

JOSEF BAUERNBERGER
CHRISTINE MAYRHUBER

ERNEUTER RÜCKGANG DER SOZIALQUOTE

ÖSTERREICHS SOZIALAUSGABEN 1997

Nachdem die Sozialquote in den frühen neunziger Jahren durch die Zunahme der Arbeitslosigkeit, Leistungsverbesserungen für die Familien und die Einführung des Bundespflegegeldes kräftig gestiegen war, blieb sie 1995 stabil; im Gefolge der Maßnahmen zur Budgetkonsolidierung sank sie 1996 etwas und 1997 deutlich. Für 1998 ist mit einem leichten Rückgang zu rechnen. Wie im Vorjahr begünstigt das gute Wirtschaftswachstum die rückläufige Tendenz.

Seit dem EU-Beitritt Österreichs wurde die Erfassung der österreichischen Sozialausgaben an das von Eurostat gemeinsam mit den Mitgliedsländern entwickelte Schema ESSPROS (Europäisches System der Integrierten Sozialschutzstatistik) methodisch angeglichen. Damit ist die Darstellung der Sozialausgaben und ihrer Finanzierung nach einer EU-weit einheitlichen Struktur möglich¹⁾. Nach diesem System umfassen die Sozialausgaben öffentliche und private Leistungen zur sozialen Umverteilung, „um die Lasten privater Haushalte und Einzelpersonen zu decken, die ihnen durch eine Zahl von Risiken und Bedürfnissen entstehen“, sofern diese „ohne Gegenleistung und nicht im Rahmen individueller Vereinbarungen“ erfolgen. Auf versicherungsmathematischen Grundsätzen basierende Leistungen der Privatversicherungen sowie individuell und privat angekaufte Sozialleistungen sind also nicht Teil des ESSPROS-Sozialschutzes.

Die wesentlichen Unterschiede und auch die Vorteile zur bisherigen Erfassungsmethode liegen in der Vermeidung von Doppelzählungen der Transfers zwischen den Trägerinstitutionen, in der Erfassung der Sozialleistungen von Arbeitgebern (z. B. betriebliche Altersvorsorge), aber auch von Ländern und Gemeinden sowie in der Berücksichtigung der Selbstbehalte und Eigenbeträge zur Berechnung der Nettosozialleistungen.

Josef Bauernberger ist Mitarbeiter des Bundesministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales. Alois Guger lieferte wertvolle Anregungen und Hinweise. Aufbereitung und Analyse der Daten erfolgten mit Unterstützung von Annamaria Rammel.

¹⁾ Zur Methode der EU-harmonisierten Erfassung vgl. Guger – Steiner (1997).

Übersicht 1: Entwicklung der Sozialquote

	Sozialausgabe		Sozialquote In % des BIP
	Mrd. S	Veränderung gegen das Vorjahr in %, real	
1980	270	.	26,6
1985	375	+ 1,9 ¹⁾	27,4
1990	485	+ 3,0 ²⁾	26,7
1991	525	+ 4,9	27,0
1992	569	+ 4,3	27,7
1993	615	+ 4,5	28,9
1994	665	+ 5,1	29,7
1995	694	+ 2,2	29,8
1996	714	+ 1,0	29,6
1997	725	+ 0,2	28,8

¹⁾ Durchschnittliche jährliche Veränderung 1980/1985. – ²⁾ Durchschnittliche jährliche Veränderung 1985/1990.

1997 SOZIALQUOTE AUF 28,8% GESUNKEN

Die nach der EU-konformen Methode berechneten Sozialausgaben betragen 1997 in Österreich 725 Mrd. S oder 28,8% des Bruttoinlandsproduktes. Die Sozialquote (Anteil der Sozialausgaben am Bruttoinlandsprodukt) ist damit nach einem leichten Rückgang 1996 (-0,2 Prozentpunkte) im Jahre 1997 erneut gesunken (-0,7 Prozentpunkte). 1998 dürfte sie aufgrund der bisher verfügbaren Daten nicht über der Quote des Jahres 1997 liegen. Wegen des kräftigen Wirtschaftswachstums ist mit einer weiteren Verflachung der Dynamik der Sozialausgaben zu rechnen.

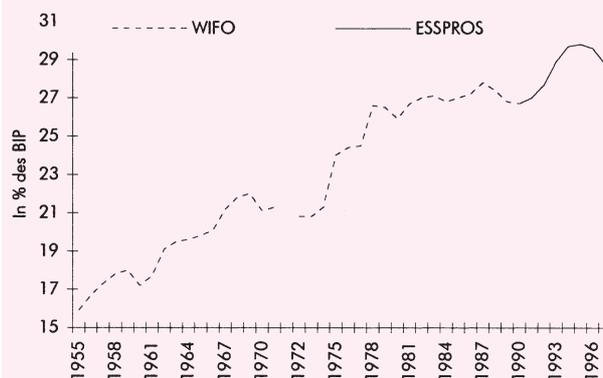
Waren die Sozialausgaben Anfang der neunziger Jahre real um 4,3% bis 5,1% pro Jahr gestiegen, so erhöhten sie sich 1996 um nur noch 1,0% und 1997 um 0,2%. Die durchschnittliche reale Wachstumsrate lag damit in der ersten Hälfte der neunziger Jahre über dem realen BIP-Wachstum, seit 1995 steigen die Sozialausgaben real schwächer als das Bruttoinlandsprodukt.

Im Konjunkturverlauf schwanken die Sozialausgaben üblicherweise antizyklisch. Durch das Wirken der automatischen Stabilisatoren – insbesondere der Arbeitslosenversicherung – fallen in einer Rezession höhere Aufwendungen an als in einer Phase der Hochkonjunktur, gleichzeitig sinken die Einnahmen des Sozialsystems. Der Zusammenhang galt besonders in den siebziger Jahren, in den achtziger Jahren wurde die Dynamik der Sozialausgaben trotz schleppenden Wachstums gedämpft.

Dieser Konjunkturreffekt ist in den neunziger Jahren von einer starken Strukturkomponente begleitet: In der ersten Hälfte des Jahrzehnts wurden die Leistungen verbessert (Ausweitung des Anspruches auf Karenzurlaub auf 2 Jahre, Reform im Pflegegeldbereich, Anrechnung zusätzlicher Ersatzzeiten in der Pensionsversicherung usw.). Mit den Maßnahmen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, um die Konvergenzkriterien zur Teilnahme an der Währungsunion zu erreichen, wurden die Sozial-

Abbildung 1: Entwicklung der Sozialquote

Sozialausgaben in % des BIP



leistungen in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre zurückgenommen – allerdings werden sie durch das Familienpaket²⁾ 2000 wieder steigen. Zugleich ist die Dynamik der Sozialausgaben in den neunziger Jahren von einer demographischen Komponente getragen: Die geburtenstarken Jahrgänge (1938/1942) erreichen das Pensionsantrittsalter der vorzeitigen Alterspensionen, die Pensionsneuzugänge und damit auch die Pensionsleistungen erhöhen sich kräftig.

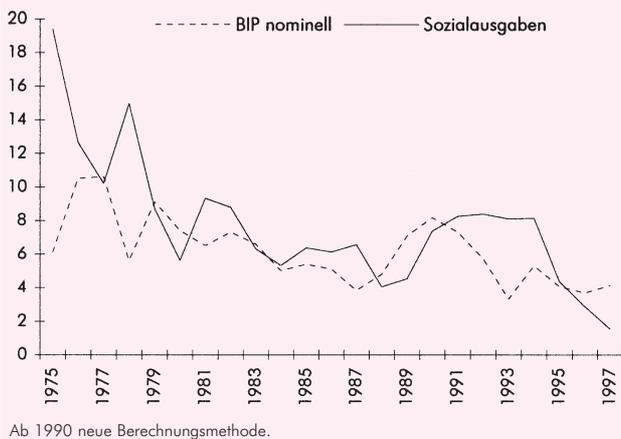
Im Konjunkturabschwung 1991 bis 1993 stieg die Sozialquote um 1,9 Prozentpunkte von 27,0% auf 28,9%. Nach der Hochkonjunkturperiode 1988/1990 brachte die Rezession nach 1991 eine deutliche Zunahme der Arbeitslosigkeit, die Arbeitslosenquote erreichte 1993 6,8% (1991 5,8%). Dies hatte zwischen 1991 und 1993 einen Anstieg der Ausgaben für Arbeitslosigkeit um 40,2% und für die Notstandshilfe um 21,8% zur Folge. Im selben Zeitraum wurden aufgrund einer Insolvenzwellen die Zahlungen aus dem Insolvenzausgleichsfonds um 202,0% ausgeweitet.

Die zweite wesentliche Ursache für den Anstieg der Sozialquote waren Anfang der neunziger Jahre die erwähnten Leistungsverbesserungen. So erhöhten sich die Ausgaben für das Karenzurlaubsgeld durch die Einführung des zweiten Karenzjahres von 4,4 Mrd. S (1991) auf 9,9 Mrd. S (1993); die Ausgaben für den Bereich Invalidität stiegen aufgrund des Inkrafttretens des Bundespflegegeldgesetzes im Juli 1993 (Aufwand 1993: 8,7 Mrd. S), jene des Familienlastenausgleichsfonds vor allem durch die Steigerung der Ausgaben für Familienbeihilfen (1991 34,2 Mrd. S, 1993 40,4 Mrd. S).

Zwischen 1993 und 1995 erhöhte sich die Sozialquote von 28,9% auf 29,8%; seit 1994 ist die Dynamik der

²⁾ Seit 1994 ist die Zahl der Kinder unter 15 Jahren jedoch rückläufig. Laut Bevölkerungsfortschreibung des ÖSTAT (ISIS-Datenbank) beträgt der Rückgang von 1994/1997 2,1%, 1994/1998 2,6%. Die Bevölkerungsprognose erwartet zwischen 1997 und 2000 eine weitere Abnahme um 2,9%.

Abbildung 2: Sozialausgaben im Konjunkturverlauf
Veränderung gegen das Vorjahr in %



Sozialausgaben deutlich rückläufig, 1996 war gegenüber dem Vorjahr ein Rückgang um 0,2 Prozentpunkte auf 29,6% zu verzeichnen. Infolge des – durch den EU-Beitritt verstärkten – Strukturwandels der österreichischen Wirtschaft verharrte die Arbeitslosenquote auf einem relativ hohen Niveau. Die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung stiegen weiter, wenngleich der Zuwachs geringer ausfiel als in der Rezession 1991/1993.

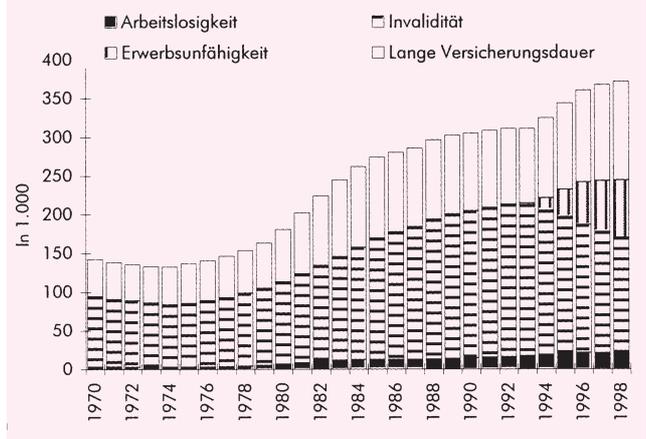
Die Dämpfung der Dynamik der Ausgaben für Arbeitslosigkeit und Familien trug zur Reduzierung der Sozialquote seit 1995 bei, das BIP-Wachstum begünstigte diese Tendenz zusätzlich.

BESCHLEUNIGTES WACHSTUM DER AUSGABEN FÜR INVALIDITÄT, ARBEITSLOSIGKEIT UND FAMILIE

Die durchschnittliche jährliche Steigerung der empfängerwirksamen Sozialleistungen lag zwischen 1991 und 1997 nominell bei 6,1% und damit um 2 Prozentpunkte über der durchschnittlichen Zunahme der Lohn- und Gehaltssumme. Am stärksten wuchsen die Invaliditätsleistungen an Personen im erwerbsfähigen Alter (+61,1%), ihr Anteil an den empfängerwirksamen Sozialausgaben (ohne zwischenstaatliche Transfers) erhöhte sich zwischen 1991 und 1997 von 7,1% auf 8,3%. Dieser Anstieg war wie jener der Ausgaben für Arbeitslosigkeit (+50,0%) wesentlich durch die Verschlechterung der Arbeitsmarktsituation verursacht. Die überdurchschnittliche Steigerung der Familienleistungen (+39,6%) ist in erster Linie auf die Ausweitung des Karenzurlaubs, die Einführung der Kinderabsetzbeträge³⁾ sowie die Anhebung der

³⁾ Die Erhöhung der Kinderabsetzbeträge und der Familienbeihilfe in den Jahren 1999 und 2000 bringt einerseits den Familien zusätzliche Einnahmen von 6 Mrd. S (1999), andererseits wird sie voll budgetwirksam (siehe dazu *Lehner*, 1998).

Abbildung 3: Entwicklung der Zahl der vorzeitigen Alterspensionen



Familienbeihilfen zu Beginn des Jahrzehnts zurückzuführen.

DIE ENTWICKLUNG IN DEN EINZELNEN LEISTUNGSKATEGORIEN

Insgesamt wurden 1997 knapp die Hälfte der Sozialausgaben für die Alters- und Hinterbliebenenversorgung, rund ein Viertel für Krankheitsleistungen aufgewandt. Für Arbeitslosigkeit und die mit Invalidität im erwerbsfähigen Alter verbundenen Risiken war ein Siebentel, für Familienleistungen rund ein Zehntel der gesamten Sozialleistungen bestimmt.

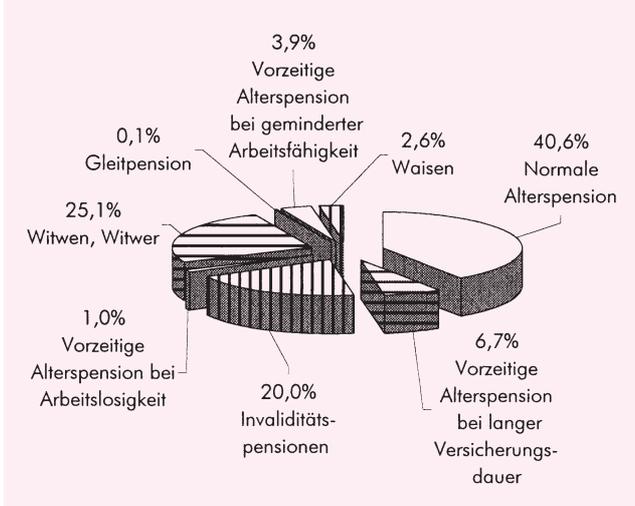
SOZIALAUSGABEN FÜR ALTER

Ende 1998 lag die Zahl der Pensionen (Selbständige, Unselbständige, ohne Beamte) bei 1,914.500, sie stieg in den neunziger Jahren pro Jahr durchschnittlich um 1,4%. Hingegen wuchsen die Sozialausgaben für Alterspensionen jährlich im Durchschnitt um 5,4%. Wegen des kontinuierlichen Anstiegs der individuellen Versicherungszeiten sind neu zuerkannte Pensionen deutlich höher als bestehende.

Am stärksten erhöhte sich gegenüber 1997 die Zahl der vorzeitigen Alterspensionen sowohl wegen geminderter Arbeitsfähigkeit bzw. Erwerbsunfähigkeit (+12,5%) als auch wegen langer Versicherungsdauer (+2,5%). Die Zahl der vorzeitigen Alterspensionen wegen Arbeitslosigkeit verringerte sich gegenüber 1997 um 4,6%. Seit der Einführung 1993 nahm die Zahl der Gleitpensionen von 1997 auf 1998 erstmals ab, sie ist jedoch nach wie vor gering (1998 1.058).

Knapp drei Fünftel der vorzeitigen Alterspensionen entfallen auf Männer und zwei Fünftel auf Frauen. Die neunziger Jahre sind gekennzeichnet vom raschen Anstieg der Zahl der Frauen, die eine vorzeitige Alterspension beziehen, vor allem im Bereich der vorzeitigen Al-

Abbildung 4: Stand der Pensionen nach Pensionsarten
Dezember 1998, ohne öffentlich Bedienstete



terspension wegen langer Versicherungsdauer. Diese Entwicklung ist von drei Faktoren getragen: Einerseits erreichen die geburtenstarken Jahrgänge das Pensionsantrittsalter, andererseits trägt die Anrechnung von Ersatzzeiten für die Kindererziehung zur Erfüllung der Mindestversicherungsdauer bei. Darüber hinaus erhöht sich mit zunehmender Frauenerwerbsbeteiligung der Durchschnitt der Beitragsjahre.

Die Gesamteinnahmen der Pensionsversicherung stiegen 1998 gegenüber 1997 um 3,5% auf insgesamt 281,8 Mrd. S⁴). 75,1% davon entfielen auf Beiträge der Versicherten. Neben den Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträgen bildet der Bundesbeitrag die dritte Säule der Pensionsfinanzierung. Er betrug in der Pensionsversicherung der Unselbständigen 1998 15,8%, im Bereich der Selbständigen 67,8%. Diese Divergenz ist auf die unterschiedliche Pensionsbelastungsquote zurückzuführen: 1998 entfielen in der Pensionsversicherung der Unselbständigen auf 1.000 Versicherte 592 Pensionen (1997: 591), in der Pensionsversicherung der Selbständigen lag die Quote bei 777 (1997: 792). Insgesamt stagniert der Bundesbeitrag seit 1995 bei 2,2% des BIP.

SOZIALAUSGABEN FÜR KRANKHEIT

Die Krankenversicherung ist nach der Pensionsversicherung der ausgabenintensivste Bereich der Sozialversicherung, 25,8% der Sozialausgaben sind 1997 der Funktion „Krankheit“ zuzurechnen. Das Wachstum dieser Ausgaben hat sich in den neunziger Jahren im Vergleich zum Jahrzehnt davor zwar etwas verlangsamt, es ist aber durchwegs höher als das der anderen Sozialaus-

⁴) Vorläufige Zahl laut Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger.

Übersicht 2: Sozialleistungen nach Funktionen

	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
	In % des BIP									
Alter	9,5	10,6	10,5	10,6	10,7	11,0	11,2	11,2	11,3	11,0
Hinterbliebene	3,4	3,4	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,1	3,1	3,0
Krankheit ¹⁾	7,2	6,7	6,6	6,6	6,8	7,0	7,1	7,2	7,0	7,0
Familie	3,5	3,2	3,0	3,0	3,4	3,6	4,1	3,9	3,7	3,5
Invalidität, Gebrechen	1,6	1,9	1,9	1,9	1,9	2,0	2,2	2,3	2,4	2,4
Arbeitslosigkeit	0,6	1,4	1,4	1,6	1,6	2,0	2,0	2,0	2,1	1,9

Q: ESSPROS-Sozialdatenbank, Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales. –
¹⁾ Eigene Schätzungen.

gaben: Zwischen 1991 und 1997 erhöhten sich die Aufwendungen in diesem Bereich um 40,3%, um knapp 2 Prozentpunkte stärker als die Gesamtausgaben.

Während die Ausgaben für Krankengeld und Lohnfortzahlung im Krankheitsfall in den neunziger Jahren mäßig stiegen, war die Zunahme der Ausgaben für stationäre und ambulante Behandlung sehr hoch. Mit der Einführung der leistungsorientierten Krankenanstaltenfinanzierung (LKF) 1997 sollen die Effizienz der Leistungserbringung gesteigert und die Kostenwüchse im Gesundheitswesen eingedämmt werden.

Das steigende Wirtschaftswachstum eines Landes ist mit wachsenden Aufwendungen im Gesundheitsbereich verbunden. Die Einkommenselastizität der Gesundheitsausgaben ist ab einem bestimmten Wohlstandsniveau größer als 1, die Ausgaben nehmen also schneller zu als das gesamtwirtschaftliche Einkommen (*World Bank*, 1998). Dieser Trend war zwischen 1990 und 1997 auch in Österreich zu beobachten: Die Pro-Kopf-Wachstumsrate des Bruttoinlandsproduktes lag mit 4,2% unter der Steigerung der Pro-Kopf-Gesundheitsausgaben von 5,6%⁵). Waren und Dienstleistungen des Gesundheitswesens sind demnach ein „superiores Gut“, wiewohl die Preisentwicklung hier ebenfalls eine entscheidende Rolle spielt.

SOZIALAUSGABEN FÜR ARBEITSLOSIGKEIT

In den neunziger Jahren ist die zyklische Komponente der Arbeitslosigkeit – also die konjunkturbedingten Veränderungen der Arbeitskräftenachfrage – in Österreich sehr schwach ausgeprägt⁶). Obwohl sich die Konjunktur seit 1996 erholt, stieg die Arbeitslosigkeit weiter und ist laut der aktuellen WIFO-Konjunkturprognose erst ab 1999 rückläufig. Knapp ein Viertel der unselbständig Beschäftigten war 1997 von Arbeitslosigkeit betroffen. Von 1996 auf 1997 erhöhte sich die Dauer der Arbeitslosigkeit im Jahresdurchschnitt um 1 Tag auf 122 Tage.

⁵) Hofmarcher (1999); die Berechnungen basieren auf den öffentlichen und privaten Ausgaben für Gesundheitsdienstleistungen.

⁶) Nach Hofer – Pichelmann – Rosner (1998) ist in Österreich nur rund ein Fünftel der gegenwärtigen Arbeitslosigkeit auf kurzfristige konjunkturelle Faktoren zurückzuführen.

Übersicht 3: Sozialausgaben nach Sozialrisiken

	1991		1993		1995		1997		1991/1997 Veränderung in %
	Mrd. S	Anteile in %							
Alter	195	38,5	224	38,0	253	38,0	267	38,0	+36,9
Hinterbliebene	59	11,6	65	11,0	71	10,7	73	10,4	+23,7
Krankheit ¹⁾	129	25,4	149	25,3	167	25,1	181	25,8	+40,3
Familie	53	10,5	67	11,4	76	11,4	74	10,5	+39,6
Invalidität	36	7,1	41	6,9	52	7,8	58	8,3	+61,1
Arbeitslosigkeit	26	5,1	33	5,6	37	5,6	39	5,6	+50,0
Sonstiges ²⁾	9	1,8	11	1,9	10	1,5	10	1,4	+11,1
Insgesamt ³⁾	507	100,0	590	100,0	666	100,0	702	100,0	+38,5

Q: ESSPROS-Sozialdatenbank, Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales. – ¹⁾ Eigene Schätzungen. – ²⁾ Geldleistungen der Sozialhilfe, Wohnbeihilfe, Gebührenbefreiungen u. ä. – ³⁾ Die Summe der Sozialausgaben in der funktionellen Gliederung ist geringer als die Gesamtausgaben, da bestimmte Aufwendungen (z. B. Verwaltungskosten) in der funktionellen Gliederung nicht aufscheinen.

Dennoch sanken durch die Umstellung der Bemessungsgrundlage die Ausgaben für das Arbeitslosengeld. Ebenfalls rückläufig sind die Aufwendungen für Sondernotstandshilfe und Sonderunterstützung⁷⁾, sodaß die Ausgaben für Arbeitslosigkeit insgesamt seit 1996 sinken. Die starke Zunahme der Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik (1996 +25,7%) konnte diese Entwicklung nicht kompensieren.

„SPARPAKETE“ DÄMPFEN SEIT 1997 DIE SOZIALQUOTE

Nach der Phase der Ausweitung der Versorgung im Familien- und Pflegebereich in der ersten Hälfte der neunziger Jahre wurde im Zuge der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte die Ausgabensteigerung merklich gebremst. Die Veränderung verlief in den einzelnen Leistungskategorien sowohl im Vorjahresvergleich als auch in der Gesamtbetrachtung der neunziger Jahre sehr unterschiedlich (Übersicht 5). Dies ist ein Resultat des Zusammenspiels von Konjunkturreffekten und demographischen Effekten sowie von gesetzlichen Änderungen in bezug auf Anspruchsvoraussetzungen, Leistungshöhe und Dauer.

Der Rückgang der Familienleistungen resultiert aus den Maßnahmen des „Sparpaketes 1995“ und des „Strukturanpassungsgesetzes 1996“ (Reduktion der Familien-

beihilfe, Auslaufen der Geburtenbeihilfe, Verkürzung der Bezugsdauer für Karenzurlaubsgeld usw.)⁸⁾.

Das Pflegegeld erforderte wegen des Rückgangs der Zahl der Bezieher und ebenfalls wegen des Strukturanpassungsgesetzes 1996 geringere Ausgaben, die Leistungen aus dem Insolvenzausfallgeldfonds sanken infolge der Abnahme der Zahl der Konkurse oder der Anspruchsberechtigten. Die Aufwendungen für Arbeitslosengeld und Sondernotstandshilfe verringerten sich aufgrund von Änderungen des Bemessungszeitraums sowie der Umschichtung passiver Mittel zur aktiven Arbeitsmarktpolitik. Die Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik stiegen zwischen 1996 und 1997 um 25,7%. Hingegen nahm die Zahl der Bezieher von Arbeitslosengeld im Jahresdurchschnitt um 3,5% ab, während die Aufwendungen für Arbeitslosigkeit um 7,7% zurückgingen.

SOZIALAUSGABEN GROSSTEILS DURCH BEITRÄGE FINANZIERT

Der Großteil der Sozialausgaben wird über zweckgebundene Beiträge finanziert. Im Jahr 1997 wurden 31,8% der Beiträge von privaten Unternehmen gezahlt, 22,5% von Arbeitnehmern; 5,8% der Einnahmen kamen von tatsächlichen und unterstellten Sozialbeiträgen der staatlichen Verwaltung bzw. von staatlichen Betrieben.

⁷⁾ Aufgrund von Übergangsbestimmungen konnten noch bis 31. Dezember 1998 Anträge auf Sonderunterstützung eingebracht werden.

⁸⁾ Zu den Effekten der jüngsten Budgetkonsolidierungspakete siehe Guger (1998).

Übersicht 4: Sozialausgaben in einzelnen Leistungskategorien

	1991	1991/1993	1993	1993/1995	1995	1995/1997	1997	1991/1997
	Mill.	Veränderung in %						
Gesetzliche Pensionsversicherung	179.648	+ 13,6	204.117	+ 13,0	230.595	+ 8,1	249.377	+ 38,8
Arbeitslosenversicherung	25.690	+ 40,0	35.982	+ 6,6	38.361	+ 1,9	39.098	+ 52,2
Insolvenzausgleichsfonds	1.003	+209,4	3.103	+ 29,2	4.009	- 24,0	3.046	+203,7
Familienlastenausgleichsfonds	33.328	+ 18,3	39.417	- 8,6	36.037	- 7,9	33.177	- 0,5
Bundespflegegeld ¹⁾			8.774	+116,3	18.981	- 8,2	17.424	+ 98,6 ²⁾
Kindergärten	5.339	+ 2,8	6.843	+ 14,1	7.807	+ 13,8	8.881	+ 66,3
Sozialausgaben der Länder	11.502	+ 38,4	15.919	+ 26,9	20.205	+ 19,4	24.115	+109,7

Q: ESSPROS-Sozialdatenbank, Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales. Empfängerwirksame Ausgaben (d. h. ohne intergovernmentale Transfers). – ¹⁾ Das Bundespflegegeld wurde mit 1. Juli 1993 eingeführt. – ²⁾ Veränderung 1993/1997.

Übersicht 5: Entwicklung der Sozialausgaben in ausgewählten Leistungskategorien

1997

	Veränderung gegen das Vorjahr in %
<i>Zunahme des Aufwands</i>	
Aktive Arbeitsmarktpolitik des AMS	+25,7
Invalidityspension einschließlich vorzeitiger Alterspensionen wegen geminderter Arbeitsfähigkeit	+ 8,7
Notstandshilfe	+ 8,1
Kindergärten	+ 7,8
Vorzeitige Alterspension wegen langer Versicherungsdauer	+ 5,3
Stationäre und ambulante Behandlungen	+ 4,8
Ausgleichszulage	+ 2,0
<i>Rückgang des Aufwands</i>	
Geburtenbeihilfe	-73,3
Sonderunterstützung	-37,1
Leistungen aus dem Insolvenzausfallgeldfonds	-32,1
Sondernotstandshilfe	-31,9
Karenzurlaubsgeld	- 9,3
Arbeitslosengeld	- 7,7
Pflegegeld	- 4,2
Krankengeld, Lohnfortzahlung im Krankheitsfall	- 3,3
Wochengeld	- 3,1
Familienbeihilfen	- 2,7

Q: ESSPROS-Sozialdatenbank.

Weiters stammten 2,6% aus Beiträgen von Selbständigen und 1,9% von Pensionisten.

Die Finanzierung der Sozialausgaben ist im Zusammenhang mit der Verteilungswirkung von besonderer Bedeutung: Fördert die Beitragsfinanzierung die horizontale Umverteilung, so stärkt die Steuerfinanzierung die vertikale Umverteilungswirkung und trägt zu einer gleichmäßigeren Einkommensverteilung bei. Zwischen 1980 und 1997 verringerte sich der steuerfinanzierte Anteil der Sozialausgaben von 37% auf 34,6%. In diesem Zeitraum verschoben sich auch die Finanzierungsanteile von den Sozialbeiträgen privater Unternehmen hin zu jenen der Arbeitnehmer. In den neunziger Jahren stärkten die Sozialausgaben die horizontale Umverteilung.

ÖSTERREICHS SOZIALQUOTE LIEGT KNAPP ÜBER DEM EU-DURCHSCHNITT

In Österreich liegt der Finanzierungsanteil der Arbeitnehmer mit 22,5% über dem EU-Durchschnitt (18%), während der Anteil der privaten und öffentlichen Arbeitgeber um 1,6 Prozentpunkte, jener der Selbständigen und Pensionisten um 1,2 Prozentpunkte unter dem EU-Durchschnitt bleiben.

Der Anteil der österreichischen Sozialausgaben an der gesamten Wirtschaftsleistung war 1996 mit 29,5% knapp höher als im EU-Durchschnitt (28,7%). Von 1980 bis 1996 stieg die Sozialquote in Österreich um 2,4 Prozentpunkte, in der EU um 4,4 Prozentpunkte. Aufgrund des niedrigen Ausgangsniveaus verzeichneten Griechenland und Portugal die stärkste Zunahme.

Die höchste Sozialquote verzeichnen innerhalb der EU Schweden (34,8%), Dänemark (33,6%) und Finnland

Übersicht 6: Finanzierung der Sozialausgaben 1980 und 1997

	1980	1997
	Anteile in %	
Sozialbeiträge privater Unternehmen als Arbeitgeber	34	31,8
Sozialbeiträge des Staates als Arbeitgeber ¹⁾	4	5,8
Arbeitnehmerbeiträge	19	22,5
Selbständigenbeiträge ²⁾	2	2,6
Pensionistenbeiträge	2	1,9
Allgemeine Steuern	37	34,6
Andere Einnahmen	2	0,6
Insgesamt	100	100,0

Q: ESSPROS-Sozialdatenbank, Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales. Ohne intergovernmentale Transfers. – ¹⁾ Vor allem die unterstellten Pensionsbeiträge des Staates für die öffentlich Bediensteten (analog zu den Arbeitgeberbeiträgen für die unselbständig Beschäftigten im Rahmen des ASVG). – ²⁾ Beiträge von Selbständigen, Bauern und Freiberuflern.

(32,1%). Auch die Niederlande, Frankreich, Deutschland und Belgien rangieren deutlich vor Österreich. In Großbritannien liegt die Sozialquote um 1 Prozentpunkt unter dem EU-Durchschnitt, in den südeuropäischen Ländern und in Irland deutlich darunter. Die Maßnahmen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte hatten 1996 in beinahe allen EU-Staaten eine Stabilisierung bzw. einen leichten Rückgang der Sozialquote zur Folge.

Die Struktur der österreichischen Sozialausgaben unterscheidet sich deutlich vom EU-Durchschnitt: Die Ausgaben für Arbeitslosigkeit haben in Österreich wegen der unterdurchschnittlichen Arbeitslosenquote einerseits und der geringen Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik andererseits unterdurchschnittliches Gewicht. Darüber hinaus entlastet das Pensionsversicherungssystem den angespannten Arbeitsmarkt für ältere Arbeitskräfte. Dies hat aber, gemeinsam mit dem relativ hohen Leistungsniveau der öffentlich Bediensteten, einen überdurchschnittlichen Anteil der Ausgaben für die Altersversorgung zur Folge. Der höhere Anteil der Familienleistungen in Österreich ergibt sich durch das relativ hohe Niveau der Familienbeihilfen und Kinderabsetzbeträge. Die unter „Sonstiges“ angeführten Sozialausgaben umfassen sozialhilfeähnliche Leistungen, die in Österreich eine geringere Rolle spielen und großteils in die Pensions- und Arbeitslosenversicherung integriert sind (Ausgleichszulage und Notstandshilfe).

ZUSAMMENFASSUNG UND AUSBLICK

Auf der Basis des Europäischen Systems der integrierten Sozialschutzstatistik (ESSPROS) betragen die österreichischen Sozialausgaben 1997 insgesamt 725 Mrd. S, 28,8% des Bruttoinlandsproduktes. Durch die beiden „Sparpakete“ zur Erreichung der Maastricht-Kriterien sowie dank der Konjunkturerholung sank die Sozialquote das zweite Jahr in Folge.

Spiegelte die Entwicklung der Sozialquote in den achtziger Jahren hauptsächlich konjunkturbedingte Schwan-

Übersicht 7: Die Sozialquote im internationalen Vergleich

	1994	1996	1980/1996
	Sozialausgaben in % des BIP		Veränderung in Prozentpunkten
Schweden	1)	34,8	1)
Dänemark	33,7	33,6	+ 4,9
Finnland	34,8	32,1	1)
Niederlande	32,3	30,9	+ 0,8
Frankreich	30,5	30,8	+ 5,4
Deutschland	30,8	30,5	+ 1,7
Belgien	27,0	30,0	+ 2,0
Österreich	29,4	29,6	+ 2,4
EU 15	28,6	28,7	+ 4,4
Großbritannien	28,1	27,7	+ 6,3
Luxemburg	24,9	26,2	- 0,3
Italien	25,3	24,8	+ 5,4
Griechenland	16,0	23,3	+13,6
Spanien	23,6	22,4	+ 4,2
Portugal	19,5	21,6	+ 8,8
Irland	21,1	18,9	- 0,7

Q: Eurostat; ESSPROS-Sozialdatenbank; Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales. – 1) Keine Werte verfügbar.

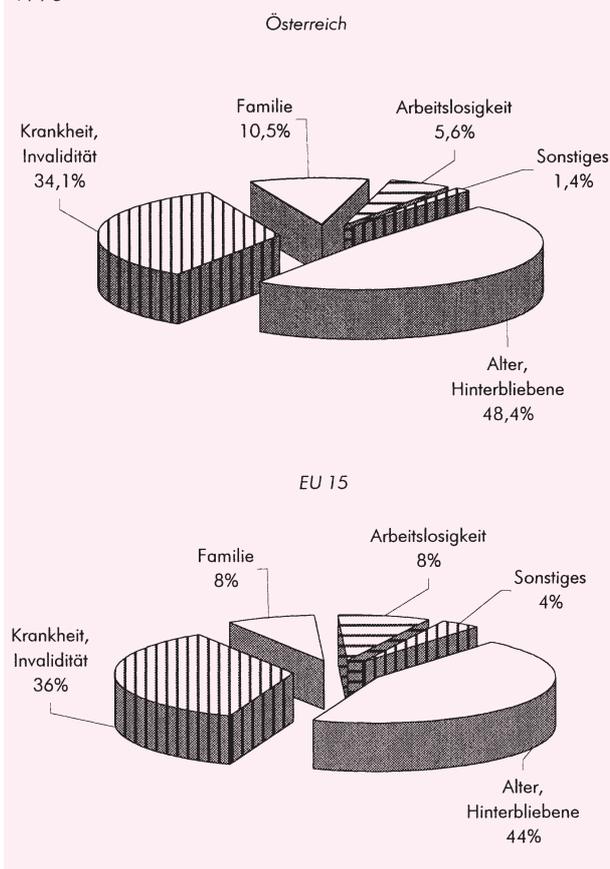
kungen wider, so war der Anstieg der Quote in der ersten Hälfte der neunziger Jahre von Leistungsverbesserungen getragen (Einführung des zweiten Karenzurlaubsjahres, des Pflegegeldes und der Kinderabsetzbeträge, Anrechnung der Ersatzzeiten für Kindererziehung in der Pensionsversicherung). Die Schwäche der Konjunktur resultierte 1995 aufgrund des Wirkens der automatischen Stabilisatoren in der bisher höchsten Sozialquote, aufgrund der Maßnahmen zur Budgetkonsolidierung hat die Quote seither allerdings sinkende Tendenz.

Die durchschnittliche reale Wachstumsrate der Sozialausgaben lag in der ersten Hälfte der neunziger Jahre über dem realen Wirtschaftswachstum, seit 1995 erhöhen sich die Sozialaufwendungen weniger stark als das Bruttoinlandsprodukt. Knapp die Hälfte der Sozialausgaben entfiel 1997 auf die Alters- und Hinterbliebenenversorgung. In diesem Bereich ist die Ausgabendynamik unterdurchschnittlich. Am stärksten stiegen die empfängerwirksamen Sozialleistungen im Bereich der Leistungen für Invalidität im erwerbsfähigen Alter (+8,3% p. a.). Die Verschlechterung der Arbeitsmarktsituation Mitte der neunziger Jahre hatte eine deutliche Ausweitung der Sozialausgaben in diesem Bereich zur Folge (+10,0% p. a.). 1997 waren die Aufwendungen für Arbeitslosigkeit – trotz steigender Arbeitslosenzahlen – rückläufig.

Eine überdurchschnittliche Dynamik weisen die Ausgaben für Familienleistungen auf: Die erste Hälfte der neunziger Jahre war durch eine wesentliche Leistungsverbesserung gekennzeichnet, die beiden Konsolidierungsschritten („Sparpaket“ 1995 und Strukturanpassungsgesetz 1996) brachten jedoch eine Einschränkung. Die Familiensteuerreform 1998, die etappenweise 1999 und 2000 in Kraft tritt, wird das Wachstum der Ausgaben für Familienleistungen wieder beschleunigen.

Abbildung 5: Struktur der Sozialausgaben im internationalen Vergleich

1996



In Österreich liegt die Sozialquote mit 29,6% knapp über dem EU-Durchschnitt von 28,7%. Die EU-Sozialquote erhöhte sich seit 1980 um 4,4 Prozentpunkte – dies ist vor allem auf den Nachholbedarf der südeuropäischen Länder Griechenland (+13,6 Prozentpunkte) und Portugal (+8,8 Prozentpunkte), aber auch von Großbritannien (+6,3 Prozentpunkte) zurückzuführen. In Österreich stieg die Sozialquote im selben Zeitraum um 2,4 Prozentpunkte.

Deutlich unterscheidet sich die Struktur der Sozialausgaben zwischen Österreich und dem EU-Durchschnitt: Der Anteil der Ausgaben für die Alters- und Hinterbliebenenversorgung liegt in Österreich um 3,8 Prozentpunkte, jener der Familienaufwendungen um 2,5 Prozentpunkte über dem europäischen Durchschnitt. In den Kategorien Krankheit und Invalidität sowie Arbeitslosigkeit erreicht Österreich nicht den europäischen Durchschnittswert.

Nach den bisher vorliegenden Daten zum Konjunkturverlauf und zur Sozialausgabenentwicklung wird die Sozialquote 1998 wie in den zwei Jahren zuvor sinken. Die Familiensteuerreform, die ab 1999 in mehreren Etappen in Kraft tritt, dürfte diese Tendenz allerdings unterbrechen.

LITERATURHINWEISE

- Guger, A., „Verteilungswirkungen familienpolitisch motivierter Maßnahmen in Österreich“, WIFO-Monatsberichte, 1998, 71(12), S. 873-886.
- Guger, A., Steiner, H., „Stabilisierung der Sozialquote. Österreichs Sozialausgaben 1995“, WIFO-Monatsberichte, 1997, 70(5), S. 301-309.
- Hofer, H., Pichelmann, K., Rosner, P., Vollbeschäftigung bleibt das Ziel. Zur Entwicklung von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in Österreich, Studie des IHS im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales, Wien, 1998.
- Hofmarcher, M., „Gesundheitsausgaben im internationalen Vergleich mit Schwerpunkt Österreich“, Health System Watch, Beilage zur Fachzeitschrift Soziale Sicherheit, 1999, (I).
- Lehner, G., „Familienförderung neu geregelt“, WIFO-Monatsberichte, 1998, 71(12), S. 865-871.
- World Bank, World Development Indicators 1998, Washington, D.C., 1998.

Social Expenditure Ratio Continues to Decline – Summary

Calculated on the basis of the European System of Integrated Social Protection Statistics (ESSPROS), social expenditures (including social security, health and old-age pensions) in Austria rose by 0.2 percent in 1997. The ratio of social expenditures to GDP, on the other hand, fell from 29.6 percent in 1996 to 28.8 percent in 1997.

After levelling off in 1995, the ratio actually declined in the wake of the first and second austerity packages. In 1997, it was lower for the second consecutive year, and the trend appears to have continued in 1998 as a consequence of the economic upswing, which was, however, accompanied by an ongoing rise in the unemployment rate. Ever since 1995, real social expenditures have been growing at a lesser rate than the GDP.

Social expenditures in 1997 concentrated on four major items: retirement benefits (social security pensions

including survivors' pensions, 48.4 percent), health care (25.8 percent), family- or child-related benefits (10.5 percent) and invalidity benefits (8.3 percent). Above-average growth rates were registered for invalidity benefits granted to persons of working age and unemployment benefits, although the latter were declining from 1996 to 1997. Child-related expenditures showed substantial fluctuations (growth until 1995, cuts afterwards).

As a proportion of GDP, social expenditures in Austria is slightly above the EU-15 average. But the structural composition of social outlays differs markedly from the EU average: in Austria retirement benefits (including survivors' pensions) are higher by 3.8 percentage points, and child-related benefits by 2.5 percentage points, than the EU average, whereas expenditures on unemployment benefits is 2.8 percentage points below the European average.