten von Brutto-Inlandsprodukt und Sozialausgaben spiegeln einen gewissen time-lag der Sozialausgaben wider, wie er in manchen Ausgabenpositionen auch institutionell verankert ist (z.B. Pensionsanpassung). Hiedurch wirken Sozialausgaben potentiell stabilisierend auf den Konjunkturverlauf. Insbesondere für die sechziger Jahre läßt sich eine solche Stabilisierungswirkung feststellen. In den frühen siebziger Jahren schwächte sich dieser Effekt ab, vor allem als im Boomjahr 1974 außerordentliche Pensionserhöhungen das Ausgabenwachstum verstärkten. Erst im Rezessionsjahr 1975 entwickelten sich die Sozialausgaben wieder "antizyklisch". Übersicht 3 zeigt die Struktur des Sozialaufwands nach Trägern. Danach entfällt mehr als die Hälfte des Ausgabenvolumens auf die Sozialversicherung, etwa

Übersicht 3

Österreichs Sozialausgaben nach Ausgabenträgern

	1970	1977
	Prozentanteile	
Sozialversicherungsträger	53,7	57,5
Bund	27,8	24,5
Länder u. Gemeinden	8,9	9,0
Sonstige	9,6	9,0
Insgesamt	100,0	100,0

Q: Eigene Berechnungen

ein Viertel auf den Bund und jeweils knapp ein Zehntel auf die übrigen Gebietskörperschaften bzw. sonstige Träger (z.B. Kammern). Seit Beginn der siebziger Jahre hat sich der Ausgabenanteil der Sozialversicherung noch etwas erhöht, während jener des Bundes zurückging⁷⁾.

Die beiden wichtigsten Ausgabengruppen, die Pensions- und die Krankenversicherung, expandierten in den siebziger Jahren geringfügig rascher als die gesamten Sozialausgaben. Am stärksten stiegen die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung — infolge der jüngsten Rezession — und die Ausgaben für die Familien. Deutlich unter dem Gesamtdurchschnitt wuchs der Pensionsaufwand des Bundes, im wesentlichen jedoch nur auf Grund einer Änderung in der statistischen Zuordnung: Die Pensionen der Landeslehrer wurden bis 1972 direkt vom Bund gezahlt, seither jedoch von den Ländern (an die der Bund Kostenersätze leistet).

Übersicht 4

Entwicklung wichtiger Ausgabenpositionen 1970/1977

	1970 Mill S	1977 Mill S	Durchschnittliche jährliche Wachstumsrate 1970/1977
Arbeitslosenversicherung	1 497	4 020	+ 15,2
Familienlastenausgleich	7 118	18 090	+ 14,3
Pensionen des Bundes	9 877	18 413	+ 9,3
Krankenversicherung	11 881	29 613	+ 13,9
Unfallversicherung	1 866	4 547	+ 13,6
Pensionsversicherung	28 813	71 636	+ 13,9
Bundesbeitrag zur Sozialversicherung	10 917	27 544	+ 14,1
Sozialausgaben insgesamt ohne Transfers	79 540	194 059	+ 13,6

Q: Eigene Berechnungen

Sozialausgaben in den EG-Ländern und in Österreich

Die Neuberechnung der österreichischen Sozialausgaben nach den Definitionen der EG-Sozialkonten erlaubt es, ihre Bedeutung im internationalen Vergleich an Hand einiger globaler Kennzahlen zu ermitteln⁸⁾.

1970 betrug die öffentlichen Ausgaben für Soziale Sicherheit 21,2% des österreichischen Brutto-Inlandsprodukts. Im Vergleich mit den Mitgliedsstaaten der heutigen EG wies Österreich damit die zweithöchste Sozialquote (knapp hinter der BRD) auf. Fünf

⁷⁾ Hierbei ist zu berücksichtigen, daß die Ausgaben jeweils netto — i.e. ohne Transfers an andere Ausgabenträger — erfaßt wurden, also etwa die Bundesbeiträge zur Sozialversicherung nicht in den Bundesausgaben, sondern implizit in jenen der Sozialversicherung enthalten sind.

⁸⁾ Die entsprechenden Vergleichswerte der EG-Länder wurden ausschließlich aus den EG-Statistiken herangezogen; die interne Konsistenz dieser Statistiken konnte hierbei nicht näher überprüft werden.

Jahre später verzeichneten die Niederlande mit 28,3% die höchste Sozialquote, es folgten die BRD, Dänemark und Belgien. Österreich war mit 24% auf den fünften Rang zurückgefallen. Die genannten fünf Länder bildeten in den frühen siebziger Jahren eine Spitzengruppe; Frankreich, Italien und Luxemburg lagen auf dem Durchschnittsniveau bzw. etwas darunter, Großbritannien und Irland hatten regelmäßig die niedrigsten Sozialquoten. Innerhalb von fünf Jahren stiegen die Sozialquoten in allen zehn Vergleichsländern deutlich — im gewogenen Durchschnitt von 19,3% auf 24,3%. Wie in Österreich war auch in den meisten übrigen Ländern infolge der internationalen Rezession die Steigerung von 1974 auf 1975 am höchsten (durchschnittlich um 2,2 Prozentpunkte). In der internationalen Rangfolge rückten seit 1970 vor allem die Niederlande und Belgien vor, während neben Österreich auch Frankreich um mehrere Ränge zurückfiel.

Übersicht 6 zeigt die hohe Elastizität der Sozialausgaben in bezug auf das Wirtschaftswachstum. In sechs von zehn Vergleichsländern stiegen sie um die Hälfte rascher als das Brutto-Inlandsprodukt. Ihr durchschnittliches nominelles Wachstum war in Österreich

Entwicklung der Sozialquoten¹⁾ in den EG-Ländern und in Österreich

	1970 ²⁾	1971	1972	1973	1974	1975 ²⁾
BRD	21,4 (1)	21,9	22,7	23,2	24,7	27,9 (2)
Frankreich	18,9 (5)	19,1	19,2	19,6	20,0	22,7 (8)
Italien	18,8 (6)	20,2	21,7	21,0	22,6	23,7 (7)
Niederlande	20,7 (3)	22,0	23,1	23,7	25,6	28,3 (1)
Belgien	18,5 (7)	18,9	19,9	20,5	21,6	24,4 (4)
Luxemburg	16,6 (8)	18,4	18,8	17,5	17,0	23,9 (6)
Großbritannien	16,4 (9)	16,8	17,4	17,3	18,1	19,2 (10)
Irland	13,2 (10)	13,6	13,5	15,9	17,8	20,4 (9)
Dänemark	19,9 (4)	21,2	21,5	22,3	25,0	27,6 (3)
Österreich	21,2 (2)	21,4	21,0	21,1	21,5	24,0 (5)
Durchschnitt ³⁾	19,3	19,9	20,6	20,9	22,1	24,3

Q: EG-Sozialkonten und eigene Berechnungen — ¹⁾ Sozialausgaben in Prozent des BIP. — ²⁾ Die Zahlen in Klammern geben jeweils den Rang im internationalen Vergleich an. — ³⁾ Mit den BIP der neun Länder (ohne Luxemburg) gewichteter internationaler Durchschnitt

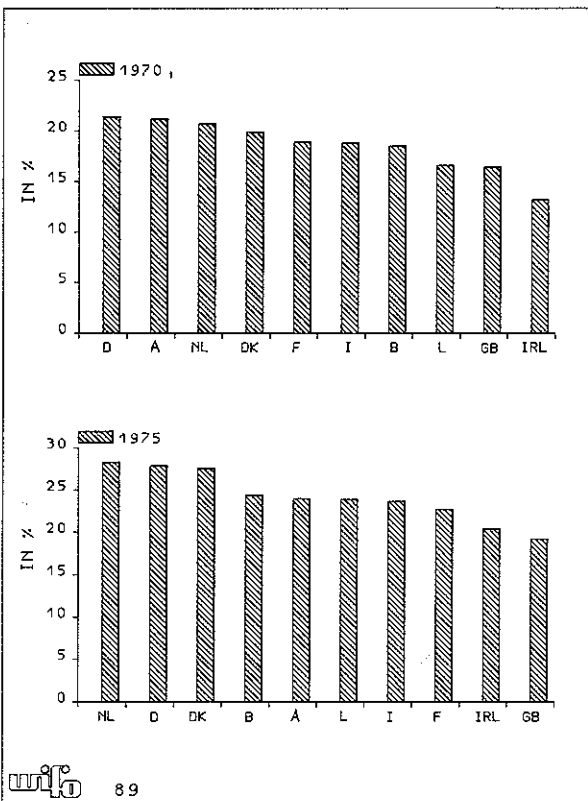
und der BRD (jeweils +14,6% pro Jahr) geringer als in den übrigen Ländern. Berücksichtigt man das unterschiedliche Inflationsstempo, so wuchsen die Sozialausgaben nur in Großbritannien langsamer als in Österreich (jährlich +6,5% real).

Pro Kopf der Bevölkerung wurden 1975 in Österreich 20.929 S für soziale Zwecke ausgegeben; mit diesem Niveau stand Österreich — wie schon 1970 — an siebenter Stelle von zehn Vergleichsländern. Auf Schillingbasis (mittels Verbrauchergeldparitäten berechnet) verzeichneten 1975 die BRD (29.824 S) und die Niederlande (29.067 S) die höchsten Sozialausgaben pro Kopf, es folgten Dänemark (27.394 S), Luxemburg (27.003 S) und Belgien (24.058 S). Weniger als in Österreich wurde in Italien (16.129 S), Großbritannien (15.638 S) und Irland (10.706 S) ausgegeben.

Wie bereits erwähnt, müssen diese globalen internationalen Vergleichszahlen mit Vorsicht interpretiert werden. Da es sich hier um einen makroökonomischen Vergleich von Ausgabenströmen handelt, las-

Abbildung 2

Anteil der Sozialausgaben am Brutto-Inlandsprodukt



NL = Niederlande — D = Bundesrepublik Deutschland — DK = Dänemark — B = Belgien — A = Österreich — L = Luxemburg — I = Italien — F = Frankreich — Irl = Irland — GB = Großbritannien

Übersicht 6

Anstieg der Sozialausgaben 1970/1975

	Durchschnittliches jährliches Wachstum der Sozialausgaben		Elastizität der Sozialausgaben in bezug auf das BIP
	real	nominell in %	
BRD	7,5	14,6	1,678
Frankreich	7,9	17,1	1,315
Italien	6,8	19,5	1,373
Niederlande	9,7	19,6	1,581
Belgien	9,3	18,6	1,525
Luxemburg	—	17,3	1,922
Großbritannien	6,1	20,1	1,233
Irland	11,8	27,3	1,635
Dänemark	8,9	19,4	1,644
Österreich	6,5	14,6	1,237

Q: EG-Sozialkonten und eigene Berechnungen

Übersicht 7

Sozialausgaben pro Kopf der Gesamtbevölkerung in österreichischen Schilling¹⁾

	1970 ²⁾	1975 ²⁾
BRD	14 731 (2)	29 824 (1)
Frankreich	13 372 (4)	23 624 (6)
Italien	7 483 (9)	16 129 (8)
Niederlande	13 320 (5)	29 067 (2)
Belgien	11 862 (6)	24 058 (5)
Luxemburg	13 794 (3)	27 003 (4)
Großbritannien	9 630 (8)	15 638 (9)
Irland	4 503 (10)	10 706 (10)
Dänemark	15 182 (1)	27 394 (3)
Österreich	10 711 (7)	20 929 (7)

Q: EG-Sozialkonten und eigene Berechnungen — ¹⁾ Mittels Verbrauchergeldparitäten auf Schillingbasis umgerechnet — ²⁾ Die Zahlen in Klammern geben jeweils den Rang im internationalen Niveauvergleich an

sen sich nur sehr beschränkt Schlüsse über das Niveau von Sozialleistungen und seine Entwicklung ziehen. Die Zunahme in einzelnen Ausgabenpositionen bedeutet noch nicht, daß damit Leistungsverbesserungen im gleichen Ausmaß verbunden sind; vielmehr können demographische Effekte oder — wie etwa bei Arbeitslosigkeit — die Verschlechterung der wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen die Ursache sein. In diesem Sinn kann ein Anstieg der Sozialquote durchaus mit einer de facto Abnahme sozialer Sicherheit im materiellen Sinn verbunden sein. Um verlässliche Aussagen über die Qualität des Sozialschutzes

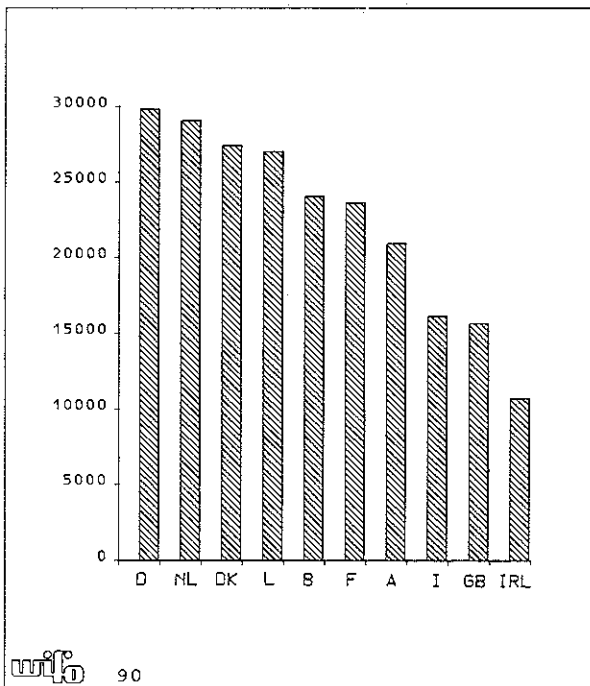
in verschiedenen Ländern zu treffen, wären desaggregierte Untersuchungen der einzelnen Leistungsausgaben und ihrer Determinanten erforderlich. Solche Analysen gehen weit über den Rahmen dieser Untersuchung hinaus, sowohl in ihrer Zielsetzung als auch im nötigen Datenmaterial. Dennoch wurde hier versucht, zwei wichtige Einflußfaktoren der Sozialausgaben explizit zu erfassen: Einerseits den durch die Zunahme der Arbeitslosenzahlen seit 1970 bedingten Mehraufwand, andererseits die demographische Komponente der Pensionsausgaben.

Allein der Umstand, daß sich in der schweren Rezession 1974/75 die Arbeitslosenzahlen in fast allen Ländern vervielfachten, bedingte eine entsprechende Steigerung der Sozialausgaben. Darüber hinaus wurde vielfach das Leistungsniveau verbessert. Durch Trennung dieser beiden Komponenten kann geprüft werden, inwieweit die Sozialausgaben nur auf Grund der höheren Arbeitslosenzahlen (Mengeneffekt) gestiegen sind. Dies ist nicht nur für den Vergleich von hypothetischen und tatsächlichen Sozialausgaben in jedem einzelnen Land interessant, sondern auch hinsichtlich der internationalen Reihung der Sozialquoten, die sich bei Ausschaltung dieses Effekts ergibt. Ähnliches gilt für die demographische Komponente der Pensionsausgaben. Die Pensionen umfassen in den einzelnen Ländern 40% bis 50% aller Sozialleistungen. Ein Teil der steigenden Pensionlasten geht auf die wachsende Zahl der Bevölkerung über 60 Jahre zurück, da in Westeuropa allgemein die Überalterung zunimmt. Die zweite Bereinigung schaltet diesen Effekt aus und berücksichtigt nur die Leistungssteigerung pro Kopf der Altersbevölkerung. Übersicht 8 zeigt die Ergebnisse der beiden Bereinigungsverfahren. Durch beide Korrekturen haben sich die Sozialausgaben jedes Landes vermindert; dies bedeutet, daß in jedem Land in der ersten Hälfte der siebziger Jahre die Zahl der Arbeitslosen wie auch die der über 60jährigen zugenommen und so zum Anstieg der Sozialausgaben beigetragen hat. In Österreich reduziert sich 1975 die effektive Sozialquote unter Berücksichtigung des Arbeitslosigkeitseffekts von 24,0% auf 23,9% und bei zusätzlicher Berücksichtigung des demographischen Effekts auf 23,6%. In einigen anderen Ländern — wie etwa in den Niederlanden — waren diese Effekte stärker, da insbesondere die Arbeitslosigkeit deutlicher zunahm. Reiht man die EG-Länder und Österreich nach den so bereinigten Sozialquoten 1975, dann rückt Österreich gegenüber der ursprünglichen Rangfolge um einen Platz auf Rang 4 vor (hinter der BRD, den Niederlanden und Dänemark).

Das Sinken Österreichs in der internationalen Rangfolge der Sozialquoten wurde zum Teil durch solche "strukturelle" Faktoren bewirkt. Andererseits ist es jedoch wahrscheinlich, daß auch die Entwicklung des Leistungsniveaus dazu beitrug. Es ist hiebei zu be-

Abbildung 3

Sozialausgaben pro Kopf der Bevölkerung 1975 (Schillingbasis)



wifo 90

Anmerkung: Abkürzungen siehe Abbildung 2

Effektive und bereinigte Sozialquoten im internationalen Vergleich 1975

	Effektive Sozialquote ¹⁾	Ausgaben für Arbeitslosigkeit		Bereinigte Sozialquote ¹⁾²⁾	Ausgaben für Pensionen		Bereinigte Sozialquote ¹⁾²⁾³⁾
	%	Mrd d Landeswährung	effektiv	bereinigt ²⁾	Mrd d Landeswährung	effektiv	bereinigt ²⁾
BRD	27,9 (2)	10,07	1,37	27,1 (1)	114,93	108,23	26,5 (1)
Frankreich	22,7 (7)	8,25	2,58	22,3 (7)	126,42	121,14	22,0 (7)
Italien	23,7 (6)	686	637	23,7 (5)	8,468	7,307	22,6 (6)
Niederlande	28,3 (1)	3,37	0,80	27,1 (2)	20,52	18,80	26,3 (2)
Belgien	24,4 (4)	36,4	14,6	23,4 (6)	197,4	192,8	23,2 (5)
Großbritannien	19,2 (9)	1,154	0,748	18,8 (9)	9,036	8,546	18,4 (9)
Irland	20,4 (8)	0,0492	0,0271	19,8 (8)	0,2224	0,2150	19,6 (8)
Dänemark	27,6 (3)	5,194	1,046	25,6 (3)	17,994	16,354	24,8 (3)
Österreich ⁴⁾	24,0 (5)	2,428	1,975	23,9 (4)	67,972	66,162	23,6 (4)

Q: EG-Sozialkonten und eigene Berechnungen — ¹⁾ In Klammern jeweils der Rang in der internationalen Reihenfolge — ²⁾ Unter der Annahme konstanter Arbeitslosenzahlen seit 1970 — ³⁾ Unter der Annahme konstanter Bevölkerung über 60 Jahre seit 1970 — ⁴⁾ Die Ausgaben für Arbeitslosigkeit umfassen die Leistungen an Arbeitslosengeld und Notstandshilfe (einschließlich der Krankenversicherungsbeiträge für Leistungsbezieher) sowie die Förderungsausgaben gemäß Arbeitsmarktförderungsgesetz in der laufenden Gebarung

rücksichtigen, daß Österreich bei den Sozialleistungen bereits 1970 ein relativ hohes Niveau erreicht hatte und andere Länder im Lauf der siebziger Jahre "nachzogen". Schließlich wird die Entwicklung der Sozialquote (Sozialausgaben : Brutto-Inlandsprodukt) statistisch auch durch das Tempo des Wirtschaftswachstums beeinflusst; ceteris paribus (d i bei gleicher Wachstumsrate der Sozialausgaben) steigt die Sozialquote stärker, je geringer das Wirtschaftswachstum ist. Das hohe Wachstum Österreichs in den siebziger Jahren wirkte sich somit auf den Anstieg der Sozialquote potentiell dämpfend aus. Internationale Niveauvergleiche von Sozialleistungen in bestimmten Risikofällen werden durch den hohen Aggregationsgrad des Datenmaterials erschwert; zudem sind sie infolge der eingangs erwähnten Vorbehalte schwierig zu interpretieren. In zwei Fällen wurde dennoch ein solcher Vergleich gemacht: Für alle Länder wurden auf Schillingbasis die Durchschnittsleistung bei Arbeitslosigkeit und die Pensionsleistungen pro Kopf der Bevölkerung im Alter von 60 Jahren und

mehr berechnet⁹⁾. In Österreich wurden 1975 je Arbeitslosen 43.800 S ausgegeben (an Arbeitslosengeld, Notstandshilfe bzw. Förderungsmaßnahmen gemäß Arbeitsmarktförderungsgesetz); die höchsten Aufwendungen wurden für die Niederlande errechnet (117.700 S), ihnen folgen Dänemark, Belgien, die BRD und Großbritannien. Seit 1970 ist Österreich vom 7. auf den 6. Rang aufgerückt. Bei den Pensionen pro Kopf der Altersbevölkerung ist Österreich im gleichen Zeitraum vom 5 auf den 6 Rang zurückgefallen. Das absolute Niveau der errechneten Durchschnittspension ist hierbei wenig aussagekräftig, da es sich auf die gesamte Altersbevölkerung bezieht und nicht auf

⁹⁾ Die Umrechnung auf Schillingbasis erfolgte mittels Verbrauchergeldparitäten. Sie hat gegenüber einer Umrechnung mittels Wechselkursen den Vorteil, daß sie Unterschiede in den Preisniveaus der Vergleichsländer berücksichtigt. Die Verbrauchergeldparitäten basieren auf einem Warenkorb des gesamten privaten Konsums, sie berücksichtigen daher nicht etwaige spezifische Konsumstrukturen von Sozialleistungsempfängern (Arbeitslosen, Pensionisten)

Sozialleistungen pro Kopf für Arbeitslose und Pensionisten in österreichischen Schilling¹⁾²⁾

	Leistungen bei Arbeitslosigkeit je Arbeitslosen		Alters- und Hinterbliebenenleistungen pro Kopf der Bevölkerung von 60 und mehr Jahren	
	1970	1975	1970	1975
BRD	28 380 (5)	59 426 (4)	33 461 (2)	59 379 (2)
Frankreich	25 529 (6)	37 446 (7)	28 237 (4)	50 396 (3)
Italien	6 869 (9)	35 443 (8)	15 065 (8)	29 305 (8)
Niederlande	118 005 (1)	117 673 (1)	35 993 (1)	67 734 (1)
Belgien	64 975 (3)	88 288 (3)	21 984 (7)	45 249 (5)
Großbritannien	36 762 (4)	52 557 (5)	23 148 (6)	34 732 (7)
Irland	17 523 (8)	30 478 (9)	10 136 (9)	21 599 (9)
Dänemark	89 892 (2)	104 106 (2)	30 919 (3)	46 975 (4)
Österreich ³⁾	24 133 (7)	43 776 (6)	23 481 (5)	44 138 (6)

Q: EG-Sozialkonten und eigene Berechnungen — ¹⁾ Mittels Verbrauchergeldparitäten berechnet — ²⁾ In Klammern jeweils der Rang im internationalen Vergleich. — ³⁾ Die Leistungen bei Arbeitslosigkeit umfassen Arbeitslosengeld und Notstandshilfe (einschließlich der Krankenversicherungsbeiträge für Leistungsbezieher) sowie die Förderungsausgaben gemäß Arbeitsmarktförderungsgesetz in der laufenden Gebarung

Sozialleistungen nach Funktionen

	Krankheit		Alter Hinterbliebene		Invalidität		Arbeitsunfall		Arbeitslosigkeit		Familie		Sonstiges		Leistungen insgesamt 1970/75
	1970	1975	1970	1975	1970	1975	1970	1975	1970	1975	1970	1975	1970	1975	
	Prozentanteile														
BRD	27,7	29,6	45,6	41,7	8,7	7,4	3,9	3,4	0,5	3,6	9,8	10,2	3,8	4,1	100,0
Frankreich	24,7	26,5	40,4	40,8	2,8	2,3	4,4	3,9	1,0	2,7	19,5	19,6	7,2	4,2	100,0
Italien	26,4	27,1	34,8	34,2	14,1	18,4	3,6	2,5	1,1	2,8	12,9	11,8	7,1	3,2	100,0
Niederlande	29,8	30,4	40,7	36,4	11,9	15,8	~	~	3,3	6,0	14,0	11,0	0,3	0,4	100,0
Belgien	22,3	23,1	37,8	38,4	6,1	7,7	4,4	4,0	4,3	7,1	19,1	14,9	6,0	4,8	100,0
Luxemburg	17,2	22,9	60,9	52,2	0,9	9,3	6,9	5,8	0,0	0,2	11,6	9,3	2,5	0,3	100,0
Großbritannien	26,4	25,8	47,0	45,5	7,9	10,2	1,4	1,2	4,3	5,8	10,8	10,6	2,2	0,9	100,0
Irland	28,7	31,8	36,9	32,2	9,8	9,2	0,4	0,5	5,7	7,1	17,1	17,3	1,4	1,9	100,0
Dänemark	28,6	29,3	36,3	32,6	12,8	11,6	1,5	0,8	3,0	9,4	16,4	13,7	1,4	2,6	100,0
Österreich	14,7	17,1	46,6	46,0	7,4	6,0	2,0	1,9	1,8	2,3	10,8	11,2	16,7	15,5	100,0

Q: EG-Sozialkonten und eigene Berechnung

die effektive Zahl der Pensionsempfänger, für die keine internationalen Vergleichszahlen vorlagen¹⁰⁾. Das Volumen der österreichischen Sozialleistungen (ohne Verwaltungskosten und sonstige Nebenausgaben) betrug 1977 183,8 Mrd. S, 1975, im letzten Jahr mit Vergleichsdaten der EG-Länder, waren es 147,6 Mrd. S. Davon entfiel knapp die Hälfte (46%) auf Alters- und Hinterbliebenenpensionen. Etwa ein Sechstel (17,1%) waren Leistungen im Krankheitsfall und mehr als ein Zehntel (11,2%) Familienleistungen. Ein weiteres Sechstel (15,5%) entfiel auf "Sonstiges" — im wesentlichen Fürsorgeleistungen der Länder und Gemeinden sowie freiwillige Arbeitgeberleistungen. Die Leistungen bei Arbeitslosigkeit machten mit 3,3 Mrd. S nur 2,3% aller Sozialleistungen aus. Übersicht 10 zeigt die funktionelle Struktur der Sozialleistungen im internationalen Vergleich. In allen Ländern sind die Leistungen bei Alter und Tod die größte Ausgabenposition. Auf sie entfällt jeweils ein Drittel bis die Hälfte aller Leistungen. Mit Ausnahme von Luxemburg ist das relative Gewicht dieser Leistungen in Österreich am größten. In Irland, Dänemark und Italien machen die Alters- und Hinterbliebenenpensionen nur etwa ein Drittel der jeweiligen gesamten Sozialleistungen aus — was zum Teil auf die relativ günstige Altersstruktur der Bevölkerung zurückzuführen ist. 25% bis 30% der Sozialleistungen der EG-Länder entfallen auf Leistungen im Krankheitsfall. In Österreich ist dieser Anteil mit 17% deutlich niedriger; die Ursache hierfür läßt sich aus dem aggregierten Datenmaterial nicht ohne weiteres ermitteln, doch dürften auch Unterschiede in der statistischen Zuordnung eine Rolle spielen¹¹⁾. Infolge der geringen Arbeitslosigkeit in

¹⁰⁾ Weiters muß berücksichtigt werden, daß die Zeitspanne für die Anpassung der Pensionen an das allgemeine Niveau von Preisen und Einkommen länderweise verschieden geregelt ist was den internationalen Vergleich in einem einzelnen Bezugsjahr verzerrt.

¹¹⁾ Vorwiegend statistischer Natur ist auch der hohe Ausgabenanteil Österreichs für "sonstige Leistungen". Die hierin enthaltenen Fürsorgeleistungen und sozialen Maßnahmen von Län-

der Österreich haben die entsprechenden Sozialleistungen auch geringere Bedeutung als in den EG-Staaten (mit Ausnahme von Luxemburg). Zwischen 1970 und 1975 hat sich die Struktur der Sozialleistungen nur wenig verändert. Anteilsgewinne verzeichneten vor allem die Leistungen bei Arbeitslosigkeit und bei Krankheit — letztere infolge der in vielen Ländern registrierten "Kostenexplosion im Gesundheitswesen". Übersicht 10 läßt insbesondere das rasche Wachstum der Arbeitslosenunterstützungen erkennen. Der Anteil der Familienleistungen hat sich in der ersten Hälfte der siebziger Jahre nur in Österreich und in der BRD nennenswert erhöht; in den übrigen Ländern verringerte er sich bzw. blieb etwa konstant.

Zusammenfassung

Ziel der vorliegenden Arbeit war, die Bedeutung und Entwicklung der öffentlichen Ausgaben für Soziale Sicherheit in Österreich und den Ländern der EG darzustellen. Als Vergleichsbasis bot sich das gemeinsame Kontenschema der EG-Sozialstatistiken an, und es war daher notwendig, die österreichischen Sozialausgaben nach diesen Kriterien zu erfassen. Diese neue, bisher umfassendste Berechnung ist nach institutionellen sowie ökonomischen Gesichtspunkten gegliedert. Sie wurde für die Jahre 1970 bis 1977 durchgeführt. Durch eine Verkettung mit früheren Berechnungen konnte auch ein Überblick über die längerfristige Entwicklung gewonnen werden. Der internationale Vergleich bezieht sich ausschließlich auf volkswirtschaftliche Globalgrößen (Sozialquoten, Leistungsvolumen u.a.). Infolge von nationalen Unter-

schätzungen der betrieblichen Sozialleistungen wären zum Großteil anderen Risikofällen (Krankheit, Invalidität usw.) zuzurechnen, doch bot das Datenmaterial hierfür nur unzureichende Anhaltspunkte

schieden in den Sozial- und Wirtschaftsstrukturen, den Organisationsformen des Sozialschutzes sowie Unzulänglichkeiten im statistischen Material lassen sich Aussagen über das Niveau sozialer Sicherheit im weiten Sinn sowie die Qualität einzelner Leistungen nur sehr beschränkt ziehen. Für eine solche Beurteilung wäre es nötig, die Ergebnisse dieser Arbeit durch detaillierte Einzeluntersuchungen sowie Fallstudien zu ergänzen.

Die gesamten Sozialausgaben Österreichs betragen 1977 194,1 Mrd. S und erreichten damit etwa ein Viertel (24,5%) des Brutto-Inlandsprodukts. 1955 hatte die Sozialquote nur 16% betragen. Im Laufe von 22 Jahren wuchsen die Sozialausgaben durchschnittlich um fast ein Viertel rascher als die gesamte Wirtschaft. Im Vergleich mit den neun EG-Ländern lag Österreichs Sozialquote 1975 an fünfter Stelle hinter den Niederlanden (28,3%), der BRD (27,9%), Dänemark (27,6%) und Belgien (24,4%); die niedrigsten Sozialquoten hatten Irland (20,4%) und Großbritannien (19,2%). Die Entwicklung in der ersten Hälfte der siebziger Jahre verlief in den zehn Vergleichsländern ähnlich: Überall stiegen die Sozialausgaben stärker als das Brutto-Inlandsprodukt, vor allem im Rezessionsjahr 1975. Die zusätzlichen Anforderungen an die Sozialbudgets (z. B. Arbeitslosengeld) bei gleichzeitig stark reduziertem Wirtschaftswachstum bewirkten in den EG-Ländern wie in Österreich eine sprunghafte Erhöhung der Sozialquoten. Dennoch hielt sich in Österreich die Ausweitung der Sozialausgaben noch eher im Rahmen des Wirtschaftswachstums als in den anderen Ländern. Die Elastizität der Sozialausgaben in bezug auf das Brutto-Inlandsprodukt war nur in Großbritannien geringer, in allen anderen Ländern lag sie deutlich höher. Durch diese Entwicklung fiel Österreich in der Rangfolge der Sozialquoten vom 2. Rang (hinter der BRD) im Jahr 1970 auf den 5. Rang zurück. Zum Teil ging dies darauf zurück, daß die Rezession in Österreich milder ausfiel als in anderen Ländern und dadurch weniger Mittel für Arbeitslosenunterstützungen erforderlich waren. Außerdem stieg die Zahl der Bevölkerung im Pensionsalter langsamer als in einigen anderen Ländern. Selbst wenn man diese Faktoren ausschaltet, wurde Österreich in der Rangfolge der Sozialquoten von den Niederlanden und Dänemark überholt. Das Leistungsniveau dürfte sich in diesen und möglicherweise auch in anderen Ländern stärker erhöht haben als in Österreich.

Pro Kopf der Bevölkerung wurden 1975 in Österreich 20.930 S für soziale Zwecke ausgegeben; das bedeutet Rang 7 unter den zehn Vergleichsländern. Die höchsten Pro-Kopf-Ausgaben wurden in der BRD (29.820 S), die niedrigsten in Irland (10.710 S) registriert. Die realen Pro-Kopf-Ausgaben stiegen in der ersten Hälfte der siebziger Jahre in Österreich jährlich um 6,2%; am schnellsten wuchsen sie in Irland (10,5%) und Bel-

gien (9,0%), am langsamsten in Großbritannien (5,9%) und Italien (6,0%).

Ein bedeutender Teil der Sozialleistungen entfällt auf Alters- und Hinterbliebenenpensionen (etwa 40% im internationalen Durchschnitt). In Österreich ist dieser Anteil infolge der starken Überalterung der Bevölkerung überdurchschnittlich hoch (46%). Dagegen machen Leistungen bei Krankheit hier nur 17% der Gesamtausgaben aus gegenüber 25% bis 30% in der EG.

Trotz des unterschiedlichen Gewichts der Sozialausgaben sind die zehn Vergleichsländer auf dem Gebiet des Sozialwesens eine ziemlich homogene Gruppe. Der internationale Vergleich zeigt viele parallele Entwicklungstendenzen. Der schrittweise Ausbau des sozialen Schutzes in den sechziger und siebziger Jahren — durch Einbeziehung neuer Bevölkerungsgruppen, Erweiterung des Risikokatalogs, Anhebung des Leistungsniveaus — erforderte einen sukzessive steigenden Anteil an den nationalen Ressourcen. Die Finanzierung wurde vorerst durch ein hohes Wirtschaftswachstum relativ problemlos ermöglicht. Die schwere Rezession 1975 und die längerfristig gedämpften Wachstumsaussichten haben aber auch für die Sozialsysteme Probleme geschaffen. Die Frage nach dem künftigen Entwicklungspfad der öffentlichen Sozialausgaben und der Möglichkeiten ihrer Finanzierung wird sich in der einen oder anderen Weise in allen Ländern stellen.

Georg Busch

Anhang

Zuordnung der Träger der Sozialausgaben in Österreich zu den Systemen der EG-Sozialkonten

Systeme des Typs A

A 1 Allgemeine Systeme

Gebietskrankenkassen — Pensionsversicherungsanstalt der Arbeiter; Pensionsversicherungsanstalt der Angestellten — Einrichtungen der Arbeitsmarktverwaltung I, Titel 155 des Bundesrechnungsabschlusses (Landesarbeitsämter, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen; Arbeitslosenversicherung) — Verschiedene Dienststellen des Bundes, insbesondere Arbeitsinspektion, Titel 159 des Bundesrechnungsabschlusses — Allgemeine soziale Verwaltung des Bundes, Titel 150 des Bundesrechnungsabschlusses — Erstattungsfonds nach dem Entgeltfortzahlungsgesetz für Arbeiter im Krankheitsfall — Leistungen des Bundes zur Sozialversicherung, Kapitel 16 des Bundesrechnungsabschlusses — Familienlastenausgleichsfonds, Kapitel 56 des Bundesrechnungsabschlusses

Die österreichischen Ausgaben für Soziale Sicherheit nach Sozialsystemen und Ausgabenarten

	Allgemeine Systeme	Sondersysteme	Statutarische Systeme	Alle Systeme vom Typ	Freiwillige Arbeitsgeberleistungen	Leistungen an Opfer von politischen Ereignissen, Naturkatastrophen	Sonstige soziale Hilfen und Dienste	Alle Systeme insgesamt
	A 1	A 2	A 3	A	B	C	D	A + B + C + D
	Mill. S							
Sozialleistungen								
1970	40.869 7	7 460 2	15 001 5	83 331 4	6 851 0	2 392 9	2 945 0	75 520 3
1971	45 967 0	8 977 1	16 628 7	71 572 8	7 893 9	2 518 9	3 227 1	85 210 7
1972	51 417 7	10 471 0	17 935 2	79 823 9	8 941 1	2 824 0	3 618 8	95 207 8
1973	57 700 1	11 735 6	20 083 9	89 519 6	10 338 6	3 197 1	4 034 0	107 089 3
1974	67 513 1	13 726 9	22 858 9	104 098 9	11 785 5	3 590 7	4 403 0	123 878 2
1975	83 038 2	16 202 3	26 436 1	125 676 7	12 838 7	3 921 2	5 203 3	147 640 0
1976	94 118 4	18 804 4	29 956 2	142 879 0	13 992 2	4 380 5	5 898 3	167 150 0
1977	103 752 0	21 634 5	32 693 7	158 080 1	15 226 6	4 728 8	5 770 8	183 806 3
Verwaltungskosten								
1970	1 486 7	390 4	50 2	1 927 4	—	90,3	377 3	2 395 0
1971	1 629,3	438,8	44 8	2 112 9	—	92,3	412 9	2 618 0
1972	1 798 4	511 8	50 7	2 360 9	—	99,4	464 5	2 924 8
1973	2 120 4	609 0	57 5	2 786 9	—	112 0	532 1	3 431 0
1974	2 644 7	791 6	72,4	3 508 7	—	126 0	585 8	4 220 5
1975	3 304 8	928 8	86 6	4 320 2	—	143 1	692 6	5 155 9
1976	3 599 9	1 030 3	101 0	4 731 2	—	156 1	760 8	5 648 1
1977	3 644 6	1 163 4	118 2	4 926 2	—	167 6	742 3	5 836 0
Sonstige Ausgaben								
1970	801 1	319 3	28 3	1 148 6	—	0 5	476 0	1 625 1
1971	945 1	346 1	34 5	1 325 6	—	0 5	514 5	1 840 6
1972	1 045 4	426 4	39 4	1 511 3	—	0 4	587 1	2 098 9
1973	1 229 2	451 1	45 6	1 725 9	—	0 5	785 2	2 511 7
1974	2 095 8	680 3	107 0	2 883 1	—	0 8	904 4	3 788 3
1975	2 629 6	756 8	135 7	3 522 1	—	1 1	1 063 3	4 586 4
1976	2 449 7	847 8	154 3	3 451 8	—	0 8	981 7	4 434 2
1977	2 319 4	985 2	165 7	3 470 4	—	0 8	945 6	4 416 8
Summe der Sozialausgaben ohne Transfers zwischen Ausgabenträgern								
1970	43 157 4	8 170 0	15 080 1	66 407 4	6 851 0	2 483 7	3 798 3	79 540 5
1971	48 541 4	9 762 0	16 707 9	75 011 3	7 893 9	2 609 7	4 154 5	89 669 3
1972	54 261 5	11 409 2	18 025 3	83 696 1	8 941 1	2 923 8	4 670 4	100 231 5
1973	61 049 8	12 795 8	20 186 9	94 032 4	10 338 6	3 309 6	5 351 3	113 031 9
1974	72 253 6	15 198 8	23 038 3	110 490 7	11 785 5	3 717 5	5 893 2	131 886 9
1975	88 972 6	17 887 9	26 658 4	133 519 0	12 838 7	4 065 4	6 959 2	157 382 3
1976	100 168 0	20 682 5	30 211 5	151 061 9	13 992 2	4 537 4	7 640 8	177 232 3
1977	109 716 0	23 783 1	32 977 6	166 476 7	15 226 6	4 897 2	7 458 7	194 059 2
Transfers zwischen Ausgabenträgern								
1970	12 834 0	125 8	277 0	13 236 8	—	56 9	287 5	13 581 2
1971	14 756 3	175 6	356 3	15 288 1	—	100 4	327 9	15 716 4
1972	16 625 9	283 9	381 7	17 291 4	—	97 7	359 6	17 748 8
1973	17 689 5	344 1	1 972 8	20 006 4	—	121 2	426 3	20 553 9
1974	21 734 6	777 9	2 232 3	24 744 8	—	123 4	552 8	25 421 0
1975	26 580 0	825 1	2 602 6	30 007 7	—	130 6	797 0	30 935 4
1976	32 079 0	876 9	2 920 8	35 876 7	—	145 2	1 153 8	37 175 6
1977	33 792 6	930 4	3 204 8	37 927 9	—	148 4	1 345 6	39 421 9
Summen der Sozialausgaben einschließlich Transfers zwischen Ausgabenträgern								
1970	55 991 4	8 295 8	15 357 1	79 644 3	6 851 0	2 540 6	4 085 9	93 121 7
1971	63 297 7	9 937 6	17 064 2	90 299 4	7 893 9	2 710 1	4 482 4	105 385 7
1972	70 887 4	11 693 1	18 407 0	100 987 6	8 941 1	3 021 6	5 030 0	117 980 3
1973	78 739 2	13 139 9	22 159 7	114 038 8	10 338 6	3 430 9	5 777 6	133 585 8
1974	93 988 2	15 976 7	25 270 6	135 235 5	11 785 5	3 840 9	6 446 0	157 307 9
1975	115 552 7	18 713 0	29 261 0	163 526 7	12 838 7	4 196 1	7 756 2	188 317 7
1976	132 247 0	21 559 4	33 132 2	186 938 6	13 992 2	4 682 5	8 794 6	214 407 9
1977	143 508 6	24 713 5	36 182 4	204 404 5	15 226 6	5 045 6	8 804,3	233 461 1

A 2 Sondersysteme

Betriebskrankenkassen — Versicherungsanstalt der Österreichischen Eisenbahnen (Kranken-, Unfall- und Pensionsversicherung) — Versicherungsanstalt des österreichischen Berg-

baues (Kranken- und Pensionsversicherung) — Versicherungsanstalt des österreichischen Notariates (Pensionsversicherung) — Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft (Kranken- und Pensionsversicherung) — So-

zialversicherungsanstalt der Bauern (Kranken-, Unfall- und Pensionsversicherung) — Einrichtungen der Arbeitsmarktverwaltung II, Titel 156 des Bundesrechnungsabschlusses (insbesondere Schlechtwetterentschädigung im Baugewerbe) — Kammern (Pensionen an eigene Bedienstete; Beihilfen) — Sozialversicherungsträger (Pensionen an eigene Bedienstete)

A 3 Statutarische Systeme

Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter (Kranken- und Unfallversicherung) — Pensionen der Hoheitsverwaltung des Bundes (Kapitel 55 des Bundesrechnungsabschlusses) — Pensionen der Bundesbetriebe — Pensionen der Länder und Gemeinden — Pensionen der Landes- und Gemeindebetriebe — Familien- und Geburtenbeihilfen des Bundes (Selbstträgerschaft) — Familien- und Geburtenbeihilfen der Länder und Gemeinden (Selbstträgerschaft) — Bundesfonds (Pensionen; Beihilfen und Unterstützungen) — Österreichische Hochschüler-schaft (Beihilfen und Unterstützungen) — Krankenfürsorgeanstalten (Pensionen; Beihilfen und Unterstützungen)

A 4 Ergänzungs- und Zusatzsysteme, keine

A 5 Freiwillige Systeme, keine

Systeme des Typs B: Freiwillige Arbeitgeberleistungen

Industrie (Statistiken über "die Arbeitskosten in der Industrie Österreichs", herausgegeben von der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft; zuletzt für 1975 erschienen)

Übrige Wirtschaftszweige (Wifo-Schätzung auf Basis der Lohnsumme)

Systeme des Typs C: Leistungen an Opfer von politischen Ereignissen und Naturkatastrophen

Einrichtungen der Kriegsoffer- und Heeresversorgung, Titel 157 des Bundesrechnungsabschlusses (Landesinvalidenämter, Versorgungsgebühren usw.) — Opferfürsorge, Titel 151 des Bundesrechnungsabschlusses — Hilfeleistungen an Opfer von Verbrechen, Titel 152 des Bundesrechnungsabschlusses

Systeme des Typs D: Sonstige soziale Hilfen und Dienste

Allgemeine Fürsorge des Bundes, Titel 154 des Bundesrechnungsabschlusses — Sozialausgaben der Länder und Gemeinden in der Voranschlagsgruppe 4, "Fürsorgewesen und Jugendhilfe" laut den jeweiligen Landes- und Gemeinderechnungsabschlüssen