

LEICHTER RÜCKGANG DER SOZIALQUOTE

ÖSTERREICHS SOZIALAUSGABEN 1996

Nachdem die Sozialquote in den frühen neunziger Jahren durch die Zunahme der Arbeitslosigkeit, Leistungsverbesserungen für Familien und die Einführung des Bundespflegegeldes kräftig gestiegen war, blieb sie 1995 stabil und ist 1996 im Gefolge der Maßnahmen zur Budgetkonsolidierung trotz der Abschwächung des Wirtschaftswachstums leicht gesunken.

Seit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union wurde die Erfassung der österreichischen Sozialausgaben an das von Eurostat gemeinsam mit den Mitgliedsländern entwickelte Schema ESSPROS (Europäisches System der Integrierten Sozialschutzstatistik) angeglichen. Die ESSPROS-Methodik ermöglicht die Darstellung der Sozialausgaben und ihrer Finanzierung nach einer EU-weit kompatiblen Definition und Struktur¹⁾. Nach diesem System umfassen die Sozialausgaben öffentliche und private Leistungen der 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.

1996: SOZIALQUOTE 29,5%

Die nach der EU-konformen Methode neu berechneten Sozialausgaben betragen 1996 714 Mrd. S oder 29,5% des Bruttoinlandsproduktes. Die Sozialquote (Anteil der Sozialausgaben am Bruttoinlandsprodukt) ist damit nach einer Stagnation in den zwei Jahren zuvor (29,7%) 1996 um 0,2 Prozentpunkte gesunken²⁾.

Trotz abgeschwächten Wirtschaftswachstums und steigender Arbeitslosigkeit stabilisierte sich die Sozialquote seit 1994. War die jährliche reale Zuwachsrate

¹⁾ Zur Methode vgl. Guger, A., Steiner, H., „Stabilisierung der Sozialquote. Österreichs Sozialausgaben 1995“, WIFO-Monatsberichte, 1997, 70(5), S. 301.

²⁾ In Guger – Steiner (1997) wurde für 1994 und 1995 eine Sozialquote von 29,4% bzw. 29,5% publiziert. Aufgrund der Revision des BIP liegt die Sozialquote für beide Jahre nunmehr bei 29,7%.

Übersicht 1: Entwicklung der Sozialausgaben

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

Q: ESSPROS-Sozialdatenbank, Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales. –
¹⁾ Ø 1980/1985. – ²⁾ Ø 1985/1990.

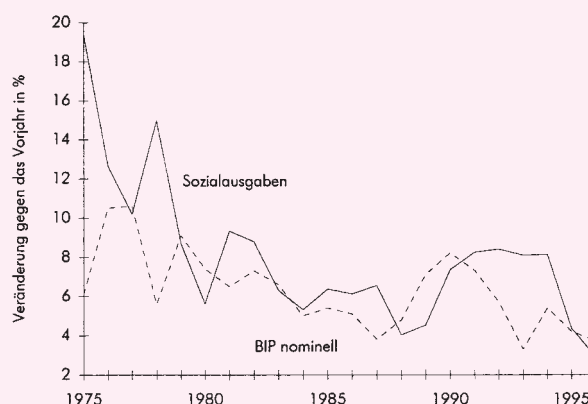
der Sozialausgaben zu Beginn der neunziger Jahre zwischen 4% und 5% gelegen, so sank sie 1995 auf 2,1% und 1996 auf 1,0%.

Die Ausgaben für soziale Sicherheit haben eine Struktur- und eine Konjunkturkomponente. Neue soziale Sicherungsprogramme oder Änderungen der Anspruchsvoraussetzungen, des Anspruchsumfangs oder der Finanzierungsregeln der bestehenden Systeme haben von der Wirtschaftslage unabhängige Strukturwirkungen. Die Ausgaben und Einnahmen des Sozialsystems stehen aber auch in engem Zusammenhang mit dem Konjunkturverlauf: Einerseits reagieren die Sozialausgaben antizyklisch – Wachstumseinbußen und steigende Arbeitslosigkeit erhöhen die Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung und das Pensionsversicherungssystem; andererseits sinken aber die Beitragseinnahmen. Daraus ergeben sich wichtige „automatische“ Stabilisierungseffekte für den Konjunkturverlauf, da die Sozialbudgets in der Rezession die gesamtwirtschaftliche Nachfrage beleben und in der Hochkonjunktur dämpfen.

Nachdem Österreichs Sozialquote in den Jahrzehnten hohen Wachstums neben konjunkturbedingten Schwankungen auch durch Reformen des Sozialsystems – also strukturbedingt – kräftig gestiegen war, blieb sie in den achtziger Jahren weitgehend konstant. Neben der Einengung der wirtschaftlichen und budgetären Rahmenbedingungen dürften sich hier auch die veränderten politischen Umstände und ein ideologischer Wandel niederschlagen.

Die Erhöhung der Sozialausgaben in der ersten Hälfte der achtziger Jahre war ausschließlich auf die Verdoppelung der Arbeitslosigkeit und auf die starke Zunahme der Zahl von Pensionsempfängern zurückzuführen: Von 1980 bis 1985 stieg die Zahl der Bezieher von Alterspensionen um 25% und jene der vorzeitigen Alterspensionen wegen langer Versicherungsdauer bzw. der Invaliditätspensionen um jeweils mehr als 50%. Der Anteil der Alters- und Invaliditätspensionen sowie der Arbeitslosenleistungen am Sozialbudget erhöhte sich um 2,2 Prozentpunkte, während die Familien- und Gesundheitsleistungen wesentlich langsamer stiegen als das BIP.

Abbildung 1: Die Sozialausgaben im Konjunkturverlauf



Q: Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales. Ab 1990 Sozialausgaben laut ESSPROS-Sozialdatenbank.

In der zweiten Hälfte der achtziger Jahre nahmen wohl die Sozialausgaben mit real +3% pro Jahr deutlich stärker zu als in der ersten Hälfte (+1,9%), durch das kräftige Wirtschaftswachstums sank aber die Sozialquote um rund 1 Prozentpunkt von 27,8% im Jahr 1985 auf 26,7% im Jahr 1990.

DEUTLICHE ZUNAHME DER AUSGABEN FÜR ARBEITSLOSIGKEIT, INVALIDITÄT UND FAMILIE

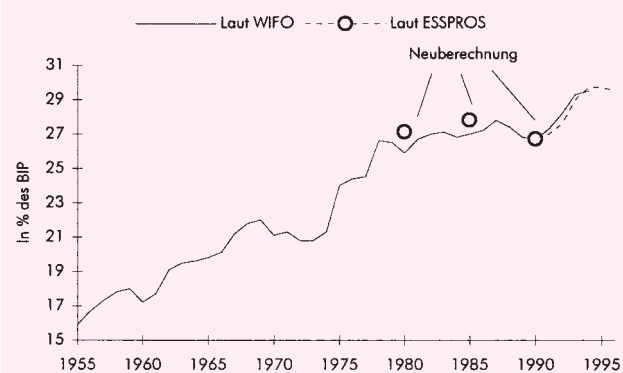
Nach dem sprunghaften Anstieg der Sozialquote Mitte der siebziger Jahre war die höchste Zunahme in den frühen neunziger Jahren zu beobachten. Neben der arbeitsmarktbedingten Ausweitung der Ausgaben für Arbeitslosengelder und Frühpensionen sowie der Insolvenzaufwendungen wurden in dieser Periode die Leistungen für Familien erhöht und das Bundespflegegeld eingeführt.

Rund die Hälfte der Sozialausgaben wurde 1996 für die Alters- und Hinterbliebenenversorgung, ein Viertel für Krankheitsleistungen aufgewandt. Für Arbeitslosigkeit und die mit Invalidität im erwerbsfähigen Alter verbundenen Risiken wurde ein Siebtel, für Familienleistungen rund ein Zehntel der gesamten Sozialleistungen ausgegeben.

In Summe stiegen im bisherigen Verlauf der neunziger Jahre (1991/1996) die empfängerwirksamen Sozialausgaben (ohne intergovernmentale Transfers) um 36,5%. Im selben Zeitraum nahm die für die Beitragsentwicklung ausschlaggebende Lohn- und Gehaltssumme um 20,4% zu.

Den mit Abstand größten Zuwachs verzeichneten die Arbeitslosenleistungen (+61,5%); ihr Anteil an den (empfängerwirksamen) Sozialleistungen erhöhte sich zwischen 1991 und 1996 von 5,1% auf 6,1%. Auch der

Abbildung 2: Entwicklung der Sozialquote



Q: ESSPROS-Sozialdatenbank, Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales; WIFO.

Anstieg der Invaliditätsleistungen für Personen im erwerbsfähigen Alter (+55,5%, Zunahme des Anteils von 7,1% auf 8,1%) geht auf die Verschlechterung der Arbeitsmarktsituation zurück. Die überdurchschnittliche Steigerung der Familienleistungen (+43,4%) ist in erster Linie auf die Ausweitung des Anspruchs auf Karenzurlaubsgeld, die Einführung der Kinderabsetzbeträge sowie die Anhebung der Familienbeihilfen zurückzuführen.

LEISTUNGSVERBESSERUNGEN FÜR FAMILIEN UND PFLEGEDIENSTE

Zwischen 1991 und 1993 erhöhte sich die Sozialquote um 2,0 Prozentpunkte von 27,0% auf 29,0%. Nach der Periode der Hochkonjunktur 1988/1991 brachte die Rezession ab 1992 einen deutlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit mit sich; die Arbeitslosenquote nahm von 5,8% (1991) auf 6,8% zu (1993). Dies hatte zwischen 1991 und 1993 eine Ausweitung der Ausgaben für Arbeitslosigkeit um 40,2% und für Notstandshilfe um 21,8% zur Folge. Im selben Zeitraum wurden sich aufgrund einer Insolvenzwelle die Zahlungen aus dem Insolvenzausgleichsfonds um 202,0% gesteigert.

Neben dem Konjunkturabschwung waren Leistungsverbesserungen die zweite wesentliche Ursache für den An-

stieg der Sozialquote zu Beginn der neunziger Jahre. So erhöhten sich die Ausgaben für das Karenzurlaubsgeld durch die Einführung des zweiten Karenzjahres von 4,2 Mrd. S (1991) auf 9,5 Mrd. S (1993); die Ausgaben für den Bereich Invalidität wuchsen aufgrund des Inkrafttretens des Bundespflegegeldgesetzes im Juli 1993 (Aufwand 1993 8,7 Mrd. S), jene für die Familien durch die Anhebung der Familienbeihilfen (1992) und Aufwendungen für die Kinderabsetzbeträge im Jahr 1993.

Trotz einer Festigung der Konjunktur stieg im Jahr 1994 die Sozialquote auf 29,7%: einerseits wurde die Arbeitslosenversicherung nicht entlastet, und die Ausgaben des Insolvenzausgleichsfonds wuchsen weiter; andererseits schlug das Pflegegeld, das Mitte 1993 eingeführt worden war, 1994 erstmals ganzjährig zu Buche.

„SPARPAKETE“ DÄMPFTEN 1996 SOZIALQUOTE

Nach dieser Phase der Ausweitung der Versorgung im Familien- und Pflegebereich wurde im Gefolge der Konsolidierungsbemühungen der öffentlichen Hand das Wachstum der Sozialausgaben durch eine Verringerung der Familienleistungen sowie durch die Dämpfung der Ausgabensteigerung in der Arbeitslosenversicherung merklich gebremst. So wurden im Rahmen des „Sparpakets 1995“ die Familienbeihilfen um 100 S pro Monat gesenkt, ein Selbstbehalt für Schulbücher sowie Schüler- und Lehrlingsfreifahrten von 10% eingeführt, das erhöhte Karenzurlaubsgeld reduziert und die Anspruchsvoraussetzungen für das erhöhte Karenzurlaubsgeld und die Familienzuschläge in der Arbeitslosenversicherung verschärft. 1995 blieb damit trotz einer deutlichen Abschwächung der Konjunktur die Sozialquote konstant, 1996 sank sie leicht.

Die einzelnen Leistungskategorien entwickelten sich sowohl im Vorjahresvergleich als auch in der Gesamtbeurteilung der neunziger Jahre sehr unterschiedlich. Dies ist ein Resultat des Zusammenspiels von konjunkturellen und demographischen Effekten sowie von gesetzlichen Änderungen in bezug auf Anspruchsvoraussetzungen, Leistungshöhe und Dauer.

Übersicht 2: Sozialausgaben nach Funktionen (Sozialrisiken)

	1991		1993		1995		1996		1991/1996 Veränderung in %
	Mrd. S	Anteile in %	Mrd. S	Anteile in %	Mrd. S	Anteile in %	Mrd. S	Anteile in %	
Alter	195	38,5	224	38,0	253	38,0	263	38,0	+34,9
Hinterbliebene	59	11,6	65	11,0	71	10,7	71	10,3	+20,3
Krankheit ¹⁾	129	25,4	149	25,3	167	25,1	174	25,1	+34,9
Familie	53	10,5	67	11,3	76	11,4	76	11,0	+43,4
Invalidität	36	7,1	41	6,9	52	7,8	56	8,1	+55,5
Arbeitslosigkeit	26	5,1	33	5,6	37	5,5	42	6,1	+61,5
Sonstiges ²⁾	9	1,8	11	1,9	10	1,5	10	1,4	+ 1,1
Insgesamt ¹⁾	507	100,0	590	100,0	666	100,0	692	100,0	+36,5

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

Übersicht 3: Sozialausgaben in einzelnen Leistungskategorien

	1991	1993	1995	1996	1991/1993	1993/1995	1995/96	1991/1996
	Mill. S				Veränderung in %			
Gesetzliche Pensionsversicherung	179.648	204.117	230.595	242.955	+ 13,6	+ 13,0	+ 5,4	+ 35,2
Arbeitslosenversicherung	25.690	35.982	38.361	39.975	+ 40,0	+ 6,6	+ 4,2	+ 55,6
Insolvenzausgleichsfonds	1.137	3.434	4.726	5.148	+202,0	+ 37,6	+ 8,9	+352,8
Familienlastenausgleichsfonds	33.328	39.417	36.037	35.129	+ 18,3	- 8,6	- 2,5	+ 5,4
Bundespflegegeld ¹⁾		8.774	18.981	18.185			- 4,2	
Kindergärten	5.339	6.843	7.807	8.237	+ 2,8	+ 14,1	+ 5,5	+ 54,3
Sozialausgaben der Länder	11.502	15.919	20.205	22.319	+ 38,4	+ 26,9	+ 10,5	+ 94,0

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.

So stiegen 1996 im Vergleich zum Vorjahr die Ausgaben der gesetzlichen Pensionsversicherung, der Arbeitslosenversicherung, des Insolvenzausgleichsfonds und jene für Kindergärten, die Ausgaben des Familienlastenausgleichsfonds und jene für das Bundespflegegeld sanken. Überdurchschnittlich erhöhten sich im Vorjahresvergleich folgende Leistungen:

- Invaliditätspensionen einschließlich vorzeitiger Alterspensionen wegen geminderter Arbeitsfähigkeit (+16,1%),
- vorzeitige Alterspensionen wegen langer Versicherungsdauer (+7,7%),
- vorzeitige Alterspensionen wegen Arbeitslosigkeit (+7,8%),
- Arbeitslosengeld und Notstandshilfen (+6,5%),
- Leistungen aus dem Insolvenzausgleichsfonds (+8,9%),
- Geburtenbeihilfen (+15%).

Gesunken sind 1996 die Ausgaben für

- Familienbeihilfen (-3,4%),
- Karenzurlaubsgeld (-2,7%),
- Ausgleichszulagen (-2,0%),
- Pflegegeld der Länder (-3,4%).

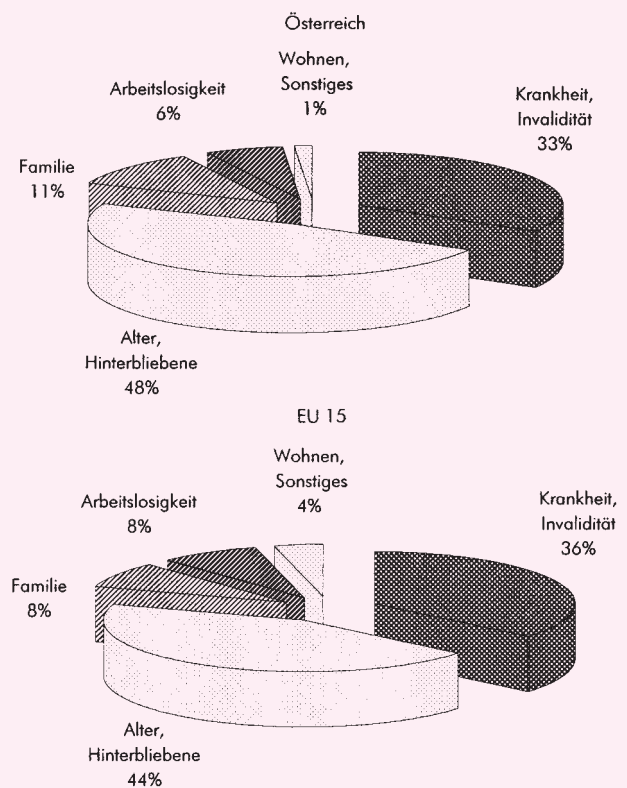
ÖSTERREICHS SOZIALQUOTE 1995 KNAPP ÜBER DEM EU-DURCHSCHNITT

Mit 29,7% lag Österreichs Sozialquote 1995 knapp über dem EU-Durchschnitt von 28,4% und im Mittelfeld der Länder mit ähnlicher Wirtschafts- und Sozialstruktur. Österreich verzeichnete in der Periode 1980 bis 1995 ein im internationalen Vergleich überdurchschnittliches Wirtschaftswachstum. Deshalb machte sich die Erhöhung der Sozialausgaben (Durchschnitt 1980/1995 real +3,0% pro Jahr) in einem geringeren Anstieg der Sozialquote bemerkbar: Von 1980 bis 1995 nahm die Sozialquote in Österreich um 2,6 Prozentpunkte zu, im EU-Durchschnitt um 4,3 Prozentpunkte. Hauptverantwortlich für den Anstieg der EU-Sozialquote ist der Aufholprozess in den südeuropäischen Ländern.

Die höchsten Sozialausgaben in Relation zur Wirtschaftsleistung weisen in der EU die nordischen Länder Schweden (35,6%), Dänemark (34,3%) und Finnland (32,8%) aus. Auch die Niederlande und Frankreich rangieren deutlich vor Österreich, während Belgien relativ etwa gleich viel und die BRD mit 29,4% etwas weniger ausgibt als Österreich. In Großbritannien liegt die Sozialquote um $\frac{3}{4}$ Prozentpunkte unter dem EU-Durchschnitt, in den südeuropäischen Mitgliedsländern deutlich darunter.

Während im Durchschnitt und in der Mehrzahl der EU-Länder die Sozialquote schon 1993 ihr bislang höchstes Niveau erreichte und seither sinkt, steigen in Österreich erst seit 1996 die Sozialausgaben langsamer als das nominelle Bruttoinlandsprodukt.

Abbildung 3: Struktur der Sozialausgaben



Q: ESSPROS-Sozialdatenbank, Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales.

Übersicht 4: Sozialausgaben der EU-Staaten

1995

	Anteile am BIP in %
Schweden	35,6
Dänemark	34,3
Finnland	32,8
Niederlande	31,4
Frankreich	30,6
Belgien	29,7
Österreich	29,7
Deutschland	29,4
Ø EU 15	28,4
Großbritannien	27,7
Luxemburg	25,3
Italien	24,7
Spanien	21,9
Griechenland	21,2
Portugal	20,9
Irland	19,9

Q: Eurostat; ESSPROS-Sozialdatenbank, Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales.

Die Struktur der Sozialausgaben unterscheidet sich zwischen Österreich und dem EU-Durchschnitt deutlich. Der geringere Anteil der Ausgaben für Arbeitslosigkeit geht in Österreich einerseits auf die unterdurchschnittliche Arbeitslosenquote sowie die niedrigeren Aufwendungen für Arbeitsmarktförderung zurück, andererseits auf günstigere Übertrittsmöglichkeiten für Ältere in das System der Altersversorgung. Dies ist auch ein wesentli-

cher Grund für den überdurchschnittlichen Anteil der Ausgaben für Altersversorgung an den gesamten Sozialausgaben Österreichs (hier spielt das Leistungsniveau der Beamtenaltersversorgung ebenfalls eine wichtige Rolle). Der höhere Anteil der Familienleistungen in Österreich ergibt sich durch das relativ hohe Niveau der Familienbeihilfen (einschließlich der Kinderabsetzbeiträge) und die Karenzgeldregelungen. Die unter „Sonstiges“ angeführten Ausgaben enthalten sozialhilfeähnliche Leistungen, die in Österreich eine geringere Rolle spielen und großteils in die Pensions- und Arbeitslosenversicherung integriert sind (Ausgleichszulage und Notstandshilfe).

ZUSAMMENFASSUNG

Die nach dem System der Integrierten Sozialschutzstatistik der EU definierten Sozialausgaben betragen 1996 insgesamt 714 Mrd. S oder 29,5% des Bruttoinlandsproduktes. Die Sozialquote sank damit – von 29,7% in den Jahren 1994 und 1995 – 1996 trotz schwacher Konjunktur und steigender Arbeitslosigkeit.

In den achtziger Jahren blieb die Sozialquote relativ stabil und schwankte nur konjunkturbedingt. Sie stieg in den Jahren schwachen Wachstums bis 1987, sank aber

*Slight Decline of the Social Expenditure/GDP Ratio
Austria's Social Expenditure in 1996 – Summary*

After shooting up in the early 1990s, due to additional benefits such as the second year of parental leave, tax credits for children and the long-term care benefit, and leveling off at 29.7 percent in 1994 and 1995, the social expenditure/GDP ratio began to shrink at last, to 29.5 percent, in 1996, thanks to the effect of the first austerity package and in the face of a weakening economy and growing unemployment.

As defined by the European System of Integrated Social Protection Statistics (ESSPROS), social outlays in Austria totaled ATS 714 billion in 1996, equivalent to 29.5 percent of its gross domestic product, and down from 29.7 percent in 1994 and 1995 in spite of the slump and high unemployment rates.

During the 1980s, changes in the social expenditure/GDP ratio reflected mainly cyclical variations: it rose throughout the period of sluggish growth until 1987, but fell back below the 1980 level when the economy recovered. Structural grounds, i.e., the introduction and improvement of benefit levels, such as the second year of parental leave, improved eligibility criteria for women's pensions, tax credits for children and the long-term care benefit, caused the social expenditure/GDP ratio to shoot up again in 1991 to 1994.

In spite of the subsequent cyclical downswing, the ratio leveled off in 1995 and actually declined in 1996 as a consequence of the first austerity package. In view of the economic upswing and ongoing efforts at further consolidation, the trend is likely to continue in 1997 and 1998.

In 1991 to 1996, social spending grew by altogether 36.5 percent. Above-average growth rates were registered for unemployment benefits (+61.5 percent), invalidity benefits (+55.5 percent) and family benefits (+43.4 percent).

The scope of social expenditures in Austria is similar to that of other European countries of comparable economic and social structures. As a proportion of GDP, Austria's 1995 ratio was slightly above the EU average of 28.4 percent which was depressed by the meager level of social spending in the southern European countries.

The structural composition of social outlays in Austria differs markedly from the EU average insofar as old age pensions claim a much larger share (Austria 48 percent, EU 44 percent) whereas the share of spending on unemployment (6 percent and 8 percent, respectively) and on health care and invalidity (33 percent versus 36 percent) are distinctly lower in Austria.

mit der Erholung der Konjunktur sogar unter das Niveau von 1980. Leistungsverbesserungen, wie die Einführung des zweiten Karenzurlaubsjahres, verbesserte pensionsrechtliche Regelungen für Frauen, die Erhöhung der Kinderabsetzbeträge und die Einführung des Pflegegeldes hatten in den Jahren 1991 bis 1994 einen strukturbedingten Anstieg der Sozialquote zur Folge.

Trotz der Abschwächung der Konjunktur in den Folgejahren stabilisierte sich die Sozialquote 1995 und verringerte sich 1996 im Gefolge der Maßnahmen des ersten „Sparpakets“. Angesichts der Erholung der Konjunktur und der weiteren, verstärkten Konsolidierungsbemühungen dürfte sich diese Entwicklung 1997 und 1998 fortsetzen.

Im bisherigen Verlauf der neunziger Jahre (1991/1996) stiegen die Sozialausgaben insgesamt um 36,5%. Überdurchschnittlich nahmen in dieser Periode die Ausgaben

für Arbeitslosigkeit (+61,5%), für Invalidität (+55,5%) und die Familienleistungen (+43,4%) zu.

Gemessen an der Sozialquote hält Österreich in Europa den 6. Rang; damit entspricht der Umfang der Sozialausgaben jenem in den anderen europäischen Staaten mit ähnlicher Sozial- und Wirtschaftsstruktur. Österreichs Sozialquote lag 1995 knapp über dem EU-Durchschnitt von 28,4%, der durch die äußerst niedrigen Sozialausgaben der südeuropäischen Länder gedrückt wird.

Die Struktur der Sozialausgaben unterscheidet sich in Österreich insofern beträchtlich vom EU-Durchschnitt, als die Ausgaben für die Altersversorgung (Österreich 48%, EU 44%) und Familie (11% bzw. 8%) eine viel größere Rolle spielen; die Ausgaben für Arbeitslosigkeit (6% bzw. 8%) oder Krankheit und Invalidität (Österreich 33%, EU 36%) sind dagegen in Österreich merklich niedriger.