

VERTEILUNGSPOLITIK

WO BLEIBT DIE VERTEILUNGSGERECHTIGKEIT?



BAND 1 WIRTSCHAFTSPOLITISCHE DIMENSIONEN



GERECHTIGKEIT MUSS SEIN

VERTEILUNGSPOLITIK

WO BLEIBT DIE VERTEILUNGSGERECHTIGKEIT?

Band 1: Wirtschaftspolitische Dimensionen

Impressum:

Herausgeber, Verleger: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien
Prinz Eugen Straße 20-22, A-1040 Wien

Internet: <http://wien.arbeiterkammer.at>

Redaktion: Vera Lacina (Band 1), Adi Buxbaum (Band 2)

Gestaltung Band 1: Vera Lacina

Cover-Fotos: fotolia (Photoshop-Montage: Jakob Fielhauer)

Verlag- und Herstellungsort: Wien, Eigendruck

Redaktionsschluss: März 2012

ISBN: 978-3-7063-0432-0

Copyright: 2012, AK-Wien. Alle Rechte vorbehalten. **Jegliche kommerzielle Nutzung ist untersagt.**

Bestellung: Diese Publikation ist kostenlos zu bestellen unter: bestellservice@akwien.at

Download: <http://wien.arbeiterkammer.at/Verteilungsgerechtigkeit>

VORWORT

Wirtschafts- und gesellschaftspolitische Diskussionen haben stets mit Fragen der Verteilung von Ressourcen und Machtverhältnissen zu tun. Gerade im Gefolge der Finanz- und Wirtschaftskrise stehen in Europa wesentliche Richtungsentscheidungen an, wie das europäische Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell künftig ausgestaltet sein soll.

Bei Überlegungen über mögliche Wege aus der Krise ist es unumgänglich, sich mit deren Ursachen auseinanderzusetzen. Diese liegen vor allem in der systematischen Deregulierung der Finanzmärkte der letzten Jahrzehnte und in der Zunahme der ungleichen Verteilung von Einkommen und Vermögen.

Trotz dieser Erkenntnis konnten sich die zentralen politischen AkteurInnen auf europäischer Ebene bisher nicht dazu durchringen, eine effektive Regulierung der Finanzmärkte zu implementieren und die bestehende Verteilungsschieflage zu korrigieren – im Gegenteil: Im Fokus steht fast ausschließlich die Budgetkonsolidierung – vorrangig über Kürzungen der Staatsausgaben, die Aushöhlung der arbeits- und sozialrechtlichen Standards (unter dem Deckmantel von „notwendigen Strukturreformen“) sowie eine generelle Schwächung der staatlichen Institutionen.

Dass diese Strategie aber zum Scheitern verurteilt und perspektivenlos ist, meinte auch Wirtschaftsnobelpreisträger Joseph Stiglitz in einem Interview Mitte April 2012: „Es gibt weltweit nicht ein einziges Beispiel dafür, dass Kürzungen von Löhnen, Renten und Sozialleistungen ein krankes Land genesen lassen. Die Chancen, dass weitere Einsparungen die Probleme lösen, liegen nahe null.“, und weiter „Der Wohlstand wird ungleich verteilt, das meiste geht an die Spitze, an der Basis bleibt wenig.“

Es braucht somit – nicht nur auf europäischer Ebene – einen Paradigmenwechsel!

Aus ökonomischer und sozialpolitischer Sicht ist es notwendig, endlich effektive Regulierungsmechanismen für den Finanzmarkt durchzusetzen, die Schieflage in der Einkommens- und Vermögensverteilung zu korrigieren, die steigende Arbeitslosigkeit erfolgreich zu bekämpfen, faire Rahmenbedingungen in der Arbeitswelt zu schaffen, einen universellen Zugang zu Bildung, sozialen Diensten sowie eine faire Teilhabe am Wirtschafts- und Gesellschaftsleben zu ermöglichen.

Gerade in Zeiten von Unsicherheit für breite Teile der Bevölkerung braucht es funktionierende (sozial)staatliche Institutionen als glaubwürdige Zeichen für Stabilität und Verlässlichkeit!

In dieser Publikation in 2 Bänden wird anhand eines breiten Spektrums an Themenfeldern beschrieben, welche Schieflagen derzeit bestehen und welche Maßnahmen erfolgsversprechend sind, um mehr Verteilungs- und Chancengerechtigkeit zu erreichen.

Während Band 2 den Fokus auf sozial-, bildungs- und rechtspolitische Fragestellungen legt – mit Beiträgen ua zu geschlechts- bzw altersspezifischen Arbeitsmarktchancen, zur Einkommenssituation und zur Veränderung von arbeitsrechtlichen Standards sowie zu Zugangsmöglichkeiten zu Aus- und Weiterbildung, beschäftigt sich dieser Band 1 vor allem mit den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen: Externe und interne ExpertInnen analysieren die Entwicklung der Schieflage der Verteilung auf internationaler und österreichischer Ebene von der volkswirtschaftlichen bis zur individuellen Ebene des täglichen Lebens.



Herbert Tumpel
AK-Präsident

INHALTSVERZEICHNIS

MEHR VERTEILUNGSGERECHTIGKEIT FÜHRT AUS DER KRISE

1. OECD-Studie „Divided We Stand – Why Inequality Keeps Rising“11
2. Wie ungleiche Verteilung zur Finanz- und Wirtschaftskrise führte21
3. Schlaglichter zur europäischen Umverteilung – Ein blinder Fleck der EU-Politik29
4. Finanzkrisen, Sparpakete und deren Auswirkung auf Frauen35
5. Finanzmärkte als Preistreiber – Einfluss der Spekulation auf Rohstoffpreise43

AUCH IN ÖSTERREICH WÄCHST DIE KLUFT ZWISCHEN ARM UND REICH

6. Die Verteilung der Einkommen in Österreich51
7. Kriterien zur Beurteilung von Vermögensverteilungen57
8. Den Sozialstaat nicht aufs Spiel setzen!63
9. Verteilungsaspekte von Privatisierungen71
10. Steuerstruktur in Österreich75
11. „Reichtumpflege“ in Österreich – von der Bedeutungslosigkeit der Vermögensbesteuerung81
12. Entwicklungstendenzen bei der Unternehmensbesteuerung89
13. Einkommens- und geschlechtsspezifische Betroffenheit durch Ökosteuern95

WEM GEHT'S WIE GUT IN DER WIRTSCHAFT?

14. Betriebliche Verteilungspolitik: Und der Löwenanteil geht an..... 105
15. Verteilungungerechtigkeit in der Landwirtschaft 111
16. Umweltförderungen und Verteilung 121

INDIVIUELLE VERTEILUNGSFRAGEN IM TÄGLICHEN LEBEN

17. Soziale Aspekte der Inflation..... 129
18. Herausforderung Energiearmut 137
19. Verkehr und Verteilungspolitik: Mobilität ist ein soziales Grundrecht 143
20. Verteilungsaspekte im öffentlichen Raum und deren Folgen 151
21. Sinkende Neubauförderung, steigende Mieten – ein gravierendes verteilungspolitisches Problem 157
22. Verzeichnis der Autorinnen und Autoren 163

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1:	Immobilienvermögen der privaten Haushalte (Anteile der Dezile in %)	59
Tabelle 2:	Finanzielle Auswirkungen weiterer Privatisierungen	72
Tabelle 3:	Finanzielle Auswirkungen der Teilprivatisierungen von ÖIAG Unternehmen	73
Tabelle 4:	Besteuerung von Konsum in ausgewählten Staaten der EU-15	76
Tabelle 5:	Aufkommen der Steuern auf Vermögen in Österreich 1980–2009	85
Tabelle 6:	Die Entwicklung der österreichische Steuerstruktur 2000–2010	89
Tabelle 7:	Steuererleichterungen für Unternehmen 1993–2010	92
Tabelle 8:	Abgabenbelastung bei einem Einkommen von € 2.200 brutto monatlich	92
Tabelle 9:	Abgabenbelastung bei einem Gewinn einer Kapitalgesellschaft in der Höhe von € 10 Millionen.....	93
Tabelle 10:	Budget: Was bekommen Bauern und was zahlen sie?	113
Tabelle 11:	Einkommensunterschiede bei Bauern nach Betriebstypen	114
Tabelle 12:	Einkommensverteilung – Viertelgruppierung der Betriebe 2010 (in Euro)	116
Tabelle 13:	Veröffentlichte Agrarförderungen – Direktzahlungen an Bauern 2010	118
Tabelle 14:	Überblick über Umweltförderungen des Bundes.....	122
Tabelle 15:	Monatliche Haushaltsausgaben für ausgewählte Positionen nach Einkommensquartilen in % der Gesamtausgaben	132
Tabelle 16:	Monatliche Haushaltsausgaben für ausgewählte Positionen nach Einkommensquartilen in Euro/Monat.....	132
Tabelle 17:	Inflationsbelastung nach Einkommensquartilen und Ausgabenpositionen im Zeitraum 2005–2010.....	133
Tabelle 18:	Verfügbares Einkommen der privaten Haushalte in Österreich 2005 und 2010 – nach Einkommensquartilen.....	134
Tabelle 19:	Monatliche Äquivalenzausgaben für Verkehr nach Dezilen der Äquivalenzeinkommen.....	145
Tabelle 20:	Wien nach Nutzungsklassen/ flächenkleinster und flächengrößter Bezirk.....	151
Tabelle 21:	Wohnbauförderungszusicherungen in Österreich 2006–2010	159

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Große Länderunterschiede im Niveau der Einkommensungleichheit.....	13
Abbildung 2: Steuern und Sozialtransfers verringern Ungleichheit in OECD-Ländern um 25%	17
Abbildung 3: Entwicklung der Lohnquote in den Jahren 1991–2012	22
Abbildung 4: Der FAO-Nahrungsmittelpreis-Index – Entwicklung 1990 bis Februar 2012	47
Abbildung 5: Die Verteilung des Volkseinkommens 1980–2010	51
Abbildung 6: Die Verteilung der Bruttobezüge der ArbeitnehmerInnen 1995–2010	53
Abbildung 7: Der Gini-Koeffizient der Pro-Kopf-Haushaltseinkommen	54
Abbildung 8: Bruttogeldvermögen nach Bruttogeld-Dezilen	58
Abbildung 9: Entwicklung der Gewinne und Löhne im Vergleich zu jener der jeweiligen Steuern 2000– 2010	77
Abbildung 10: Abgabenbelastung nach Einkommensklassen	78
Abbildung 11: Aufkommen aus Vermögenssteuern in EU-Staaten – in % des BIP	79
Abbildung 12: Steuern auf Vermögen im Jahr 2009 in % des BIP	83
Abbildung 13: Vermögensbezogenes Steueraufkommen 1980–2009; Vergleich zwischen Österreich und EU-15	84
Abbildung 14: Vermögensbezogene Besteuerung 1980–2009	84
Abbildung 15: Anteile der Energie- und Verkehrsausgaben nach Haushaltseinkommensdezilen.....	96
Abbildung 16: Ausmaß der energiebezogenen Konsumausgaben nach Geschlecht.....	97
Abbildung 17: Höhe des Pendlerpauschales nach Einkommen und Geschlecht	98
Abbildung 18: Wahl des Verkehrsmittels für den täglichen Arbeitsweg	98
Abbildung 19: Eigenkapitalrentabilität 2006 bis 2010	106
Abbildung 20: Ein ATX-Manager bekommt das 48-Fache.....	108
Abbildung 21: Steuerleistung der Unternehmen 2006 bis 2010	109
Abbildung 22: Einkommensunterschiede bei Bauern nach Betriebstypen – Grafische Darstellung	115
Abbildung 23: Einkommen landwirtschaftlicher Betriebe nach ausgewählten Betriebsformen – Medianeinkommen und Mittelwerte in Viertelgruppierungen	116
Abbildung 24: Einkommensverteilung bei landwirtschaftlichen Betrieben 2010	117
Abbildung 25: Verteilung der Agrarförderungen 2010 an landwirtschaftliche Betriebe	117
Abbildung 26: Verteilungsgerechtigkeit in der österreichischen Förderlandschaft 2010	118
Abbildung 27: Ausgabenprofil der privaten Haushalte 2009/2010.....	130
Abbildung 28: Monatliche Haushaltsausgaben nach Ausgabengruppen – Vergleich KE 2009/2010 zu KE 2004/2005.....	131
Abbildung 29: Einflussfaktoren für Energiearmut.....	138
Abbildung 30: Monatliche Energie-Ausgaben nach Quartilen der Haushaltsausgaben	139
Abbildung 31: Verkehrsausgaben 2009/10 in Euro nach Regionstypen	144
Abbildung 32: Ausstattung mit Fahrzeugen nach Einkommensquartilen 2009/10 in Prozent.....	145
Abbildung 33: Monatliche Verkehrsausgaben nach Dezilen der Äquivalenzeinkommen	146
Abbildung 34: Monatliche Verkehrsausgaben je Haushalt nach Art der Tätigkeit (unselbständig Beschäftigte)	147
Abbildung 35: Beurteilung des finanziellen Aufwandes für den Arbeitsweg – getrennt für Frauen und Männer	148
Abbildung 36: Die Verteilung des Immobilienvermögens in Österreich.....	157
Abbildung 37: Mietensteigerungen nach Vermieter im Vergleich zur Inflation 2005–2010	161
Abbildung 38: Entwicklung von Mieten, Hauptmietzins und Betriebskosten in Altbauten im Vergleich zur Inflation 2000-2010.....	161

MEHR VERTEILUNGSGERECHTIGKEIT

FÜHRT AUS DER KRISE

1. OECD-STUDIE „DIVIDED WE STAND – WHY INEQUALITY KEEPS RISING“

Eva Belabed¹

1.1. „Der soziale Zusammenhalt beginnt sich in vielen Ländern aufzulösen“

Mit diesen Worten charakterisierte der Generalsekretär der OECD im Dezember 2011² eine Entwicklung, die schon in den 1980er Jahren eingesetzt hat, nicht zufällig passiert ist, sondern das Ergebnis eines deutlichen Politikwechsels war und gravierende Folgen für die Lebens- und Arbeitsbedingungen, besonders der Jungen und künftiger Generationen sowie die Entwicklung der Gesellschaft und der Demokratie hat.

Im Dezember 2011 veröffentlichte die OECD die zweite Studie³ zum Thema steigende Ungleichheiten. „Wir haben mit dieser Studie einen starken Beweis für die Notwendigkeit „to Go social“ geschaffen. Wir müssen „eine bessere Politik für ein besseres Leben ins Zentrum unserer politischen Anstrengungen stellen und gleichzeitig den Menschen gleiche Chancen und Hoffnung geben. Einkommensumverteilung sollte im Zentrum einer verantwortungsbewussten Governance stehen.“⁴

Die Studie zielt darauf ab, die komplexen Zusammenhänge zwischen den Faktoren zu erklären, die sich hinter dem größer werdenden Abstand zwischen Arm und Reich verbergen. Sie beschränkt sich allerdings auf die Ungleichheit der Einkommen, in erster Linie der Arbeitseinkommen. Die wichtigste Antriebskraft für die gestiegene Einkommensungleichheit ist nämlich nach Ansicht der OECD die Vergrößerung der Ungleichheit der Löhne und Gehälter. Der Arbeitsmarkt wird daher auch als der Bereich gesehen, in dem der Handlungsbedarf am dringlichsten ist. Um herauszufinden, welche Maßnahmen der zunehmenden Einkommensungleichheit entgegenwirken können, muss analysiert werden, warum sich die Polarisierung der Löhne verstärkt hat.⁵

Immerhin „widerlegt die Studie den“ lang gehegten Mythos des „Trickle down-Effekts“, dh die Annahme, dass Wirtschaftswachstum automatisch auch den benachteiligten Bevölkerungsschichten zugutekommt, und dass größere Ungleichheit die soziale Mobilität (Aufstiegschancen) fördert. Ohne eine umfassende Strategie für ein Wachstum, das auch die Ärmeren mitnimmt, werden Ungleichheiten wahrscheinlich zunehmen.⁶ „Unsere Politik hat ein System geschaffen, das Ungleichheiten steigert und es ist Zeit, diese Politik zu ändern“.⁷

1) Der Artikel drückt die persönliche Meinung der Autorin aus.

2) Anlässlich der Präsentation der Studie: „Divided we stand: Warum die Ungleichheit weiter zunimmt“ am 5. Dezember 2011; siehe OECD 2011 (2). Der Originaltext im englischsprachigen Press Release lautet: „The social contract is starting to unravel in many countries“. Übersetzt bedeutet das: Der Gesellschaftsvertrag beginnt sich in vielen Ländern aufzulösen und ist damit deutlich stärker als die deutsche Übersetzung.

3) OECD: Divided we stand – Why Inequality keeps Rising, Paris 2011 (1), der Artikel verwendet neben der Studie auch die Presseunterlagen, die Rede des Generalsekretärs etc – die verwendeten Unterlagen sind im Literaturverzeichnis aufgelistet.

4) OECD 2011 (2)

5) OECD 2011 (5)

6) OECD 2011 (3)

7) OECD 2011 (2)

Das sind starke Worte, nach denen man auf der Basis der Analyse der Entwicklung, der Treiber und Ursachen gestiegener Ungleichheiten klare, deutliche und konsistente Vorschläge und Empfehlungen erwartet. Im Folgenden werden daher die wichtigsten Ergebnisse der OECD-Studie zusammengefasst und kommentiert.

1.2. Die Ungleichheiten haben das höchste Niveau seit mehr als 30 Jahren erreicht

Die Lücke zwischen Reich und Arm ist in den meisten OECD-Ländern in den vergangenen 30 Jahren gewachsen und hat mittlerweile einen Rekordwert erreicht.

Vergleicht man das Durchschnittseinkommen der reichsten 10% mit dem Durchschnittseinkommen der ärmsten 10%, so zeigt sich folgendes: Im **OECD-Schnitt ist das Durchschnittseinkommen der reichsten 10% 9 Mal so hoch wie das der ärmsten 10%**, gegenüber einem Verhältnis von 7:1 vor 25 Jahren⁸. Selbst in Ländern mit traditionell geringeren Einkommensunterschieden, wie Deutschland, Dänemark und Schweden ist der Unterschied von 5:1 in den 1980er Jahren auf 6:1 im Jahr 2008 gestiegen. Der Unterschied liegt bei 10:1 in Italien, Japan, Korea und dem Vereinigten Königreich. Noch höher liegt er mit 14:1 in Israel, der Türkei und in den USA. Am größten ist dieser Unterschied mit 27:1 in Chile und Mexiko, in diesen beiden Ländern ist die Ungleichheit zuletzt allerdings zurückgegangen.

In einigen Schwellenländern sind Einkommensungleichheiten deutlich höher als in der OECD. In Brasilien lag der Wert bei 50:1. Brasilien hat allerdings eine konsequente Politik eingeleitet, um die Ungleichheit zu bekämpfen und die Menschen aus der Armut zu holen.

Die größten Gewinner waren die Top 1% und noch deutlicher die Top 0,1% der Einkommensbezieher: In den USA haben sich die Netto-Haushaltseinkommen⁹ der Top 1% von 8% (1979) auf 17% (2007) der Gesamteinkommen mehr als verdoppelt. Im gleichen Zeitraum fiel der Anteil der untersten 20% am Gesamteinkommen von 7% auf 5%. Die Krise hat an den zunehmenden Ungleichheiten nichts geändert, im Gegenteil: Im Jahr 2010 kamen 93% (!) der Einkommenszuwächse in den USA den Top 1% zugute¹⁰.

Von den 22 Ländern, für die Daten seit den 1980er Jahren verfügbar sind, ist die Ungleichheit in 17 Ländern gestiegen. Der Anstieg lag relativ hoch für die Länder Finnland, Deutschland, Israel, Luxemburg, Neuseeland, Schweden und die USA. In Frankreich, Ungarn und Belgien blieb die Ungleichheit relativ stabil, während sie in Griechenland und der Türkei sowie zuletzt auch in Chile und Mexiko zurückging, allerdings von sehr hohen Niveaus.

Abbildung 1 zeigt die Einkommensunterschiede zwischen Arm und Reich in den verschiedenen OECD-Ländern¹¹:

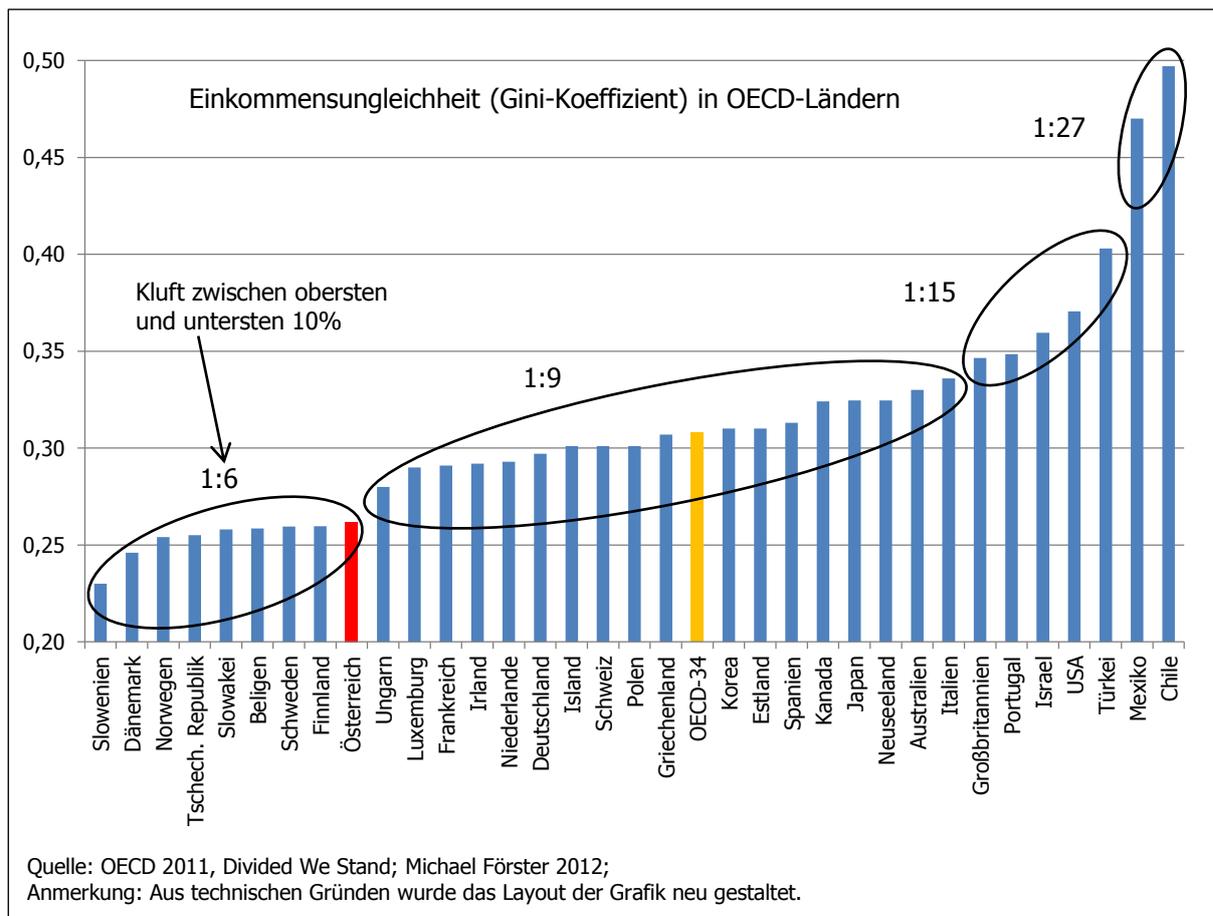
8) OECD 2011 (2)

9) nach Steuern

10) Edward Luce, Financial Times 2012

11) Der meist verwendete Index für die Ermittlung der Ungleichheiten ist der Gini-Koeffizient. Dieser ermöglicht zwar einen Vergleich der Einkommensverteilung über verschiedene Länder, kann aber zu Fehlinterpretationen führen. Hinter demselben Gini-Koeffizienten können unendlich viele verschiedene Verteilungen stehen (Wikipedia).

Abbildung 1: **Große Länderunterschiede im Niveau der Einkommensungleichheit**



1.3. Haupttreiber sind die gestiegenen Ungleichheiten bei den Löhnen und Gehältern

Als Haupttreiber der steigenden Einkommens-Unterschiede sieht die OECD eine größere Ungleichheit innerhalb der Löhne und Gehälter aufgrund tiefgreifender Umwälzungen auf den Arbeitsmärkten, deren Treiber die Globalisierung, der technische Fortschritt und politische Reformen waren.

Erstaunlich ist angesichts dieser Fokussierung auf Löhne und Gehälter, dass zwar die zunehmende Ungleichheit innerhalb der Löhne und Gehälter behandelt wird, aber die Entwicklung der Lohnquote und ihrer Treiber völlig unbeachtet bleibt¹².

Hinsichtlich der **Globalisierung** als Ursache für steigende Ungleichheit kommt die Studie zu keinem klaren Schluss. Während der Generalsekretär in seiner Rede Globalisierung als klaren Treiber für Veränderungen auf den Arbeitsmärkten und damit für zunehmende Ungleichheiten bei Löhnen und Gehältern nennt,¹³ wird an anderen Stellen festgestellt, dass weder zunehmende Handelsverflech-

12) Siehe dazu auch weiter unten.

13) OECD 2011 (2)

tung noch zunehmende grenzüberschreitende Investitionen bedeutende Treiber der Ungleichheit in den OECD-Ländern wären¹⁴.

Der technische Fortschritt wird sehr wohl als Treiber der Ungleichheit gesehen, insbesondere in den Bereichen Informations- und Kommunikationstechnologien sowie im Finanzsektor. Der wachsende Anteil der Spitzenverdiener wird allerdings etwas lapidar erklärt mit einem globalen Markt für talentierte Führungskräfte, wodurch „die Gehälter von Führungskräften und Bankmanagern spektakulär in die Höhe geschneit sind“.

Reformen zur Förderung des Wettbewerbs und Steigerung der Anpassungsfähigkeit der Arbeitsmärkte haben zwar Beschäftigung und Produktivität gesteigert, gleichzeitig aber haben Teilzeitarbeit und Niedriglöhne auch die Einkommensungleichheit gesteigert.

Auch **veränderte Familienstrukturen**, wie die Zunahme der Anzahl der AlleinerzieherInnen, die gestiegene Erwerbsquote der Frauen und das Modell des Heiratens in der gleichen Bildungs- und Einkommensschicht, das an die Stelle des Modells „Arzt heiratet Krankenschwester“ getreten sei, werden als Ursache für steigende Ungleichheit gesehen.

Kurz, aber doch, wird darauf verwiesen, dass auch die Verteilung der **Kapitaleinkommen** ungleicher geworden ist. Sie machen aber laut OECD im Schnitt nur 7% der Gesamteinkommen der Haushalte aus. Ihre Wirkung auf die gesamte Ungleichheit sei daher beschränkt.

Last but not least weist die Studie darauf hin, dass die Umverteilungswirkung der **Steuer- und Transfersysteme** in vielen Ländern seit Mitte der 1990er Jahre schwächer geworden ist. Derzeit reduzieren Einkommenssteuern und Transfers die Ungleichheit innerhalb der arbeitenden Bevölkerung um etwa ein Viertel. Der Hauptgrund für die geringere Wirksamkeit liegt bei den Transfers: Kürzungen bei den Leistungen, strengere Zugangsregeln, um die Sozialausgaben zu begrenzen, sowie eine fehlerhafte Treffsicherheit (Transfers kommen nicht immer den niedrigsten Einkommensgruppen zugute). Darüber hinaus haben in den letzten 20 Jahren viele Länder progressive Einkommenssteuern¹⁵ sowie die Besteuerung von Kapitaleinkommen, Vermögen und Erbschaftssteuern reduziert.

In den **Schwellenländern** spielen zusätzlich noch informelle Sektoren mit schlecht bezahlten, wenig produktiven Arbeitsplätzen außerhalb der Sozialschutzsysteme eine Rolle.

1.4. Warum sich Politiker nach Ansicht der OECD Sorgen machen sollten

Im Gegensatz zu früher wird anhaltende Ungleichheit nunmehr als Problem für Wachstum und sozialen Zusammenhalt gesehen. Die Krise hat deutlich gemacht, dass Ungleichheiten bekämpft werden müssen. Unsicherheit und Angst vor sozialem Abstieg haben in vielen Gesellschaften die Mittelklasse erreicht. Junge, die für sich selbst keine Zukunft sehen, haben den Eindruck, dass sie keine Mitsprachemöglichkeit mehr haben. Protestbewegungen entstehen. Die Menschen fühlen, dass sie die Hauptlast der Krise tragen, für die sie nicht verantwortlich sind, während die Bezieher hoher Ein-

14) OECD 2011 (5)

15) Bspw durch Kürzungen der Steuersätze für hohe Einkommen.

kommen verschont bleiben. Die Frage der Fairness anzugehen ist *conditio-sine-qua-non* für die notwendige Wiederherstellung des Vertrauens¹⁶.

Steigende Einkommensungleichheiten schaffen wirtschaftliche, soziale und politische Herausforderungen. Sie können die soziale Mobilität, dh Aufstiegsmöglichkeiten, beeinträchtigen: In Ländern mit großer Ungleichheit, wie Italien, Vereinigtes Königreich oder USA, ist die soziale Mobilität niedriger, in Ländern mit weniger Ungleichheit, wie den Skandinavischen Ländern, ist sie höher. Die daraus resultierende Chancen-Ungleichheit hat Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Performance.

Ungleichheit kann auch protektionistische Haltungen fördern. Die Menschen werden offenen Handel und freie Märkte nicht unterstützen, wenn sie spüren, dass sie dabei die Verlierer sind, während eine kleine Gruppe von Gewinnern immer reicher wird¹⁷.

Damit greift die OECD zwar die Frage der sozialen Gerechtigkeit auf, es entsteht aber gleichzeitig der Eindruck, dass es in erster Linie um die Aufrechterhaltung freier Märkte und des freien Welthandels geht.

1.5. Was Politiker tun sollten – Maßnahmen und Empfehlungen der OECD

Jede politische Strategie zur Reduzierung des größer werdenden Grabens zwischen Reich und Arm sollte sich auf folgende **drei Säulen** stützen: mehr Investitionen in Humankapital, die Förderung von inklusiver Beschäftigung, und gut konzipierte Umverteilungsmaßnahmen über Steuer- und Transfer-Systeme.

Ganz konsistent sind die Empfehlungen nicht. An manchen Stellen werden Beschäftigungsmaßnahmen, an anderen Stellen Bildung und Investitionen in Humankapital, wieder an anderen Maßnahmen im Bereich der Steuern und Transfers als die wirksamsten Maßnahmen genannt.

Höher-**Qualifizierung** der Arbeitnehmer¹⁸ und Investition in Humankapital seien entscheidend, um Beschäftigung und Beschäftigungsfähigkeit zu fördern. Diese Investition müsse bereits in der frühen Kindheit beginnen und sich durch alle Bildungsstufen fortsetzen, inklusive dem Übergang von der Schule zur Arbeit¹⁹ und dem lebenslangen Lernen im Lauf des Arbeitslebens.

An anderer Stelle heißt es, der meistversprechende Weg zur Bekämpfung von Ungleichheiten bestehe darin, die **Beschäftigung** anzukurbeln, mehr und bessere Arbeitsplätze zu schaffen²⁰ und damit den Menschen Wege aus der Armut und reale berufliche Entwicklungsmöglichkeiten zu eröffnen.

16) OECD 2011 (2)

17) OECD 2011 (5)

18) OECD 2011 (6)

19) Die EU hat gerade die Duale Ausbildung in Österreich entdeckt, der Präsident der EK, Barroso, hat sich vor kurzem in Wien dazu informiert.

<http://derstandard.at/1330390398384/Besuch-in-Wien-Barroso-Oesterreich-Vorbild-bei-Lehrlingsausbildung>

20) Die Formulierung der OECD dazu ist allerdings schwächer und deutlich weniger verbindlich: In der Originalversion heißt es: „fostering more and better jobs“ – dh mehr und besser Arbeitsplätze hegen und pflegen.

Auch **Steuer- und Transfersysteme** werden als wirksames Instrument gesehen, die die Ungleichheit um etwa ein Viertel reduzieren. Ihre Umverteilungskapazität habe allerdings abgenommen, unter anderem deshalb, weil durch die größere Ungleichheit mehr Menschen Unterstützung durch die sozialen Sicherungssysteme brauchten, um ihren Lebensstandard aufrechterhalten zu können.

Obwohl Steuern weniger wirksam seien als Transfers, sieht die OECD auch hier Handlungsmöglichkeiten, insbesondere bei der Verbesserung der Steuerdisziplin, der Bekämpfung der Steuerflucht, der Abschaffung von Steuervergünstigungen sowie bei Kapital-, Vermögens- und Erbschaftssteuern²¹. Allerdings steht die Empfehlung, Grenzsteuersätze für Spitzeneinkommen zu erhöhen im Widerspruch zu den Empfehlungen für Strukturreformen, die die OECD alljährlich im Bericht „Going for Growth“ abgibt²².

Sozialsysteme werden zwar einerseits gelobt, weil sie in der Krise Arbeitsplatzverluste oder Einkommenseinschnitte gemildert haben, dies habe aber Kosten verursacht, vor allem durch großzügige Arbeitslosenunterstützungen, hohe Mindestlöhne und starken Kündigungsschutz.

Die OECD reiht sich damit ein in den Chor der Stimmen – von der Weltbank bis zum Präsidenten der EZB – die den **Wohlfahrtsstaat** entweder als reformbedürftig (Weltbank²³) oder gar „am Ende“ (Draghi²⁴) sehen. Die „Viertelstunde Keynesianismus“ nach dem Zusammenbruch von Lehman Brothers im September 2008, in der die Erleichterung über die Wirkung der automatischen Stabilisatoren vorherrschte und das World Economic Forum dem Europäischen Wohlfahrtsstaat einen „Heiligenschein“ verpasste²⁵, war rasch wieder zu Ende.

Nach einer blitzartigen Rückkehr zum Business as usual wird die Krise als nicht zu verpassende Gelegenheit gesehen, schmerzhaft und unpopuläre Reformen durchzuführen²⁶.

Wieder an anderer Stelle heißt es, dass Globalisierung und technologischer Wandel den Volkswirtschaften und der Bevölkerung insgesamt Chancen bieten, zu deren Nutzung die **Effizienz der Märkte** gesteigert werden müsse²⁷. Man könnte dazu auch sagen: aus der Krise nichts gelernt.

Als ein weiteres wesentliches Instrument, insbesondere für Schwellenländer, werden frei zugängliche und qualitativ hochwertige **öffentliche Leistungen**, wie Bildung, Gesundheit und Familienleistungen, genannt.

Zu guter Letzt wird noch auf die Bedeutung der **Regionen** und der Regionalpolitik in der Bekämpfung von Ungleichheiten verwiesen. Die Reduzierung regionaler Disparitäten muss eine Top-Priorität der Politik werden. Regionaler Zusammenhalt muss ins Zentrum unserer Bemühungen rücken.²⁸

Abbildung 2 zeigt die Wirkung der Umverteilungsmaßnahmen: Österreich gehört zu den Ländern, in denen Umverteilungsmaßnahmen wirksamer sind als in anderen.

21) OECD 2011 (5)

22) OECD 2012 (1)

23) Weltbank 2012

24) Mario Draghi 2012

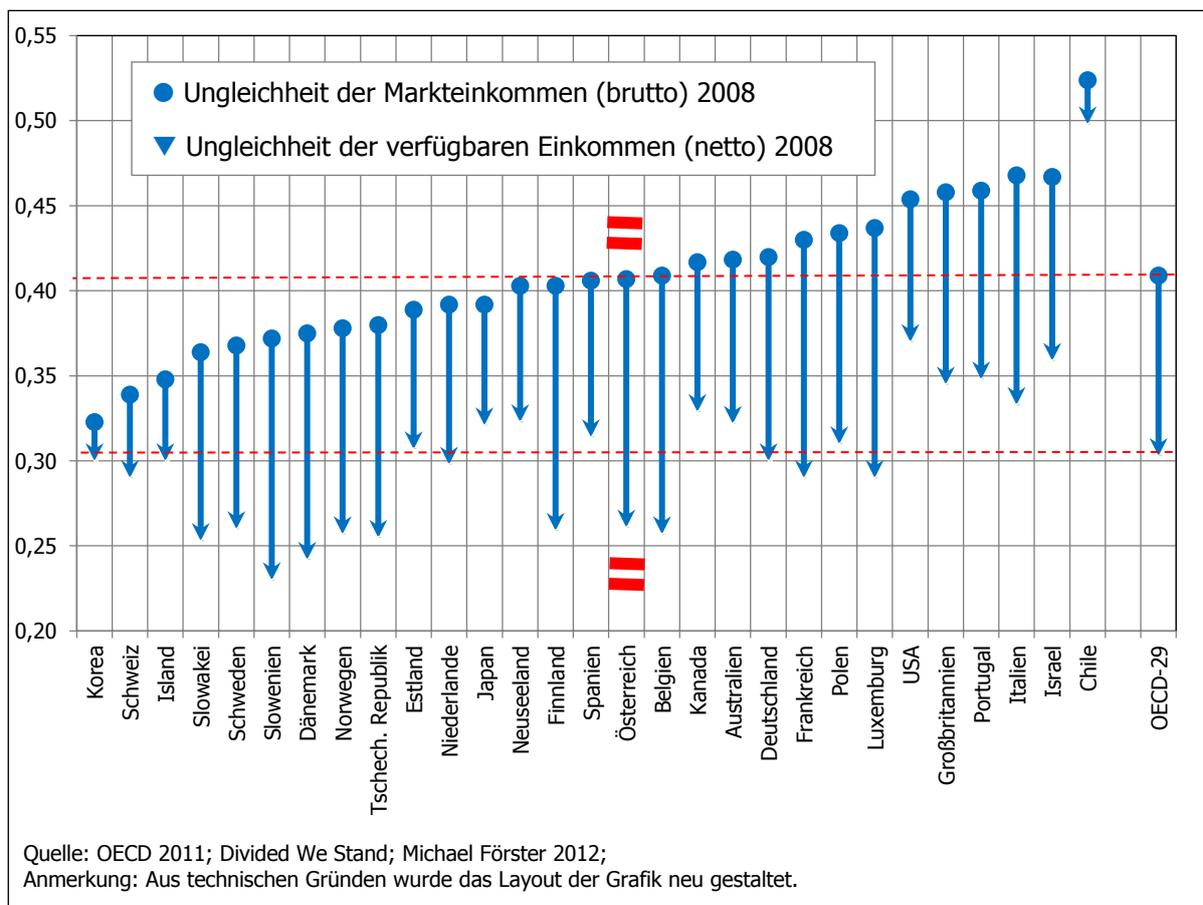
25) Wall Street Journal Europe 2009

26) OECD 2012 (2)

27) OECD 2011 (5)

28) OECD 2011 (2)

Abbildung 2: **Steuern und Sozialtransfers verringern Ungleichheit in OECD-Ländern um 25%**



1.6. Ungleichheiten reduzieren und Wirtschaftswachstum ankurbeln – ist das möglich?

Im Flaggsschiff-Bericht Going for Growth 2012 werden Maßnahmen zur Reduzierung von Ungleichheiten und zur gleichzeitigen Ankurbelung des Wachstums in drei Gruppen unterteilt²⁹.

Zu den **Win-win-Maßnahmen** zählen die Akkumulation von Humankapital, Bildung, eine Reduzierung der Spaltung der Arbeitsmärkte zwischen geschützten und prekarierten Arbeitnehmern: Hier lässt die OECD allerdings die entscheidende Frage offen, in welche Richtung dies gehen soll; weiters die Integration von Immigranten, Förderung der Frauenerwerbstätigkeit sowie die Schließung von Steuerprivilegien bei gleichzeitiger Reduktion der Grenzsteuersätze – hier besteht ein Widerspruch zu den Empfehlungen der Verteilungsstudie (siehe oben).

Zu den Maßnahmen mit einem **Trade-off** zwischen Reduzierung der Ungleichheit und Förderung des Wachstums zählen die Verlagerung der Steuerlast von Steuern auf Arbeit und Unternehmens-einkommen zu Konsumsteuern: Das würde zwar Anreize für Beschäftigung, Sparen und Investieren

29) OECD 2012 (1)

schaffen, kann aber Ungleichheit fördern. Problematisch sieht die OECD auch die Ausweitung der Ergebnisse von Kollektivvertragsverhandlungen: Diese können zwar die Streuung der Löhne und Gehälter reduzieren, aber wenn sie die Arbeitskosten für manche Arbeitgeber zu hoch ansetzen, können sie Wettbewerb und Produktivität schaden und Beschäftigung reduzieren.

Zu den **Maßnahmen mit unsicherer Wirkung** zählt die OECD die Vermeidung zu hoher und zu lang anhaltender Arbeitslosenunterstützung sowie Mindestlöhne auf gemäßigttem Niveau.

1.7. Wie sind die Ergebnisse dieser Studie zu sehen?

Angesichts der Veränderungen im Kapitalismus (Globalisierung, Finanzialisierung, technischer Fortschritt etc) und den damit einhergehenden Machtverschiebungen³⁰ und Verwerfungen (bis hin zur Weltwirtschaftskrise der letzten Jahre) ist schon erstaunlich, dass ein geändertes Heiratsverhalten eine so prominente Rolle einnimmt, während die genannten Machtverschiebungen und ihre Auswirkungen auf die Entwicklung der Ungleichheit in der Studie überhaupt nicht vorkommen.

Auch die funktionale Einkommensverteilung – also die Entwicklung der Lohn- bzw Gewinnquote – wird nicht behandelt. Dabei wäre diese Entwicklung interessant, nicht nur, weil die Lohnquote seit Beginn der 1980er Jahre sinkt³¹, sondern auch, weil diese Form der Verteilung mit ökonomischen Faktoren allein nicht erklärt werden kann und institutionelle und rechtliche Faktoren (Arbeitsrecht, Arbeitsmarktinstitutionen, Machtverhältnisse) eine bestimmende Rolle spielen.

Zu diesen hat die OECD aber offensichtlich ein ambivalentes Verhältnis. Während sie einerseits bspw manche von den Sozialpartnern in der Krise (mit)getroffenen Maßnahmen – wie die Kurzarbeit – (vorsichtig) lobt, ruft sie an anderer Stelle zum Abbau von Arbeitsrecht und Arbeitsmarktinstitutionen auf: Im Länderbericht für die Slowakei findet sich bspw folgende Empfehlung: „... workers should be allowed to price themselves into markets and employment“³². Das ist ein klarer Aufruf zum Abbau von Arbeitsrechten und zur Schwächung von Arbeitsmarktinstitutionen.

Diese Beispiele zeigen, dass die OECD es mit ihrer Forderung nach Policy Coherence im eigenen Bereich nicht ganz so ernst nimmt, selbst die Empfehlungen der Verteilungsstudie sind nicht ganz konsistent³³. Noch deutlicher werden die Widersprüche, wenn man Empfehlungen aus verschiedenen Arbeitsbereichen der OECD vergleicht.

Was in der Analyse fehlt, sind über die Frage der Arbeitseinkommen hinaus andere Dimensionen der Ungleichheit: Ungleichheit der Vermögen, des Zugangs zu Bildung, Informationen, Macht und Entscheidungen, die für Ungleichheit in der Gesellschaft mindestens ebenso wichtig sind.

Auch Ungleichheit als Ursache der Krise ist für die OECD kein Thema, während etwa im IWF bereits daran gearbeitet wird³⁴.

Gerade in Zeiten, in denen sich der soziale Zusammenhalt auflöst und die Demokratie unter Druck gerät, weil die Globalisierung der Wirtschaft nicht begleitet wurde von einer Globalisierung der Demokratie, wäre eine umfassende Analyse der Ungleichheiten wichtig.

30) Cf Eva Belabed 2009 und 2012

31) Cf Alois Guger 2012

32) OECD 2010

33) Siehe oben, Seite 11

34) IWF 2010

Quellen:

- Belabed Eva (2009): Wie der Kapitalismus die Demokratie bedroht, Momentum 2009
- Belabed Eva (2012): Eine bessere Welt für unsere Kinder und Enkel – Braucht die EU dazu ein neues Wachstums- und Entwicklungsmodell?, Kontraste 2012
- Draghi Mario (2012): <http://derstandard.at/1329870252237/Sparen-sparen-sparen-EZB-Chef-sieht-Ende-des-Sozialstaates>
- Förster Michael (2012): Divided we stand – Why Inequality keeps rising, Präsentation in der Veranstaltung am 27. Jänner 2012 AK/Renner-Institut in Wien - http://www.renner-institut.at/download/texte/2012-01-27_AK-RI_Soziale_Schieflage_Folien_Foerster.pdf
- Guger Alois (2012): Beitrag zur Diskussion der OECD-Studie in der Veranstaltung „Ursachen und Konsequenzen der sozialen Schieflage“ am 27.01.2012 im Renner-Institut, Wien http://www.renner-institut.at/download/texte/2012-01-27_AK-RI_Soziale_Schieflage_Folien_Guger.pdf
- IWF (2010): Michael Kumhof and Romain Rancière: Inequality, Leverage and Crises – WP/10/268 - <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp10268.pdf>
- Luce Edward: Financial Times 2012; America’s dream unravels, March 31/April 1
- OECD 2011 (1): Divided we stand – Why Inequality keeps rising, Paris 2011 - http://www.oecd.org/document/51/0,3746,en_2649_37419_49147827_1_1_1_37419,00.html#NEWS
- OECD 2011 (2): Rede des Generalsekretärs anlässlich der Präsentation der Studie am 5. Dezember 2011 in Paris - http://www.oecd.org/document/22/0,3746,en_21571361_44315115_49185046_1_1_1_1,00.html
- OECD 2011 (3): Governments must tackle record gap between rich and poor, Press Release zur Präsentation der Studie (Englisch) – http://www.oecd.org/document/40/0,3746,en_21571361_44315115_49166760_1_1_1_1,00.html
- OECD 2011 (4): Divided we stand: Why Inequality keeps rising, 4-seitige Zusammenfassung der Ergebnisse, http://www.oecd.org/document/51/0,3746,en_2649_33933_49147827_1_1_1_1,00.html
- OECD 2011 (5): Divided we stand – Warum die Ungleichheit weiter zunimmt, Zusammenfassung auf Deutsch
- OECD 2011 (6): Einkommensungleichheit nimmt OECD-weit zu – in Deutschland besonders schnell - http://www.oecd.org/document/54/0,3746,de_34968570_35008930_49176950_1_1_1_1,00.html
- OECD 2012 (1): Going for Growth 2012 - http://www.oecd.org/document/4/0,3746,en_2649_34325_49693508_1_1_1_1,00.html
- OECD 2012 (2): Going for Growth 2012: Structural Reforms can make the difference – Remarks by Angel Gurría. OECD Secretary General - http://www.oecd.org/document/46/0,3746,en_21571361_44315115_49746478_1_1_1_1,00.html
- OECD (2010): OECD Economic Surveys: Slovak Republic, November 2010 - <http://www.oecd.org/dataoecd/4/8/46478358.pdf>
- Wall Street Journal Europe 2009: European capitalism gets a halo, 30.1.2009
- Weltbank (2012): Gill Indermit, Raiser Martin (World Bank): Golden Growth. Restoring the lustre of the European Economic Model, Jänner 2012.

2. WIE UNGLEICHE VERTEILUNG ZUR FINANZ- UND WIRTSCHAFTSKRISE FÜHRTE

Georg Feigl, Markus Marterbauer, Miriam Rehm

Die Finanz- und Wirtschaftskrise prägt die Weltwirtschaft, ganz besonders aber die Europäische Union nun im fünften Jahr. Sie hat zwei Hauptursachen: Zum ersten den Abbau staatlicher Regulierungen auf den Finanzmärkten, eines der Kernelemente der Wirtschaftspolitik in den vergangenen drei Jahrzehnten. Das Vertrauen auf die Selbstregulierungsfähigkeit von Banken und Finanzsektor hat sich als kolossaler Irrtum herausgestellt. Eine Folge der Liberalisierung war die Zunahme destabilisierender kurzfristiger Kapitalströme, die ihrerseits das Entstehen von Finanzblasen und – nach deren Platzen – schwere Wirtschaftskrisen nach sich zogen.

Die zweite wichtige Ursache der Krise bildet die weltweit seit den 1980er Jahren zu beobachtende Ausweitung der Ungleichheit der Verteilung von Vermögen und Einkommen. Die Ungleichheit hat das Spielkapital für das Finanzkasino generiert, denn sie führte zu einer Zunahme des risikoreich veranlagten Sparvolumens.

2.1. Jahrzehnte lange Zunahme der Ungleichheit

Die Tendenz zu einer immer stärkeren Konzentration der Finanz- und Immobilienvermögen, zu einem Rückgang des Anteils der Lohneinkommen am gesamten Volkseinkommen und zu einer Zunahme der Spreizung zwischen hohen Einkommen einerseits und mittleren bzw niedrigen Einkommen andererseits ist seit Beginn der 1980er Jahre in fast allen Ländern zu beobachten (vgl Glyn 2005, OECD 2008); vor allem seit dem Jahr 2000 zeigt sie sich auch in Österreich.

Die Ursachen der zunehmenden Ungleichheit sind vielfältig. Die durch die Transnationalisierung der Unternehmen entfachte Standortkonkurrenz spielt dabei eine zentrale Rolle; auch technischer Fortschritt kann eine Mitursache sein. Besonders hervorzuheben ist jedoch zum einen die hohe Arbeitslosigkeit, die die Industrieländer seit Mitte der 1970er Jahre prägte. Sie hat die Macht der Gewerkschaften geschwächt und einen Abbau von Arbeitsmarktstandards ermöglicht. Deshalb wuchsen die Löhne langsamer als das gesamte Volkseinkommen; besonders Junge, Frauen und die nicht ausreichend Qualifizierten litten unter geringen Lohnzuwächsen.

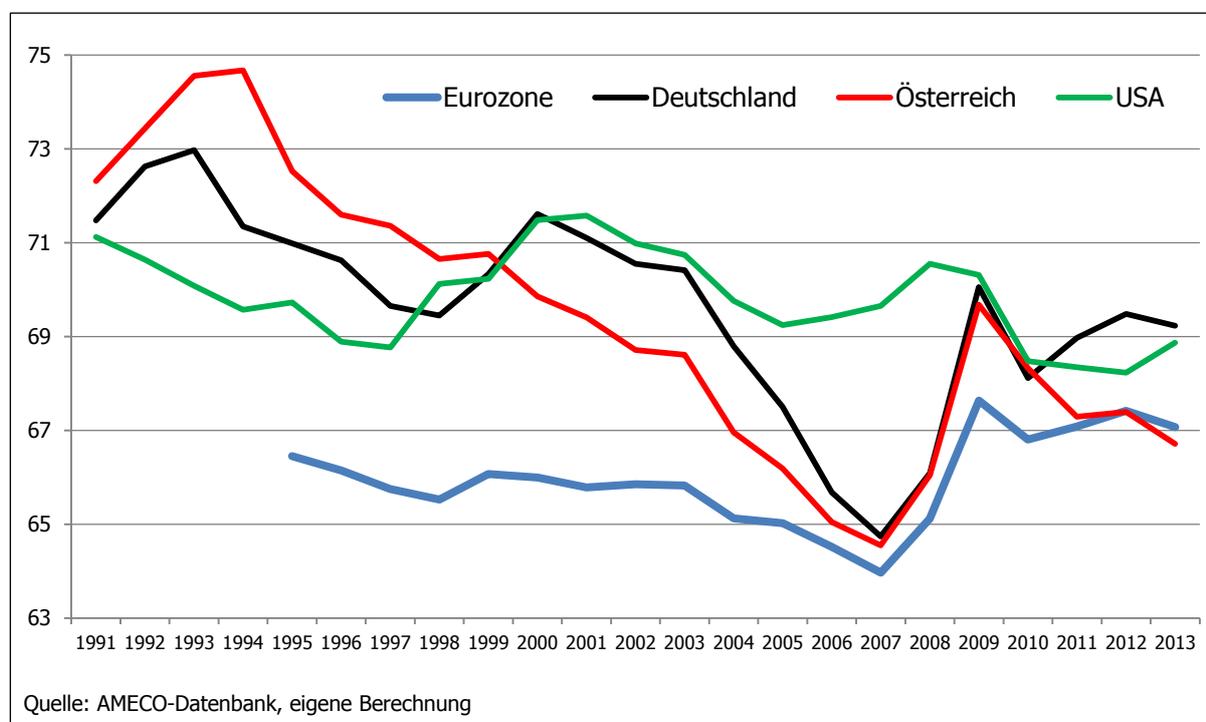
Zum anderen kam es zu einem starken Wachstum der Vermögenseinkommen – die aufgrund der hohen Konzentration des Vermögensbesitzes sehr ungleich verteilt sind – sowie der Einkommen im Finanzsektor (Acemoglu 2011). Die Dominanz konservativer Regierungen, die eine Umverteilung des Wohlstands nach oben zumindest duldeten, trieb diese Entwicklung an. Die Liberalisierung der Finanzmärkte trug ebenso wie die Steuerpolitik dazu wesentlich bei, letztere etwa indem Spitzensätze in der Einkommensteuer gesenkt und die Kapitaleinkommen steuerlich entlastet wurden.

Besonders ausgeprägt war die Umverteilung nach oben in den USA, wo der Anteil des obersten Prozents der Haushalte am gesamten Haushaltseinkommen vor der Finanzkrise etwa ein Viertel erreichte und damit exakt so hoch war wie zu Beginn der Weltwirtschaftskrise der 1930er Jahre (Atkinson, Piketty, Saez 2011). Ähnlich stark nahm die Einkommenskonzentration in Großbritannien zu. In Kontinentaleuropa war die Entwicklung weniger drastisch, doch auch hier wuchs der Einkommensanteil der obersten Schichten in den 1990er und 2000er Jahren markant.

In den USA wurde versucht, das politische Konfliktpotenzial der wachsenden Ungleichheit und der ungenügenden sozialen Absicherung durch einen verstärkten Eigentumsaufbau, besonders an Häusern, zu entschärfen (Rajan 2010). Dies funktionierte nur, solange die Hauspreise stiegen und immer mehr Kapital in den US-amerikanischen Immobiliensektor floss. Die verschuldungsfinanzierte Expansion im Wohnungsbau führte zu hohem Investitions- und Konsumwachstum und löste zunächst einen beeindruckenden Wirtschaftsaufschwung aus.

Doch mit dem Platzen der Blase auf dem Immobilienmarkt ging der Traum zu Ende: Der Einbruch des Häusermarktes löste eine tiefe Rezession aus, brachte die Hypothekenbanken und das gesamte Finanzsystem an den Rand des Zusammenbruchs und bewirkte eine Verdoppelung der Zahl der Arbeitslosen auf 15 Millionen. Dadurch stieg die Ungleichheit noch stärker: Die unteren Einkommensgruppen stehen nun oft nicht nur ohne Job, Einkommen und soziale Absicherung da, sondern auch ohne Haus, Pensionsvermögen und Eigentum.

Abbildung 3: **Entwicklung der Lohnquote in den Jahren 1991–2012**



Auch in vielen kontinentaleuropäischen Ländern, vor allem in Deutschland, stiegen die Realeinkommen der unteren und mittleren sozialen Schichten über Jahre nicht. Diese Haushalte haben deshalb auch ihre Konsumnachfrage nicht steigern können, die teils kräftigen Einkommenszuwächse im oberen Bereich wurden überwiegend gespart. Während in den USA versucht wurde, fehlende Realeinkommenssteigerung durch höhere Verschuldung der privaten Haushalte zu kompensieren, war die deutsche Wirtschaftspolitik darauf ausgerichtet, die Konsumnachfrage durch einen höheren Export zu ersetzen. Begünstigt durch die konsequente Dämpfung des Lohnwachstums und der damit verbundenen Verbesserung der internationalen preislichen Wettbewerbsfähigkeit lagen die Ausfuhren im Jahr 2008 real um fast 70 Prozent höher als im Jahr 2000. Demgegenüber ist die Konsumnachfrage während des gesamten Jahrzehnts real nicht gestiegen.

Auch in Österreich wurde in den 2000er Jahren vor allem der Export kräftig ausgeweitet. Die hohen Exportgewinne wurden allerdings nur in geringem Ausmaß auf eine Belebung der Investitionstätigkeit, höhere Reallöhne und Beschäftigung übertragen; sie wurden vielmehr ausgeschüttet, auf den Finanzmärkten veranlagt und verspekuliert. Deshalb blieb die Konsumnachfrage schwach. Dadurch sind die Überschüsse in der Leistungsbilanz, dem Saldo aus dem Außenhandel mit Waren und Dienstleistungen, kräftig gestiegen, in Deutschland auf mehr als 7% des BIP und in Österreich auf nahezu 5%. Dies trug maßgeblich zur Ausweitung der destabilisierenden Ungleichgewichte zwischen Überschussländern und Defizitländern, wie Griechenland, Spanien oder Portugal in der Eurozone bei, die einen wesentlichen Baustein für Finanz- und Wirtschaftskrise bildeten.

Die Folge der höheren Ungleichheit in der Verteilung der Einkommen war eine Schwächung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage in allen Ländern. Während den unteren sozialen Gruppen mit hohem Konsumbedarf die verfügbaren Einkommen fehlten, veranlagten die oberen Einkommensgruppen das überschüssige Einkommen, das über die Banken auf den Finanzmärkten landete. Mit dem rasch steigenden Volumen des Finanzkapitals wurden die Anlageformen immer riskanter, Finanzinnovationen boomten. In Österreich halten im Durchschnitt knapp 20% der Haushalte risikoreiche Finanzanlagen, wie Aktien oder Hedgefonds, im obersten Zehntel sind es allerdings 82%. Die zunehmende Ungleichheit führt also dazu, dass nicht nur mehr gespart wird, sondern diese Ersparnisse auch risikoreicher veranlagt werden. Wegen der geringen inländischen wirtschaftlichen Dynamik in Deutschland und Österreich erfolgte die Veranlagung der Ersparnisse meist im Ausland.

2.2. Finanzkrisen führen mittelfristig zur Ausweitung der Ungleichheit

Die Ungleichheit der weltweiten Verteilung von Einkommen und Vermögen bildete eine wesentliche Ursache für die Finanz- und Wirtschaftskrise. Umgekehrt können Krisen dazu führen, dass die Ungleichheit weiter steigt. Ob das tatsächlich der Fall ist, hängt ganz zentral von der Tiefe und der Dauer der Krise sowie der Wirtschaftspolitik ab.

Der unmittelbare Effekt von Finanzkrisen ist zunächst ein Einbruch auf den Finanzmärkten. Dem folgt üblicherweise eine Schwächung der Realwirtschaft, die die Gewinne einbrechen lässt und zu steigender Arbeitslosigkeit führt. Bis zu diesem Zeitpunkt wird die Verteilung der individuellen Einkommen gleicher, da die besonders ungleich verteilten Vermögen und Gewinne stärker in Mitleidenchaft gezogen werden als die Lohn Einkommen. Diese Entwicklung zeigte sich auch zu Beginn der Finanz- und Wirtschaftskrise.

Sobald sich eine Erholung der Realwirtschaft andeutet, erholen sich zunächst die Vermögen und sehr bald auch wieder die Gewinne. Erste Verteilungsdaten deuten darauf hin, dass die USA 2010 in diese Phase eingetreten sind: Die Einkommenszunahme kam zu 93% den obersten 1 Prozent zugute (Saez 2012).

Kann durch eine aktive Wirtschaftspolitik sowie günstige äußere Umstände am Wachstumspfad bzw der Arbeitsmarktsituation vor der Krise angeschlossen werden, wachsen die Löhne ebenfalls wieder – die Verteilungstrends vor der Krise werden weitgehend wiederhergestellt. Dieses Muster zeigte sich tendenziell in der Krise der nordischen Länder Finnland und Schweden (1991) und Norwegen (1987) (vgl Atkinson/Morelli 2011) sowie aktuell in Deutschland.

Ist die Krise hingegen besonders tiefgehend, so ist mittelfristig eine Ausweitung der Ungleichheit die Folge. Als Gründe lassen sich zum einen die steigende Arbeitslosigkeit und zum anderen höhere Realzinsen ausmachen, die sowohl die funktionelle als auch personelle Einkommensverteilung verschlechtern (vgl. Onaran 2009). Als weiterer Faktor führt dann die Budgetpolitik zu massiven Verteilungseffekten. Gehälter und Arbeitsvolumen der öffentlich Beschäftigten werden gekürzt und Zinsausgaben notgedrungen erhöht – ein weiteres Absinken der Lohnquote ist die Folge.

Da häufig Finanzkrisen mit Zahlungsbilanzkrisen Hand in Hand gehen und man Kapital um jeden Preis anziehen möchte, wird die Konsolidierungslast zudem auf die privaten Haushalte konzentriert, wodurch die untersten Einkommen und die Mittelschicht besonders stark getroffen werden. Kommt eine Währungskrise und damit eine scharfe Abwertung hinzu, belastet die darauf folgende hohe Inflation die Reallöhne zusätzlich (vgl. Onaran 2009).

Als geschichtliches Beispiel für die mittelfristige Verteilungswirkung von Krisen lässt sich die Entwicklung in den ersten Jahren nach der großen Depression Anfang der 1930er nennen. In der jüngeren Vergangenheit zeigte sich dieses Muster vor allem dann besonders deutlich, wenn im Übergang Hilfen vom internationalen Währungsfonds (IWF) als „bewaffneter Arm des Marktes“ (Bourdieu 1998) in Anspruch genommen werden mussten, wie etwa in Lateinamerika und Afrika in den 1980ern, Mexiko 1994, sowie in den meisten von der Asienkrise 1997 betroffenen Staaten, der Türkei 1994 und 2001 und Argentinien 2001.

Wie sich Finanzkrisen hingegen auf die langfristige Verteilung von Einkommen und Vermögen auswirken, hängt vom neuen Entwicklungsmodell nach der Übergangsphase ab. Hier sind sowohl eine deutlich gleichere Verteilung (durch eine stark umverteilende Politik wie in den USA ab Ende der 1930er) als auch mehr Ungleichheit (wie in Mexiko in den letzten 15 Jahren) möglich. Andere Beispiele, wie Venezuela und Argentinien im letzten Jahrzehnt zeigen, dass trotz eines sprunghaften Anstiegs der Ungleichheit eine langfristige Trendumkehr zu mehr Gleichheit nach einer Krise möglich ist.

2.3. Aktuelle Finanzkrise weitet Ungleichheit bislang aus

Wie erwähnt brechen zwar die Vermögen in der Krise üblicherweise kräftig ein, doch sie erholen sich danach auch rasch. In Österreich erhöhte sich in der Krise zum ersten Mal seit Anfang der 1990er Jahre der Lohnanteil am Volkseinkommen, einerseits aufgrund guter Kollektivvertragsabschlüsse in den Lohnrunden ab Herbst 2008, andererseits wegen des vorübergehenden Einbruchs der Vermögenseinkommen und Gewinne. Mittelfristig wird der Lohnanteil am Volkseinkommen als Folge der Krise wieder deutlich sinken. Dazu tragen vor allem die kräftige Erhöhung der Arbeitslosigkeit, der weitere Abbau von Arbeitsmarktstandards, aber auch der anhaltende Druck auf Löhne durch die fortschreitende Globalisierung bei.

In der EU hat sich die Zahl der Arbeitslosen im Zuge der Finanzkrise von 16 Millionen auf 24½ Millionen erhöht – mit weiter steigender Tendenz. Besonders schlimm ist die Beschäftigungslage für Jugendliche: In 20 von 27 Mitgliedsländern liegt die Arbeitslosenquote unter Jugendlichen bei mehr als 20%, in Griechenland und Spanien sogar bei 50%. Die hohe Arbeitslosigkeit bildet auch einen zentralen Grund für die Ausweitung der Ungleichheit innerhalb der Beschäftigten. Arbeitslosigkeit trifft die nicht ausreichend Qualifizierten (und innerhalb dieser Gruppe insbesondere Frauen) und die Jugendlichen in besonders starkem Ausmaß, ihre Lohnerhöhungen bleiben deutlich hinter jenen anderer sozialer Gruppen zurück. Damit setzt sich ein Trend fort, der schon seit Ende der 1970er Jahre anhält.

Als Folge der von Banken und Finanzmärkten ausgelösten Krise sind die Staatsschulden sprunghaft gestiegen. Unter dem Druck von Finanzmärkten und EU-Politik werden nun in fast allen EU-Ländern umfangreiche Sparprogramme umgesetzt, deren Umfang bislang kumuliert ein Volumen von etwa 4% des BIP erreicht hat (vgl Feigl 2012). Die Finanzkrise bewirkt damit nicht nur einen dramatischen Anstieg der Arbeitslosigkeit, sondern auch eine markante Verschlechterung der sozialen Absicherung der Opfer der Krise. Ein Ende der Austeritätspolitik ist aufgrund des Teufelskreises der verschlechterten wirtschaftlichen Entwicklung und den neuerlich verschärften budgetpolitischen Vorgaben allerdings noch nicht abzusehen. Es bleibt zu hoffen, dass zumindest ihre verteilungspolitische Ausgestaltung verändert wird. So lange jedoch möglichst harte, bevorzugt bei den Sozialausgaben ansetzende, Kürzungen als Gradmesser für die Glaubwürdigkeit der Politik zur Wiederherstellung von Vertrauen gelten, ist das allerdings unwahrscheinlich. Bereits bisher überwogen jedoch die ausgaben- die einnahmenseitigen Maßnahmen im OECD-Raum. Auf der Ausgabenseite sind Einsparungen besonders häufig in den verteilungsrelevanten Bereichen der öffentlichen Beschäftigung, der Sozialleistungen und Pensionen sowie der Gesundheit zu finden, wobei in fast allen Ländern die Transfer- und Leistungseinschränkungen den Schwerpunkt bilden. Auf der Einnahmenseite sind hauptsächlich Erhöhungen der Konsumsteuern zu finden, während höhere Vermögens- oder Gewinnsteuern bzw höhere individuelle Spitzensteuersätze eine Ausnahme darstellen.

Die Wirkung der Konsolidierung auf die Einkommensverteilung stellt sich deshalb wenig überraschend als weitgehend negativ heraus (vgl Theodoropoulou/Watt 2011). Als spezifisch betroffene Gruppen sind tendenziell PensionistInnen, öffentlich Bedienstete und sozial benachteiligte Schichten auszumachen. Auch Frauen werden die Auswirkungen der Konsolidierung stärker zu spüren bekommen, einerseits weil ihr Beschäftigungsanteil im öffentlichen Sektor besonders hoch ist, andererseits weil sie von Kürzungen öffentlicher Leistungen insbesondere im Bereich der Care-Ökonomie besonders betroffen sind.

Trotz mittlerweile ausreichender empirischer Evidenz für das sozial- und wirtschaftspolitische Scheitern dieser Strategie ist zu befürchten, dass dies nur als Indikator für die Notwendigkeit von zusätzlichen Strukturreformen gilt – die die Ungleichheit weiter fördern (OECD 2011).

2.4. Aktive Sozial- und Wirtschaftspolitik gegen Ungleichheit

Die von Banken und Finanzmärkten ausgelöste Krise hinterlässt somit in ganz Europa nachhaltige soziale und wirtschaftliche Probleme. Diese bestehen in einer markanten Ausweitung der Staatsverschuldung, hoher Arbeitslosigkeit und einer eklatanten Verschärfung der Ungleichheit in der Verteilung des Wohlstandes.

In der Wirtschaftskrise der 1930er Jahre zog US-Präsident Franklin D. Roosevelt weitreichende politische Schlüsse: Die enorme Ungleichheit der Verteilung von Vermögen und Einkommen muss verringert werden, um dynastische Machtkonzentration zu reduzieren, die enormen Kosten der Krise zu bewältigen und einen Weg aus der Krise zu finden sowie um eine neuerliche Finanzkrise zu vermeiden. Im New Deal wurden deshalb die Spitzensätze der Einkommensteuer für Einkommen über 5 Millionen US-Dollar auf 79 Prozent und die Nachlasssteuer für Erbfälle von mehr als 50 Millionen US-Dollar auf 70 Prozent angehoben. Gleichzeitig wurden Infrastruktur- und Beschäftigungsprogramme gestartet und der Sozialstaat aufgebaut.

Im Rahmen des New Deal wurden die richtigen Schlussfolgerungen aus der Krise gezogen: Notwendig sind konkrete Maßnahmen zur Verringerung der Ungleichheit. Das ist eine politische Herausforderung, denn Umverteilung tangiert die Interessen der Mächtigen. Sie muss gegen die einflussrei-

chen BesitzerInnen großer Finanz- und Immobilienvermögen durchgesetzt werden. Dabei ist auch der Widerstand jener mächtigen Institutionen zu überwinden, die – wie Banken oder die (Steuer-) Beratungsbranche – von der Betreuung der Vermögenden profitieren.

Der wichtigste Ansatzpunkt aktiver Verteilungspolitik betrifft heute die Vermögen. Sie sind weltweit äußerst ungleich verteilt. Das oberste Zehntel der privaten Haushalte besitzt in den meisten Ländern deutlich mehr als die Hälfte des gesamten Vermögens, das oberste Prozent etwa ein Viertel. Die Ungleichheit der Verteilung der Vermögen ist deshalb prägend, weil die Bestände an Vermögen aufgrund der jahrzehntelangen Akkumulation in den Industrie- und Schwellenländern auf ein Vielfaches der jährlichen Wirtschaftsleistung – und auch der Staatsschulden – gestiegen sind. Zudem bestimmt die Vermögenskonzentration in immer größerem Ausmaß die Verteilung der laufenden Einkommen. Die Einkommen aus Vermögen sind in den letzten Jahrzehnten deutlich stärker gewachsen als jene aus Arbeitsleistung. Da Vermögen extrem ungleich verteilt sind, nimmt damit auch die Ungleichheit der Verteilung der Einkommen zu.

Der Konzentration der Vermögen kann primär mit zwei Strategien entgegengewirkt werden: Mit der Beendigung der Privatisierung von öffentlichem Eigentum und mit der Erhöhung der Besteuerung von Vermögensbesitz. Das Aufkommen einer stärkeren Besteuerung von Vermögen für den Staatshaushalt wäre angesichts der enormen Vermögensbestände sehr hoch. Vermögenssteuern müssen sowohl beim Bestand an Finanz- und Immobilienvermögen als auch beim Einkommen aus diesen Vermögen ansetzen. Eine höhere Besteuerung von Erbschaften würde die dynastische Konzentration großer Vermögen und die damit einhergehenden wirtschafts- und demokratiepolitischen Gefahren zumindest bremsen.

Erhebliches Umverteilungspotenzial hätte zum einen eine Trendumkehr des seit etwa 20 Jahren andauernden Steuersenkungswettlaufs nach unten bei Spitzeneinkommen bzw Vermögen und Gewinnen; zum anderen aber auch die Korrektur des jahrzehntelangen Rückgangs der Löhne in Relation zu Gewinnen und Vermögenseinkommen, vor allem in den Ländern mit einem Überschuss in der Leistungsbilanz, zu denen auch Österreich zählt. Ein kräftiger Anstieg der Lohnverdienste würde positive gesamtwirtschaftliche Wirkungen mit sich bringen, weil er die Anreize zu produktiver Tätigkeit ebenso erhöhen würde wie die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen. Doch kräftig und dauerhaft steigen die Löhne nur bei einer Knappheit an Arbeitskräften, denn das stärkt die Gewerkschaften in den Lohnverhandlungen und wirkt dem Druck auf Arbeitsmarktstandards entgegen.

Voraussetzung für eine erfolgreiche Lohnpolitik der Gewerkschaften ist also die deutliche Verringerung der Arbeitslosigkeit. Dafür ist ein Politikwechsel auf EU-Ebene notwendig. Mit dem derzeit eingeschlagenen Weg droht sich Europa, in eine wirtschaftliche und soziale Krise hinein zu sparen; hingegen müsste nach Möglichkeiten gesucht werden, aus der bestehenden Krise herauszuwachsen. Dies kann nur mit Investitionen in Beschäftigung, Ausbildung, soziale Dienstleistungen und den ökologischen Umbau gelingen. Die Finanzierung ist über eine stärkere Besteuerung des Finanzsektors, von Vermögensbeständen, Vermögenseinkommen, Gewinnen und Spitzeneinkommen möglich.

Aus der Finanz- und Wirtschaftskrise wurden bislang nicht die richtigen Schlussfolgerungen gezogen. Die Regulierung der Finanzmärkte kommt nur langsam voran, und die Ungleichheit ist nach der Finanzkrise noch größer als vorher. Obwohl sie von der neoliberalen Ideologie ausgelöst wurde (Stockhammer 2011), hat die Finanzkrise jene politischen Kräfte geschwächt, die für eine gerechtere Verteilung des Wohlstandes eintreten. Eine politische Debatte über Verteilungsfragen fehlt weitgehend. Dennoch zeigt das Beispiel der USA aus der Überwindung der Depression der 1930er Jahre Wege für eine erfolgreiche Politik auf. Und der Wohlstand ist trotz der von Banken und Finanzmärkten ausgelösten aktuellen Krise so hoch, dass sozialer Fortschritt für alle möglich ist.

2.5. Schlussfolgerungen

Gleichmäßigere Verteilung von Vermögen und Einkommen als Krisenpräventionsmaßnahme

Die Einkommen aus Vermögen sowie die Vermögen selbst sind in den letzten Jahrzehnten deutlich stärker gewachsen als jene aus Arbeitsleistung. Um neuerliche Finanzkrisen – gespeist aus hohen, risikobereiteren Finanzvermögen – zu vermeiden, müssen Vermögensbestände und -einkommen höher besteuert werden.

Deutliche Verringerung der Arbeitslosigkeit – Politikwechsel auf EU-Ebene

Mit dem derzeit eingeschlagenen Weg droht sich Europa in eine wirtschaftliche und soziale Krise hinein zu spüren. Es muss nach Möglichkeiten gesucht werden, aus der bestehenden Krise herauszuwachsen. Dies kann nur mit Investitionen in Beschäftigung, Ausbildung, soziale Dienstleistungen und den ökologischen Umbau gelingen. Die Finanzierung ist über eine Beendigung des Steuersenkungswettlaufs sowie eine stärkere Besteuerung des Finanzsektors, von Vermögensbeständen, Vermögenseinkommen, Gewinnen und Spitzeneinkommen möglich.

Korrektur des jahrzehntelangen Rückgangs der Löhne in Relation zu Gewinnen und Vermögenseinkommen

Dies ist vor allem in den Ländern mit einem Überschuss in der Leistungsbilanz, zu denen auch Österreich zählt, wichtig: Ein kräftiger Anstieg der Lohneinkommen würde positive gesamtwirtschaftliche Wirkungen mit sich bringen, weil die Anreize zu produktiver Tätigkeit erhöht und die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen steigen würde.

Höhere Besteuerung von Spitzeneinkommen und großen Vermögen

Im „New Deal“ der 1930er-Jahre wurde die Überwindung der Wirtschaftskrise mittels massiver Anhebung der Spitzensätze der Einkommensteuer sowie die Steuer auf großer Erbschaften finanziert. Die Mehreinnahmen für das Budget flossen in Infrastruktur- und Beschäftigungsprogramme. Ähnliche Maßnahmen wären gerade jetzt für Europa wichtig.

Beendigung der Privatisierungen von öffentlichem Eigentum

Staatliches Eigentum trägt zur Finanzierung öffentlicher Leistung bei und kommt somit allen zugute. Bei Privatisierungen konzentriert sich das Eigentum auf wenige vermögende InvestorInnen. Öffentliches Eigentum ist somit auch eine Frage der Verteilung des Wohlstandes.

Literatur:

- Acemoglu Daron, Thoughts on Inequality and the Financial Crisis, <http://economics.mit.edu/files/6348> and http://www.econtalk.org/archives/income_inequali/.
- Atkinson Anthony B., Piketty Thomas, Saez Emmanuel, Top Incomes in the Long Run of History, Journal of Economic Literature, 49:1, 2011.
- Atkinson Anthony B., Morelli Salvatore, Inequality and Banking Crises, Oxford 2011.
- Bourdieu Pierre, Gegenfeuer, Konstanz 1998.
- Feigl Georg, Austeritätspolitik in Europa: Konsolidierungspakete im Überblick, Kurswechsel 1/2012, 35-45, Wien 2012.
- Glyn Andrew, Capitalism Unleashed – Finance, Globalization and Welfare, Oxford 2005.
- Horn Gustav A., Dröge Katharina, Sturn Simon, van Treeck Till, Zwiener Rudolf, Von der Finanzkrise zur Weltwirtschaftskrise (III). Die Rolle der Ungleichheit. IMK Report 41, Düsseldorf 2009.
- Onaran Özlem, From the crisis of distribution to the distribution of the costs of the crisis: What can we learn from the previous crises about the effects of the financial crisis on labor?, Wien 2009.
- OECD, Growing Unequal? – Income Distribution and Poverty in OECD Countries, Paris 2008, http://www.oecd.org/document/4/0,3343,en_2649_33933_41460917_1_1_1_1,00.html
- OECD, Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising, Paris 2011. http://www.oecd.org/document/51/0,3746,en_2649_33933_49147827_1_1_1_1,00.html
- Rajan Raghuram, Fault Lines. How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy, Princeton, Oxford 2010.
- Saez Emmanuel (2012): Striking it Richer: The Evolution of Top Incomes in the United States (Updated with 2009 and 2010 estimates). Updated version of "Striking It Richer: The Evolution of Top Incomes in the United States", Pathways Magazine, Stanford Center for the Study of Poverty and Inequality, Winter 2008, 6-7.
- Stockhammer Engelbert, Von der Verteilungs- zur Wirtschaftskrise: Die Rolle der zunehmenden Polarisierung als strukturelle Ursache der Finanz- und Wirtschaftskrise, Studie der AK Wien, Wien 2011.

3. SCHLAGLICHTER ZUR EUROPÄISCHEN UMVERTEILUNG – EIN BLINDER FLECK DER EU-POLITIK

Norbert Templ, Valentin Wedl

3.1. Weites Verständnis von Verteilungspolitik

Nimmt man die verteilungspolitischen Aspekte der EU-Politik in den Blick, ist es entscheidend, Verteilungspolitik umfassend zu sehen. Denn das Gros der klassischen Verteilungspolitik im engeren Sinn zählt – vielleicht mit Ausnahme der Ausschüttungen aus den EU-Fonds, insbesondere im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik – zur Domäne der einzelnen Mitgliedstaaten. Sie erheben Steuern, legen soziale Transferleistungen fest, vergeben Subventionen etc. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass die EU in all diesen Fragen in irgendeiner Weise mitmischt, zB indem sie aufgrund ihrer Kompetenz zur Beihilfenkontrolle den Mitgliedstaaten bei der Subventionsvergabe Grenzen setzt. An diesem Beispiel klingt aber an, wodurch der verteilungspolitische Beitrag der EU im Kern besteht: im Setzen von Rahmenbedingungen für die einzelstaatliche Verteilungspolitik.

Unter diesem – notwendiger Weise umfassenden – Blickwinkel von Verteilungspolitik ergeben sich viele Beispiele, wonach die Zuteilung und Tilgung von Chancen und Ressourcen zur gesellschaftlichen Teilhabe der EuropäerInnen – das Geben und Nehmen auf mitgliedstaatlicher Ebene – ihren Ursprung aus Entscheidungen auf EU-Ebene herleiten. Dies wird im folgenden Abschnitt anhand zweier akuter Beispiele im Rahmen der beiden Leitprojekte der europäischen Integration – Binnenmarkt sowie Wirtschafts- und Währungsunion – drastisch vor Augen geführt.

Die Beispiele verdeutlichen auch, dass der nationale Spielraum für progressive arbeitnehmerorientierte Politik bzw sozialstaatliche Gestaltungsspielräume mittlerweile erheblich eingengt worden ist. Ohne Änderung der verteilungspolitischen Rahmensetzung durch die EU wird der Abwärtstrend fortgesetzt und der europäische Sozialstaat sukzessive zerschlagen.

Bezeichnender Weise äußerte sich Mario Draghi, Präsident der Europäischen Zentralbank, zuletzt unverblümt in diese Richtung. So meinte er in einem Interview mit dem Wall Street Journal, dass „der viel gepriesene Sozialstaat – mit seinem Engagement für Arbeitsplatzsicherheit und einem generellen Sicherheitsnetz – vorbei sei und kein Modell mehr darstelle“³⁵. So kann und darf es aber nicht mehr weiter gehen.

Eine Änderung der Unionspolitik ist unerlässlich geworden. Die EU-Politik muss sich ihrer verteilungspolitischen Auswirkungen bewusst werden, will sie nicht den Anschluss an die EuropäerInnen verlieren.

Unsere Aufgabe stellt sich insoweit in zweifacher Weise: Erstens die verteilungspolitischen Aspekte der EU vor Augen zu führen und zweitens eine Änderung ihrer verteilungspolitischen Ausrichtung anzustoßen. In diesem Beitrag wollen wir daher auch einige Elemente eines dringend notwendigen neuen Wachstums- und Verteilungsmodell skizzieren (Kapitel 3.3).

35) <http://www.wallstreetjournal.de/article/SB10001424052970203960804577241072437312152.html>

3.2. Folgeschwere EU-Maßnahmen aus Arbeitnehmersicht

a) Begrenzung der Gewerkschaftsmacht im Binnenmarkt – Schwächung institutioneller Verteilungspolitik durch den EuGH

Seit Jahren läßt die Binnenmarktpolitik der Union zu kritischen Rundumschlägen aus ArbeitnehmerInnen-sicht ein. Eigentlich wäre sie ja dazu prädestiniert, Schutzstandards im Arbeits- und VerbraucherInnenrecht, sukzessive anzuheben und europaweit anzugleichen. Vor allem sollten gerade im Gefolge der Krise die entfesselten Finanzmärkte durch umfangreiche Maßnahmen effektiv gezähmt werden und auf ihre dienende Rolle für die Realwirtschaft reduziert werden, zB durch die Verabschiedung der Richtlinie zur Finanztransaktionssteuer. Die Möglichkeiten wären da, und im Kontext der Finanzmarktregulierung lassen einige konkrete legislative Kommissionsvorschläge aus der jüngeren Zeit (wie etwa zu Rating Agenturen) punktuelle Verbesserungen erwarten.

Der Trend läuft dennoch in eine andere Richtung: Die Kommission hat sich – gestützt auf die politischen Mehrheiten im Rat und im Europäischen Parlament – nach wie vor der weiteren Flexibilisierung, Deregulierung und Liberalisierung unter Einschluss der öffentlichen Dienstleistungen verschrieben. An vielen Beispielen – wie zB an ihren Vorschlägen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für KMUs oder zur Mobilisierung der Arbeitskräfte durch Abbau von Schutzbestimmungen – läßt sich dokumentieren, dass sie einem primär angebotsseitigen Verständnis von Wirtschaftspolitik verpflichtet bleibt und verteilungspolitische Aspekte eine kaum wahrnehmbare Rolle spielen. Von diesem wirtschaftspolitischen Megatrend sind gegenwärtig jedoch nicht nur die politischen Organe – EU-Kommission, EU-Rat, EU-Parlament – angesteckt. Die einseitige Begünstigung von Unternehmensinteressen reicht bis hinein in die Rechtsprechung.

Dies läßt sich am Eingriff in den zentralen verteilungspolitischen Hebel in institutioneller Hinsicht darstellen: an der Schwächung der gewerkschaftlichen Organisationskraft durch den Europäischen Gerichtshof.

In vier folgenschweren Urteilen aus den Jahren 2007 und 2008 verteilte der EuGH die Rahmenbedingungen zur Aushandlung von Kollektivverträgen und zur Setzung von Kampfmaßnahmen neu. Gemeint sind die Urteile in den Rechtssachen ITF and the Finnish Seamen's Union (auch „Viking-Fall“ genannt), Laval un Partneri (auch „Vaxholm-Fall“ genannt), Rüffert sowie Kommission/Luxemburg. An dieser Stelle soll nur auf die grundrechtliche Dimension (mithin die Fälle Viking und Vaxholm) eingegangen werden.

Im Viking-Fall ging es um die Zulässigkeit von Kampfmaßnahmen der Finnischen Seeleutegewerkschaft und betreffende Unterstützungsmaßnahmen durch deren Dachverband, die Internationale Transportarbeiter-Föderation (ITF), mit Sitz in London. Die Maßnahmen richteten sich gegen „Kollektivvertragsshopping“ durch bloße Umflaggung eines Schiffs von Finnland – dem Sitz des wirtschaftlichen Eigners – auf Estland, wodurch Seeleute zu schlechteren Bedingungen arbeiten sollten.

Der Vaxholm-Fall betraf die Zulässigkeit von Kampfmaßnahmen schwedischer Gewerkschaften. Sie waren darauf gerichtet, das ortsübliche Kollektivvertragsniveau in Schweden gegenüber einem lettischen Dienstleistungsanbieter durchzusetzen, der eine Schule in der Stadt Vaxholm renovieren wollte.

Das Recht, kollektive Kampfmaßnahmen zu ergreifen, ist in gleicher Weise unverzichtbare Grundlage institutioneller gewerkschaftlicher Effizienz, Kennzeichen der – nicht zuletzt auch liberalen – Verfasstheit europäischer Staaten sowie Grundvoraussetzung für soziale Umverteilung.

In der konkreten Ausgestaltung dieses Rechts ist sowohl den unmittelbaren Akteuren wie auch den Mitgliedstaaten weites Ermessen zuzugestehen, dessen Unerlässlichkeit auch und gerade der grundrechtlichen Dimension an sich schon geschuldet ist.³⁶ Zu beachten ist auch, dass die EU an sich schon über keine Zuständigkeit verfügt das Streikrecht irgendwie näher zu reglementieren.

Dennoch schickte sich der Gerichtshof an – in Abweichung zu seiner Vorgängerjudikatur – Gerichtssaal-Aktivismus gegen die Gewerkschaften zu betreiben. So erachtete er im Vaxholm-Fall die Vorgehensweise der Gewerkschaften für gemeinschaftswidrig und brach damit dem schwedischen Kollektivvertragssystem das gewerkschaftliche Rückgrat. Im Viking-Fall kamen die Finnischen Seeleute und die ITF zwar insoweit mit einem blauen Auge davon, als der Gerichtshof das Ergebnis letztlich offen ließ. Allerdings stellte er die Zulässigkeit der Maßnahmen vor hohe Anforderungen, die in Abhängigkeit von den jeweils nationalen Rechtsordnungen, bereits in anderen Fällen zu faktischen Restriktionen geführt hat. Allein die dadurch produzierte Rechtsverunsicherung vermag die Risikoabwägung für kampffentschlossene ArbeitnehmerInnen erheblich zu erschweren und ihre Position in Verteilungskämpfen zu schwächen.³⁷ Jedenfalls wird es ihnen nicht leichter gemacht, jener Lohndrückerei zu begegnen, der sich die EU-Politik durch aktuelle Maßnahmen im Bereich der Wirtschafts- und Währungsunion zunehmend verschrieben hat.

b) Austerität in der Wirtschafts- und Währungsunion auf Kosten der Löhne – Spardiktat durch Economic Governance und Fiskalpakt oder: Wer am Ende zahlt

Die Finanz- und Wirtschaftskrise brachte eine massive Krise des Euro-Raums bzw der Wirtschafts- und Währungsunion mit sich. Zu ihrer Bekämpfung wurden Rettungspakete aufgelegt (Griechenland, Irland, Portugal), Rettungsschirme gespannt (EFSF, ESM) und unter dem Schlagwort „Economic Governance“ die wirtschaftspolitische Steuerung der EU verschärft. Darunter fallen die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts und ein neues Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten. In den betreffenden Gesetzgebungsakten findet die Umdeutung der Krise als eine der Staatsschulden und der Wettbewerbsfähigkeit, die durch überzogene Löhne und zu hohe Sozialausgaben verursacht worden ist, ihren politisch-rechtlichen Ausdruck.

Kennzeichen ist die starre Priorisierung gleichzeitiger Budgetkonsolidierung in allen Mitgliedstaaten der EU. Die vorgeschriebene Ausgabenregel (Wachstum öffentlicher Ausgaben darf die mittelfristige Wachstumsrate nicht übersteigen), das numerische Schuldenreduktions-Kriterium (der Anteil der Schulden, der über der Maastricht-Grenze von 60% des BIP liegt, muss jährlich um ein Zwanzigstel gesenkt werden) und die verschärften Sanktionen zielen darauf ab, permanenten Spardruck zu erzeugen und damit langfristig den Rückbau des Wohlfahrtsstaates voranzutreiben. Vor diesem Hintergrund ist auch bemerkenswert, dass der Abbau der für einen Währungsraum schädlichen Ungleichgewichte in den Leistungsbilanzen nicht durch Stärkung der Binnennachfrage in den Überschussländern erfolgen soll, sondern in erster Linie sollen Länder mit Defiziten wettbewerbsfähiger werden, und das bedeutet verteilungspolitisch insbesondere die Löhne zu senken.

Wie sich bereits gezeigt hat, haben die Ende des letzten Jahres in Kraft getretenen Maßnahmen die Wachstumsaussichten Europas komplett eingetrübt. 2012 wird das reale BIP in der EU stagnieren und in der Euro-Zone um 0,3% zurückgehen³⁸.

36) Vgl bis dahin EuGH, Rs C-112/00, Schmidberger, Slg 2003, I-5659, Rn 82, 89 und 93.

37) So konnte im Hinblick auf das englische Rechtssystem British Airways einen Pilotenstreik – gestützt auf die Urteile – abwenden, vgl Done, BA uses EU law to prevent strikes by pilots, FT Europe, 12.03.2008

38) KOM-Zwischenprognose vom 23.02.2012, siehe

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/163&format=HTML&aged=0&language=DE&quiLanguage=en>

Gleichzeitig steigt die Arbeitslosigkeit ungebremst an: Im Januar 2012 waren in der EU insgesamt 24,325 Millionen Männer und Frauen arbeitslos, in der Eurozone fast 17 Millionen³⁹. Unbeschadet dessen wurde an weiteren Maßnahmen gewerkt, die in Gestalt des sogenannten „Fiskalpaktes“ zur nochmaligen Verschärfung beigetragen haben.

Der Fiskalpakt wurde Anfang März von den Staats- und Regierungschefs von 25 EU-Staaten (alle außer UK und Tschechien) unterzeichnet. Sein Inkrafttreten bedarf noch der innerstaatlichen Ratifikation. Der Fiskalpakt bringt eine weitere Verschärfung der Budgetregeln durch verbindliche Schuldenbremsen, einen automatischen Korrekturmechanismus und erweiterte Sanktionsmöglichkeiten.

3.3. Zukunftspakt statt Fiskalpakt

Die dargelegten Maßnahmen im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion vermögen bezeichnender Weise die auf die Finanzkrise folgende realwirtschaftliche Krise nur zu verstärken. Die budgetäre Austeritätspolitik hat die Arbeitslosigkeit, vor allem bei den Jugendlichen, mit in die Höhe getrieben und die sozialen Spannungen in Europa massiv erhöht. Die verteilungspolitischen Auswirkungen der EU-Politik werden auch daran sichtbar, dass die Europäische Union bislang jene (verteilungspolitischen) Maßnahmen unterlassen hat, die aus sinnvoller Wachstumsperspektive und im Sinne der EuropäerInnen, in ihren Rollen als ArbeitnehmerInnen und VerbraucherInnen, angezeigt sind.

Die EU ist in den Augen ihrer BürgerInnen dadurch zunehmend zu einem Synonym für rigide Sparmaßnahmen, Sozialabbau und Wohlstandsverlust geworden, während gleichzeitig die tiefliegenden Ursachen der Krise nicht hinreichend bekämpft oder immer noch gänzlich vernachlässigt werden. Dies betrifft neben den Ungleichgewichten in den Leistungsbilanzen vor allem die Ungeregeltheit der Finanzmärkte und die Ungleichverteilung der Einkommen.

Europa braucht rasch einen wirtschaftspolitischen Umkehrschwung, der der EU wieder eine Zukunft gibt. Dieser Zukunftspakt muss in seinem Kern die Verteilungsfrage integrieren und eine Beschleunigung bei der Regulierung der Finanzmärkte herbeiführen, sodass diese ihrer dienenden Rolle für die Realwirtschaft wieder gerecht werden. Der Zukunftspakt sollte folgende Elemente beinhalten:

Regulierung der Finanzmärkte

Die Finanzmärkte, die den Ausgangspunkt der großen europäischen Krise gebildet haben, kommen bisher weitgehend ungeschoren davon. Die gefährlichsten Brandbeschleuniger – wie das Schattenbankensystem, die anhaltende Macht der Ratingagenturen, die vielfältigen Möglichkeiten der Spekulation – hat die EU-Politik noch immer nicht entschärft. Und noch immer gibt es keine Finanztransaktionssteuer. Wir brauchen einen Turboschub bei der Finanzmarktregulierung – als wichtigen Teil eines europäischen Zukunftspakts.

Symmetrischer Abbau der internen Ungleichgewichte

Da innerhalb der Währungsunion der Ausgleich der Leistungsbilanzsalden durch Wechselkursänderungen nicht mehr möglich ist, müssen verstärkt Instrumente der Verteilungs- und Einkommenspolitik sowie der europäischen und nationalen Budgetpolitik zur Schaffung einer stabilen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung des Euroraumes eingesetzt werden. Überschussländer, wie Deutschland und Österreich, müssen ihren Binnenkonsum stärken, Defizitländer müssen ihre Wettbewerbsfähigkeit erhöhen (insbesondere durch Investitionen in Bildung, Forschung und Entwicklung).

39) Vgl Eurostat-Pressemitteilung vom 01.03.2012

Die europäischen Regierungen können zu einem Abbau gesamtwirtschaftlicher Ungleichgewichte beitragen, indem sie – in klarer Abkehr zur derzeitigen Politik – den institutionellen Rahmen für die Gestaltungsmöglichkeiten der Sozialpartner auf europäischer wie auch innerstaatlicher Ebene wieder stärken. Insbesondere sollen die Sozialpartner darin unterstützt werden ihre Rolle im Rahmen einer europaweiten Koordinierung der Lohnpolitik wahrzunehmen.

Koordinierte stabilitäts- und wachstumsorientierte Budgetpolitik

Derzeit werden die Kosten der Krise jenen aufgebürdet, die die Krise nicht verursacht haben – in Form von rigorosen Sparpaketen, Lohnkürzungen und ausbleibenden Investitionen. Die Budgetpolitik steht vor der Herausforderung, Konsolidierung mit gleichzeitiger aktiver Wachstums- und Beschäftigungspolitik zu verbinden. Öffentliche Investitionen für Wachstum und Beschäftigung müssen daher durch eine deutliche Erhöhung der Steuern auf Vermögen und Spitzeneinkommen gegenfinanziert werden. Flankiert werden muss diese Politik durch eine bessere Koordinierung der Abgaben- und Steuerpolitik auf europäischer Ebene – auch mit dem Ziel, den Steuerwettbewerb zu beenden. Neben dem Bereich der vermögensbezogenen Steuern, dem sowohl aus Stabilitäts- wie auch aus Verteilungsgründen oberste Priorität einzuräumen ist, und der Vermeidung von Steuerhinterziehung (ua durch Schließung von Steueroasen) muss der Erhalt der Steuerbasis allgemein im Mittelpunkt einer solchen Koordinierung stehen. Das gilt insbesondere für Unternehmenssteuern, deren Aufkommen im letzten Jahrzehnt stark zurückgegangen ist⁴⁰.

Beschäftigung für die europäische Jugend

Gegenwärtig sind in der EU 5,5 Millionen junge Menschen ohne Arbeit. In einzelnen Mitgliedstaaten (Griechenland, Spanien) beträgt die Jugendarbeitslosenquote rund 50%. Ziel einer europäischen Initiative muss es sein, die Jugendarbeitslosigkeit deutlich zu senken, den Jugendlichen die Möglichkeit zu geben, eine Erstausbildung abzuschließen und damit die Grundlage für einen dauerhaften Einstieg in den Arbeitsmarkt zu schaffen. Dazu muss die Halbierung der Jugendarbeitslosenquote binnen weniger Jahre als EU-Ziel festgelegt werden. Zu dessen Erreichung sind zusätzliche Mittel der EU unabdingbar. Innerhalb des bis 2013 geltenden EU-Finanzrahmens muss ein Teil der noch unausgeschöpften Mittel für die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit zweckgewidmet werden. Mittelfristig muss im neuen mehrjährigen Finanzrahmen der EU ab 2014 ein spezieller Schwerpunkt für Jugendliche im Rahmen des Europäischen Sozialfonds verankert werden.

Erschließung neuer Wachstumsfelder

Die Folgen des Klimawandels und die Endlichkeit vieler Rohstoffe erfordern rasche Antworten. Ziel muss sein, die EU zum ressourcen- und energieeffizientesten Wirtschaftsraum der Welt zu machen. Dazu bedarf es einer europaweit koordinierten Investitionsoffensive im öffentlichen und privaten Bereich zur Ökologisierung unseres Wirtschaftssystems. Gleichzeitig bieten gezielte Investitionen in die soziale Infrastruktur viel Potential für Wachstum und Beschäftigung. Beides muss insbesondere durch eine Politik der Umverteilung finanziert werden.

Die Einigung auf einen Europäischen Zukunftspakt könnte endlich den Wendepunkt zum Besseren in der politischen Ausrichtung der EU markieren. Zu diesem Ziel werden europäischen ArbeitnehmerInnen auch noch viel an gemeinsamer Energie aufwenden müssen. Wird dieses Vorhaben jedoch nicht rasch als gemeinsames identifiziert, so wird der Spielraum für die Verteilungspolitik – egal auf europäischer oder nationaler Ebene – immer geringer.

40) Siehe auch den Beitrag „Entwicklungstendenzen bei der Unternehmensbesteuerung“ in diesem Band, Seite 68.

4. FINANZKRISEN, SPARPAKETE UND DEREN AUSWIRKUNG AUF FRAUEN

Christa Schlager

4.1. Einleitung

Finanzkrisen folgen in der Regel auf Blasenbildungen auf den Finanzmärkten. Im Zuge der aktuellen Weltwirtschaftskrise wurde von Forscherinnen festgestellt, dass Frauen im Finanzsystem völlig unterrepräsentiert sind und auch vor allem als Kreditnehmerinnen und nicht als Akteurinnen bzw. Profiteurinnen am Finanzmarkt auftreten (Young/Schuberth, 2010; 2011). Frauen waren nicht im selben Ausmaß Profiteurinnen von den Gewinnen auf den Finanzmärkten, sind aber jetzt Betroffene der Krise, weil sie an den Folgen der wirtschaftlichen Verwerfungen sehr wohl leiden. Die spezifischen Unterschiede, die auf Grund der verschiedenen Lebenssituationen von Männern und Frauen entstehen, werden aber selten thematisiert. Die Wirtschaftspolitik zeigt sich geschlechtsblind (Bakker 1994). Von offiziellen Stellen gibt es kaum Analysen zu genderspezifischen Auswirkungen von Krisen.

Im folgenden Beitrag wird versucht dieser Frage trotzdem nachzugehen. Da die Schwere des Wirtschaftseinbruchs und die betroffenen wirtschaftlichen Branchen in den einzelnen Staaten stark variierten, kann keine zusammenfassende bzw. einheitliche Einschätzung in diesem kurzen Beitrag vorgenommen werden. Da die Politik aber auch diesmal – wie in Folge vieler vorangegangener Finanzkrisen – in vielen Staaten einen strikten Sparkurs fährt, wiederholen sich Muster und Folgen, die bereits in der Finanzkrise in Asien in den 1990er Jahren von Frauenorganisationen attestiert wurden. Dass nämlich Sparpakete zu einer Verkleinerung des Sozialstaates führen und langfristig der Rückbau des Staates überproportional Frauen trifft. Es kommt zu einem Anstieg der unbezahlten Arbeit, der zu einer höheren Belastung von Frauen führt. Diese Folgen sind auch in Europa zwar absehbar, aber nicht immer leicht belegbar. Es zeigt sich aber auch, dass es nach wie vor nationale Spielräume gibt, Wirtschaftspolitik zu gestalten und damit negative Verteilungswirkungen hintanzuhalten.

4.2. Wirtschaftseinbruch und Konjunkturpakete

Da die Schwere und Dauer des Wirtschaftseinbruchs sowie die Betroffenheit der einzelnen wirtschaftlichen Branchen in den einzelnen Staaten stark variierten, kann keine zusammenfassende bzw. einheitliche Einschätzung vorgenommen werden. In den exportorientierten Staaten, wie Deutschland und Österreich, stieg die Männerarbeitslosigkeit unmittelbar nach Ausbruch der Krise stark an. Dies gilt auch für Staaten, in denen die Baubranche stark betroffen war, wie Spanien. EU-weit lag die Männerarbeitslosigkeit in den Jahren 2009 und 2010 über der Frauenarbeitslosigkeit.

Als Reaktion darauf wurde ua in Deutschland und Österreich eine staatliche Förderung für Kurzarbeit und das Vorziehen von Infrastrukturinvestitionen beschlossen sowie steuerliche Förderungen beim Neuwagenkauf (Verschrottungsprämie) eingeführt. Bewertungen der Konjunkturpakete in Deutschland kamen daher zum Schluss, dass gezielt das starke Ansteigen der Männerarbeitslosigkeit bekämpft wurde, der schleichende Anstieg der Frauenarbeitslosigkeit aber nicht im selben Maße im Fokus war (Kuhl 2010).

In Österreich kam zusätzlich zu Deutschland 2009 eine Steuersenkung zum Tragen, die gemeinsam mit relativ guten Lohnabschlüssen für 2009 zu einer stabilen privaten Konsumententwicklung führten, die die Beschäftigungslage von Frauen, die im Dienstleistungssektor (v.a. im Handel) stark vertreten sind, stabilisierte. Auch führte die gute Ertragsentwicklung im Handel dazu, dass bei den Kollektivvertragsverhandlungen dieser Branche, einer typischen „Frauenbranche“, mit 1,6% einmalig ein besserer Abschluss erreicht werden konnte als in der Metallbranche (1,5%), die üblicherweise in Österreich Lohnführerschaft beansprucht. Dies führte zu einer weiteren Stabilisierung der Einkommen für Frauen.

Zudem führte die österreichische Bundesregierung im September 2010 die bedarfsorientierte Mindestsicherung ein, deren Ziel es ist, armutsgefährdete Menschen im Bedarfsfall finanziell zu unterstützen. Diese Maßnahme unterstützt auch überproportional Frauen, da diese bisher eine Mehrzahl der SozialhilfebezieherInnen stellten.

Die größte stabilisierende Wirkung hatten laut vergleichenden Studien aber die automatischen Stabilisatoren des Sozialstaates, die über ihre Instrumente in der Arbeitslosenversicherung, im Gesundheits- und Pensionssystem für Ausgleich sorgten (Leoni et al 2011).

Für die erste Phase der Finanz- und Wirtschaftskrise kann also gezeigt werden, dass Frauen in Österreich auf Grund von budget- und lohnpolitischen Maßnahmen im Schnitt nicht sehr stark direkt betroffen waren, obwohl der diskretionäre Fokus eindeutig auf der Bekämpfung der Männerarbeitslosigkeit lag. Dies deshalb, weil generell schockdämpfende, nachfragefördernde und armutsbekämpfende Maßnahmen auch positive Effekte für Frauen haben.

Für andere Staaten lässt sich diese Aussage aber nicht generell belegen, hier stieg die Arbeitslosigkeit bereits von Beginn der Krise an. Insgesamt lag die Arbeitslosigkeit bei Frauen 2011 bei 9,7% in der EU-27 – und damit um 2,2%-Punkte über dem Vorkrisenniveau –, in Österreich war im letzten Jahr mit 4,2%, nur ein Anstieg um 0,1%-Punkte zu verzeichnen (vgl. BMASK 2012).

Was aber auch in Österreich wenig in Frage gestellt wird, ist, warum es der „Normalfall“ ist, dass Frauen wesentlich stärker von Arbeitslosigkeit und Armut betroffen sind. Die höhere Arbeitslosenrate von Frauen gegenüber Männern, stellte sich in den EU-Staaten und Österreich wieder im Jahr 2011 ein (vgl. BMASK 2012), ohne dass dies größere Aufmerksamkeit bekommen hätte.

4.3. Neuere Entwicklungen: Budgetkonsolidierung und Fiskalpakt

Finanzkrisen führen auf Grund ihrer schwerwiegenden Auswirkungen zu tieferen wirtschaftlichen und sozialen Verwerfungen als „normale“ Konjunkturabschwünge. Als Antwort und zur Abfederung von Kettenreaktionen der Krise wurden Rettungsschirme über Banken gespannt und Konjunkturmaßnahmen eingeleitet. Überdies erlitten die Staaten erhebliche Steuerausfälle. Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat deshalb in allen betroffenen Staaten zu einem Anstieg der Defizite sowie der Staatsschulden geführt. Die Budgetpolitik in der Europäischen Union ist seit den Verträgen zur Wirtschafts- und Währungsunion nicht nur mehr innerstaatliche Angelegenheit. Es gelten die Kriterien von Maastricht: 3% gesamtstaatliches Budgetdefizit und 60% Schuldenquote. 23 der 27 EU-Staaten überschritten das Maastricht-Defizitkriterium von minus drei Prozent der Wirtschaftsleistung, und gegen sie alle wurde somit ein Verfahren zur Beseitigung der übermäßigen Defizite (ÜD-Verfahren) von Seiten der EU-Kommission eingeleitet – so auch gegen Österreich: Die Regierung beschloss verpflichtend das österreichische Budgetdefizit bis 2013 unter die vorgeschriebene drei-Prozent-

Marke zu konsolidieren. Dazu wurden in Loipersdorf 2010 umfangreiche Beschlüsse gefasst (Sparpaket 1).

Die Finanzprobleme in Griechenland führten aber zu einer europaweiten Diskussion über die Verschuldungsdynamiken von Staaten. Ausgehend von sechs rechtlichen Vorschlägen der EU-Kommission („Sixpack“) sollte die Wirtschaftspolitik, insbesondere die Haushaltspolitik und deren Überwachung deutlich verschärft werden. Die sechs Gesetze wurden im November 2011 von Europarlament und Rat beschlossen und sind seit Dezember 2011 in Kraft.

Österreich hat sich damit zu ausgeglichenen Haushalten und zu einer langfristigen Rückführung der Schuldenquote auf unter 60% verpflichtet. Daneben drängte vor allem Deutschland – mit Unterstützung Frankreichs – darauf, dass sich alle Staaten um eine Festschreibung von Schuldenbremsen, allenfalls in der Verfassung, bemühen sollten. Die Willensbekundung dazu ist ein völkerrechtlicher Vertrag, der unter dem Begriff „Fiskalpakt“ firmiert und von allen Mitgliedstaaten (mit Ausnahme Tschechiens und Großbritanniens) bis Ende 2012 unterzeichnet werden soll. Er soll allerdings bereits in Kraft treten, wenn ihn 12 Eurostaaten unterzeichnet haben, da Deutschland ansonsten keine Rettungshilfen mehr an Krisenstaaten leisten will. Daraufhin beschlossen die österreichischen Regierungsparteien im Dezember 2011 eine „Schuldenbremse“ im nationalen Haushaltsrecht (auf Grund fehlender parlamentarischer Zweidrittelmehrheit ohne Verfassungsrang) und legte im Februar 2012 ein weiteres Sparpaket zur Erreichung eines ausgeglichenen Haushalts bis 2016 (Stabilitätspaket bzw Sparpaket 2) vor.

Die österreichische Bundesregierung hat sich selbst das Ziel gesteckt, dass die in den Sparpaketen vorgesehenen Maßnahmen sozial ausgeglichen sein sollen. Keinerlei Aussagen finden sich in beiden Sparpaketen darüber, wie sich die zukünftigen Belastungen auf die Geschlechterverhältnisse auswirken. Auch genauere Analysen dazu wurden bislang nicht bereitgestellt.

Diese Fragestellung ist aber sowohl rechtlich, also auch faktisch relevant. Rechtlich, weil sich Österreich im Jahr 2009, als einer von wenigen Staaten weltweit, verfassungsmäßig zu einer materiellen Gleichstellung von Frauen und Männern verpflichtet hat. Das „Gender Budgeting“, das Analysieren und Ausrichten von Budgets aus einer Geschlechterperspektive ist damit genauso eine Staatszielbestimmung, wie nachhaltig geordnete Finanzen. Faktisch bestehen in den Lebens- und Arbeitsbedingungen von Frauen und Männern große Unterschiede, sodass scheinbar geschlechtsneutrale Maßnahmen (Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen) verschiedene Auswirkungen bzw Betroffenheiten für Einzelne mit sich bringen können. Sie haben neben verteilungspolitischen Effekten auch Einfluss auf das Erwerbsverhalten von Frauen und Männern, insbesondere auf die Frauenerwerbstätigkeit. Speziell die Einbeziehung der unbezahlt geleisteten Arbeit in eine Gesamtbetrachtung ist zudem unumgänglich. Denn, wie die Zeitverwendungsstudie zeigt, werden in Österreich 51% der Arbeiten unbezahlt geleistet, und nur 49% bezahlt. Zwei Drittel der unbezahlten Arbeit werden von Frauen geleistet (Statistik Austria, 2009).

Da eine Ad-hoc-Einschätzung der umfangreichen Maßnahmen der beiden Sparpakete in Österreich nicht möglich ist, kann nur mittels Verweis auf Untersuchungen in anderen Staaten versucht werden, mehr Klarheit in diese Frage zu bringen.

4.4. Wie wirken Sparpakete auf Frauen?

Kürzungen öffentlicher Leistungen im Sozialbereich, bei Bildung und Pensionen, oder Erhöhungen der Verbrauchssteuern sind, sofern nicht explizit auf Ausgewogenheit geachtet wird, Maßnahmen, die untere Einkommensschichten stärker treffen als obere (zur Umverteilungswirkung des Staates in Österreich siehe Guger 2009). Frauen arbeiten überproportional häufig in den unteren Einkommenssegmenten, da sie häufiger in Niedriglohnbranchen tätig sind – und dies oft mit Dienstverträgen atypischer Beschäftigungsformen. Auch zeigen Gender-Pay-Gap-Analysen, dass Frauen für gleichwertige Arbeit noch immer niedriger entlohnt werden. Mit niedrigeren Markteinkommen und hohem Anteil an unbezahlt geleisteter Arbeit profitieren sie im Allgemeinen stärker von sozialstaatlichen Transfers und Dienstleistungen. (Allerdings muss der Wohlfahrtsstaat so ausgestaltet sein, dass dieser nicht dem männlichen „Ernährer-Modell“ folgt, siehe Beigewum 2002). Deswegen bergen rein oder überwiegend ausgabenseitige Maßnahmen zur Budgetkonsolidierung implizit immer die Gefahr, Frauen überproportional zu belasten, sofern dem Gender Bias bei den Maßnahmen nicht explizit entgegengewirkt wird.

Einnahmenseitig wirken progressive und Vermögenssteuern stärker zugunsten von Frauen. Da Männer im Durchschnitt höhere Arbeits- und Kapitaleinkünfte beziehen als Frauen und auch die Vermögen zu ihren Gunsten verteilt sind, werden sie durch progressive Steuern stärker belastet als Frauen, während umgekehrt regressiv wirkende Steuern (Verbrauchssteuern) Frauen überdurchschnittlich betreffen. Relevant für die genderspezifischen Verteilungseffekte sind neben dem Belastungsverlauf der betrachteten Steuer (progressiv, proportional oder regressiv) auch der Anteil an der gesamten Bemessungsgrundlage (zB gesamte Arbeits- oder Kapitaleinkommen), der jeweils auf Frauen bzw Männer entfällt, sowie die geschlechtsspezifische Zusammensetzung der Gruppe der Steuerpflichtigen (zB mineralölsteuerpflichtige AutofahrerInnen) (Schatzenstaller 2012).

Ein Kernpunkt von analysierenden Arbeiten zu Genderwirkungen von Finanzkrisen ist, dass Frauen vor allem von den Zweitrundeneffekten von Finanzkrisen, den Sparpaketen – also den Ausgabenkürzungen und Erhöhungen von Massensteuern – massiv betroffen waren und sind (Elson 2002; WBG 2012), weil einseitig beim Sozialstaat gespart wird und Verbrauchssteuern erhöht werden.

Studien im Zuge der Finanzkrise in Asien, in der in Folge der großen staatlichen Bankenrettungspakete ebenfalls umfangreiche Sparpakete geschnürt wurden, zeigen, dass Sparmaßnahmen in öffentlichen Bereichen, wie Gesundheit und Bildung, dazu führten, dass Frauen einerseits ihren Arbeitsplatz verloren und andererseits fehlende Leistungen durch unbezahlte Arbeit kompensieren mussten. Zahlreiche Leistungen wurden wieder selbst erledigt und nicht zugekauft. Frauen wurden durch die Krise und die Sparpakete mehrfach getroffen und trugen insgesamt zu einem höheren Anteil die Kosten der Krise. Es erfolgte ein „downloading of risks to the kitchen“ (Elson 2002).

Diese Erfahrungen wiederholen sich in der aktuellen Krise in vielen europäischen Ländern: Die Analyse der britischen Women's Budget Group (WBG) für die Sparpläne im Jahr 2011 und Folgejahre zeigt folgendes Bild für Großbritannien: Bis 2014/15 wird ein durchschnittlicher Haushalt öffentliche Leistungen verloren haben, die 6,8% seines Einkommens ausmachen. Frauen in Pension werden Einbußen zu verzeichnen haben, die 11,7% ihres Einkommens ausmachen, Alleinerzieherinnen sogar 18,5%. Frauen „zahlen“ in Großbritannien 72% der Änderungen im Steuerwesen und Ausgabenkürzungen, die 2010 eingeführt wurden und auch in den nächsten Jahren nicht geändert werden sollen (WBG 2011). Dazu zählen ua die Erhöhung des Pensionsalters für Frauen auf 66 Jahre, die Erhöhung der Umsatzsteuer von 17,5% auf 20%, Jobverluste im Öffentlichen Dienst, die Einschränkung der Mittel für 95% der frauenspezifischen Einrichtungen und Organisationen, wovon 25% nach eigenen Angaben schließen müssen und die Abschaffung der Women's National Commission, die als halbstaatliche Organisation die Fraueninteressen gegenüber der Regierung vertrat (WRC 2011).

Auch in Irland mussten frauenspezifische Einrichtungen auf Grund von Budgetkürzungen in Höhe von 15%–30% bereits schließen. Alleinlebende, alleinerziehende und ältere Frauen werden auch hier als von der Wirtschaftskrise und Budgetkürzungen besonders betroffen identifiziert. Es wird ein überproportionaler Einkommensrückgang prognostiziert, mit starken Kürzungen von wohlfahrtsstaatlichen Leistungen (NWCi 2011).

Auch wenn es für viele Staaten keine genderspezifischen Auswertungen gibt, ähneln sich die getroffenen Konsolidierungsmaßnahmen in EU-Ländern, wie ein OECD-Überblick⁴¹ (OECD 2011: 45ff) zeigt: Die quantitativ höchsten Ausgabenkürzungen betreffen den Bereich der Sozialausgaben. Diese Maßnahmen wurden oft angewandt, in 18 von 29 Staaten wurden Leistungen gekürzt. Gesundheitsausgaben waren bei rund der Hälfte der Staaten auf der Agenda. Griechenland, Portugal und Irland haben hier die höchsten Einsparungen vorgenommen. Häufig gab es auch Pensionsreformen, insbesondere die Anhebung des Pensionsantrittsalters im Ausmaß von 2 bis zu 5 Jahren, sowie Kürzung der Anspruchshöhe und Kürzungen bei den Frühpensionierungen waren gängige Maßnahmen.

Einnahmenseitig war die Erhöhung der Verbrauchssteuern die „beliebteste“ Maßnahme. Dazu zählen die Erhöhung der Umsatzsteuer, jene von Tabak- und Alkoholabgaben sowie umweltbezogene Maßnahmen. 2009/10 erhöhten 13 Staaten die Umsatzsteuer, zwischen einem (Tschechien, Finnland) und fünf Prozent (Ungarn).

Ein weiterer Schwerpunkt in vielen Staaten war/ist aber die Senkung von „Verwaltungskosten“. In 15 Staaten gibt es Programme zur Reduzierung von Löhnen und/oder Personal. Besonders Großbritannien (330.000) und Irland (25.000) haben einen weit reichenden Abbau von öffentlicher Beschäftigung in den nächsten Jahren angekündigt. Lohnkürzungen haben eine große Bandbreite: Vom zweijährigen Einfrieren der Löhne in Großbritannien über Lohnkürzungen von 10% bzw 14% in Tschechien und Irland.

Die Kürzungen sind in Griechenland noch höher, da hier mehrere Sparpakete zusammengerechnet werden müssten. Beträchtlich werden sie von der OECD auch für Ungarn, Irland und Portugal angesehen (ebd 43f).

Der Abbau der öffentlichen Verwaltung wird oft als eine Kernfrage definiert. Kommentare, wie „equally important may be the signal sent to markets and the public regarding the governments’ determinations to improve fiscal balances by taking politically tough decisions like public wage and staff reductions“ (OECD: 44), zeigen, dass unter einer „tough decision“ nicht etwa die Bekämpfung der Krisenursachen, also die Regulierung der Finanzmärkte zu verstehen ist, sondern Maßnahmen, bei denen der Staat sich selbst reduziert.

Reichere wurden nicht einmal in der Hälfte der Staaten zur Kassa gebeten. In zehn Staaten wurden Erhöhungen der Einkommensteuern für SpitzenverdienerInnen (Frankreich, Portugal, Spanien) oder Einschränkungen von Steuerbegünstigungen angekündigt.

Nur in sieben von 29 untersuchten OECD-Staaten, wurden Abgaben zur Besteuerung des Finanzsektors eingeführt oder geplant. Und selbst diese wenigen Maßnahmen waren nicht alle dauerhaft (UK) – und andere auch nicht budgetrelevant. So soll zB der Erlös in Deutschland in einen Stabilitätsfonds zur Rettung systemisch relevanter Banken fließen. Der Beitrag des Finanzsektors zur Beseitigung der Krisenkosten kann bisher als äußerst bescheiden bezeichnet werden. Offen bleibt, wie die (vorwiegend männlichen) Profiteure der Finanzmarktliberalisierungen, ihren adäquaten Teil zur Begleichung der Krisenkosten erbringen werden.

41) Die Studie hat die Sparpakete bis Ende 2010 analysiert, seither wurden aber in zahlreichen Staaten weitere Maßnahmen verabschiedet. Aktuelle Übersichten gibt es aber leider nicht.

4.5. Schlaglichter für Österreich

In Österreich gab es im Rahmen der beiden Sparpakete (Loipersdorf, Stabilitätspaket) umfangreiche Diskussionen, über das Ausmaß der ausgaben- bzw. einnahmenseitigen Konsolidierung. Mehrheitlich wurde das Paket von Loipersdorf 2010 als zu 40% einnahmenseitig und 60% ausgabenseitig bezeichnet, das Stabilitätspaket 2012 zu 2/3 ausgabenseitig und 1/3 einnahmenseitig, wobei hier nicht alle Maßnahmen umsetzungsreif sind (zB Einführung der Finanztransaktionsteuer, Steuermilliarde aus der Schweiz, Gesundheitsreform usw.). In beiden Paketen sind breite Bevölkerungsschichten betroffen, wobei es von der Umsetzung vieler Maßnahmen abhängen wird, welche Wirkung sie schlussendlich entfalten.

Das Maßnahmenpaket von Loipersdorfer kürzte ausgabenseitig vorwiegend mit einer „Rasenmäher-Methode“, ein Mehr an unbezahlter Arbeit könnte die Kürzung der Pflegegeldes der Stufen 1 und 2 bedeuten, allerdings wurde im Gegenzug eine Dotierung eines Pflegefonds mit den Bundesländern vereinbart, sodass es langfristig sogar zu mehr professionellen Pflegeleistungen kommen könnte.

Im Sparpaket 2 treffen sind quantitativ die Einsparungen bei Pensionen am höchsten angesetzt. Die Verminderung des Anpassungsfaktors (2013: -1%; 2014: -0,8%) bei den Pensionserhöhungen würde Frauen auf Grund ihrer niedrigeren Pensionen überproportional treffen, wenn es zu keiner Staffelung bei der Pensionserhöhung kommt. (Die genaue Ausgestaltung ist noch offen.) Eine vorzeitige Anhebung des Frauenpensionsalters, das zeitweilig in Diskussion war, wurde auf Grund scharfer Frauenproteste nicht umgesetzt.

Auch der Aufnahmestopp im öffentlichen Dienst ist eine Maßnahme, die Frauen härter trifft als Männer, weil die Einkommensunterschiede in der Bezahlung und im öffentlichen Bereich wesentlich geringer, und die verpflichtenden Gleichstellungsmaßnahmen höher sind als in der Privatwirtschaft.

Einnahmenseitig sind alle Maßnahmen, die progressive und vermögensbezogene Steuern betreffen, grundsätzlich als positiv zu bewerten, da hier eine Umverteilung zugunsten von Frauen passiert. Für die Maßnahmen von Loipersdorf schätzt Schratzenstaller somit auch eine leicht stärkere Belastung für Männer (Schratzenstaller 2012). Da im Stabilitätspaket noch sehr viele einnahmenseitige Maßnahmen in der Umsetzung offen sind, ist eine Beurteilung derzeit nicht möglich.

4.6. Resümee

Aus den internationalen Erfahrungen kann Einiges gelernt werden:

- 1) Vom Boom in der Finanzbranche profitierten vor allem männliche Eliten. Diesen gelang es, die Krisenkosten auf die Staaten abzuwälzen und damit die Verluste zu sozialisieren.
- 2) Die Finanz- und Wirtschaftskrise traf die konjunkturpolitisch sensiblen Bereiche zuerst, damit stieg die männliche Arbeitslosigkeit an. Es gibt aber auch mittel- und längerfristige Folgen von Krisen, in der die weibliche Arbeitslosigkeit steigt. Diese Zweitrundeneffekte sind sehr stark von Sparpaketen der Staaten induziert.
- 3) Enge fiskalpolitische Korsette, wie das EU-„Sixpack“, die Schuldenbremse oder der Fiskalvertrag, wirken den allgemeinen Lebensinteressen von Frauen entgegen. Sie sind bisher „geschlechtsblind“ gestaltet. Die neuen Regeln denken weder die geschlechtsspezifischen Verteilungswirkungen noch die Wirkung auf die unbezahlte Arbeit mit.

- 4) Permanentes Sparen führt zu einem Abbau des Sozialstaates und damit auch zur Einschränkung der Umverteilungswirkung des Sozialstaates. Dagegen steigt die unbezahlte Arbeit an. Beides sind Tendenzen, die überproportional Frauen belasten, da sie von der Umverteilung des Staates überproportional profitieren, und der Anstieg der unbezahlten Arbeit mehrheitlich von ihnen ausgeglichen werden muss. Erhöhungen von progressiven und vermögensbezogenen Steuern belasten Frauen im Allgemeinen weniger stark als Männer.
- 5) Um klare Aussagen über die Genderwirkung der österreichischen Sparpakete zu treffen, bedürfte es einer genaueren Untersuchung der umfangreichen Maßnahmen beider Konsolidierungspakete. Dies wäre eigentlich durch das verpflichtende Gender Budgeting in der Finanzverfassung von Seiten der Regierung geboten. Von außen stößt eine Analyse auf Grund der Unbestimmtheit in der Umsetzung vieler Maßnahmen auf Grenzen. Es wird vor allem darauf zu achten sein, dass der Aufnahmestopp im öffentlichen Dienst und die geplanten Einsparungen im Pensionsbereich nicht übermäßig zu Lasten von Frauen gehen. Maßnahmen im Bereich der SpitzenverdienerInnen und in der vermögensbezogenen Besteuerung dürften hingegen einen positiven Gender-Impact haben. Aber auch hier ist in der Umsetzung noch Einiges offen.

Literatur

- Bakker Isabella (1994) *The Strategic Silence: Gender and Economic Policy*, London.
- Beigewum (2002) *Frauen macht Budgets, Staatsfinanzen aus Geschlechterperspektive*, Wien.
- BMASK (2012): Internationale Kennzahlen, <http://www.dnet.at/elis/ArbeitsmarktInternational.aspx>
- Elson Diane (2002) *International financial architecture: A view from the kitchen*
http://www.olafinanciera.unam.mx/vi_seminario_ecofin_ponencias/Diane_Elson_InternationalFinanciarArquiteture.pdf
- Eurostat (2012a): Geschlechtsspezifisches Verdienstgefälle ohne Anpassungen,
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=de&pcode=tsiem040&plugin=1>
- Eurostat (2012b): People at risk of poverty or social exclusion by age and gender,
<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> , abgerufen Ende Februar 2012
- Eurostat (2012c): Eurostat Pressemitteilung Euroindikatoren 16/2012, Arbeitslosigkeit des Euroraums bei 10,4%,
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-31012012-AP/DE/3-31012012-AP-DE.PDF
- Eurostat (2012d): Summary_table_Financial_Turmoil-Oct.2011:
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/excessive_deficit/supplementary_tables_financial_turmoil
- Guger Alois (2009): *Umverteilung durch den Staat in Österreich, Wifo*, Wien.
- Klatzer Elisabeth, Schlager Christa (2011b) *EU macroeconomic governance and gender orders: the case of Austria*, in: Bakker et al (2011), 51-73.
- Kuhl Maria (2010): *Wem werden Konjunkturprogramme gerecht? Eine budgetorientierte Genderanalyse der Konjunkturprogramme I und II*, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/07230.pdf>
- Leoni Thomas, Marterbauer Markus, Tockner, Lukas (2011): *Die stabilisierende Wirkung der Sozialpolitik in der Finanzmarktkrise*, in WIFO-Monatsberichte 3/2011
- NWCI (National Women's Council of Ireland) (2011): *Pre-Budget-2012 Submission*,
<http://www.nwci.ie/publications/fullist/prebudget-submission-2012/>
- Schratzenstaller Margit (2012): *Konsolidierungspolitiken in Deutschland und Österreich – auf Kosten von Frauen?*, in: Kurz-Scherf I., Scheele A. (Hrsg), *Macht oder ökonomisches Gesetz? Zum Zusammenhang von Krise und Geschlecht*, Münster, 2012, iE.
- Statistik Austria (2009): *Zeitverwendung 2008/09, Ein Überblick über geschlechtsspezifische Unterschiede*, Wien.
http://www.statistik.at/web_de/statistiken/soziales/zeitverwendung/index.html
- WBG (Womens Budget Group) 2011: *The Impact on Women of the Budget 2011*,
http://www.wbg.org.uk/index_7_282363355.pdf
- WRC (Women's Resource Centre) 2011: *Women and The Cuts*,
http://www.wrc.org.uk/includes/documents/cm_docs/2011/f/factsheet_women_and_the_cuts.pdf
- Young Brigitte, Schuberth Helene (2010) *The Global Financial Meltdown and the Impact of Financial Governance on Gender*, GARNET Policy Brief, 10, Jänner 2010.
http://www.garnet-eu.org/fileadmin/documents/policy_briefs/Garnet_Policy_Brief_No_10.pdf
- Young Brigitte, Schuberth Helene (2011): *The role of gender in governance of the financial sector*, in: Bakker et al (Hg), 132-153.

5. FINANZMÄRKTE ALS PREISTREIBER – EINFLUSS DER SPEKULATION AUF ROHSTOFFPREISE

Susanne Wixforth

Spekulation – wird definiert als Behauptung, der eine rationale Grundlage abgeht. Verständlich, dass Wirtschaftsvorgänge, die auf Spekulation beruhen, Wissenschaft und Politik Kopfzerbrechen bereiten.

Während die Einen den Einfluss der Spekulation auf die Rohstoffpreise mit konkreten Zahlen benennen, verweisen die Anderen auf Ernteausfälle durch Unwetter oder Dürre, erhöhte Nachfrage durch „Verspritzung“ von Rohstoffen, steigenden Verbrauch durch Verbesserung des Lebensstandards in Indien und China, woraus steigende Preise ableitbar seien. Vertreten die Einen, dass die Teilnahme von Finanzinstitutionen, die auf steigende Preise setzen (also „long positions“ halten), schädlich für die Warenmärkte seien und die Volatilität der Rohstoffpreise verursachen, meinen die Anderen, es handle sich um zufällige Korrelationen und Finanzinvestoren seien wichtig, um für die notwendige Liquidität auf den Warenmärkten zu sorgen.

5.1. Märkte dienen der Preisfindung

Nach der Theorie agieren Käufer und Verkäufer, ausgestattet mit den gleichen Informationen vollständig rational. Die Summe der Informationen der Marktteilnehmer wird jederzeit in die Kurse eingearbeitet. Kein Teilnehmer ist daher in der Lage, den Markt auf Dauer zu schlagen (Effizienzmarkthypothese). Kritiker bemängeln, dass sich diese mechanische Sichtweise der Märkte in der Realität viel zu oft nicht nachweisen lässt. Marktpreise seien weniger von Fundamentaldaten geprägt als vielmehr von der Psychologie der Marktteilnehmer. Eine Analyse der Marktteilnehmer und der gehandelten Finanzprodukte bestätigen die Kritik.

Warenterminbörsen – Von der Absicherungsfunktion zur Spekulationsfunktion

Warenterminbörsen wurden zur Absicherung der physischen Händler gegen Preisschwankungen eingerichtet, nicht als Instrument zur Kapitalanlage. Aufgrund des begrenzten Volumens der zugrunde liegenden physischen Güter sind sie dazu auch nicht geeignet. Der vielzitierte Bauer findet dort für die Weizenernte des nächsten Sommers seinen Gegenpart, der im verarbeitenden Gewerbe tätig ist, um diese zukünftige Ernte schon im Frühjahr für einen bestimmten Preis zu verkaufen. Der Verarbeiter bekommt seinen Rohstoff in vorherbestimmter Menge zum fix bestimmten Preis. Für beide erfüllt die Warenterminbörse daher eine Absicherungsfunktion („hedging“).

Seit den 1990-er Jahren ist ein unglaublicher Zuwachs an Liquidität in den Rohstoffmärkten zu verzeichnen. Dies erklärt sich vor allem aus der Suche von institutionellen Investoren (insbesondere Hedge- und Pensionsfonds) nach neuen Anlagemöglichkeiten, nachdem die Wertpapierbörsen keine langfristigen Gewinnperspektiven boten. Dieser Entwicklung kam die Deregulierung der US-Finanzmärkte entgegen, insbesondere die Erhöhung der spekulativen Handelspositionen bezogen auf Agrarmärkte. Ausgehend von einem Limit von 600 Kontrakten pro Rohstoff in den 1990-er Jahren wuchsen diese auf 22.000 für Mais, 10.000 für Soja und 6.500 für Weizen an. Parallel dazu wurden die Eigenkapitalvorschriften stark abgeschwächt, was es den Investoren erlaubte, mit geringem Eigenkapital große Kontraktvolumina zu bewegen („Hebelwirkung“).

Börsen brauchen Spekulanten oder: Liquidität, die Medizin für Börsenplätze

Damit Käufer und Verkäufer immer genügend Abnehmer und Anbieter für Geschäfte in der Zukunft finden, ist es erforderlich, dass es Akteure in ausreichender Anzahl gibt, die mit Futures handeln und damit Geld verdienen wollen, ohne mit dem eigentlichen physischen Geschäft etwas zu tun zu haben – so die Behauptung.

Während 2005 weniger als 100 Mrd US-Dollar in Rohstoff-Anlageklassen investiert wurden, waren es 2011 schon 412 Mrd US-Dollar. Dazu kommen noch geschätzte 60 – 100 Mrd US-Dollar, die derzeit von Hedgefonds verwaltet werden, insgesamt beträgt das Marktvolumen aller Anlageklassen also rund 500 Milliarden US-Dollar. Mit diesem massiven Zulauf von Geld, das von Finanzinstitutionen verwaltet wird, ist ein entsprechender Sinn- und Interessenwandel an den Warenterminbörsen eingetreten: Es steht nicht mehr die Frage nach den Kosten der Absicherung im Vordergrund, sondern die Frage, in welchem Bereich die höchsten Renditen durch entsprechende Kauf- und Verkaufsaufträge in Sekundenschnelle möglich sind. Bis in die 80er-Jahre des letzten Jahrhunderts hielten physische Händler einen Marktanteil von 70%, heute verfügen Finanzinvestoren über diesen Marktanteil.

Die wichtigste Produktinnovation im Warenterminhandel waren Waren-Index-Fonds und börsennotierte Warenfonds („exchange traded funds“, ETF). Waren-Indexfonds replizieren die Preisbewegungen von einem bestimmten Index, der sich auf einen Korb verschiedener Rohstoffe bezieht, wobei diese je nach Anbieter unterschiedlich gewichtet sind. Die Manager dieser Fonds kaufen Derivate von agrarischen und nicht-agrarischen Rohstoffen, setzen also auf steigende Preise, wodurch sie die Nachfrage nach solchen Future-Kontrakten stark erhöhen. Während Index-Fonds nur institutionellen Investoren zugänglich ist, können ETF auch durch Privatanleger erworben werden. Es handelt sich dabei um Investitionsinstrumente, die den Ertrag eines Rohstoffes oder eines Rohstoffkorbes wiedergeben. Anders als Indexfonds setzen sie auch auf fallende Kurse („going short“). Während die Anzahl von Indexfonds gering ist, gibt es über 2.500 ETF. Sogenannte „Sponsoren“ halten rd 80% Marktanteil, darunter Vanguard, State Street, Blackrock und Deutsche Bank.

Fazit: Auf den Warenterminmärkten agieren Marktteilnehmer, die an einer physischen Abwicklung nicht interessiert sind. Der Handel erfolgt nicht mehr wie früher auf dem Parkett der Börse, wo sich Verkäufer und Käufer physisch trafen, um Ware zu kaufen bzw verkaufen, sondern hauptsächlich durch computerunterstützten, automatisierten Handel. Auf Basis von vorgefertigten komplizierten algorithmischen Formeln führt der Computer automatisch Kauf- und Verkaufsaufträge in Sekundenschnelle durch (high frequency trading). Derartige Kaufentscheidungen sind naturgemäß von Herdentrieb gekennzeichnet und verstärken Markttrends nach oben und unten, ohne dass es einen Zusammenhang mit konkreten Marktdaten geben muss.

Jüngstes Beispiel: Ein iranischer Medienbericht über eine Explosion an einer Pipeline in Saudi-Arabien hat am 01.03.2012 zum höchsten Stand des Ölpreises seit 2008 geführt. Die saudischen Öl-Behörden dementierten später jedoch den Bericht, die Gerüchte seien über Facebook und Twitter verbreitet worden. Nach dem Dementi gab der Öl-Preis wieder nach⁴².

Wird der Markt von Herdenverhalten überlagert, also von Akteuren, die unabhängig von Fundamentaldaten agieren, so wird die Effizienz des Marktes für mehr oder weniger lange Zeitperioden außer Kraft gesetzt. Ja, es kann für den rational handelnden Investor sogar sinnvoller sein, mit der Herde zu gehen als Positionen gegen sie einzunehmen, auch wenn er der Meinung ist, dass die Preise in die falsche Richtung gehen. Sicherlich, am Ende werden sich die Preise zurück zum „realen“ Niveau bewegen, entsprechend der physischen Nachfrage und dem Angebot. Da aber der Derivate- und

42) Austria Presse Agentur, 02.03.2012

physische Markt höchst intransparent ist, kann die Diskrepanz zwischen Angebot und Nachfrage lange Zeit unentdeckt bleiben.

5.2. Gewinner und Verlierer

Wie es der CFTC⁴³-Kommissar Chilton trefflich ausdrückte: „An der Tankstelle gibt es für den Kunden in der Regel die Wahl zwischen Normal-, Premium- oder Superbenzin. Gleichgültig, wie die Wahl ausfällt, jeder zahlt an der Zapfsäule eine Prämie, nämlich die Wall Street Spekulationsprämie.“⁴⁴ Hohe Energie- und Lebensmittelpreise sind nicht nur Auslöser für Hungerrevolten, sie erzwingen auch eine Änderung der Ernährungsgewohnheiten, hin zu weniger ausgeglichener Ernährung, Reduktion des verfügbaren Vermögens für andere Aufwendungen, wie Gesundheit und Ausbildung.

Für die Bauern bringt hohe Volatilität hohe Planungsunsicherheit, insbesondere in der „Dritten Welt“. Aufgrund der steigenden Energiepreise können sie auch kaum von den steigenden Nahrungsmittelpreisen profitieren. Hohe Volatilität bringt außerdem hohe Kosten für „hedging“ an den Warenterminbörsen mit sich, wodurch gerade die Bauern, für die angeblich die Warenterminbörsen „erfunden“ wurden, diese nicht mehr in Anspruch nehmen können. Gewinner in dieser Kette sind agrarische Großbetriebe, Zwischenhändler und Endverkäufer.

Durch den hohen Marktanteil von Indexfonds und ETF kommt es immer mehr zu einer Korrelation zwischen Warenderivate-Märkten und Finanzmärkten, wodurch die erwartete Sicherheit – konstant steigende Preise bei Warenderivaten – abnimmt. Die Gewinnerwartungen erfüllen sich in vielen Fällen nicht: So verlor das kalifornische Beamtenpensionsversicherungssystem, welches das Vermögen der Versicherten in Rohstoffderivaten anlegte zwischen 2007 und 2010 rund 15% des eingesetzten Kapitals. Die zwei größten holländischen Investitionsfonds verloren je 50% ihres Investments in Warenderivate.⁴⁵ Aber auch der US-Ölfund, der größte ETF-Ölfund, verlor die Hälfte seines Wertes zwischen 2006 und 2010, eine Periode, in der die Preise für Rohöl um 11% stiegen.⁴⁶

Wo werden nun aber die Gewinne erzielt? Die Lenkung von Anlagekapital auf die Märkte für Rohstoffe dient vor allem den Interessen der beteiligten Finanzinstitute und Börsenkonzerne, die ohne Risiko über Gebühreneinhebung sichere Gewinne erzielen. Goldman Sachs verzeichnete einen Gewinn von 5 Mrd US-Dollar im Derivatehandel-Bereich, JP Morgan erwartet einen Gewinn von 1,2 Mrd US-Dollar für 2011⁴⁷. Barclays Capital's Gewinne für 2011 werden auf 340 Mio Britische Pfund geschätzt⁴⁸. Insgesamt wird der jährliche Gewinn bei Investmentbanken durch Warenderivatehandel auf 9 – 14 Mrd US-Dollar geschätzt.

5.3. Befund

Liquidität ist das Zauberwort! Für die Liquidität müssen die VerbraucherInnen in Kauf nehmen, dass Nahrungsmittelpreise, wie bspw Getreide oder Zucker plötzlich radikal steigen. 2011 sind die Preise für Grundnahrungsmittel um 50% über das Niveau gestiegen, das aus dem Verhältnis von Angebot und Nachfrage auf dem physischen Markt zu erwarten gewesen wäre⁴⁹ – ein 50%-iger Spekuli-

43) US Commodity Futures Trading Commission

44) Vortrag an der University of Chicago, 05.05.2011

45) Bloomberg Businessweek, July 26-August 1; ABP und PFZW Annual Reports 2008

46) Siehe Fußnote davor, Bloomberg Businessweek

47) Wall Street Journal, 02.06.2011

48) Financial Times, 02.05.2011

49) New England Complex Systems Institute, September 2011, Cambridge

onsaufschlag? Während die Ärmsten dieser Welt 80% ihres Einkommens für Nahrungsmittel aufwenden, sind es bei uns rund 10%. Aber auch in den reichen Industriestaaten öffnet sich die Schere: So wenden Haushalte in Österreich mit weniger als 1.866 € Einkommen 14,3% für Nahrungsmittel auf, während diese Aufwendungen bei Haushalten mit einem Einkommen zwischen 2.786 € und 4.089 € nur einen Anteil von 12,3% ausmachen.

Selbst die EZB hält fest, dass Finanzinvestoren die Ursache sind für das extreme Abweichen der Ölpreise vom Niveau, das auf Basis von Angebot und Nachfrage zu erwarten gewesen wäre.⁵⁰ Wissenschaftliche Studien verweisen auf einen Spekulationsanteil bei Erdöl von bis zu 25%, bei Mais von 15%.⁵¹

Noch im Jahr 2011 sah die EU-Kommission den Beweis für preistreibende Effekte durch Spekulation mit Rohstoffen als nicht erbracht an⁵². Wissenschaftliche Akribie ist jedoch eine Position, die für die EU-Kommission vertretbar sein mag, nicht aber für politische Akteure. Aus politischer Sicht kann im Hinblick auf die sich rasant öffnende Schere zwischen Arm und Reich mit den damit verknüpften fatalen Folgen von steigenden Rohstoffpreisen auf empirische Nachweise nicht gewartet werden. Eindeutige Nachweise wird es wohl schon aufgrund der derzeit fehlenden Transparenz der Märkte nicht geben. Die Volatilität der Rohstoffpreise, verursacht durch die „Entfunktionalisierung“ der Warenbörsen, muss beendet werden! Rohstoffmärkte als Kapitalanlage haben keinen volkswirtschaftlichen Nutzen. Das Finanzkapital muss wieder zurück in Investitionen in der Realwirtschaft gelenkt werden.

5.4. Zukunftsstrategie – Stabile Märkte

Im Jahr 2008 war die Welt geschockt. In vielen Kommentaren wurden Vergleiche zur Wirtschaftskrise 1929 gezogen. Was aber ist seither geschehen?

Das Grundproblem Nummer 1: die fehlende Transparenz

Ausgehend von einem stark regulierten Markt, bei dem der Handel nur über organisierte Börsen zulässig war, läuft heute der Großteil des Derivatehandels bezogen auf Rohstoffe OTC (over the counter, außerbörslich) ab. Im Jahr 2011 betrug der diesbezügliche Wert der ausstehenden Nominalbeträge 3.000 Mrd US-Dollar. Fehlende Daten und Informationen bewirken, dass der Umfang des Warenderivatehandels nur geschätzt werden kann. Dasselbe gilt für Kennzahlen der physischen Warenmärkte.

Auf dem G-20-Gipfel 2009 beschlossen die Regierungschefs, bis Ende 2012 alle OTC-Derivate auf Handelsplätze zu bringen. Während in den USA der Warenterminmarkt aufgrund stärkerer Meldepflichten – die dann mit dem Dodd-Frank Act noch weiter verschärft wurden – relativ transparent ist, bleibt der OTC-Markt in der EU völlig undurchsichtig, da es bis dato keinerlei Meldeverpflichtungen gibt. Der Future-Handel bezogen auf Rohstoffe unterliegt der MiFID-Richtlinie⁵³, die mit ihrem Inkrafttreten 2007 zu einer völligen Liberalisierung des Börsenhandels führte. Die „concentration rule“, die es Mitgliedstaaten erlaubte, den gesamten Wertpapierhandel zu 100% über geregelte Börsenplätze abzuwickeln (bspw in Frankreich, Italien), wurde damit aufgehoben.

50) ECB Working Paper 1346, Juni 2011

51) UNCTAD-Studie, Price Formation in Financialized Commodity Markets, Juni 2011, ECB Working Paper, Fußnote 12

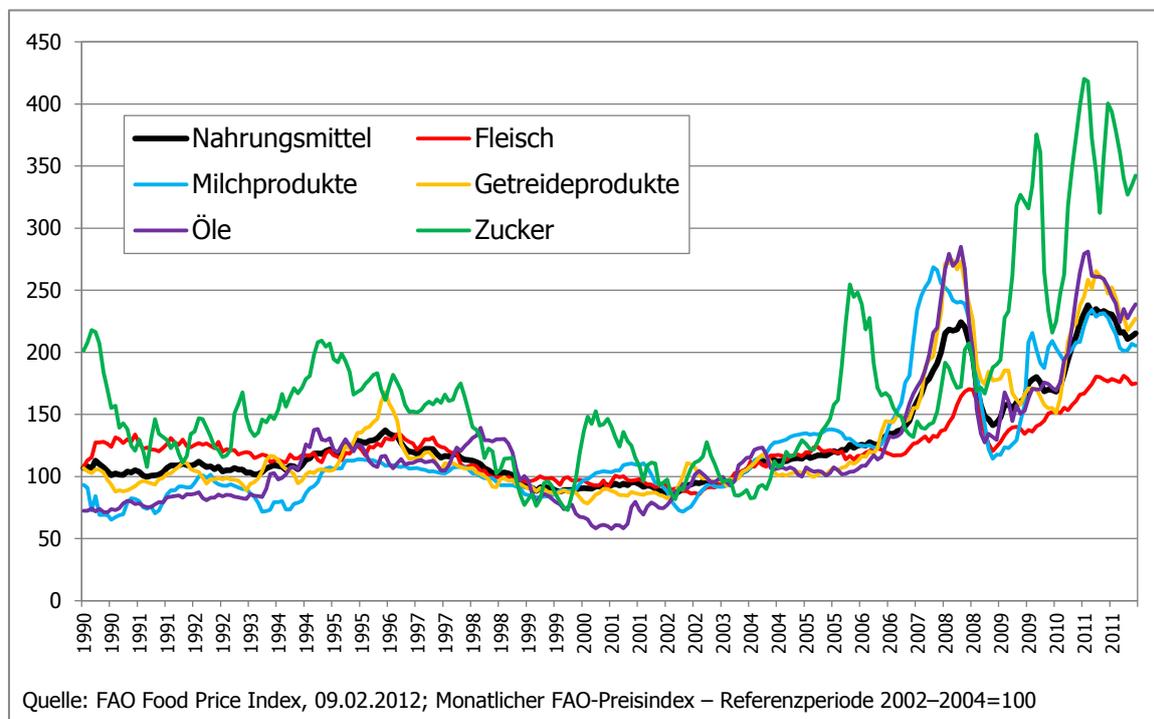
52) Konsultation MiFID

53) MiFID = Market in Financial Instruments Directive – Richtlinie über Finanzinstrumente 2007/44 EG

Grundproblem Nr 2 – Volatilität der Preise

Die hohe Liquidität durch Zufluss riesiger Mengen von Finanzkapital in den Warenderivatehandel führt zu Volatilität und Preisverzerrung. Nach den unglaublichen Preisausschlägen zwischen 2008 und 2010 stabilisierten sich die Preise oberhalb des Niveaus von 2005. Die nächste Spitze war dann wieder 2011 zu verzeichnen.

Abbildung 4: **Der FAO-Nahrungsmittelpreis-Index – Entwicklung 1990 bis Februar 2012**



Ein ähnliches Bild zeigt sich bei energetischen Rohstoffen: dort ist die Volatilität seit 2005 höher als jene, die durch das Öl-Embargo 1973, die iranische Revolution 1979 oder den Golfkrieg 1990-91 zu verzeichnen war.

Der G20-Gipfel von November 2011 beschloss denn auch einen „Action Plan on food price volatility and agriculture“. Die USA konnten in diesem Bereich einerseits auf bestehende Strukturen zurückgreifen, da es selbst in Zeiten extremer Liberalisierung über eine eigene Aufsichtsbehörde, die CFTC, verfügte, die für Warenbörsen eingerichtet worden war. Andererseits wurde mit dem Dodd-Frank Act 2011 die „excessive speculation rule“ eingeführt. Sie erlaubt es der Aufsichtsbehörde fixe Positionslimits⁵⁴ kategorisiert nach Produkt und Händler festzulegen.

Auf globaler Ebene wurde auf Basis der oben angeführten G20-Beschlüsse ein Agrarmarkt-Informationssystem (AMIS), das bei der FAO angesiedelt ist, ins Leben gerufen. Sie soll weltweit Daten über die physischen Märkte sammeln und veröffentlichen. Große Erzeugerstaaten, wie zB China, betrachten jedoch Daten betreffend ihrer Lagerhaltung als Staatsgeheimnis.

54) Ein Positionslimit ist die maximale Anzahl von Kontrakten bezogen auf denselben Basiswert (in diesem Zusammenhang der jeweilige Rohstoff), die ein Investor zu einem bestimmten Zeitpunkt halten darf.

Die Einführung einer neuen Marktordnung ist dringend notwendig

Der Finanzmarkt, der wesentliche volkswirtschaftliche Funktionen zu erfüllen hat, steht unter dem Vorbehalt des öffentlichen Interesses. Vertragsfreiheit, Gewerbefreiheit und Kapitalverkehrsfreiheit sind durch diesen Vorbehalt eingeschränkt. Was in der EU fehlt, ist eine gesetzliche Ausgestaltung dieser Einschränkung: Eine Revision der MiFID-Richtlinie⁵⁵ genügt nicht, vielmehr bedarf es aus Sicht der AK einer Marktordnung für Warenbörsen mit folgenden Eckpunkten:

- OTC-Handel bezogen auf Rohstoffe muss an den Börsen erfolgen – Wiedereinführung der concentration rule,
- Verbot des Handels nicht-standardisierter Produkte, dh die Handelbarkeit setzt eine Zulassung durch die Aufsichtsbehörde voraus,
- „Entschleunigung“ des Handels durch Verbot des Hochfrequenzhandels,
- Reduktion der gehandelten Volumina durch
 - Einführung von Positionslimits,
 - Erhöhung der zu leistenden „margins“ (Sicherheiten),
 - Verbot der Teilnahme von passiven Finanzinvestoren (Pensionsfonds, ETF, Indexfonds),
 - Einführung einer Finanztransaktionssteuer,
 - Reduktion der Hebelwirkung durch Einführung von Mindesteigenkapitalanforderungen.

Die EU-Kommission einen Revisionsentwurf vorgelegt, der weiterhin von einem Regulierungsansatz ausgeht. Die Aufsichtsbehörde soll danach also kaum aktiv, sondern hauptsächlich reaktiv auf negative Marktentwicklungen tätig werden. So soll der Grundsatz der „managed position limits“ gelten, also keine gesetzlich und zahlenmäßig festgelegten Positionslimits für jede finanzielle Gegenpartei, sondern durch die Marktakteure festgelegte Limits. Hinzu kommt die Möglichkeit „alternative Regelungen“ statt Positionslimits zu ergreifen, also ein weites Feld für Umgehung. Schließlich sind „nicht-finanzielle Gegenparteien“ nur insoweit einer Clearingpflicht an geregelten Marktplätzen unterworfen, als dies von der ESMA bestimmt wird. Dies erscheint paradox, wenn man sich die handelnden Akteure, nämlich zunehmend multinationale Konzerne wie Cargill, Louis Dreyfus, Bunge, ADM, aber auch Shell und BP etc) ansieht und bedenkt, dass Finanzinstitutionen – ua Deutsche Bank, Morgan Stanley, Goldman Sachs – dazu übergehen, Produktionsbetriebe zu kaufen.

Daneben soll die MIFIR-Verordnung⁵⁶ für verbesserte Transparenz sorgen. Anders als im Dodd-Frank Act, der die tägliche Veröffentlichung des Handelsvolumens und der Zahl der offenen Kontrakte vorsieht, bedarf es hierzu in der EU einer Präzisierung im Rahmen delegierter Rechtsakte durch die neugeschaffene EU-Aufsichtsbehörde ESMA. Es bleibt also abzuwarten, für welche Tiefe an Transparenz sich die EU entscheiden wird.

Kritisch ist in diesem Zusammenhang anzumerken, dass die EU-Politik es verabsäumt hat, die Finanzkrise als Anlass zu nehmen, eine beherzte EU-Politik gegen Nahrungsmittelspekulationen zu betreiben. Dies erscheint im Hinblick darauf, dass es fast nur Verlierer und kaum Gewinner auf den Warenbörsen gibt, umso mehr notwendig. Dafür hätte es der Etablierung einer harmonisierten Marktordnung bedurft, in der der neuen Europäischen Aufsichtsbehörde eindeutige Regelungs- und Aufsichtskompetenzen zugesprochen werden – ausgestattet mit ausreichend Personal. Außerdem ist die gewählte Regelungsmethode, nur sehr allgemeine Rahmenbedingungen in der Richtlinie festzulegen, die konkrete Ausgestaltung aber delegierten Rechtsakten zu überlassen, höchst undemokratisch. Bis dato sind die regulatorischen Rechtsakte der EU nicht in Kraft getreten, sondern befinden sich im Diskussionsstadium. Und genau das führt zu der paradoxen Situation, dass Europa nun der Börsenplatz für Umgehungsgeschäfte amerikanischer Finanzinstitutionen wird.

55) Richtlinienentwurf über Märkte für Finanzinstrumente, http://ec.europa.eu/internal_market/securities/isd/mifid_de.htm

56) MIFIR = Market in Financial Instruments Regulation; Verordnungsentwurf über Märkte für Finanzinstrumente;

**AUCH IN ÖSTERREICH WÄCHST DIE KLUFT
ZWISCHEN ARM UND REICH**

6. DIE VERTEILUNG DER EINKOMMEN IN ÖSTERREICH

Hans Steiner

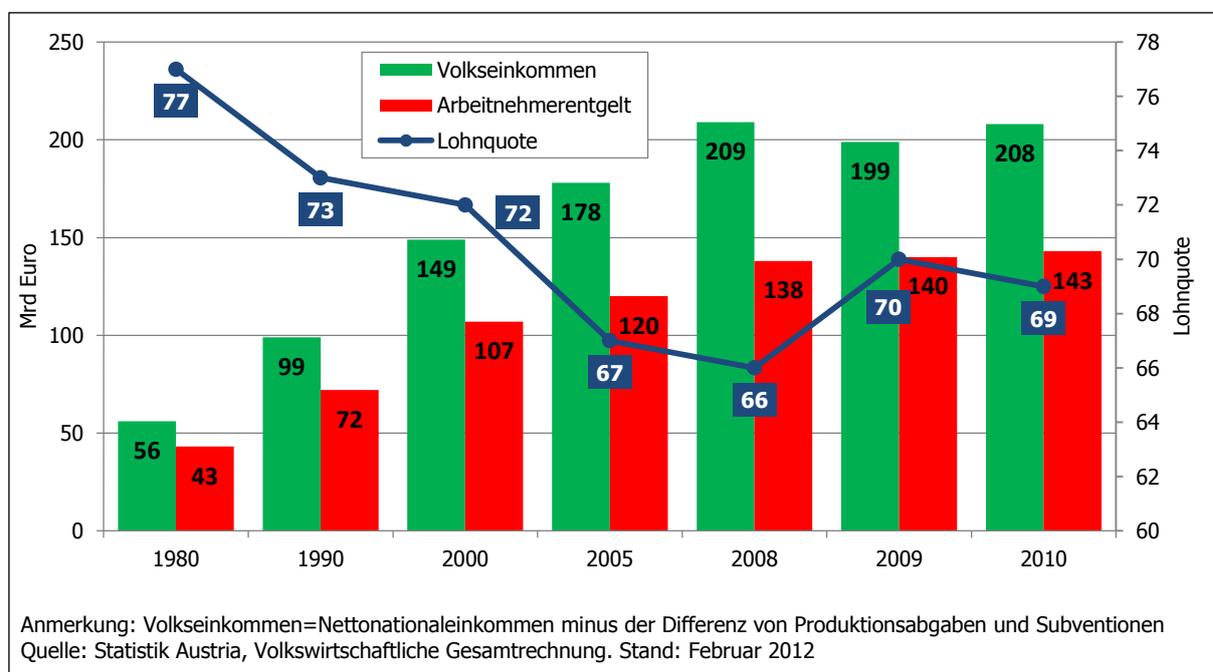
Die Ungleichheit in der Einkommensverteilung hat in den letzten drei Jahrzehnten deutlich zugenommen. Das macht eine Analyse der Lohnquote, der Bruttolöhne der unselbständig Beschäftigten und der Nettohaushaltseinkommen deutlich: In allen drei Bereichen ist eine Zunahme der Ungleichheit zu verzeichnen.

6.1. Entwicklung der Lohnquote

Von 1980 bis 2010 verringerte sich die Lohnquote⁵⁷ um 8 Prozentpunkte von 77% auf 69%. Der Rückgang betrug von 1980 bis zur Krise 2008 sogar 11 Prozentpunkte. Im Jahr 2009 stieg die Lohnquote auf 70% an, seitdem sinkt sie jedoch wieder. Der deutliche Rückgang der Lohnquote in den letzten drei Jahrzehnten geschah trotz eines erheblichen Anstieges der unselbständig Erwerbstätigen an allen Erwerbstätigen insgesamt.

Die Gesamtsumme der Arbeitnehmerentgelte ist von 2000 bis 2010 nominell um 233% angestiegen. Der Anstieg der Unternehmens- und Vermögenserträge lag in diesem Zeitraum fast doppelt so hoch (400%).

Abbildung 5: **Die Verteilung des Volkseinkommens 1980–2010**



57) Die Lohnquote ist definiert als das Verhältnis von Einkommen aus unselbständiger Arbeit (Arbeitnehmerentgelt) zum Volkseinkommen und ist ein Indikator für die Verteilung der Produktionsfaktoren „Arbeit“ und „Kapital“.

Der Rückgang der Lohnquote ist ein internationaler Trend. Bemerkenswert ist aber, dass das Ausmaß des Rückgangs in Österreich stärker war als im OECD-Durchschnitt. Österreich hat jedoch noch immer eine geringfügig höhere Lohnquote als der Durchschnitt der OECD- und EU-Staaten.

Wesentliche Ursachen für den Rückgang der Lohnquote sind der Anstieg der Arbeitslosigkeit, Veränderungen bei den Beschäftigungsformen, die im langjährigen Durchschnitt unter den Produktivitätssteigerungen liegenden kollektivvertraglichen Lohnsteigerungen und Ist-Lohnsteigerungen, das überproportionale Wachstum der Vermögenseinkünfte und die Internationalisierung der Wirtschaft.

Laut WIFO führt im langjährigen Durchschnitt ein Anstieg der Arbeitslosigkeit um einen Prozentpunkt zu einem Rückgang der Lohnquote um einen Prozentpunkt. Im Zeitraum von 1980 bis 2010 gab es eine Vervierfachung der Arbeitslosenquote, sie stieg von ca 2% auf etwa 8% (nationale Berechnungsweise).

Ein Großteil des Beschäftigungswachstums ist auf den Anstieg der Teilzeitbeschäftigung und prekärer Beschäftigungsformen zurückzuführen. Die Zahl der Teilzeitbeschäftigten unter den unselbständig Beschäftigten hat sich von 1980 bis 2010 von 190.000 auf 880.000 deutlich erhöht, ihr Anteil an der Gesamtbeschäftigung ist von 7% auf 25% angestiegen (von 18% auf 44% bei den Frauen). Teilzeitarbeit bietet für bestimmte Lebensabschnitte mehr Beschäftigungsoptionen, jedoch bedeutet sie gleichzeitig deutlich eingeschränkte Einbindungsmöglichkeiten in den Arbeitsmarkt und geringere Einkommenschancen.

Gemäß der OECD-Studie „Divided we stand“⁵⁸ kommen der Internationalisierung der Wirtschaft und der technologischen Entwicklung eine geringere Rolle zu als sehr oft behauptet wird. Als wichtigere Erklärungsmuster werden die schwächer werdende Rolle der Gewerkschaften, der Abbau des arbeitsrechtlichen Schutzes, die Zunahme der prekären Beschäftigungen und nicht zuletzt der überdurchschnittliche Anstieg der Vermögenseinkünfte gesehen.

Setzt sich der Rückgang der Lohnquote weiter fort, wird es für die Finanzierung der sozialen Sicherheit notwendig sein, die Beitragsgrundlagen für die Sozialabgaben um andere Wertschöpfungselemente zu erweitern, da diese einen immer größeren Anteil an der Verteilung der gesamten Wertschöpfung ausmachen. Eine breitere Beitragsgrundlage hätte auch den Vorteil, dass beschäftigungsintensive Unternehmen nicht so wie jetzt überproportional zur Finanzierung des Wohlfahrtsstaates beitragen müssten. Außerdem könnte so der Faktor Arbeit verbilligt werden. Dies wiederum hätte eine beschäftigungsfördernde Wirkung.

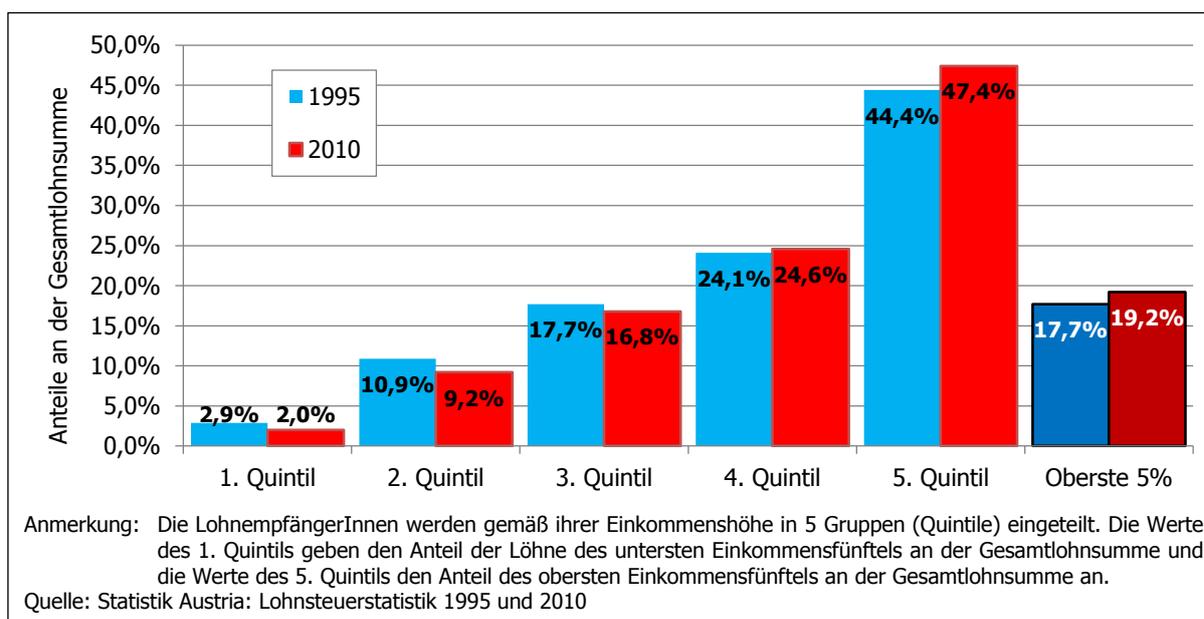
Der Rückgang der Lohnquote geht mit einem starken Wachstum vor allem der Vermögenserträge einher. Das spricht dafür, die staatlichen Einnahmen stärker als bisher an diese Art der Einkommenserzielung auszurichten.

6.2. Verteilung der Bruttoerwerbseinkommen der unselbständig Beschäftigten

Neben dem starken Rückgang der Lohnquote ist die wachsende Ungleichheit innerhalb der Lohneinkommen die zweite bemerkenswerte Entwicklung im Rahmen der Einkommensverteilung. (Dies gilt auch innerhalb der Selbständigeneinkommen, wofür aber nur unzureichende Daten vorliegen.)

58) OECD (2011) „Divided we stand. Why inequality keeps rising“. OECD Publishing.

Abbildung 6: **Die Verteilung der Bruttobezüge der ArbeitnehmerInnen 1995–2010**



Auf die am schlechtesten verdienenden zwanzig Prozent der lohnsteuerpflichtigen Personen entfallen 2010 2% des gesamten lohnsteuerpflichtigen Einkommens, auf die obersten zwanzig Prozent 47%. Die Anteile der unteren drei Einkommensfünftel sind seit 1995 kontinuierlich gefallen, während vor allem der des obersten Einkommensfünftels gestiegen ist. Bemerkenswert ist der Anstieg bei den obersten 5%. Sie erhalten 2010 bereits fast ein Fünftel der gesamten Lohnsumme.

So wie der Rückgang der Lohnquote stellt auch die steigende Ungleichheit innerhalb der Markteinkommen die Finanzierung der sozialen Sicherheit vor große Herausforderungen. Immer mehr Lohnbestandteile unterliegen nicht mehr der Sozialversicherungspflicht. Es gibt einerseits eine größer werdende Gruppe, die unter der Geringfügigkeitsgrenze verdient und dadurch kaum Beiträge zu den sozialen Sicherungssystemen leistet, während andererseits ein immer höherer Anteil der Lohnsumme über der Höchstbeitragsgrundlage liegt und diese Gehaltsbestandteile deshalb auch nicht sozialversicherungspflichtig sind.

Die Auseinanderentwicklung der Markteinkommen trägt nicht nur zu einer Steigerung der Unzufriedenheit in der Bevölkerung bei, sie ist auch eine Ursache dafür, dass trotz eines Anstiegs der Sozialquote in den letzten Jahrzehnten (die Sozialquote stieg von 1980 bis 2010 von 26% auf über 30%) die Armutsgefährdung auf einem konstanten Niveau von etwa 12% weiterbesteht.

Es ist weder mit Gerechtigkeitsvorstellungen vereinbar, noch ist es für die Betroffenen besonders motivierend, wenn trotz Erwerbsarbeit kein Weg aus der Armut gefunden wird. Etwa 5% der Erwerbstätigen (200.000 Personen, zusammen mit Familienangehörigen sind das 540.000 Personen) sind trotz Erwerbstätigkeit armutsgefährdet. Neben verstärkten Initiativen für höhere Mindestlöhne und arbeitsrechtlichen Reformen bei prekärer Beschäftigung sind finanzielle Hilfen und Anreize für Personen zu überlegen, die in einem bestimmten Mindestausmaß erwerbstätig sind und es dennoch nicht schaffen, ein Haushaltseinkommen über den jeweiligen Armutsgefährdungsschwellenwerten zu erreichen.

Höhere Mindestlöhne führen nicht automatisch zu einem Abbau der Arbeitsplätze. Die meisten Arbeitsplätze im Niedriglohnbereich sind in Österreich überwiegend in den nicht der internationalen Konkurrenz ausgesetzten Dienstleistungsbranchen vertreten.

Der überdurchschnittliche Anstieg der höheren Erwerbseinkommen lässt es als gerechtfertigt erscheinen, dass der Anteil dieser Einkommensgruppen an den direkten Steuern und Sozialabgaben bei zukünftigen Reformen erhöht wird.

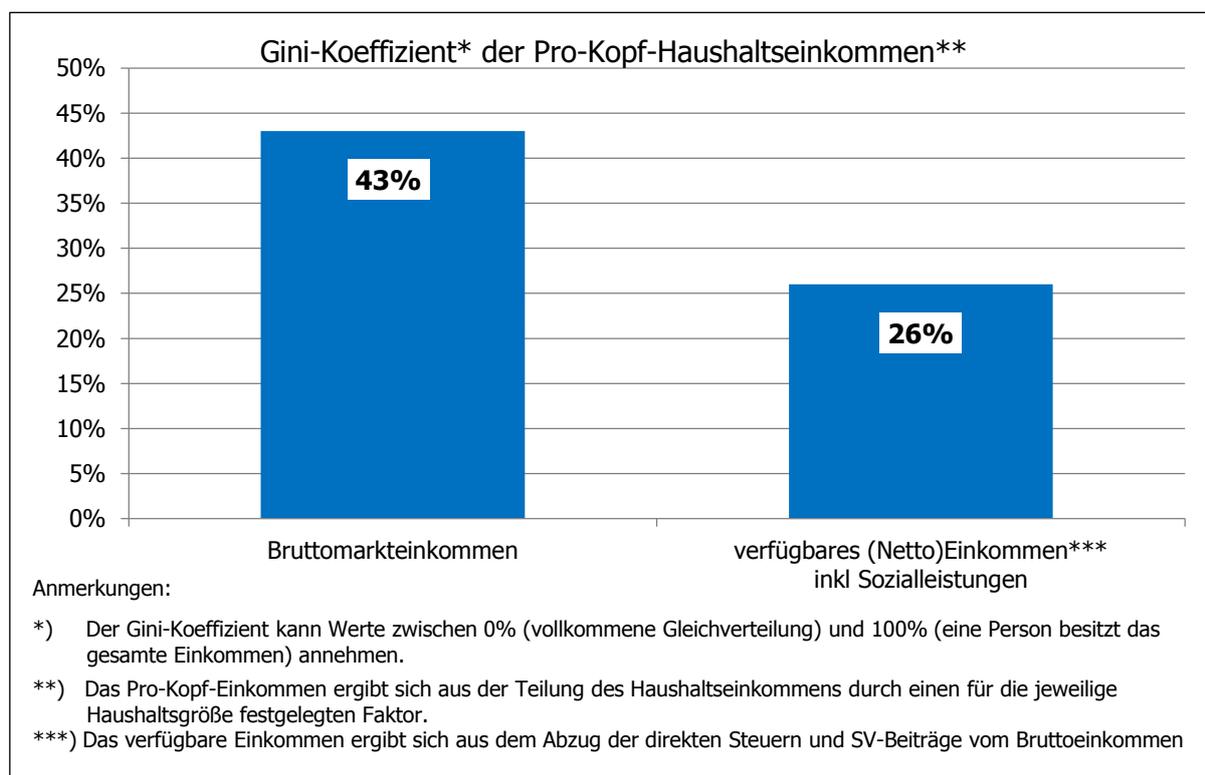
6.3. Verteilung des Haushaltseinkommens

Zu den Haushaltseinkommen zählen neben den Erwerbseinkommen auch die Sozialleistungen, private Transfers und andere Einkommen eines Haushaltes⁵⁹. Die Markteinkommen stellen in den meisten Haushalten die wesentliche Einkommensquelle dar. Dennoch machen die Sozialleistungen und Pensionen über ein Drittel des gesamten verfügbaren Nettohaushaltseinkommens aus (15% Sozialleistungen und 21% Pensionen; Quelle: EU-SILC 2010).

Oft werden Sozialleistungen vor allem als hoher Kostenfaktor beklagt, die die Wirtschaft und Teile der Bevölkerung sehr stark belasten, ohne dass sie entsprechenden Nutzen für die bedürftigen Menschen brächten.

Die Verteilung der Pro-Kopf-Haushaltseinkommen zeigt jedoch, dass aufgrund der Sozialleistungen die Ungleichheit bei den Markteinkommen in einem beträchtlichen Ausmaß abgemildert werden kann. Die Sozialleistungen tragen im starken Ausmaß zu einer Reduzierung der Einkommensungleichheit bei.

Abbildung 7: **Der Gini-Koeffizient der Pro-Kopf-Haushaltseinkommen**



59) Das Pro-Kopf-Einkommen wird dadurch ermittelt, dass das gesamte Haushaltseinkommen durch die Zahl der Haushaltsmitglieder dividiert wird, wobei dem ersten Erwachsenen der Faktor 1, jedem weiteren Erwachsenen der Faktor 0,5 und jedem Kind der Faktor 0,3 zukommt.

Aufgrund der Sozialleistungen und der unterschiedlichen steuerlichen Abzüge reduziert sich der Gini-Koeffizient beim Pro-Kopf-Haushaltseinkommen um mehr als ein Drittel von 43% auf 26%.

Gäbe es keine Sozialleistungen, läge laut EU-SILC 2010 die Armutsgefährdung in Österreich bei 24% (anstatt tatsächlich bei 12%). Gäbe es auch keine staatlichen Pensionen, wären 43% der Bevölkerung armutsgefährdet. Das heißt, ohne Sozialleistungen und Pensionen wären mehr als drei Mal so viele Personen armutsgefährdet.

Der starke einkommensumverteilende Effekt der Sozialleistungen konnte dennoch nicht das starke Auseinanderdriften bei den Erwerbseinkommen und Vermögenseinkünften ausreichend kompensieren. Der Anteil des untersten Einkommensfünftels am gesamten Pro-Kopf-Haushaltseinkommen ist in den letzten 10 Jahren um einen Prozentpunkt auf 10% gefallen und der des obersten Einkommensfünftels um zwei Prozentpunkte auf 34% angestiegen.

Das relative Zurückbleiben der niedrigen gegenüber den hohen Haushaltseinkommen belegt die Notwendigkeit, neben Arbeitsmarktmaßnahmen und steuerlichen Reformen zugunsten der Beziehenden von niedrigem Einkommen die mindestenssichernden Elemente der Sozialleistungen im Rahmen der bedarfsorientierten Mindestsicherung, der Arbeitslosenversicherung und der Familienleistungen weiter auszubauen.

6.4. Zusammenfassung

Die Ungleichheit der Verteilung der Einkommen hat stark zugenommen. Die Lohnquote ist gefallen. Innerhalb der Lohneinkommen ist eine deutliche Polarisierung festzustellen. Das Steuersystem und vor allem die wohlfahrtsstaatlichen Leistungen lindern wesentlich die großen Unterschiede bei den Markteinkommen, aber sie schaffen es trotz des hohen Umverteilungsvolumens nicht, das Auseinanderdriften der materiellen Lebenschancen zu verhindern.

So notwendig es ist, weiterhin und in noch größerem Ausmaß als bisher durch sozialstaatliche und steuerliche Maßnahmen die Einkommensungleichheiten abzumildern, so wird es vor allem darauf ankommen, im Erwerbsleben die Voraussetzungen für eine fairere Verteilung der Erwerbseinkommen zu schaffen: Verringerung der Arbeitslosigkeit, Erhöhung der Mindestlöhne, attraktivere Jobs, bessere Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und Verbesserung der Karrierechancen von Personen im Niedriglohnbereich.

Setzt sich die bisherige Entwicklung des Rückgangs der Lohnquote, des überproportionalen Anstiegs der Vermögenseinkünfte und der Polarisierung der Markteinkommen jedoch weiter fort, sind zur Absicherung der sozialen Sicherungssysteme grundlegende Reformen auf der Finanzierungsseite zu überlegen.

7. KRITERIEN ZUR BEURTEILUNG VON VERMÖGENSVERTEILUNGEN

Martin Schürz

Im Herbst 2012 wird die Oesterreichische Nationalbank Daten zur Vermögensverteilung in Österreich veröffentlichen. Da dies erstmals ein Bild zu den Finanzen der privaten Haushalte in Österreich liefern wird, steht zu vermuten, dass es nach der Veröffentlichung zu einer breiten öffentlichen Diskussion kommen wird. Im internationalen Vergleich ist bislang nicht nur die Datenlage, sondern auch die Diskussionskultur zu Vermögensverteilungsfragen besonders schlecht. Vermutlich aus einer Mischung von Unkenntnis internationaler statistischer Entwicklungen und ideologischen Gründen werden Erhebungen zu Vermögen als Umfragen, und deren Datenergebnisse als Hausnummern diffamiert. Methodische Fragen werden dann nicht aus einer statistischen Perspektive geprüft, sondern dienen als sinnentleerter Ersatzkampfplatz einer ideologisch grundierten Auseinandersetzung.

Um eine ideologische Engführung zu vermeiden, sollen – nach einem kurzen Überblick zum Stand der Vermögensforschung in Österreich – einige methodische Überlegungen zu möglichen Kriterien einer Beurteilung von Vermögensverteilungen angestellt werden.

Der HFCS⁶⁰ 2012 erlaubt, das Nettovermögen der privaten Haushalte zu analysieren. Drei Fragen wird in diesem Artikel nachgegangen:

- 1) Derzeitiger Wissensstand zur Vermögensverteilung in Österreich
- 2) Verlässlichkeit von Haushaltserhebungen zum privaten Vermögen
- 3) Beurteilung der Ergebnisse von Haushalterhebungen zum privaten Vermögen

7.1. Status quo der Vermögensforschung in Österreich

In jenen Ländern, in denen Daten zur Nettovermögensverteilung (Geldvermögen und Realvermögen abzüglich Schulden) vorliegen, zeigt sich eine massive Ungleichheit. Die Top 1% halten zwischen 15% und 33%, die Top 5% zwischen 30% und 58% und die Top 10% zwischen 42% und 71% des gesamten Vermögens.

In Österreich gibt es bislang keine umfassende Erhebung auf Haushaltsebene, die Geldvermögen, Immobilienvermögen und Schulden der Haushalte gemeinsam erfassen würden. Analysen der Nettovermögen von privaten Haushalten sind bislang nicht möglich.

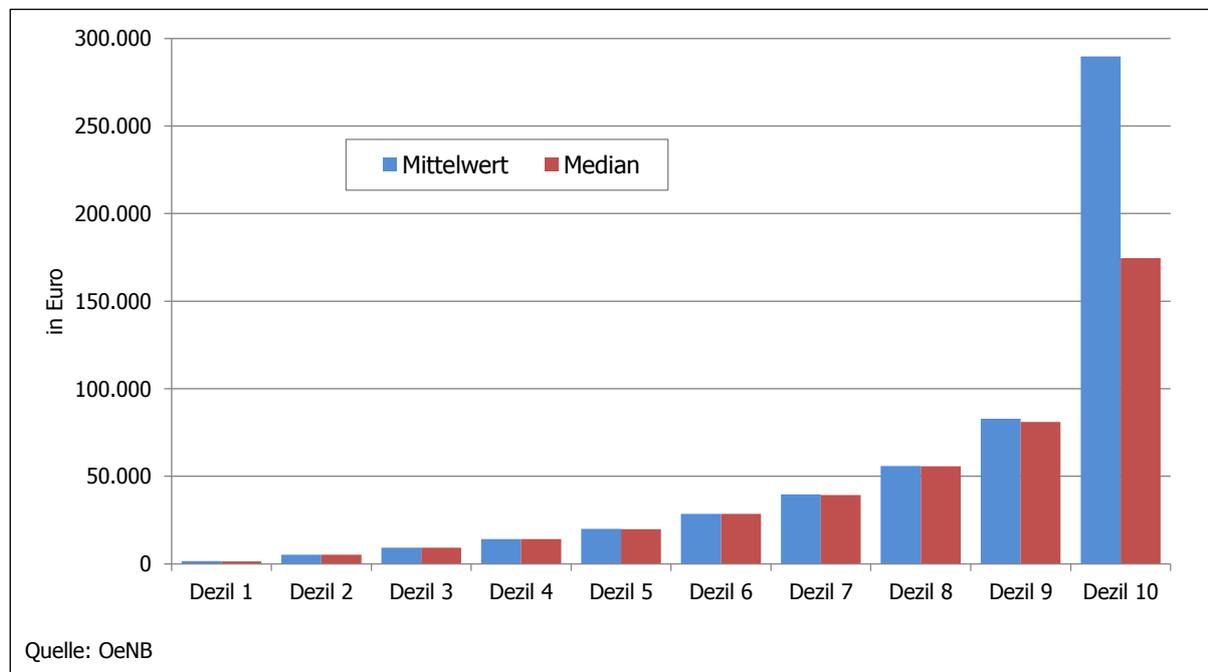
Es gibt für Österreich nur zwei Erhebungen auf Haushaltsebene, die Teilaspekte der Finanzen und des Anlageverhaltens der Haushalte abbilden. Dies sind die Geldvermögenserhebung 2004 und die Immobilienvermögenserhebung 2008 der Oesterreichischen Nationalbank (OeNB):

60) Der Household Finance and Consumption Survey (HFCS) ist eine Erhebung zur finanziellen Situation und zum Konsum der Haushalte; siehe <http://www.hfcs.at/>
Auf der Grundlage eines Beschlusses des EZB-Rats vom September 2008 führt das „Household Finance and Consumption Network“ (HFCN) eine gemeinsame Erhebung zu den Finanzen und dem Konsum privater Haushalte im Euroraum durch. Das Projekt wird in Österreich von der Oesterreichischen Nationalbank (OeNB) in enger Zusammenarbeit mit den anderen nationalen Zentralbanken des Eurosystems und der EZB realisiert. Das Institut für empirische Sozialforschung GmbH (IFES) wurde von der OeNB mit der Befragung der privaten Haushalte beauftragt. Genauer unter: http://www.oenb.at/de/img/stat_2010_q3_analyse_fessler_mooslechner_schuerz_tcm14-199109.pdf

OeNB-Geldvermögenserhebung 2004

Die österreichischen Haushalte verfügten 2004 durchschnittlich über ein Geldvermögen von 55.000 EUR. Die Mitte der Vermögensverteilung, der Median, lag aber nur bei 24.000 EUR.

Abbildung 8: **Bruttogeldvermögen nach Bruttogeld-Dezilen**



Der Gini-Koeffizient für das Bruttogeldvermögen lag in Österreich bei 0.66. Über zwei Drittel der österreichischen Haushalte besitzen nur ein geringes Geldvermögen. Die Top-10% halten mehr als die Hälfte des Gesamtbruttogeldvermögens. In der Stichprobe wurden trotzdem keine sehr reichen Haushalte erfasst. Unter Berücksichtigung anderer Datenquellen (Bankenstatistik, VGR, GFR, private Vermögensberichte) ist davon auszugehen, dass vor allem beim Geldvermögen sowohl das Volumen als auch die Konzentration deutlich unterschätzt wurde. Der HFCS 2012 in Österreich wird hierzu weitere Aufschlüsse geben.

OeNB-Immobilienvermögenserhebung 2008

Das gesamte Immobilienvermögen der privaten Haushalte in Österreich liegt bei geschätzten 880 Mrd €. Immobilienvermögen stellt damit den größten Teil des Vermögens privater Haushalte dar. In Österreich ist das Immobilienvermögen fast doppelt so hoch wie das Geldvermögen. Etwa 41% der privaten Haushalte in Österreich besitzen kein Immobilienvermögen (weder Eigentum am Hauptwohnsitz noch an weiteren Immobilien). Der Gini-Koeffizient für die Immobilienvermögensverteilung liegt bei 0,76 und weist auf eine noch ungleichere Verteilung hin als beim Bruttogeldvermögen. Auch die Konzentration an der Spitze ist markant. So halten die Top 10% einen Anteil von 61% am gesamten Immobilienvermögen.

Tabelle 1: **Immobilienvermögen der privaten Haushalte (Anteile der Dezile in %)**

Immobilienvermögensdezile	Hauptwohnsitz	Weiteres Immobilieneigentum	Gesamtes Immobilieneigentum
	Anteile der Dezile in %		
Dezil 1 bis 4	0	0	0
Dezil 5	4	1	2
Dezil 6	8	1	5
Dezil 7	12	3	8
Dezil 8	17	3	10
Dezil 9	22	7	14
Dezil 10	37	85	61
Gesamt	100	100	100

Quelle: OeNB

7.2. Haushaltserhebungen zum Vermögen privater Haushalte

Freiwillige Erhebungen zum Vermögen privater Haushalte haben Vor- und Nachteile. Manche Kritiker monieren, dass es sich hierbei nur um „Umfragen“ handle. Die Eindimensionalität dieser Kritik – wird nur geäußert bei Mikrodaten zu Vermögen, aber nicht bei jenen zu Einkommen – nährt vorab einen Ideologieverdacht. Besonders unklar ist, was Kritiker aus ihren Vorbehalten gegenüber dem Umfragecharakter von Erhebungen folgern. Wollen Sie anstelle einer freiwilligen Erhebung mittels repräsentativer Stichprobe eine verpflichtende Vollerhebung mit Sanktionen oder gar eine obligatorische und staatlich durchgeführte Vermögenseinschätzung bei allen Haushalten?⁶¹ Beide Methoden würden jedenfalls eine höhere Vermögensungleichheit belegen. An der Befragung von Menschen würden auch diese methodischen Zugänge nicht vorbeikommen – zB wegen Hausratvermögen, Schmuck und Antiquitäten.

International sind Haushaltserhebungen zum privaten Vermögen längst Standard. Die Banca d'Italia tut dies seit den 1960er Jahren, die Fed seit nahezu 30 Jahren und nun folgt auch die EZB in Verbund mit den Notenbanken des Euroraums⁶².

Haushaltserhebungen haben bekanntlich einen Mittelschichtbias. Obdachlose und Pflegeheiminsassen werden nicht befragt (weil sie keinen Haushalt bilden) und Superreiche lassen sich kaum befragen. Während es für die Beurteilung der gesamten Vermögensungleichheit relativ gleichgültig ist, ob arme Menschen ohne Vermögen befragt werden, ist dies bei den Reichen anders. Reiche Menschen nehmen seltener an freiwilligen Haushaltserhebungen teil, und wenn einige von Ihnen doch teilnehmen, beantworten sie in geringerem Ausmaß oder unpräziser die Fragen zu ihren Vermögensverhältnissen. Begründet wäre daher nur die Kritik, dass freiwillige Haushaltserhebungen die Vermögenskonzentration in der Gesellschaft nicht hinreichend erfassen.

61) Eine Aufhebung des Bankgeheimnisses, detaillierte Informationen zu den Privatstiftungen (auch zu jenen im Ausland), einen automatischen Informationsaustausch mit Finanzinstituten in der Schweiz und Liechtenstein, eine jährliche Festlegung der Verkehrswerte aller Immobilien in Österreich und von Österreichern im Ausland, wurde meines Wissens nach von Kritikern von freiwilligen Haushaltserhebungen bislang noch nicht verlangt.

62) http://www.ecb.int/home/html/researcher_hfcn.en.html

Ohne Haushaltserhebungen würde eine Vielzahl von wichtigen Informationen zu Personen- und Haushaltscharakteristika fehlen: Alter, Beruf, Bildung, die unterschiedlichen Einkommensquellen, Familienstand, soziale Herkunft, Einstellungen usw. Diese sozio-ökonomischen Charakteristika sind wichtig zur Beurteilung des Prozesses der privaten Vermögensbildung. Woher stammt das Vermögen bzw warum haben viele Menschen kein Vermögen? Wurde das Vermögen erspart oder geerbt, oder bekamen es die Leute geschenkt? Die Beantwortung dieser Fragen ist jedenfalls entscheidend für Steuergerechtigkeitsdebatten (etwa zur Berechnung des Anteils des leistungsfrei erworbenen Vermögens).

Die Beachtung des Datengeheimnisses ist bei Datenerhebungen in privaten Haushalten generell wichtig. Insbesondere bei Fragen zum Einkommen und Vermögen ist die Anonymität aller Angaben der Respondenten eine unumgängliche Bedingung für den Erfolg der Erhebung. Die Menschen, die an Erhebungen teilnehmen, müssen sich sicher sein können, dass ihre Angaben vertraulich behandelt werden. Daher wird bereits zwischen dem die Erhebung durchführenden Meinungsforschungsinstitut und dem Auftraggeber eine strikte Datentrennlinie gezogen. Der Auftraggeber kommt nie an persönliche Daten, sondern erhält Datensätze mit ID-Nummern. Damit ist auch sichergestellt, dass in einer Debatte zu den Ergebnissen nicht personalisiert werden kann. Andererseits erhöht dies die methodischen Begründungsnotwendigkeiten für VermögensforscherInnen, weil sie ihre Ergebnisse ja nicht durch einen Verweis auf konkrete Haushalte belegen können. Da die LeserInnen der Verteilungsanalysen und JournalistInnen ihrerseits stets reale Beispiele im Kopf haben (wie etwa den aktuellen Preis eines Einfamilienhauses am Schafberg; die erwartete Erbschaft oder die Belastung durch einen Fremdwährungskredit) entstehen leicht Missverständnisse. So werden etwa aktuelle Transaktionspreise von hochpreisigen Immobilien verglichen mit den Durchschnittswerten von gebrauchten Immobilien in der Haushaltserhebung. Anekdotische Evidenz sollte aber nie gegen repräsentative Ergebnisse ausgespielt werden.

Persönlich durchgeführte Erhebungen erlauben eine unmittelbare Kontrolle der Angaben der Respondenten. „Spaß“-Werte (sowieso selten) sind sofort erkennbar. Eine Vielzahl an Plausibilitätschecks und Nachrecherchen erlauben ein sehr genaues Vorgehen. Zudem können die erhobenen Mikrodaten mit jenen der Bankenstatistik und dem Firmenbuch geprüft werden. Die Mikrodaten zum Finanzvermögen werden mit jenen der Gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsrechnung verglichen. Da zudem die InterviewerInnen zahlreiche Angaben (Wohnungsausstattung, Wohnungslage, Umgebung, Immobiliengröße) aufnehmen (Paradaten), sind die Ergebnisse hinsichtlich Immobilienvermögen besonders gut zu kontrollieren. Und Immobilienvermögen macht den Großteil des privaten Nettovermögens aus.

Da die Vermögenssteuern abgeschafft wurden und in Österreich nicht einmal eine Erbschaftssteuer existiert, fallen Steuerregisterdaten als alternative Datenquelle bei Vermögensfragen aus. Vermögenssteuern würden zudem Freibeträge vorsehen und Teile der privaten Haushalte wären vorab gar nicht erfasst.

Der HFCS für den Euroraum erfüllt die höchsten internationalen statistischen Standards, und innerhalb des HFCS liegen die methodischen Standards der Vermögenserhebung der OeNB an der oberen Grenze. Denn der HFCS in Österreich weist besondere methodische Finessen hinsichtlich Stichprobenziehung, Gewichtung und multiplen Imputationen auf (siehe www.hfcs.at).

7.3. Beurteilung der Ergebnisse von Vermögensverteilungen

Am liebsten hätte man einen einzigen, leicht verständlichen Indikator anhand dessen man eine Verteilung als angemessen beurteilen kann. Einen solchen Indikator gibt es aber nicht. Der beliebte Gini-Koeffizient scheint nur auf den ersten Blick diesem Wunsch zu entsprechen. Er bildet zwar eine komplette Verteilung ab und erlaubt so den Vergleich von unterschiedlich großen Einheiten; dh der Gini-Koeffizient eines Bundeslandes kann mit jenem einer Stadt oder die Gini-Koeffizienten verschiedener Vermögenskomponenten können untereinander verglichen werden. Aus folgenden Gründen ist aber Vorsicht bei seiner Interpretation angebracht:

Bei der Beurteilung sozialer Ungleichheit können theoretisch viele Gini-Koeffizienten zu einem breiten Spektrum an Variablen (Arbeitseinkommen, Vermögenseinkommen, Finanzvermögen, Immobilienvermögen, Erbschaften usw) herangezogen werden. Allein aus Gründen mangelnder Datenverfügbarkeit werden oft nur jene zur Einkommensungleichheit herangezogen. Dann resultieren niedrige Ginis (unter 0,30), welche aber noch keine egalitäre Gesellschaft belegen, da Einkommen nicht unbedingt der Schlüsselindikator für soziale Ungleichheit ist. Schweden etwa weist eine formidable Vermögensungleichheit auf und eine niedrige Einkommensungleichheit. Was ist schlimmer: Einkommensungleichheit oder Vermögensungleichheit? Vermögensverteilungen weisen eine größere Ungleichheit auf und haben daher einen weit höheren Gini-Koeffizienten. International liegt dieser bei 0,60-0,90. Die Vermögensverteilung unterscheidet sich auch in anderer Hinsicht von der Einkommensverteilung. Eine große Minderheit hat überhaupt kein Immobilienvermögen und ein beträchtlicher Teil hat kaum Finanzvermögen oder ist verschuldet. Es gibt einige Extremwerte, welche nicht als statistische Ausreißer betrachtet werden dürfen, sondern nur die massive Konzentration veranschaulichen.

Hinter demselben Gini-Koeffizienten können zudem unendlich viele unterschiedliche Verteilungen stehen, welche normativ unterschiedlich beurteilt werden würden. Die Beurteilung einer angemessenen Höhe des Gini-Koeffizienten unterliegt grundsätzlich subjektiven Wertungen. Es existiert kein allgemein akzeptiertes optimales Niveau. Als Ausweg aus diesem Dilemma werden Veränderungen im Zeitablauf betrachtet und nachfolgend wird die Veränderung beschrieben: Die Verteilung blieb stabil, sie wurde gleicher oder ungleicher. Damit verschiebt sich das Problem eines fehlenden Evaluierungskriteriums nur um eine Ebene auf unausgewiesene Egalitätspräferenzen. Eine positive Beurteilung eines sinkenden Gini-Koeffizienten würde demnach eine Präferenz für mehr Gleichheit signalisieren und umgekehrt. Doch gesellschaftliche Egalität ist vielschichtiger: Da geht es auch um Anteile ganz Weniger am Gesamten (Fragen von Konzentration), um Abstände zwischen Unten und Oben (Fragen sozialer Kohäsion) und um das Niveau (Fragen des Mindestbedarfs).

Solche Fragestellungen müssen nicht unbedingt philosophisch geklärt werden, die Wahrnehmungen der Menschen böten eine Alternative zu abstrakten Gerechtigkeitstheorien. Die HFC-Erhebung der OeNB erlaubt, Gerechtigkeitsansichten und die subjektiv von den Befragten vermutete Positionierung in der Einkommens- und Vermögensverteilung mit der tatsächlich statistisch zuordenbaren Position zu vergleichen. Fehlwahrnehmungen von Menschen können so diagnostiziert werden. Reiche und Arme, die sich fälschlich als Mitte verstehen, sind von großer Wichtigkeit bei Verteilungsdebatten, weil sie rationale Argumentationen erschweren.

Ländervergleiche sind nicht nur in der OECD beliebt, auch in medialen Debatten dienen sie zur normativen Orientierung. Vernachlässigt wird, dass der Abstand zwischen den Ländern sich oft in bescheidendem Ausmaß (innerhalb der statistischen Konfidenzintervalle) hält und mögliche Fehlentwicklungen (neoliberale Hegemonie in der Wirtschaftspolitik) alle betreffen können. So kommt es seit den 1980er Jahren in einer Vielzahl von OECD-Ländern (vorrangig in den englischsprachigen Ländern wie USA, UK, Kanada, Neuseeland) zu einem Anstieg des Gini-Koeffizienten. Sofern Länder-

vergleiche der Ginis jedoch in einem Ranking enden, wird zumeist der institutionelle, soziale und kulturelle Kontext der privaten Vermögensbildung vernachlässigt. In Ländern, wie den USA, wo öffentliche Einrichtungen (Bildung, Gesundheit, Pensionen) in weit geringerem Masse vorhanden sind, als etwa in Kontinentaleuropa, muss das durchschnittliche private Vermögen höher sein. Dies bedeutet selbstverständlich nicht, dass die Menschen dort auch reicher wären. Doch für gemeinsame Betrachtungen von privatem und öffentlichem Vermögen existiert bislang kein konzeptueller Rahmen.

Der Gini-Koeffizient erlaubt nur, die relative Verteilung zu evaluieren, aber nicht die absoluten Vermögenbeträge der Haushalte. So kann derselbe Gini-Koeffizient für eine Verteilung stehen, wo das Armutsrisiko bei 900 Euro beginnt und eine andere, wo erst bei 500 Euro von Armut gesprochen wird.⁶³ Ungleichheit auf hohem Niveau bedeutet für eine Gesellschaft etwas anderes als Gleichheit bei minimaler Ressourcenausstattung. Gerade bei Vermögensverteilungsfragen ist das absolute Vermögensniveau, dh das individuell als Sicherheitspolster verfügbare Vermögen, für die Armen wichtig. Entscheidend ist, dass die Notreserven (für Zahnoperationen, kaputte Haushaltsgeräte usw) reichen. Für die Reichen spielt es hingegen kaum eine Rolle, wenn ihre Aktien temporäre Kursverluste erfahren. Sie müssen das Finanzvermögen ja nicht liquidieren. Hier ist der relative Anteil am gesamten Vermögen wichtiger, den dieser indiziert die gesellschaftlichen Gestaltungsmöglichkeiten (etwa Lobbying, Parteispenden). In den USA blieb der Anteil des Top 1% auch in der Krise, trotz Börseneinbruch und Immobilienkrise, stabil bei einem Drittel des gesamten Nettovermögens.

Je besser die Qualität der zur Verfügung stehenden Verteilungsdaten ist, desto größer wird die gemessene Ungleichheit sein. Denn auch die Datendefizienzen sind ungleichverteilt. Beim Einkommen der Selbständigen, beim Vermögenseinkommen, beim Finanz- und Realvermögen, den typischen Ressourcen der Wohlhabenderen kennzeichnen, sind sie besonders eklatant.

In Vermögensverteilungen gibt es üblicherweise einige Ausreißer, die sehr hohe Vermögenspositionen aufweisen. Zur Beurteilung der massiven Vermögensungleichheit müssten gerade die äußersten Ränder beachtet (Top 1%, Top 0,1%, Top 0,01%) werden. Dies veranschaulicht den schwer zu definierenden Überfluss. Doch kleine Stichprobengrößen verunmöglichen eine solche Betrachtung. Das Top-Promille – so interessant es auch hinsichtlich Macht- und Demokratiefragen wäre – kann bislang nicht erschlossen werden.

7.4. Schlussfolgerungen

Das erste Kriterium zur Beurteilung von Vermögensverteilungen ist schlicht die Qualität der Vermögensdaten. Bei der wirtschaftspolitischen Beurteilung der Ergebnisse müssen diese detailgenau und pluralistisch bei den Zugängen analysiert werden. Bloße Länderrankings nach Gini-Koeffizienten zum Nettovermögen sind bezüglich ihrer Aussagekraft zu dürftig. Eindeutige Urteile auf der Basis von Faktenevidenz sind bei Verteilungsfragen grundsätzlich trügerisch. Intellektuell seriös ist es, stets die Reichweite empirischer Daten auszuweisen und die eigenen Normen (hinsichtlich Gleichheit) zu explizieren.

Mikrodaten sind im Gegensatz zu Gottesbeweisen jedenfalls kein Terrain für Glaubensfragen, sondern müssen hinsichtlich Stichprobendesign, Editierung, Gewichtung und Imputationen geprüft werden. Der HFCS für Österreich wird durch eine große Transparenz bei der Dokumentation der Datenerhebung versuchen, neue wissenschaftliche Standards für Verteilungsdebatten zu etablieren.

63) Sofern sich die Lorenzkurven überschneiden ist nicht klar, welche Verteilung zu bevorzugen ist.

8. DEN SOZIALSTAAT NICHT AUFS SPIEL SETZEN!

Bruno Rossmann

8.1. Neue europäische Steuerungsarchitektur erzwingt raschen Sanierungskurs der Staatshaushalte ...

Die drei wesentlichen Ursachen der Finanz- und Wirtschaftskrise liegen in der zunehmenden Ungleichheit der Verteilung von Einkommen und Vermögen, den Ungleichgewichten in den Leistungsbilanzen und der Unterregulierung der Finanzmärkte. Zur erstaunlich raschen Überwindung des weltweit tiefen Wirtschaftseinbruchs im Jahre 2009 haben die öffentlichen Haushalte wesentlich beigetragen. Um das Zusammenbrechen des internationalen Finanzsystems zu verhindern und die schwere Wirtschaftskrise zu stabilisieren, setzten die Staaten erhebliche Mittel für Banken- und Konjunkturbelebungsprogramme ein. Zudem führte die tiefe Rezession zu enormen Steuerausfällen. Ohne Unterstützung der Nachfrage durch die öffentlichen Haushalte wäre die Rezession sicherlich stärker und länger anhaltend ausgefallen. In der EU sind vor allem dadurch die Staatsschulden nach den jüngsten Schätzungen der Kommission von 2007 bis 2011 um mehr als 23% des BIP angestiegen. In Österreich fiel der Anstieg der Staatsschulden im Zeitraum 2007 bis 2011 mit über 12% des BIP bedeutend niedriger aus.

Nach der erstaunlich raschen Überwindung der Rezession im Jahr 2009 in den meisten Staaten der Europäischen Union gelang es Teilen der Wirtschaft und der Politik die Finanzkrise zu einer Staatsschuldenkrise umzudefinieren und damit den Druck auf die Konsolidierung der Staatsfinanzen sowie auf den Sozialstaat im Besonderen erheblich zu erhöhen. Zentrales Argument war, dass die Länder „über ihre Verhältnisse gelebt“ hätten, obwohl nachweislich einige der Problemländer bis zur Krise Musterschüler in Bezug auf die Staatsfinanzen waren, etwa Irland und Spanien. Griechenland ist ein Sonderfall. Folge war, dass die Europäische Union den Anstieg der Staatsschulden zum Anlass genommen hat, ihre wirtschaftspolitische Steuerungsarchitektur zu reformieren. Bestehende Regeln, wie der Stabilitäts- und Wachstumspakt, wurden ebenso verschärft wie die Haushaltsüberwachung der Mitgliedstaaten. Noch einen Schritt weiter geht der sogenannte EU-Fiskalpakt mit der Einführung einer Schuldenbremse, die den Staaten maximale (konjunkturbereinigte) Haushaltsdefizite von 0,5% des BIP aufzwingt und erneut auf die Einhaltung des neuen Schuldenkriteriums pocht. Demnach muss die Staatsschuld um ein Zwanzigstel der Differenz zwischen der aktuellen Schuldenquote und dem Zielwert von 60% des BIP abgebaut werden. Zudem werden mit diesem Pakt demokratiepolitisch äußerst bedenkliche Eingriffe in die Königskompetenz der nationalen Parlamente (Budgethoheit) vorgenommen, weil Staaten, die diese Ziele verfehlen, ihre Budgetpläne künftig dem Rat und der Europäischen Kommission zur Genehmigung vorlegen müssen.

8.2. ...und erhöht dadurch den Druck auf den Sozialstaat

Die Entscheidung Österreichs vom Spätherbst 2011 für eine rasche Sanierung der Staatsfinanzen und die Umsetzung der Schuldenbremse folgt der skizzierten neoliberalen Ausrichtung der europäischen Wirtschaftspolitik, die einseitig über „gesunde“ öffentliche Staatsfinanzen die Euro- und Staatsschuldenkrise lösen will. Mit dem im Frühjahr beschlossenen Stabilitätspaket 2012 will Öster-

reich die Vorgaben der Schuldenbremse bis 2016 erfüllen. Diese budgetpolitische Priorisierung bringt die Gefahr mit sich, dass andere zentrale Ziele der Budgetpolitik, etwa die Forcierung von Bildungsausgaben sowie die Finanzierung und der Ausbau sozialer Dienstleistungen, nicht ausreichend erfüllt werden können. Mit diesem Stabilitätspaket wird dem Druck der Finanzmärkte nachgegeben. Die mit der neuen europäischen Steuerungsarchitektur EU-weit gleichzeitig ausgelöste Konsolidierung der Staatsfinanzen startet bei ungünstiger Wirtschaftslage und läuft daher Gefahr, in einer lang andauernden Stagnation der Wirtschaft zu münden. Die einseitige Ausrichtung der Budgetpolitik auf die Konsolidierung ist in mehrfacher Hinsicht problematisch. Sie ist erstens nicht geeignet, das Vertrauen der Unternehmen und der privaten Haushalte wiederherzustellen, birgt zweitens die Gefahr einer Verfehlung des Ziels der Reduktion von Staatsdefiziten und Staatsschulden und könnte damit die Konsolidierungsdauer deutlich verlängern. Das würde drittens erheblichen Druck auf den Sozialstaat bewirken. Damit würde die aktuelle Wirtschaftskrise nicht nur in Österreich die Rahmenbedingungen für einen funktionierenden Sozialstaat gefährden. Es hat sich in der Vergangenheit mehrfach gezeigt, dass Staaten mit hohen Sozialstandards den Herausforderungen wirtschaftlicher Abschwünge auf individueller und gesellschaftlicher Ebene am besten gewachsen sind. Gerade in der jüngsten Krise hatte der Staat die zentrale stabilisierende Ankerfunktion inne. Zur Erinnerung: Ohne weltweite Bankenrettungspakete wäre es zum Kollaps des internationalen Banken- und Finanzsystems gekommen. Kaum hat der Staat seine Schuldigkeit getan, darf er sich wieder zurückziehen. Es wird verdrängt, dass in vielen Ländern die Bankenkrise immer noch weit gravierender ist als die herbeigeredete Staatsschuldenkrise. So auch in Österreich. Ablesbar ist das ua daran, dass die Banken in Österreich zu hohe Risiken im Wertpapiergeschäft eingegangen sind (sehr hohe Außenstände der Banken in Zentral- und Südosteuropa), eine zu geringe Eigenkapitalunterlegung haben, teilweise zu stark mit der Politik verstrickt sind (zB die Raiffeisenbanken), zu geringe Ressourcen für die Finanzmarktaufsicht haben und ein Bankeninsolvenzrecht fehlt. Zudem müssen nach wie vor öffentliche Mittel beträchtlichen Ausmaßes in die Banken zu deren Rettung gepumpt werden (KA Finanz AG, Hypo Alpe Adria, Österreichische Volksbanken), jüngste etwa im Zuge des griechischen Schuldenschnitts.

Unbestritten ist, dass auch Österreich mittelfristig seine öffentlichen Haushalte wieder auf einen nachhaltigen Kurs bringen muss, um budgetäre Spielräume für die Gegensteuerung in künftigen Konjunkturabschwüngen sowie zur Finanzierung von Bildungsausgaben, sozialen Dienstleistungen und den Klimaschutz zu erlangen. Auf dem Weg dahin spielen neben der konjunkturellen Ausgangslage (national wie international) und der mittelfristigen Entwicklung der Wirtschaft die Erreichung ökologischer Ziele, die Nachhaltigkeit zur Stabilisierung der Erwartungen und Fragen der Verteilungsgerechtigkeit eine Rolle.

8.3. Konsolidierung muss die Umverteilungswirkungen durch den Staat berücksichtigen

Die jüngste Studie des Österreichischen Wirtschaftsforschungsinstituts zu den Umverteilungswirkungen durch den Staat zeigt, dass er in Österreich über seine Ausgaben wesentlich dazu beiträgt, dass Haushalte mit einem niedrigen Einkommen sehr stark auf öffentliche Leistungen angewiesen sind und dass diese Leistungen (Geld- und Sachleistungen) überwiegend geeignet sind, die ungleiche Verteilung der Primäreinkommen, also der Markt erzielten Einkommen, innerhalb der österreichischen Bevölkerung fairer und gerechter zu machen.⁶⁴

64) Guger Alois et al: Umverteilung im Wohlfahrtsstaat, Sozialpolitische Schriftenreihe Band 1, Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, Wien (2009).

Der Sozialstaat erfüllt demnach die Rolle des „Robin Hood“. Demgegenüber wirkt das Steuer- und Abgabensystem in Österreich kaum umverteilend. Einer progressiven Besteuerung der Einkommen steht die regressive Wirkung der Sozialabgaben und der indirekten Steuern (zB Umsatzsteuer, Verbrauchssteuern) gegenüber. Die progressiven Abgaben auf Einkommen und insbesondere für Vermögen haben wenig Gewicht, die Sozialabgaben und die indirekten Steuern hingegen ein hohes. Die Umverteilungswirkung der Steuern und Abgaben hat sich in den letzten 1½ Jahrzehnten sogar weiter abgeschwächt. In Relation zum Einkommen ist die Abgabenbelastung durch indirekte Steuern für niedrige Einkommen stark gestiegen. Daher ist es von Bedeutung, dass im Zuge der Sanierung der Staatsfinanzen die Ergebnisse der Umverteilungsstudie Berücksichtigung finden: Werden stark umverteilend wirkende öffentliche Ausgaben (wie zB Mindestsicherung, Arbeitslosengelder, Wohnbeihilfe, Familien- und Gesundheitsausgaben⁶⁵) gekürzt, dann treffen diese Kürzungen im Leistungsangebot vor allem Arme. Werden regressiv wirkende Steuern und Abgaben erhöht, dann sind die einkommensschwachen Haushalte davon relativ stärker betroffen. Direkte Steuersenkungen hingegen entlasten vor allem hohe Einkommen, weil große Teile der Steuerpflichtigen keine Lohn- bzw Einkommensteuer zahlen.

8.4. Verteilungswirkungen von Budgetkonsolidierungen

Zur Beurteilung der Frage, wer die Kosten für den Abbau der durch die Krise verursachten Staatsschulden tragen soll, ist die Frage von Bedeutung, wer die Verursacher der Krise sind. Einer der wesentlichen Gründe für den Ausbruch der Finanzkrise war die kontinuierliche Zunahme der Ungleichheit in der Verteilung von Einkommen und Vermögen. Das zeigen mittlerweile auch Analysen des Internationalen Währungsfonds. Der Abbau der Budgetdefizite und der Staatsschulden ist somit eine eminente Verteilungsfrage. Die Schaffung von Verteilungsgerechtigkeit setzt eine stärkere Besteuerung des Vermögens, und zwar sowohl seiner Erträge als auch des Bestands und Übergangs voraus.

Im Folgenden werden zwei verschiedene Konsolidierungsepisoden in Bezug auf ihre Verteilungswirkungen dargestellt. Dabei wird das Konsolidierungspaket 2012 bis 2016 den Budgetkonsolidierungen in den Jahren zwischen 2000 und 2006 einschließlich der Steuerentlastungen – also der Budgetpolitik unter der schwarz/blau/orangen Koalitionsregierung⁶⁶ – gegenübergestellt.

Die Konsolidierungen in den Jahren 2000 bis 2006

Bei gesamthafter Betrachtung hatten die Sparpakete aus 2000/2001 zur Erreichung des Nulldefizits im Jahr 2001 eine beachtliche Breitenwirkung, die – begleitet von massiven Steuerhöhungen – zur höchsten Abgabenquote in der Zweiten Republik führten (44,9% des BIP). Im unteren Drittel der Einkommensverteilung übertrifft die durch die Maßnahmen ab Mitte 2000 wirksame Mehrbelastung (Tabaksteuer, motorbezogene Versicherungssteuer, Elektrizitätsabgabe, höhere Gebühren) die vorhergehende Entlastung aus der Lohnsteuersenkung deutlich. Allein diese Maßnahmen machten die zuvor von der rot-schwarzen Koalitionsregierung beschlossene Steuersenkung einschließlich des Familienpakets zu zwei Dritteln rückgängig.

65) Die letztgenannte Gruppe unter Berücksichtigung der Anzahl der Haushaltsmitglieder.

66) Rossmann Bruno: Die Budgetpolitik nach der politischen Wende 2000 – Versuch einer Bilanz, in: Talòs E.: Schwarz-Blau. Eine Bilanz des „Neu Regierens“, Wien (2006).

Einen besonderen Stellenwert hatten die Maßnahmen zur „Erhöhung der sozialen Treffsicherheit“ (Belastungen für Arbeitslose, Einführung der Studienbeiträge, Besteuerung der Unfallrenten und Ambulanzgebühren), die überwiegend ein Sozialabbauprogramm darstellten.⁶⁷ Durch weitere steuerliche Maßnahmen ab 2001 (Steuererhöhungen für Unselbständige und Unternehmen, Erhöhung von Steuervorauszahlungen und die Einführung von Zinsen für Steuerrückstände) büßen sowohl ArbeitnehmerInnen als auch PensionistInnen der mittleren Einkommenskategorie (bis knapp über 3.000 €) am meisten von den Vorteilen aus der Steuerreform 2000 wieder ein. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Konsolidierungsmaßnahmen ab Anfang 2001 besonders die BezieherInnen niedriger (nicht unbedingt der niedrigsten) und mittlerer Einkommen, die ein Jahr zuvor stärker begünstigt erschienen, trafen. Der Konsolidierungsbeitrag der Reichen und Superreichen blieb hingegen sehr bescheiden. Für Vermögende wurden nur sehr geringfügige Steuererhöhungen beschlossen (Privatstiftungen, Verdreifachung des Einheitswerts in der Erbschafts- und Schenkungssteuer). Maßnahmen des Kapitalmarktpakets begünstigten diese Gruppe sogar (Sistierung der Börsenumsatzsteuer, Freibetrag für steuerfreie Ausgabe von Mitarbeiterbeteiligungen).

Mit dem „Doppelbudget“ 2003/2004 setzte die Regierung erneut substantielle Schritte, um die bis zum Ende der Legislaturperiode geplanten Sparmaßnahmen in Höhe von 3 Mrd Euro realisieren zu können und die Basis für die „Größte Steuerreform aller Zeiten“ mit einer Nettoentlastung von 3 Mrd Euro zu legen. Kernstücke der Sparmaßnahmen und Programme waren die Pensionsreform 2003 (Anhebung des Frühpensionsalters, Verlängerung des Pensionsbemessungszeitraums von den 15 besten auf 40 Jahre, Absenkung des Steigerungsbetrags, Erhöhung der Abschläge bei früherem Pensionsantritt etc) einschließlich moderater Pensionsanpassungen, die Anhebung der Krankenversicherungsbeiträge für PensionistInnen und die Erhöhung der Abgaben in der Krankenversicherung. Als Begleitmaßnahme zur Pensionsreform wurden die Lohnnebenkosten für ältere ArbeitnehmerInnen gesenkt.⁶⁸

Die erste Etappe der Steuersenkung 2004/2005 (380 Mio Euro für die Tarifsenkung von Unselbständigen und 400 Mio Euro für die Einzelunternehmen und Personengesellschaften durch den Halbesteuerersatz auf nicht entnommene Gewinne) wurde zT durch Anhebungen der Mineralölsteuer und der Energieabgaben gegenfinanziert. Die Tarifsenkung für die Lohnsteuerpflichtigen im Rahmen der zweiten Etappe der Steuersenkung (2005) brachte eine Entlastung von rund 1,1 Mrd €. Im Unternehmensbereich wurde der Körperschaftsteuersatz von 34 auf 25% gesenkt und eine im internationalen Vergleich sehr großzügige Gruppenbesteuerung eingeführt. Der daraus resultierende Steuerausfall wurde auf mindestens 1,1 Mrd € geschätzt. Damit erreichte Österreich eine im EU-Vergleich sehr niedrige Gewinnsteuerbelastung. Eingeführt wurde weiters eine Mineralölsteuererstattung für die Landwirtschaft (Agrardiesel). Die Einkommen der Familien wurden durch die Einführung von Kinderzuschlägen für Alleinerzieher(-verdiener)Innen gestärkt.

Hinsichtlich der verteilungspolitischen Auswirkungen der Steuerreform lässt sich unter dem Aspekt der horizontalen Verteilungsgerechtigkeit eine beträchtliche Schieflage festmachen. Wenn man die Zahl der jeweils Betroffenen in Relation zum Anteil am jeweiligen Steueraufkommen setzt, dann ist die Entlastung für die Selbständigen und Unternehmen eklatant höher als jene für die Unselbständigen. Unter dem Gesichtspunkt der vertikalen Verteilungsgerechtigkeit lässt sich festhalten, dass die unteren Einkommen durch die zweimaligen Einkommensteuersenkungen nicht entlastet wurden, während sie durch die Erhöhung der Mineralölsteuer und der Energieabgaben sowie die Anhebung der Krankenversicherungsbeiträge belastet wurden.

67) Die Ambulanzgebühren wurden vom VfGH aufgehoben, und die Besteuerung der Unfallrenten zum Teil rückgängig gemacht.

68) Diese Maßnahme wurde mit dem Konsolidierungspaket 2012 gestrichen, da sie sich als wirkungslos herausstellte.

Bei ArbeitnehmerInnen (PensionistInnen) wurden Bruttojahreseinkommen von 15.770 € (13.500 €) steuerfrei gestellt, bei den Selbständigen bis zu 10.000 €.

Die Pensionsharmonisierung 2004 mit dem Ziel eines einheitlichen Pensionsrechts für Unselbständige, Selbständige und Bauern blieb auf halbem Wege stecken. Sie begünstigte die BeamtInnen –und hinsichtlich der Pensionsbeiträge die Bauern und Gewerbetreibenden – gegenüber den Unselbständigen.

Eine gesamthafte Betrachtung der budgetären Maßnahmen zwischen 2000 und 2006 zeigt, dass bedeutsame Umverteilungen stattfanden. Die Umverteilung erfolgte massiv zugunsten des Unternehmenssektors sowie der Familien, wobei der Fokus nicht auf die Förderung von Einrichtungen zur Kinderbetreuung gerichtet war. Gewinnerin war auch die Landwirtschaft (überdurchschnittliche Ausgabenzuwächse im Budget, Förderung des Agrardiesels) sowie der ländliche Raum, der über die Finanzausgleiche 2001 und 2005 zulasten der Ballungszentren stark begünstigt wurde. Belastet hingegen wurden die Unselbständigen, PensionistInnen und die Arbeitslosen. In vertikaler Hinsicht gehört das untere Einkommensdrittel zu den großen Verlierern, wobei besonders jene stark betroffen sind, die von den Steuersenkungen 2004/05 wenig bis gar nicht profitierten. Die hohen Vermögen blieben weitgehend unangetastet. Eine Folge dieser Politik war eine Zunahme der Ungleichheit in der Verteilung des Volkseinkommens. BezieherInnen von Dividenden und Gewinnen profitieren zulasten unterer Einkommensgruppen.

Die Konsolidierung 2012-2016⁶⁹

Das Stabilitätspaket erreicht 2016 ein Volumen von 9,1 Mrd €. Davon entfallen 6,6 Mrd € auf den Bund, knapp 2 Mrd € auf die Länder bzw Gemeinden und 1,4 Mrd € auf die Sozialversicherung. Nachfolgend werden nur die Maßnahmen des Bundes aus verteilungspolitischer Perspektive analysiert, weil die Maßnahmen Länder und Gemeinden sowie der Sozialversicherung erst zu konkretisieren sind.

Aufgrund des im europäischen Vergleich soliden Zustands der öffentlichen Finanzen liegt das Volumen der Maßnahmen wesentlich unter jenem in anderen Mitgliedstaaten. Etwa 63% der Maßnahmen betreffen die Ausgabenseite, während Einnahmenerhöhungen mit 37% zur Konsolidierung beitragen. Die Maßnahmen zeigen, dass im Gegensatz zu den Konsolidierungen 2000 bis 2006 scharfe Einschnitte in den Sozialstaat vermieden werden konnten. Auch Erhöhungen von Massensteuern gibt es nicht.

In horizontaler Verteilungsperspektive tragen alle Bevölkerungsgruppen zur Konsolidierung bei. Allerdings müssen die PensionistInnen und die öffentlich Bediensteten vergleichsweise höhere Konsolidierungslasten tragen als andere Gruppen. Ob die Besitzeinkommen über die Immobilienertragssteuer hinaus auch durch die Finanztransaktionssteuer belastet werden, ist noch offen. Derzeit gibt es seitens einzelner Mitgliedstaaten der EU bzw der Eurozone noch erhebliche Widerstände für deren Einführung.

69) Siehe dazu auch die Analyse der Bundesarbeitskammer zum Bundesfinanzrahmen 2013-2016: <http://wien.arbeiterkammer.at/online/page.php?P=68&IP=66307&AD=0&REFP=1416>

Tabelle 1: Die wichtigsten Konsolidierungsmaßnahmen des Bundes 2012–2016

Konsolidierungsprogramm des Bundes in Mio €	2012	2013	2014	2015	2016	Anteil 2016 in %	Summe 2012–16
Öffentlicher Dienst und Verwaltung	55	391	536	772	790	11,9	2.544
Nulllohnrunde 2013 u moderate Anpassung 2014		206	253	311	311	4,7	1.081
Aufnahmestopp öffentlicher Dienst	42	94	112	112	112	1,7	472
Verwaltungsreformen	9	72	129	307	325	4,9	842
Staatliche Unternehmungen und Förderungen	291	438	573	1.061	1.124	16,9	3.487
Einsparungen ÖBB	82	229	364	352	415	6,3	1.442
Reform des Förderwesens				500	500	7,5	1.000
Kürzung Ermessensauszahlungen	169	169	169	169	169	2,5	845
Pensionen und Arbeitslosenversicherung	11	919	1.483	2.059	2.491	37,5	6.963
Moderate Pensionsanpassung 2013 und 2014		400	720	720	720	10,9	2.560
Anhebung Anspruchsvoraussetzung Korridor pension		77	144	168	144	2,2	533
Anhebung Tätigkeitsschutz		32	65	166	201	3,0	464
Abschaffung Parallelrechnung			19	42	62	0,9	123
Beitragsharmonisierung gewerbl u bäuerliche Wirtschaft		95	107	127	125	1,9	453
Anhebung Höchstbeitragsgrundlage AIV und PV		65	67	68	71	1,1	271
Struktureffekt durch späteren Pensionsantritt		100	100	400	600	9,0	1.200
Gebühr für Unternehmen bei Kündigung		29	51	72	93	1,4	244
Steuerliche Maßnahmen gesamt (brutto)	1.198	2.043	1.868	1.918	2.168		9.195
Immobilienvertragssteuer	10	350	450	500	750		2.060
Gruppenbesteuerung		50	75	75	75		275
Einschränkungen Umsatzsteuer	100	250	250	250	250		1.100
Streichung der Begünstigung bei Bussen, Schienenfahrzeugen u Agrardiesel		70	80	80	80		310
Solidarbeitrag für hohe Einkommen bis 2016		110	110	110	110		440
Halbierung d Prämien für Bausparen u Zukunftsvorsorge		70	100	100	100		370
Finanztransaktionssteuer			500	500	500		1.500
Abgeltungssteuer		1.000	50	50	50		1.150
Sonderbeitrag zur Stabilitätsabgabe	128	128	128	128	128		640
Vorwegbesteuerung Pensionskassen	900	-75	-75	-75	-75		600
Steuerliche Maßnahmen Anteil Bund (netto)	1.141	1.404	1.288	1.321	1.488	22,4	6.642
Zinsersparnis Bund	12	122	272	486	742	11,2	1.634
Gesundheitswesen Bund	19						19
Summe Bund	1.529	3.274	4.152	5.699	6.635	100,0	21.289

In vertikaler Verteilungsperspektive wurde der Versuch unternommen, die Konsolidierung sozial ausgewogen zu gestalten, allerdings ist das nicht zur Gänze gelungen.⁷⁰ So etwa ist das untere Einkommensdrittel vor allem durch zwei moderate Pensionsanpassungen (2013 und 2014) stark betroffen. Auch die Nulllohnrunde 2013 und die moderate Gehaltsanpassung 2014 im öffentlichen Dienst betreffen neben dem oberen und mittleren Einkommensdrittel auch das untere. In beiden Fällen könnte allerdings die konkrete Umsetzung noch besondere Rücksicht auf die untersten Einkommen nehmen. Es zeigt sich ferner, dass das untere und mittlere Einkommensdrittel ohne Realisierung der Finanztransaktions- und Abgeltungssteuer stärker belastet werden als das oberste Einkommensdrittel. Die hohen Einkommen und die Vermögenden tragen über einen Solidarbeitrag sowie über die Immobilienertragssteuer zum Abbau der finanzkrisenbedingten Staatsschulden bei. Bereits im Rahmen des Loipersdorfer Sparpakets wurde die Wertpapierbesteuerung reformiert, deren Einführung sich aufgrund eines Erkenntnisses des Verfassungsgerichtshofs auf April 2012 verzögerte. Der Solidarbeitrag für sehr hohe Einkommen (185.000 € brutto jährlich) ist bis 2016 befristet, während alle anderen Maßnahmen dauerhaft wirken. Das ist aus vertikaler Verteilungsperspektive nicht zu rechtfertigen. Das gilt auch für die Vorwegbesteuerung des Deckungskapitals in Pensionskassen in Höhe von 20 bzw 25%⁷¹, wodurch im Gegenzug zukünftig die betrieblichen Zusatzpensionen der Anspruchsberechtigten zu 80 bzw 75% von der Errichtung der Lohnsteuer befreit werden. Diese Maßnahme dient neben dem Solidarbeitrag und der Stabilitätsabgabe (=Bankenabgabe) zur Finanzierung der Rettung der Österreichischen Volksbanken AG.

Aus vertikaler Verteilungsperspektive fehlen (reformierte) Steuern auf den Bestand und den Übergang von Vermögen (Grundsteuer, Erbschafts- und Schenkungssteuer, Vermögenssteuer). Nur dadurch kann die extrem hohe Konzentration von Vermögen, das mit 1.350 Mrd € mehr als vier Mal so hoch wie das Bruttoinlandsprodukt ist, korrigiert und die soziale Ausgewogenheit hergestellt werden.

Zusammenfassend weist die Konsolidierungsepisode 2012–2016 im Vergleich zu jener der Jahre 2000–2006 erhebliche Unterschiede auf:

- Die Konsolidierung 2012–2016 belastet alle Bevölkerungsgruppen und vermeidet die Einführung von Massensteuern ebenso wie massive Eingriffe in den Sozialstaat. Dadurch werden die unteren Einkommen deutlich stärker geschont.
- Massive Umverteilungen zugunsten des Unternehmenssektors, der Bauern und des ländlichen Raums bleiben im Rahmen der Konsolidierung 2012–2016 aus. Die steuerlichen Korrekturen bei der Gruppenbesteuerung bleiben allerdings bescheiden.
- Mit den Beitragserhöhungen der Gewerbetreibenden und Bauern wird die Pensionsharmonisierung ein Stück weiter vorangetrieben.
- Die Vermögenden leisten deutlich höhere Beiträge.
- Eine substanzielle Besteuerung des Bestands und des Übergangs von Vermögen fehlt jedoch weiterhin. Die Befristung des Solidarbeitrags für hohe Einkommen ist unter Gerechtigkeitsaspekten ebenso wenig zu rechtfertigen wie die steuerlichen Entlastungen für Beziehende von höheren betrieblichen Zusatzpensionen.
- Die Konsolidierung 2012–2016 berücksichtigt die Erkenntnisse der Umverteilungsstudie des Wifo in weit höherem Ausmaß als die Konsolidierungen in der ersten Hälfte des letzten Jahrzehnts. Die Sparmaßnahmen 2003/2004 dienten der Vorbereitung für eine massive Umverteilung zugunsten des Unternehmenssektors.

70) Die Einnahmen aus der Finanztransaktions- und Abgeltungssteuer werden aus der Analyse ausgeklammert, weil deren Realisierung noch offen und unsicher ist.

71) Die pauschale Einkommensteuer beträgt 20%, wenn die Zusatzpension im Jahr 2011 4.200 € nicht überstiegen hat, für Zusatzpensionen darüber 25%.

8.5. Verringerung der Ungleichheit steigert Qualität des Zusammenlebens in der Gesellschaft

Richard Wilkinson und Kate Pickett haben 2009 in ihrem Buch „Gleichheit ist Glück“ gezeigt, dass in reichen Gesellschaften mit hohem BIP pro Kopf eine höhere Ungleichheit der Verteilung zu einer Verschlechterung vieler Sozial- und Gesundheitsindikatoren führt.⁷² In Ländern mit höherer Ungleichheit sind etwa die Lebenserwartung und das soziale Vertrauen geringer als in egalitären Gesellschaften; höher hingegen ist die Zahl der Gefängnisstrafen sowie jene der Fälle von Dickleibigkeit und Alkoholsucht. Die Ergebnisse des Schulsystems sind schlechter und die soziale Mobilität ist gering. Bedeutend an ihren Erkenntnissen ist, dass diese Indikatoren in sehr ungleichen Gesellschaften für alle Schichten der Gesellschaft, also auch für die Reichen schlechter ausfallen. Ungleiche Verteilungen führen dazu, dass psychische und physische Erkrankungen auch bei den Reichen steigen und die sozialen Probleme zunehmen.

Die Verringerung der Ungleichheit stellt das beste Mittel dar, die soziale Kohäsion und die Qualität des Zusammenlebens in der Gesellschaft zu steigern.⁷³ Der Weg zu einer egalitären Gesellschaft bedient sich verschiedener Instrumente, von der Lohnpolitik bis hin zu staatlicher Verteilungspolitik. Ein Weg, den Wohlstand stärker egalitär zu verteilen, besteht in der Verringerung der extremen Ungleichheit von Vermögen, dh in einer spürbaren Besteuerung des Bestands und Übergangs von Vermögen. Damit gelingt es nicht nur, den Sozialstaat in Österreich gegen neoliberale Angriffe zu verteidigen, sondern es schafft auch die Voraussetzung ihn entsprechend umzubauen. Damit könnten die Mittel dorthin gelenkt werden, wo sie am dringendsten benötigt werden: in die Bildung, den Ausbau sozialer Dienstleistungen (Kindergärten, Pflege) sowie den Klimaschutz.

72) Wilkinson R., Pickett K.: Gleichheit ist Glück. Warum gerechtere Gesellschaften für alle besser sind, Berlin 2009.

73) Siehe dazu Marterbauer M.: Zahlen bitte! De Kosten der Krise tragen wir alle, Wien 2011.

9. VERTEILUNGSASPEKTE VON PRIVATISIERUNGEN

Maria Maltschnig

Die politische Auseinandersetzung um das öffentliche Eigentum rankt sich um eine Reihe von Argumentationssträngen. Da wäre zum einen der ideologische Glaubenskrieg darüber, wie viel „Staat“ verträglich ist und wie viel „freier“ eine Gesellschaft mit mehr Privateigentum sei. Zum anderen werden Aspekte, wie die Sicherung von Arbeitsplätzen, die Funktion von strategischem öffentlichem Eigentum für den Wirtschaftsstandort und das Investitionsniveau diskutiert. Was regelmäßig zu kurz kommt, ist die Betrachtung der Verteilungswirkung von öffentlichem Eigentum, beziehungsweise dessen Privatisierung.

9.1. Gemeinschaftliches Vermögen

Oft wird ein Bild von staatlichem Eigentum erzeugt, bei dem eine BürokratInnen- und PolitikerInnenkaste einen Besitzanspruch darauf erhebt. Bei allem problematischen Umgang mit öffentlichem Eigentum im Spannungsfeld zwischen Politik und staatlichen bzw staatsnahen Unternehmen muss klar sein, dass staatliches Eigentum gemeinschaftliches Eigentum bedeutet. Das heißt nichts anderes, als dass hier Vermögen existiert, das allen BürgerInnen gemeinsam gehört. Ähnlich verhält es sich mit den Gewinnen. Was nicht über Investitionen zurück in die Unternehmen fließt, wird ausgeschüttet und geht direkt in das Budget. Über die Verwendung dieser Mittel entscheidet der Nationalrat oder beschließen die Landtage und somit demokratisch gewählte Gremien.

Ebenso verhält es sich mit den Verkaufserlösen im Falle einer Privatisierung. In den letzten Monaten wurde von Industriellenvereinigung, Wirtschaftskammer und ÖVP immer wieder ein umfassender Verkauf von Staatsanteilen gefordert. Die Erlöse sollten zur Schuldentilgung verwendet werden, um die Zinsbelastung zu senken und damit den öffentlichen Haushalt zu entlasten. Zwei Studien, eine des österreichischen Wirtschaftsforschungsinstituts⁷⁴ und eine im Auftrag der Wiener Börse erstellte Studie des Economica-Instituts, das der Industriellenvereinigung nahe steht,⁷⁵ konstatierten ein Privatisierungspotenzial von bis zu 25 Milliarden Euro, wenn der Staat seine Anteile an den ÖIAG-Unternehmen, den Energieversorgern und weiteren Betrieben auf die Sperrminorität von 25% reduziert.

AK-Analyse zu den Kosten von Privatisierungen

Bei der Lektüre dieser Studien drängten sich zwei Fragen auf. Erstens: Wie kommen die AutorInnen auf diesen hohen potenziellen Erlös? Und zweitens: Die genannten Unternehmen sind profitabel und erwirtschaften regelmäßig Gewinne, die der öffentlichen Hand im Falle eines Verkaufs entgehen würden. Wenn der Staat die Verkaufserlöse zu einer Rückzahlung der Staatsschulden nützt, können durch diesen einmaligen Erlös Zinszahlungen reduziert werden – andererseits aber entgehen dem Staat auf Dauer die Gewinne aus den Unternehmen. Privatisierung kann sich nur dann lohnen, wenn die Zinsersparnis höher ist als der Verlust an Gewinnen. Diese beiden Themenbereiche werden in der Analyse „Was kosten Privatisierungen?“ (Feigl, Heiling 2012) ausführlich untersucht⁷⁶

74) Aiginger et al (2010)

75) Helmenstein et al (2011)

76) Feigl, Heiling (2012)

Die erste Frage – wie viel Geld der Staat aus einer Teilprivatisierung von Post, Telekom, OMV, Flughafen Wien, den Energieversorgern, der Münze Österreich, der Bundesimmobiliengesellschaft und der Bundesforste lukrieren kann – ist nicht leicht zu beantworten: Bei Unternehmen, die an der Börse notiert sind (also zB Verbund, OMV, Telekom) kann der Kurswert herangezogen werden, der (zu einem bestimmten Zeitpunkt oder in einer Durchschnittsbetrachtung) mit der Anzahl der potenziell zu verkaufenden Aktien multipliziert wird (Marktkapitalisierung). Schwieriger wird das bei nicht-börsennotierten Unternehmen. Hier wird häufig die Methode der diskontierten Cash-Flows verwendet, um den Unternehmenswert zu berechnen. Dabei werden die erwarteten Zahlungsströme des Unternehmens (geldwerte Zuflüsse) mit einem sogenannten Diskontierungssatz abgezinst. Je höher dieser Diskontierungssatz angenommen wird, desto niedriger ist der Unternehmenswert und damit der Privatisierungserlös. In den Studien von WIFO und Economica-Institut wurde der Einfachheit halber mit zwei angenommenen Diskontierungssätzen von 5% und 10% gerechnet, ohne eine Begründung für diese Annahme mitzuliefern. In der Analyse von Feigl und Heiling wurde der Diskontierungssatz empirisch hergeleitet. Dazu werden implizite Diskontierungssätze auf Basis historischer Privatisierungsbeispiele (Post, Telekom, OMV) und der teilstaatlichen börsennotierten Unternehmen (Verbund, EVN, Flughafen Wien) errechnet. Der so ermittelte Diskontierungssatz ist dadurch deutlich höher als bei den anderen Studien (16,75%), wodurch sich das Erlöspotential im Falle von Privatisierungen um Einiges verringert. Statt auf 25 Milliarden Euro, wie von WIFO und Economica-Institut konstatiert, ermitteln Feigl und Heiling ein Potenzial zwischen 10,1 und 15,6 Milliarden Euro.

Die Einnahmen, die der Staat durch einen Verkauf seiner Anteile lukrieren könnte, wären demnach deutlich niedriger als WIFO und Economica prognostizieren. Daraus folgt auch, dass die Zinersparnis durch die geringere Rückzahlung der Staatsschulden niedriger ausfallen würde. Insgesamt übersteigt der Jahresüberschuss, den die betrachteten Unternehmen erwirtschaften, die potenziellen Zinersparnisse um Einiges. Im schlechtesten Fall könnte für den Staat ein jährlicher Verlust von 472,4 Millionen Euro entstehen.

Tabelle 2: **Finanzielle Auswirkungen weiterer Privatisierungen**

Unternehmen	Potential		Jahres- über- schuss	Zinersparnis		Verlust/Jahr	
	Best- Case	Worst- Case		Best- Case	Worst- Case	Best- Case	Worst- Case
in Mio €							
Börsennotierte	3.545,7	3.545,7	412,5	128,4	128,4	284,1	284,1
Landes-EVUs	6.848,7	4.088,8	313,8	247,9	148,0	65,8	165,8
Summe	10.394,4	7.634,5	726,3	376,3	276,4	350,0	449,9
Münze	563,4	336,3	40,7	20,4	12,2	20,3	28,5
BIG	3.426,2	2.045,5	61,2	124,0	74,0	-62,8	-12,8
ÖBF	212,7	127,0	11,4	7,7	4,6	3,7	6,8
Summe gesamt	14.596,7	10.143,3	839,5	528,4	367,2	311,1	472,4

Quelle: Feigl, Heiling (2012), Seite 31

Dass dieses Ergebnis durchaus realistisch ist, zeigt auch ein Blick in die Vergangenheit. In der angeführten AK-Studie wurden auch die letzten Privatisierungsschritte der noch in ÖIAG-Hand befindlichen Unternehmen unter die Lupe genommen. Konkret geht es um die letzten Teilprivatisierungen von OMV (Verkauf von 14,9%; 1996), Post (49%; 2006) und Telekom Austria (4,9%; 2006). Die Autoren unterstellen, dass mit dem Erlös aus diesen Verkäufen ein Teil der Staatsschulden getilgt wurde und sich die öffentliche Hand somit Zinszahlungen gespart hat. Auf der anderen Seite hat der Staat durch die Teilprivatisierung seinen entsprechenden Anteil an den Jahresüberschüssen verlo-

ren. Dass dieser Verlust deutlich höher war als die Zinersparnis durch die Schuldentilgung, zeigt die untenstehende Tabelle:

Tabelle 3: **Finanzielle Auswirkungen der Teilprivatisierungen von ÖIAG Unternehmen**

Unternehmen	Tranche	Erlös (in Mio €)	Ø anteiliger Jahres- überschuss (in Mio €)	Ø Zins- ersparnis/ Jahr (in Mio €)	Ø Verlust/ Jahr	Gesamtverlust zu Preisen 2011
Post	2006: 49%	651,7	71,3	24,6	46,6	245,9
Telekom Austria	2006: 4,9%	323,0	12,7	12,9	-0,2	-0,2
OMV	1996:14,9%	308,4	111,2	16,7	94,5	1.537,9
Summe						1.783,5

Quelle: Feigl, Heiling (2012), Seite 17

Der Gesamtverlust, den die öffentliche Hand alleine durch die letzten Privatisierungen dieser drei Unternehmen erlitten hat, beläuft sich auf satte 1,78 Milliarden Euro.

9.2. Wer gewinnt, wer verliert?

Bisher gab es keine umfassenden Analysen über die fiskalischen Auswirkungen von Privatisierungen. Die hier vorgestellten Beispiele zeigen aber klar, dass eine Privatisierung von profitablen Unternehmen tendenziell eine Privatisierung der Gewinne bedeutet. Unter dem Deckmantel der Budgetkonsolidierung wird gewinnbringendes gesamtgesellschaftliches Vermögen an Private übergeben. Aus einer Verteilungsperspektive stellt sich die Frage, wer diese Privaten sind, die von den hier betrachteten Teilprivatisierungen profitiert haben. Die Aktien sind über die Börse in Streubesitz gelangt. Gerade in Österreich, wo Aktienbesitz kein weit verbreitetes Phänomen ist, konzentriert sich der Besitz von Aktien stark auf die oberen Vermögensschichten. Nach der Geldvermögensumfrage der Oesterreichischen Nationalbank halten in Österreich 21,7% der Gesamtbevölkerung Aktien und/oder Investmentzertifikate. Von den reichsten 5% der ÖsterreicherInnen besitzen 74% Aktien und/oder Investmentzertifikate, während dieser Anteil im untersten Einkommensviertel bei lediglich 3,9% liegt.⁷⁷ Es ist also klar, dass diese Privatisierung von gewinnbringendem staatlichem Vermögen eine krasse Umverteilung nach oben bedeutet.

Literatur

- Aiginger Karl, Böheim Michael, Budimir Kristina, Gruber Norbert, Pitlik Hans, Schratzenstaller Margit, Walterskirchen Ewald (2010): Optionen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in Österreich. WIFO
- Feigl Georg, Heiling Michael (2012): Was kosten Privatisierungen? Materialien zur Wirtschaft und Gesellschaft, AK Wien
- Fessler Pirmin, Schürz, Martin (2008): Aktienbesitz in Österreich. In: Geldpolitik & Wirtschaft, Q 2/08, Oesterreichische Nationalbank
- Helmenstein Christian, Alt Raimund, Berrer Helmut, Borrmann Julia (2011): Privatisierungspotenziale bei öffentlichen Unternehmen in Österreich. Studie im Auftrag der Wiener Börse AG. Endbericht. Economica

77) Fessler, Schürz (2008)

10. STEUERSTRUKTUR IN ÖSTERREICH

Petra Innreiter

10.1. Einleitung

Nicht erst seit dem letzten Sparpaket ist eine Steuerstrukturreform in aller Munde, sondern handelt es sich vielmehr um ein wirtschafts- und gesellschaftspolitisches Dauerthema bei der die Effizienz des Systems und Gerechtigkeitsfragen im Mittelpunkt stehen.

Grundsätzlich werden 3 Anknüpfungspunkte als Grundlagen für eine Besteuerung geboten: der Konsum, das Einkommen und das Vermögen. Die sich daraus ergebenden Steuerlasten sollten dabei möglichst gerecht unter den Steuerpflichtigen verteilt werden. Im Folgenden soll ein kurzer Überblick über die Steuerstruktur und die Höhe von Abgaben auf den Konsum, das Einkommen und das Vermögen gegeben werden. Ebenso wird die Steuerstruktur Österreichs mit der Steuerstruktur der EU verglichen und überprüft, welcher Handlungsbedarf sich daraus ableiten lässt.⁷⁸ Für die internationalen Vergleiche wird die Publikation „Taxation trends in the European Union“, 2011 herangezogen.

10.2. Besteuerung von Konsum

Zu den wichtigsten Steuern auf Konsum zählen die Umsatzsteuer und die verschiedenen Verbrauchssteuern. Konsumsteuern werden auf den Verbrauch von bestimmten Waren und Dienstleistungen erhoben und sind im Wesentlichen von den EndverbraucherInnen, das heißt den KonsumentInnen zu tragen. Der Verbrauch von bestimmten Gütern, wie Tabak, Alkohol, Treibstoff oder Energie soll wegen der gesamtgesellschaftlich schädlichen Aktivitäten und den sich daraus ergebenden Konsequenzen mit höheren Steuern belastet werden, um den Konsum dieser Güter einzuschränken. Konsumsteuern zählen zu den indirekten Steuern, das heißt sie werden zwar von den Unternehmen direkt an das Finanzamt abgeliefert, aber von den KonsumentInnen – im Verkaufspreis inkludiert – bezahlt. Alle die diese Güter kaufen werden also im Verhältnis zur gekauften Menge gleich belastet. Persönliche Anknüpfungspunkte und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der/des Einzelnen können nicht berücksichtigt werden. Im Gegensatz zur Einkommensteuer wirken Konsumsteuern deswegen tendenziell regressiv, dh sie belasten Personen mit geringen Einkommen stärker. Denn obwohl alle gleich viel Steuern für eine Ware oder Dienstleistung bezahlen, machen die Ausgaben für Nahrung, Kleidung oder Wohnen bei MindestpensionistInnen fast 100% des Einkommens aus, während zB ein Bankmanager mit einem nur 50%igen Anteil seines Einkommens für diese Grundausgaben ein angenehmes Leben führen kann. Umso geringer das zur Verfügung stehende Einkommen ist, umso mehr fließt sofort wieder in den Konsum.

Die Umsatzsteuerharmonisierung durch die EU ist weitestgehend abgeschlossen. Es bestehen konkrete Regelungen in Bezug auf eine vereinheitlichte Bemessungsgrundlage, für die Mindeststeuersätze und die Höchststeuersätze. Österreich befindet sich im EU-15⁷⁹-Vergleich im Mittelfeld, sowohl bei den konsumabhängigen Steuern gemessen an der gesamten Wirtschaftsleistung (BIP) des Landes wie auch bei den Steuersätzen. Der Normalsteuersatz beträgt in Österreich 20%, der ermäßigte

78) Es sei darauf hingewiesen, dass es bei internationalen Vergleichen durchaus zu Abgrenzungsproblem bei der Vergleichbarkeit der Steuerstruktur aufgrund unterschiedlicher Bemessungsgrundlagen und Ausnahmeregelungen kommen kann.

79) Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien

Steuersatz 10%. Was dem ermäßigten Steuersatz unterliegt, ist im Umsatzsteuergesetz genau geregelt; dabei handelt es sich zum Beispiel um Lebensmittel, Wohnen, Bücher, Personenbeförderung. Da diese auch BezieherInnen höherer Einkommen zugutekommen, werden allerdings die soziale Treffsicherung und die Effizienz dieses ermäßigten Steuersatzes von internationalen Organisationen (OECD) angezweifelt.⁸⁰

Gemessen an den gesamten Steuern und Abgaben sind die Konsumabgaben in Österreich im Vergleich mit den anderen EU-15 Staaten unterdurchschnittlich ausgeprägt. Dänemark nimmt im EU-15-Vergleich die Spitzenposition bei den konsumabhängigen Steuern ein, wobei hier der hohe Anteil an Umweltsteuern besonders auffällt. Auch die anderen nordeuropäischen Länder weisen einen höheren Anteil an konsumabhängigen Steuern aus als Österreich.

Tabelle 4: **Besteuerung von Konsum in ausgewählten Staaten der EU-15**

	Österreich	Deutschland	Frankreich	Italien	Groß-britannien	Niederlande	Dänemark	Finnland	Schweden	Belgien
in %										
Normalsteuersatz	20,0	19,0	19,6	21,0	20,0	19,0	25,0	23,0	25,0	21,0
Ermäßigter Steuersatz	10,0	7,0	5,5 7,0	10,0	5,0	6,0	–	9,0 13,0	6,0 12,0	6,0 12,0
Aufkommen 2009										
Konsum gesamt	12,0	11,1	10,6	9,8	10,4	11,8	15,2	13,4	13,3	10,6
Mehrwertsteuer	8,1	7,4	6,8	5,7	5,8	7,0	10,1	8,8	9,7	7,0
Steuern auf Alkohol und Tabak	0,6	0,7	0,6	0,8	1,3	0,5	0,6	1,1	0,7	0,7
Umweltsteuern	2,4	2,3	2,1	2,6	2,6	4,0	4,8	2,7	2,8	2,0

Quelle: Europäische Kommission, 2011

10.3. Besteuerung von Einkommen

Einkommen wird in Österreich grundsätzlich nach dem Nettoprinzip, das heißt Einnahmen abzüglich Werbungskosten⁸¹, versteuert. Des Weiteren finden auch bestimmte persönliche Merkmale ihre Berücksichtigung. Dem Prinzip der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit wird durch den mit zunehmender Einkommenshöhe steigenden Steuersatz Rechnung getragen, wobei die Steuer so bemessen ist, dass es mit steigendem Brutto-Einkommen immer auch ein steigendes Nettoeinkommen gibt.

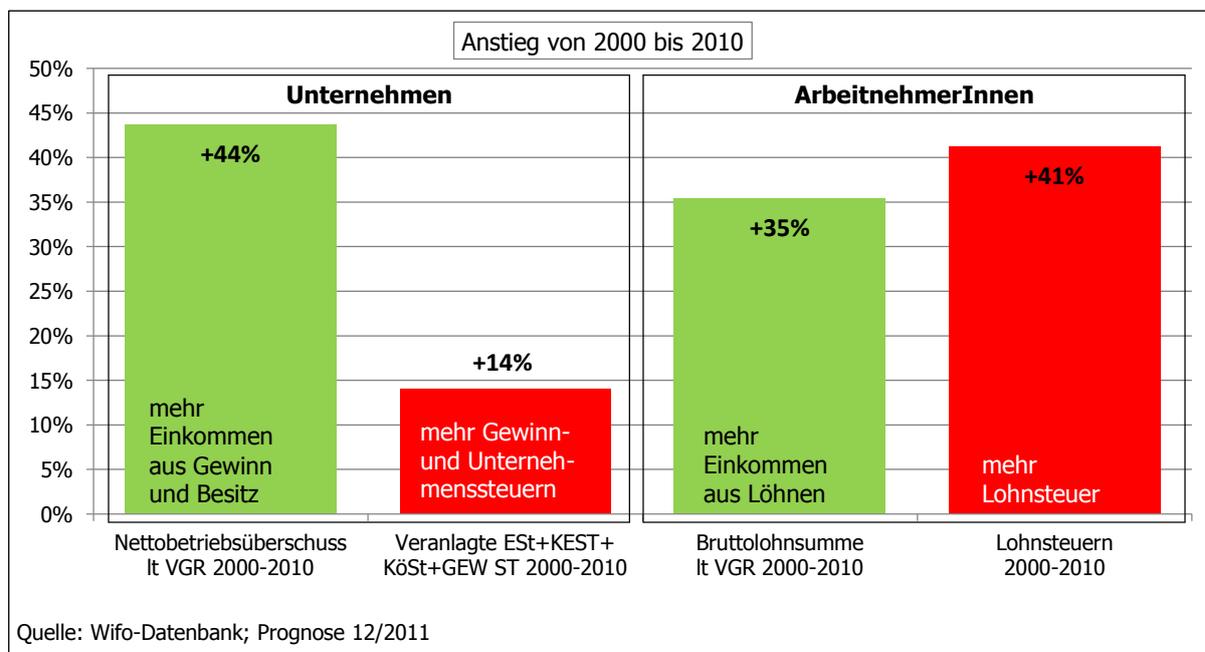
Im internationalen Vergleich wird der Faktor Arbeit in Österreich sehr hoch besteuert. Den größten Anteil an der Gesamtabgabenbelastung nimmt dabei die Sozialversicherung in Anspruch, aber auch die Lohnsummenabhängigen Abgaben (FLAF, Kommunalsteuer, usw) belasten den Faktor Arbeit stark. Neben Österreich weisen noch Frankreich und Schweden sehr hohe Lohnsummenabgaben am Gesamtaufkommen auf.

80) OECD, 2010b

81) Werbungskosten sind Aufwendungen oder Ausgaben von ArbeitnehmerInnen, die beruflich veranlasst sind.

In den EU-15-Staaten sind seit dem Jahr 1995 die effektiven Steuersätze auf Arbeit nahezu gleichgeblieben, wohingegen in Österreich ein starker Anstieg verzeichnet werden kann. Obwohl Löhne und Gehälter schwächer gewachsen sind als Gewinne und Zinseinkommen, sind die lohnabhängigen Abgaben, in Prozent am BIP, fast gleich geblieben. Ein Grund dafür ist der permanente Anstieg des Lohnsteueraufkommens von unselbständig Beschäftigten. Immer mehr unselbständig Beschäftigte wandern in eine höhere Steuerprogression und der Rucksack der Steuerlast wird für diese immer schwerer, obwohl ihr Arbeitseinkommen im selben Zeitraum nicht im selben Ausmaß angestiegen ist. Die Tarifstufen des Steuertarifs sind seit 1988 nahezu unverändert geblieben. Im gleichen Beobachtungszeitraum, in dem die Lohnquote gesunken ist, wird jedoch ein deutlicher Anstieg der Unternehmensgewinne verzeichnet – bei gleichzeitigem Absinken der sich daraus ergebenden Unternehmenssteuern. Mitverantwortlich für das Abfallen des Abgabenaufkommens ist unter anderem die Reduktion der Körperschaftsteuer von 34% auf 25% im Jahr 2005 und die Gruppenbesteuerung, die zum Beispiel den Ausgleich von negativen Geschäftsergebnissen bei ausländischen Betriebsstätten ermöglicht.

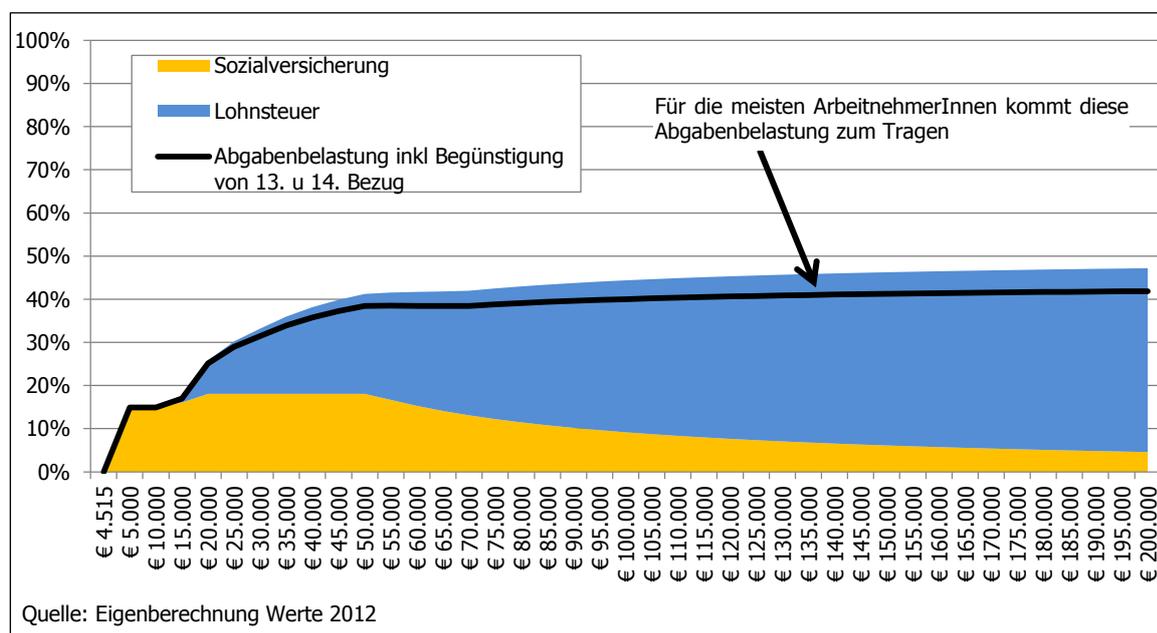
Abbildung 9: **Entwicklung der Gewinne und Löhne im Vergleich zu jener der jeweiligen Steuern 2000–2010**



Die Lohnsteuer ist neben der Umsatzsteuer die aufkommenstärkste Steuer in Österreich. Im Jahr 2011 betrug das Lohnsteueraufkommen 21,8 Milliarden Euro und das Umsatzsteueraufkommen 23,4 Milliarden Euro, das sind 65% des Gesamtsteueraufkommens des Bundes von insgesamt 69,9 Milliarden Euro. Die Lohnsteuer ist unter den lohnabhängigen Abgaben zwar die einzige, die progressiv ausgestaltet ist, den größten Anteil bei den lohnabhängigen Abgaben nehmen aber die Sozialversicherungsbeiträge, ein. Der progressiv ausgestaltete Steuertarif wirkt vor allem bei den mittleren Einkommen zwischen 15.000 € und 50.000 € brutto am stärksten. Die Löhne und Gehälter im unteren Einkommensbereich werden vor allem durch die regressiv wirkenden Sozialversicherungsbeiträge stärker belastet. Die Sozialversicherungsbelastung gemessen am Anteil des Gesamteinkommens ist nahezu gleich hoch wie bei den mittleren Einkommen.

Nach Überschreiten der Höchstbemessungsgrundlage in der Sozialversicherung wird die Grenzabgabenbelastung durch den Wegfall weiterer Sozialversicherungsbeiträge sogar verringert, so dass im Vergleich zu weitaus geringeren Einkommen kaum ein Unterschied in der Höhe der Abgabenbelastung besteht. Auch der hohe Eingangssteuersatz der Lohnsteuer (in der Höhe von 36,5%) belastet die Einkommen im unteren Segment sehr stark. BezieherInnen kleiner Einkommen können überdies von den Steuerfreibeträgen weniger profitieren als Personen mit hohen Einkommen, da sich die Freibeträge immer nur im Rahmen des jeweiligen Grenzsteuersatzes auswirken. Das heißt, gleich hohe Freibeträge bringen bei unterschiedlich hohem Einkommen eine unterschiedlich hohe Steuerentlastung. Ein ähnliches Bild ergibt sich bei den Sonderzahlungen (13. und 14. Bezug), die einer begünstigten Besteuerung unterliegen, auch hier profitieren hohe Einkommen wesentlich stärker als die niedrigen Einkommen.

Abbildung 10: **Abgabenbelastung nach Einkommensklassen**

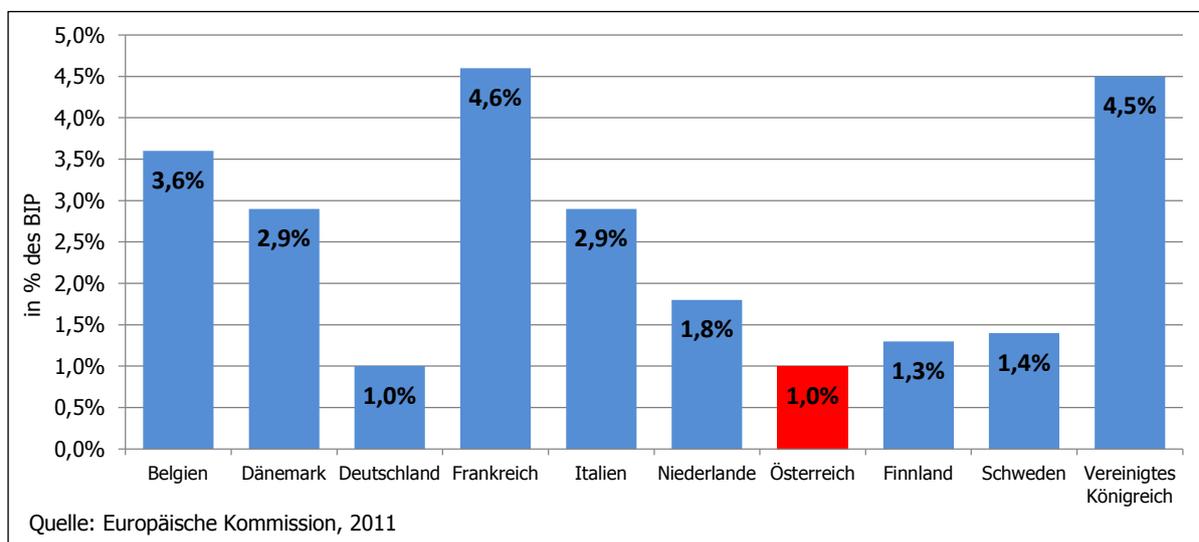


10.4. Besteuerung von Vermögen

Die Vermögensbezogenen Steuern wurden in der Vergangenheit stark beschnitten oder überhaupt zur Gänze gestrichen. Für das Abgabenaufkommen in Österreich spielen Vermögenssteuern nur noch eine untergeordnete Rolle. Obwohl diese früher eine wichtige Besteuerungsgrundlage bildeten, wurden die Vermögenssteuern immer mehr von den Steuern auf Einkommen und Konsum abgelöst und leisten heute nur noch einen sehr kleinen Beitrag zur Finanzierung der Staatsausgaben. Der Anteil, den Vermögenssteuern zum Budget beitragen, ist in den letzten Jahren kontinuierlich abgesunken. Das beinahe Fehlen von vermögensbezogenen Steuern stellt ein erhebliches Manko in der österreichischen Steuerstruktur dar.

Im Jahr 1990 trugen vermögensbezogene Steuern noch 4,6% zum Gesamtabgabenaufkommen bei, im Jahr 2010 nur noch 2,3%. Im Vergleich dazu lag der Durchschnitt der OECD-Staaten im Jahr 2008 bei 5,4%, der Durchschnitt der EU-15 war fast drei Mal so hoch und lag bei 6,5%.

Abbildung 11: **Aufkommen aus Vermögenssteuern in EU-Staaten – in % des BIP**



Generell bieten sich für die Besteuerung von Vermögen drei Anbindungspunkte an: Bestandsbesteuerung, Vermögenstransaktionssteuern und Steuern auf Vermögensübertragung. Das Steueraufkommen aus Vermögenstransaktionen wird nur noch aus der Grunderwerbsteuer – deren Tarif im Europavergleich relativ gering ist – und der Gesellschaftsteuer bestritten. Die Wertpapiersteuer wurde 1995 und die Börsenumsatzsteuer 2000 ersatzlos abgeschafft.

Ebenso erging es der allgemeinen Vermögenssteuer, dem Erbschaftssteueräquivalent und der Sonderabgabe von Banken. Die Erbschafts- und Schenkungssteuer wurde vom VfGH wegen Verfassungswidrigkeit aufgehoben und ist im Jahr 2008 schließlich ausgelaufen, nachdem die Bundesregierung eine Reparaturfrist ungenutzt verstreichen ließ.

Trotz der sehr umfangreichen Befreiungsbestimmungen, zum Beispiel bei Sparbüchern, deren Zinsertrag durch die Kapitalertragssteuer bereits abgegolten ist und den niedrigen Einheitswerten beim Grundvermögen, erzielte die Erbschafts- und Schenkungssteuer im Jahr ihrer Abschaffung immerhin ein Aufkommen von 140 Millionen Euro.

Österreich hat im Vergleich mit den EU-15 Staaten ein sehr geringes Grundsteueraufkommen, das vor allem an den veralteten Einheitswerten liegt. Die Grundsteuer wird von einem Einheitswert, der im Jahr 1973, also vor fast 40 Jahren – festgesetzt wurde und danach nur geringfügig angepasst wurde, bemessen.

Die gültigen Einheitswerte bilden nur in etwa 1/10 des üblichen Marktwertes ab. Die OECD empfiehlt Österreich seit vielen Jahren die vermögensbezogenen Steuern in einem zweckmäßigen Maße zu erhöhen und die Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer näher an die realen Marktwert heranzuführen, um im Gegenzug den Faktor Arbeit zu entlasten.

10.5. Fazit

Mit der Besteuerung von Konsum liegt Österreich im Vergleich zu den EU-15 Staaten im Durchschnitt. Die Besteuerung von bestimmten Gütern, wie Tabak, Alkohol, Treibstoff oder Energie, ist aber eher gering ausgeprägt.

In Relation zum Gesamtsteueraufkommen gewannen konsumbezogene Steuern und Sozialversicherungsbeiträge in den letzten zwei Jahrzehnten immer mehr an Bedeutung, gleichzeitig rutschten vermögensbezogene Steuern in die Bedeutungslosigkeit ab. Es wurde zwar eine Solidarabgabe für BesserverdienerInnen – die als Reichensteuer verkauft wird – vorrübergehend installiert, aber de-facto handelt es sich auch hierbei um keine Vermögenssteuer, sondern auch hier wird der Faktor Arbeit – wenn auch im oberen Einkommensbereich – belastet.

Der **Faktor Arbeit** ist durch die hohen Sozialversicherungsbeiträge und die hohen Lohnsummenabgaben **stark belastet**.

Das **Abgabenaufkommen durch die Grundsteuer ist wegen der veralteten Einheitswerte**, die nicht ansatzweise den Marktwerten entsprechen, **sehr gering**.

Die Finanzierungslast für die Gemeinden liegt daher ebenfalls bei den Arbeitenden. **Das Aufkommen aus Finanz- und Vermögenstransaktionen befindet sich weit unter dem EU-15-Durchschnitt.**

Das österreichische Steuersystem weist eine wenig ausbalancierte Verteilung zwischen den Besteuerungsanknüpfungspunkten Konsum, Einkommen und Vermögen auf, **hinsichtlich einer ausgewogeneren Verteilung und mehr sozialer Gerechtigkeit wäre es wichtig, dass Vermögende einen größeren Beitrag zur Finanzierung der gesamtgesellschaftlichen Ausgaben leisten.**

Literaturverzeichnis

Doralt Werner, Ruppe Hans Georg: Grundriss des österreichischen Steuerrechts 1, 2007 Wien

Europäische Kommission: Taxation trend in the European Union, Data for the EU Member States, Iceland, Norway, 2011
Brüssel

OECD Revenue statistics 1965–2008, 2009 Paris

OECD: Choosing a Broad Base – Low Rate Approach to Taxation, OECD Tax Policy Studies 19, 2010b

Reiss Lukas, Köhler-Töglhofer Walpurga: Österreichs Steuerstruktur im internationalen Vergleich – Eine statistische-ökonomische Analyse; in: Geldpolitik & Wirtschaft Q1/11, OeNB, 22-43

Sozialpolitische Studienreihe, Band 1, Umverteilung im Wohlfahrtsstaat, 2009 Wien

<https://www.bmf.gv.at/budget/akthh/2011/201112bvug16.htm>

http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/vat/how_vat_works/rates/vat_rates_de.pdf

11. „REICHTUMSPFLEGE“ IN ÖSTERREICH – VON DER BEDEUTUNGSLOSIGKEIT DER VERMÖGENSBESTEuerung

Gertraud Lunzer

11.1. Notwendigkeit zur Besteuerung von Vermögen

Die unterschiedlichen Analysen zum Vermögen in Österreich ergeben, dass das Vermögen in Österreich nicht nur relativ hoch, sondern auch extrem ungleich verteilt ist. Dies betrifft Immobilienvermögen, Unternehmensbeteiligungen und Geldvermögen.

Das enorme Volumen des vorhandenen Vermögens lässt auf ein außerordentliches fiskalisches Potenzial schließen. Zudem resultieren aus der hohen Konzentration des Vermögens nicht nur verteilungspolitische Ungleichheiten, sie verschärft diese noch. Ein vernünftiges System vermögensbezogener Besteuerung würde folglich nicht nur ein hohes Aufkommen, sondern gleichzeitig eine gerechtere Einkommens- und Vermögensverteilung ermöglichen.

Mit dem verfügbaren Einkommen werden grundsätzlich nicht nur die persönliche Lebensgestaltung und individuelle Entfaltungsmöglichkeiten abgedeckt, sondern das aus dem Vermögen erzielbare Einkommen bietet die Chance zur erhöhten gesellschaftlichen Teilhabe. Vermögen verschafft den BesitzerInnen nicht nur ein angenehmes, besseres Leben, nicht nur gesellschaftliches Ansehen sondern auch viel Einfluss und Macht. Produktiv veranlagte Vermögenswerte stellen potenziell erzielbares Einkommen dar. Dieses – arbeitslose – Einkommen, auf der Arbeit anderer beruhend, wird ohne viel Mühe und Aufwand „verdient“ und wird folglich dazu verwendet, seine eigene Grundlage (das Vermögen) zu vermehren. Dadurch steigt generell die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit. Das Prinzip der Leistungsfähigkeit gilt als eine der Grundanforderungen an das Steuersystem. Sowohl das Leistungsfähigkeitsprinzip als auch der Grundsatz der Gleichmäßigkeit schließen die Forderung nach der horizontalen – Steuerpflichtige von gleicher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit haben die gleiche Steuerleistung zu erbringen – wie auch vertikalen - Steuerpflichtige unterschiedlicher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit sind steuerlich unterschiedlich zu belasten – Gerechtigkeit ein. Wenn folglich die individuelle Steuerlast an der Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen anknüpfen soll, muss Vermögen als eigenständiges Steuerobjekt gesehen und behandelt werden. Mit der Besteuerung von Vermögen wird potenzielles Einkommen besteuert.

Neben der fiskalischen Funktion entfalten Vermögenssteuern – wie andere Steuerarten auch – bestimmte Nebenwirkungen, die bewusst als Instrumentarium zur Erreichung bestimmter wirtschafts- und verteilungspolitischer Ziele eingesetzt werden können. Eine durch die Besteuerung gesamtgesellschaftliche Umverteilung der Vermögensbestände ermöglicht die Stärkung der Kaufkraft niedriger Einkommen und so die Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Konsumneigung. Für Unternehmen werden durch die Besteuerung Anreize geschaffen, das Vermögen in Realinvestitionen einzusetzen, anstatt auf den Finanzmärkten einen vermeintlich höheren Gewinn erzielen zu wollen. Dadurch würde als allokativer Funktion der Nutzung der Ressourcen in produktiv effizienter Weise entsprochen.

Mit den Einnahmen aus der Besteuerung finanziert die öffentliche Hand viele Aufgaben und Aktivitäten in den verschiedensten Politikbereichen, die selbst den BesitzerInnen von Vermögen wieder zugutekommen. Weiters wird für die Kapitalverwertung Vieles getan, optimale Bedingungen werden vom Staat geschaffen, die den Einsatz von Kapital bestmöglich verwerten lässt.

Der Staat garantiert in sämtlichen seiner Politikbereiche die allgemeinen Grundlagen für diese Wirtschaftsweise. Dementsprechend kommen beispielsweise die staatliche Bildungspolitik und die entsprechenden öffentlichen Einrichtungen jenen Einzelpersonen zugute, die am Bildungssystem teilnehmen.

Ebenso profitiert die gesamte Gesellschaft von der Produktivität gut ausgebildeter Arbeitskräfte, insbesondere ziehen aber die BesitzerInnen von Kapitalvermögen von der höheren Produktivität besser qualifizierter Arbeitskräfte durch deren Beschäftigung höhere Verwertungsmöglichkeiten des eingesetzten Kapitals. Die Nutzung von Konsumgütern, wie beispielsweise Luxusautos, wird erst durch den Bau von Straßen durch die öffentliche Hand möglich. Allein aus dem Nutzen der Aktivitäten der öffentlichen Hand ist ein höherer Beitrag von Vermögenden mehr als gerechtfertigt.

Nicht zuletzt können beim unentgeltlichen Vermögenserwerb, wie etwa im Falle von Erbschaften, steuerliche Vorteile, die dem/der ErblasserIn durch die steuerliche Nichtberücksichtigung von Vermögenszuwächsen, Steuerbegünstigungen oder durch Steuerhinterziehungen zugekommen waren, ausgeglichen werden.

Die Diskussion des Vermögensaufbaus durch Sparen und der daraus resultierenden doppelten Besteuerung (Sparen im Rahmen der Einkommensteuer; eine nochmalige Besteuerung durch die Vermögenssteuer bedeutet echten Konsumverzicht oder bei höheren Vermögen automatische Ersparnisbildung) kann ausgespart werden, wenn eine Vermögenssteuer ohnehin mit großzügigen Freibeträgen ausgestattet ist und auf hohe Vermögen abzielt. Letztlich ist eine Vermögensbesteuerung zum Zwecke der Umverteilung gerechtfertigt.

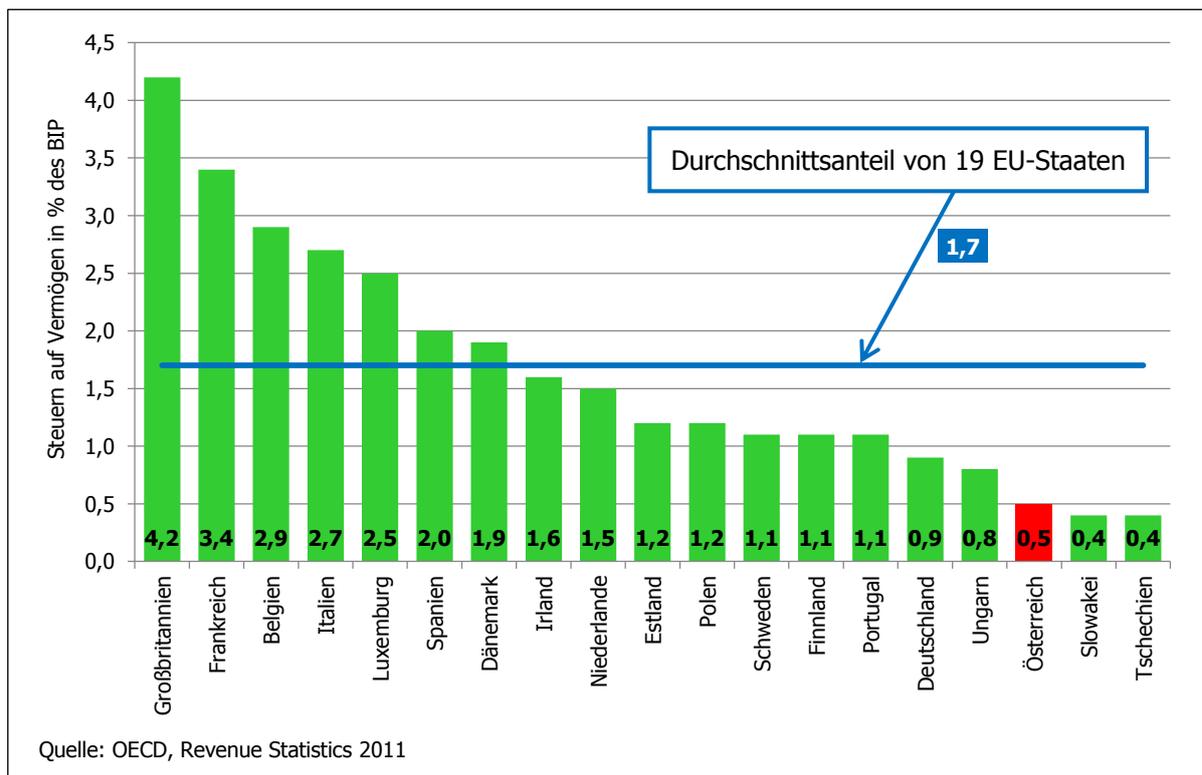
Vermögenssteuern im weiteren Sinn umfassen alle Steuern, die Vermögenswerte zum Steuergegenstand haben. Die Finanzwissenschaft bezeichnet Steuern vom Vermögen als echte Vermögenssteuern, die in die Substanz selbst eingreifen und einen Transfer der Vermögenssubstanz von der privaten zur öffentlichen Hand bewirken. Unechte Vermögenssteuern erfassen die potentielle Ertragsfähigkeit des Vermögens und können grundsätzlich aus den Erträgen des Vermögens bestritten werden.

11.2. Vermögensbesteuerung im internationalen Vergleich

Zu den vermögensbezogenen Steuern zählen die Vermögensverkehrssteuern (Grunderwerbsteuer, Kapitalverkehrssteuern, Versicherungssteuer, Feuerschutzsteuer), die Grundsteuer und Bodenerwerbsteuer, sowie die seit 2008 abgeschaffte Erbschafts- und Schenkungssteuer. Eine eigenständige Vermögenssteuer ist in Österreich seit 1994 abgeschafft.

Die Besteuerung von Vermögen spielt in Österreich mit 1,3% der gesamten Einnahmen des Bundes eine äußerst untergeordnete Rolle – der Anteil der Lohnsteuer hingegen beträgt über 30%, jener der Umsatzsteuer 33%. Im internationalen OECD-Vergleich der vermögensbezogenen Steuern liegen die USA bei 13,7%, Großbritannien bei 12,2%, Japan bei 10,1% und Frankreich bei 8%. Selbst der OECD-Durchschnitt liegt bei 5,5%.

Abbildung 12: **Steuern auf Vermögen im Jahr 2009 in % des BIP**



Die Abbildung zeigt den Anteil vermögensbezogener Steuern am BIP im internationalen Vergleich. In Relation zum BIP liegt Österreich mit den vermögensbezogenen Steuern im internationalen Vergleich bekanntlich an nahezu letzter Stelle mit lediglich 0,56% des BIP.

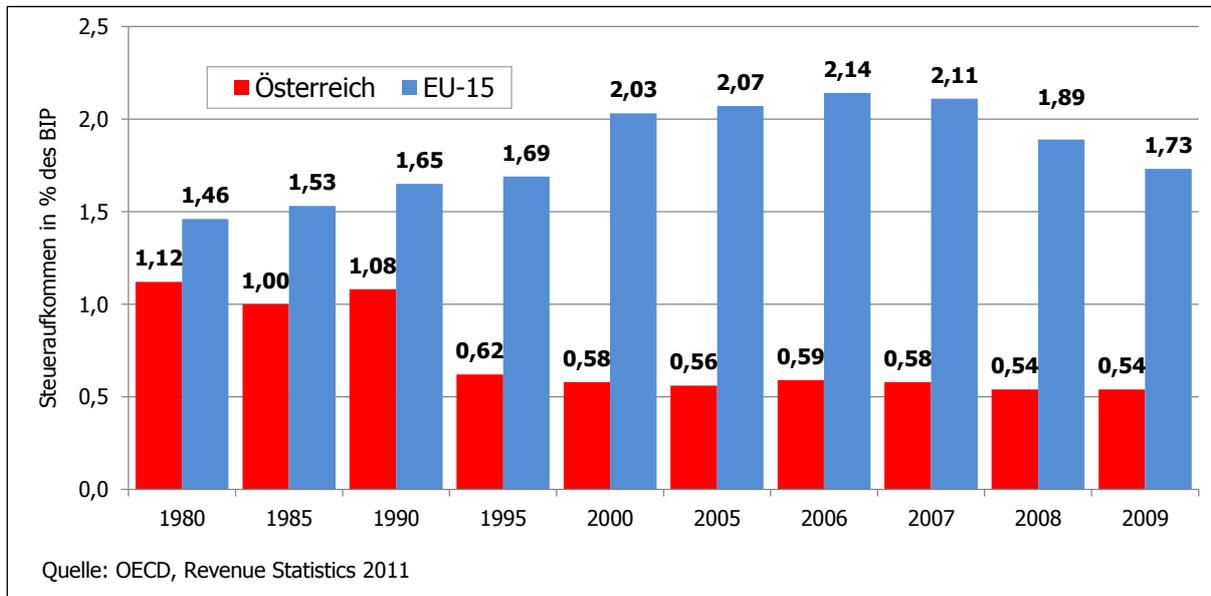
Nur Mexiko, Tschechien und Slowakei – mit jeweils 0,4% – haben einen niedrigeren Wert. Großbritannien hingegen weist einen Wert von 4,2% auf und Frankreich immerhin 3,4%. Ähnlich hohe Werte zeigen Kanada (3,6%), USA (3,3%), Australien und Japan (2,5% und 2,7%).

Der OECD-Durchschnitt liegt bei immerhin 1,8% und der Durchschnitt der EU-19 Mitgliedsländer liegt bei 1,7%, wobei dieser Wert vor der Krise über 2% betrug.

Auffallend ist der deutlich sinkende Trend seit den 1990er-Jahren insbesondere in Österreich, während im Gegensatz dazu international steigende Werte zu registrieren sind.

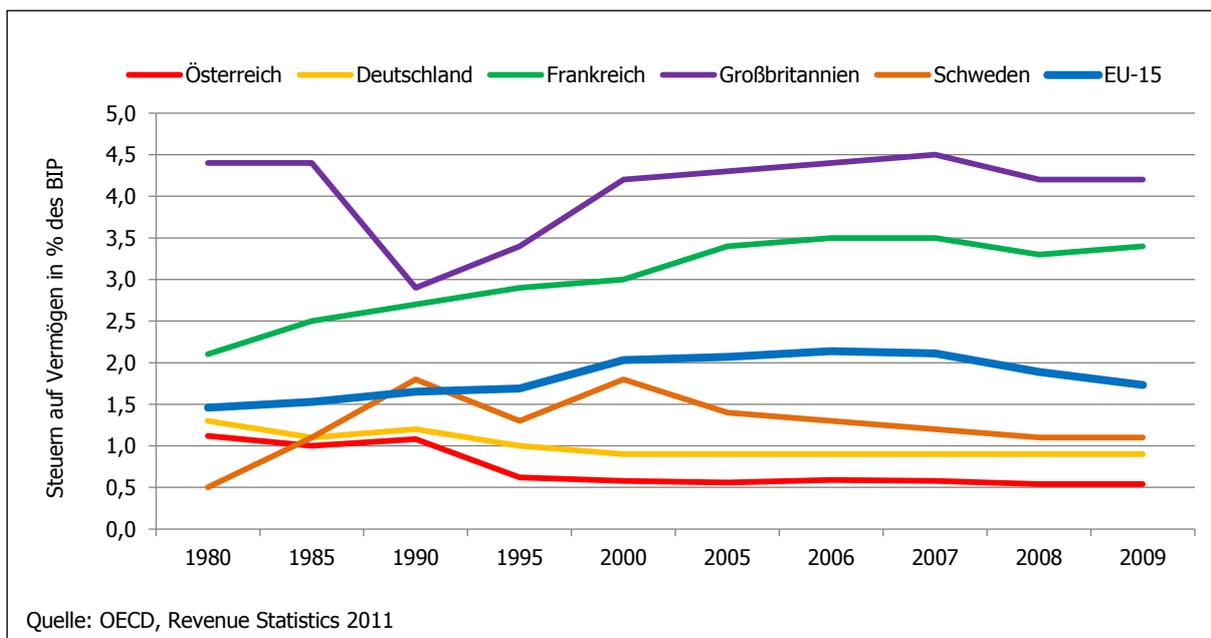
Die folgende Abbildung verdeutlicht den Rückgang der Vermögensbesteuerung der letzten 30 Jahre, während die EU-15 Länder – zumindest bis vor der Krise – die gegenteilige Tendenz steigender Aufkommen erkennen lassen.

Abbildung 13: **Vermögensbezogenes Steueraufkommen 1980–2009; Vergleich zwischen Österreich und EU-15**



Die Entwicklung der vermögensbezogenen Besteuerung in den letzten Jahrzehnten in ausgewählten EU-Mitgliedsländern (siehe nächste Abbildung) zeigt sehr deutlich das niedrige Aufkommensniveau in Österreich. Im Jahr 1980 lag Österreich noch nicht an letzter Stelle, wobei das Aufkommen schon seinerzeit in der Relation nicht überwältigend war. Der Knick Anfang der 1990er Jahre markiert unverkennbar die Maßnahmen der Steuerreformen 1993/94. Die allgemeine Vermögenssteuer und die Wertpapiersteuer wurden abgeschafft. Gleichzeitig wurde die Privatstiftung eingeführt, die großen Vermögen erhebliche steuerliche Begünstigungen ermöglicht.

Abbildung 14: **Vermögensbezogene Besteuerung 1980–2009**



11.3. Aufkommen vermögensbezogener Steuern in Österreich

Wie die Abbildungen oben zeigen, war das Steuersystem nicht immer so unausgewogen. Mit der Abschaffung von bedeutenden vermögensbezogenen Steuer in der Reform 1993/94, und in späteren Reformen, bei denen weitere Steuern gestrichen wurden, wie etwa die Börsenumsatzsteuer 2000 oder die Erbschafts- und Schenkungssteuer 2008, wurde die Steuerlast immer ungleicher verteilt.

Im Wesentlichen besteht das Aufkommen vermögensbezogener Steuern neben den Kapitalertragssteuern aus der Grundsteuer auf nicht land- und forstwirtschaftlich genutzten Grundbesitz sowie aus der Grunderwerbsteuer. Im Gegensatz zum europäischen Trend ist gerade bei diesen Steuern in Österreich eine abnehmende Tendenz festzustellen.

Die Gesamteinnahmen 2009 aus vermögensbezogenen Steuern betragen insgesamt 1,5 Mrd € (siehe Tabelle unten). Im Jahr 1980 betrug jenes Aufkommen 858 Mio €, wuchs bis 1990 auf 1,4 Mrd € an, um bis Mitte der 1990er-Jahre auf 1 Mrd € (um fast ein Drittel) zu fallen. In der Erbschafts- und Schenkungssteuer ist ein konstanter Anstieg von 50 Mio € im Jahr 1980 auf 124 Mio € im Jahr 2005 (2004: 154 Mio €) zu erkennen. Ähnlich verläuft die Entwicklung der Steuern auf unbewegliches Vermögen und jenes des Finanz- und Kapitalverkehrs.

Tabelle 5: **Aufkommen der Steuern auf Vermögen in Österreich 1980–2009**

in Mio €	1980	1990	2000	2005	2009
Vermögenssteuern	905	2.272	3.148	3.137	4.526
Kapitalertragsteuer	47	155	471	683	1.144
Kapitalertragsteuer auf Zinsen	0	522	1.474	1.105	1.871
regelmäßige Steuern auf unbewegliches Vermögen	231	354	526	594	681
Bodenwertabgabe	4	5	5	5	6
Abgabe land- und forstwirtschaftlicher Betriebe	15	20	20	20	20
Landwirtschaftsbeitrag zum FLAF	6	6	6	6	6
Kammerbeiträge der Land- u Forstwirtschaft	23	32	32	35	40
Grundsteuer A	22	25	28	26	26
Grundsteuer B	161	266	435	502	583
regelmäßige Steuern auf das Nettovermögen	401	642	1	0	0
Vermögenssteuer	248	511	1	0	0
Erbschaftssteueräquivalent	53	131	0	0	0
Gewerbekapitalsteuer	82	0	0	0	0
Kammerbeiträge	18	0	0	0	0
Erbschafts- und Schenkungssteuer	50	77	111	124	116
Steuern auf Finanz- und Kapitaltransaktionen	176	399	567	629	714
Grunderwerbsteuer	149	251	452	548	623
Kapitalverkehrssteuern	27	148	115	81	91
Sonstige: Sonderabgabe Banken	0	123	-3	0	0
Vermögensbezogene Steuern	858	1.473	1.206	1.348	1.511

Quelle: OECD, Revenue Statistics 2011; BMF 2012

Am Verlauf der Kapitalverkehrssteuern ist die Aufhebung der Wertpapiersteuer 1995 deutlich erkennbar. Allerdings war innerhalb der vermögensbezogenen Steuern die Vermögenssteuer mit ei-

nem Anteil von 22,5% die wichtigste, aber auch nur knapp geringer als die KEST auf Zinsen. Das Aufkommen der Vermögenssteuer war damit höher als jenes der gesamten immobilien Vermögensbesteuerung. Von Bedeutung ist ebenso die Grundsteuer B (Grundsteuer auf privates und betriebliches Grundvermögen) mit einem Anteil von 18% (Grundsteuer A betrifft ausschließlich landwirtschaftliche Grundstücke mit einem unbedeutenden Aufkommen im gesamten Zeitverlauf). Die Grunderwerbsteuer hat einen Anteil von 17%, die Kapitalverkehrssteuern von 10%, das Erbschaftssteueräquivalent von 9% sowie die Erbschafts- und Schenkungssteuer von 5,2%.

Der starke Anstieg des Aufkommens aus der Besteuerung des Kapitalvermögens liegt in der Änderung zur Endbesteuerung im Zuge des Quellenabzugs begründet. Mehr als die Hälfte der KEST-Einnahmen entfällt auf die Besteuerung der Zinserträge. Daraus kann eine verhältnismäßig stärkere Belastung kleiner Sparguthaben abgeleitet werden – dies entspricht einer Umverteilung von unten nach oben. Bezüglich des Aufkommenvolumens konnte dieser deutliche Anstieg der Einnahmen durch die KEST den Ausfall der abgeschafften Vermögenssteuer dennoch nicht kompensieren. Wie bereits erwähnt, liegt Österreich mit seinem Aufkommen vermögensbezogener Steuern im internationalen Vergleich nicht sehr hoch und verzeichnet außerdem – entgegen dem internationalen Trend – eine sinkende Aufkommensentwicklung. Selbst die OECD schlägt in ihrem Länderbericht 2007 Österreich eine umfassende Abgabenreform vor. Grund ist die überdurchschnittlich hohe Abgabenbelastung des Faktors Arbeit, aber auch der niedrige Anteil vermögensbezogener Steuern. An dieser Stelle wird ausdrücklich davor gewarnt, auf die Erbschafts- und Schenkungssteuer zu verzichten (Economic Survey of Austria, OECD 2007).

Das Steuersystem müsste unter Berücksichtigung der Entwicklung der Einkommen in Österreich eine andere, im Grunde konträre Struktur aufweisen. Die Bruttoentgelte aus unselbständiger Arbeit wuchsen in den letzten dreißig Jahren um das Zwölfwache, während im selben Zeitraum das Einkommen aus Besitz und Unternehmen um das 30-Fache – also um ein Vielfaches – ansteigen konnte. Die Steuerpolitik in Österreich hat auf diese Verschiebung der verschiedenen Einkommen gar nicht reagiert ganz im Gegenteil: Das Aufkommen aus den jeweiligen Einkunftsquellen zeigt eine gegenteilige Entwicklung, die Ungleichheit wurde verstärkt, indem durch die Abschaffung vermögensbezogener Steuern die Kluft weiter vergrößert wurde.

11.4. Forderungen der AK

Wiedereinführung einer allgemeinen Vermögenssteuer

Die Wiedereinführung einer allgemeinen Vermögenssteuer ist möglich und notwendig. An der Notwendigkeit einer strukturellen Änderung im derzeitigen Steuersystem kann aus Gründen der Gleichmäßigkeit der Besteuerung wohl kaum jemand zweifeln. Auch sollte die Erfassung der Vermögen kein Problem darstellen, wenn die Banken ihrer Auskunftspflicht gegenüber der Finanzverwaltung nachkommen – bereits bestehende Bestimmungen im Finanzstrafgesetz sehen dies vor, ohne Verletzung des Bankgeheimnisses. Ungeachtet dessen ist Österreich das einzige EU-Land mit einer derart anachronistischen Bestimmung. Auch die Bewertung der Vermögenswerte stellt kein unlösbares Problem dar. Steuerpflichtig sind unbeschränkt steuerpflichtige natürliche Personen und Privatstiftungen mit ihrem Reinvermögen (Aktiva abzüglich Passiva). Ein großzügiger Freibetrag von 700.000,- € garantiert, dass bei der bestehenden Vermögensverteilung 90% der Bevölkerung keine Vermögenssteuer zahlen – mangels Vermögen. Die Steuersätze sind zwischen 0,5% und 1,5% progressiv ausgestaltet. Eine Vermögenssteuer komplettiert das Steuersystem und erhöht die Verteilungsgerechtigkeit.

Wiedereinführung der Erbschafts- und Schenkungssteuer

Eine Erbschafts- und Schenkungssteuer existiert in allen alten EU-Mitgliedsländern. Die Wiedereinführung der Erbschafts- und Schenkungssteuer ist nicht nur aus steuersystematischen Gerechtigkeitsüberlegungen notwendig – hohe Steuern auf Arbeit, gar keine Steuern auf Vermögen. Vermögen wird gerade durch den unentgeltlichen Übertrag verfestigt und zementiert, je nachdem, ob verwandtschaftliche Zufälligkeiten eintreffen oder nicht. Insofern ist die Erbschafts- und Schenkungssteuer eine der wichtigsten vermögensbezogenen Steuern.

Der Verfassungsgerichtshof beurteilte nicht die Steuer an sich als verfassungswidrig, sondern die unterschiedlichen Bewertungsmethoden der Vermögenswerte. Das Bewertungsproblem zu lösen, ist nicht die Schwierigkeit, die meisten Länder ziehen zur Bewertung der Erbschaften den gemeinen Wert (Verkehrswert) heran. Eine Neuauflage der Erbschafts- und Schenkungssteuer sieht nur mehr zwei Steuerklassen vor, entsprechende Freibeträge und progressive Steuersätze. Ähnlich wie beim Vermögen gilt: Viele erben wenig, wenige erben viel.

Einführung einer Finanztransaktionssteuer

Die Einführung einer Finanztransaktionssteuer ist sowohl europaweit als auch national sinnvoll. Der Handel von Finanzmarktprodukten, insbesondere von Derivaten, ist in den letzten 15 Jahren in Relation zur realwirtschaftlichen Produktion überproportional angestiegen. Das Volumen der Finanztransaktionen ist bereits fast hundert Mal so hoch wie das BIP. Eine Finanztransaktionssteuer könnte die Instabilität von Wechselkursen, Rohstoffpreisen und Aktienkursen mildern. Bei einem minimalen Steuersatz von 0,01% würden kurzfristig-spekulative Transaktionen, insbesondere Derivate verteuert. Gleichzeitig wäre dies ein genereller Beitrag zur Stabilisierung der Finanzmärkte.

12. ENTWICKLUNGSTENDENZEN BEI DER UNTERNEHMENSBESTEUERUNG

Martin Saringer

12.1. Das österreichische Steuer- und Abgabensystem

Das österreichische Steuer- und Abgabensystem weist einige Besonderheiten auf. Österreich liegt mit einer Abgabenquote von 42,7% unter den 27 EU-Mitgliedstaaten an sechster Stelle. Höhere Abgabenquoten gibt es in der Europäischen Union in Belgien, Italien, Finnland, Schweden und Dänemark, wo die Abgabenquote mit 48,1% den höchsten Wert innerhalb der EU aufweist. Der Durchschnitt der 27 EU-Staaten liegt bei 38,4%⁸². Die Belastung der einzelnen Faktoren ist jedoch in Österreich sehr ungleich verteilt. Der implizite Steuersatz für den Faktor Arbeit beträgt in Österreich im Jahr 2009 immerhin 40,1% während der implizite Steuersatz auf den Faktor Kapital mit 27% deutlich darunter liegt. Österreich liegt bei der Besteuerung der Arbeit deutlich über dem EU-Durchschnitt von 36%, während die Kapitalbesteuerung im EU-Durchschnitt mit 29,9% klar über dem österreichischen Wert liegt⁸³. Ein Blick auf die österreichische Steuerstruktur zeigt ein ähnliches Bild.

Tabelle 6: **Die Entwicklung der österreichische Steuerstruktur 2000–2010**

	2000		2010		Veränderung der %-Anteile*
	in Mrd €	in %	in Mrd €	in %	
Veranlagte Einkommensteuer	2,8	5,56	2,7	4,13	-25,7%
Kapitalertragssteuer	1,9	3,77	2,5	3,82	+1,3%
Körperschaftsteuer	3,9	7,74	4,6	7,03	-9,2%
Unternehmenssteuern	8,6	17,07	9,8	14,98	-12,2%
Lohnsteuer	14,5	28,77	20,4	31,19	+8,4%
Umsatzsteuer	17,0	33,73	22,5	34,40	+2,0%
Übrige Verbrauchsteuern und Zölle	4,5	8,93	5,7	8,72	+2,4%
Sonstige Steuern	5,8	11,51	7,0	10,7	+7,0%
Steuereinnahmen gesamt	50,4	100,00	65,4	100,00	+29,8%

Anm: * Prozentuelle Veränderungen der Anteile an den gesamten Steuereinnahmen des Bundes (2000 zu 2010).

Quelle: BMF, eigene Berechnungen

Der Anteil der Lohnsteuer an den gesamten Steuereinnahmen ist vom Jahr 2000 bis zum Jahr 2010 von rund 28,8% auf rd 31,2% (+8,4%) gestiegen. Der Anteil der veranlagten Einkommensteuer,

82) Taxation Trends 2011

83) Taxation Trends 2011

der Körperschaftsteuer und der Kapitalertragssteuer an den gesamten Steuereinnahmen ist im gleichen Zeitraum von rd 17,1% auf rd 15% gesunken (-12,2%)⁸⁴.

ArbeitnehmerInnen und PensionistInnen sorgen mit **Lohn- und Umsatzsteuer** alleine für **rd 2/3 der österreichischen Steuereinnahmen**. Durch andere Verbrauchsteuern steigt dieser Wert auf annähernd 70%. Die Gründe für diese Entwicklung sind vielfältig.

12.2. Entwicklung der Unternehmensbesteuerung in der Europäischen Union

Ein wesentlicher Grund für die Verschiebung der Steuerbelastung von der Kapitalbesteuerung weg zur Besteuerung von Arbeit und Konsum liegt in den steuerpolitischen Rahmenbedingungen die die Europäische Union liefert. Die Europäische Union war in den letzten Jahren der Wirtschaftsraum weltweit mit dem größten Steuerwettbewerb bei der Unternehmensbesteuerung⁸⁵. Zwischen 1995 und 2010 ist der **durchschnittliche** nominelle **Körperschaftsteuersatz** in den **EU-Mitgliedstaaten** von **34,8% auf 23% gesunken**⁸⁶.

Die Steuerpolitik ist in der Europäischen Union grundsätzlich Angelegenheit der einzelnen Mitgliedstaaten. Die indirekten Steuern weisen, auf Grundlage des Art 113 AEUV mittlerweile ein hohes Maß an Harmonisierung bei der Mehrwertsteuer, bei der Energiebesteuerung und bei der Besteuerung von Alkohol und Tabak auf. Bei den direkten Steuern, dazu zählen Einkommen- und Körperschaftsteuer, gibt es bis dato keine weitreichenden Harmonisierungsmaßnahmen. Historisch ist das dadurch erklärbar, dass für die Errichtung des Binnenmarktes die Harmonisierung der Verbrauchsteuern von vorrangiger Bedeutung war. Eine Angleichung bei den direkten Steuern wurde als weniger wichtig angesehen. Dementsprechend groß ist der **Spielraum der Mitgliedstaaten bei der Unternehmensbesteuerung**. Grundvoraussetzung ist lediglich, dass die Regelungen zur Unternehmensbesteuerung so ausgestaltet sein müssen, dass die Marktfreiheiten eingehalten werden. Die Richtlinien der Europäischen Union im Bereich der Unternehmensbesteuerung, die „Mutter-Tochter-Richtlinie“, Fusionsrichtlinie und Zins- und Lizenzrichtlinie beschränken sich im Wesentlichen darauf steuerliche Hindernisse für grenzüberschreitend tätige Unternehmen zu beseitigen. In Verbindung mit dem strengen Beihilfenrecht der Europäische Union, dass direkte Förderungen für Unternehmensansiedelungen nur mehr in eingeschränktem Ausmaß zulässt, verbleibt den Mitgliedstaaten die Senkung der Körperschaftsteuersätze als eine der vermeintlich letzten zulässigen Möglichkeiten im Standortwettbewerb. All das hat dazu geführt, dass **grenzüberschreitend tätige Konzerne** durch einfache Umstrukturierungsmaßnahmen ihre **Gewinne** ohne große Probleme in jene Länder **verlagern** können, in denen die Gewinnsteuerbelastung am niedrigsten ist. Durch die Gründung von Finanzierungsgesellschaften oder Gesellschaften, die immaterielle Vermögensgegenstände, wie Lizenzen, Patente und Markenrechte halten, die in Niedrigsteuerländern, wie etwa Irland angesiedelt sind, wo der Körperschaftsteuersatz gerade einmal 12,5% beträgt, können die Konzerngewinne ohne großen Aufwand dort ausgewiesen werden. Korrespondierend dazu können jene Konzerngesellschaften, die in Ländern mit hohen Körperschaftsteuersätzen angesiedelt sind, ihre Gewinne durch Zinszahlungen oder die Zahlungen von Lizenzgebühren an die Gesellschaften, die in Niedrigsteuerländern angesiedelt sind, künstlich vermindern und die Körperschaftsteuerbelastung entsprechend minimieren. Diese Gewinnverlagerungen sind möglich, ohne dass es zu tatsächlichen Standortverla-

84) Eigene Berechnungen

85) KPMG (2011), Corporate Tax Rate Survey 2010

86) KPMG (2011), eigene Berechnungen

gerungen kommen muss. Diese Entwicklung hat letztlich dazu geführt, dass der **Steuerwettbewerb in der Europäischen Union** im Bereich der Unternehmensbesteuerung ein **bedrohliches Ausmaß** erreicht hat.

12.3. Entwicklung der Unternehmensbesteuerung in Österreich

Die **Folgen der internationalen Entwicklung** im Bereich der Unternehmensbesteuerung sind **auch in Österreich deutlich spürbar**. Betrachtet man die österreichische Entwicklung, fällt allerdings auf, dass **Österreich zahlreiche Steuererleichterungen** für Unternehmen geschaffen hat, die noch **weiter gehen als in vielen anderen europäischen Staaten**. Mit der **Steuerreform 1993**⁸⁷, die am 01.01.1994 in Kraft getreten ist, kam es zu **grundlegenden strukturellen Änderungen** des österreichischen Steuersystems. Unternehmen wurden dabei durch die Abschaffung von Gewerbesteuer, Vermögenssteuer und Erbschaftsteueräquivalent spürbar entlastet. Im Gegenzug wurde die Körperschaftsteuer von 30% auf 34% erhöht. Außerdem wurde zur teilweisen Kompensation der Steuerausfälle bei der Gewerbesteuer die Lohnsummensteuer in die sogenannte Kommunalsteuer umgewandelt. Hier wurde der Steuersatz von 2% auf 3% erhöht, und es kam zu einer Ausweitung des Dienstnehmerbegriffes.

Die Entlastung der Gewinneinkommen wurde somit durch eine Mehrbelastung des Faktors Arbeit teilweise kompensiert. Insgesamt bedeutete diese Reform dennoch eine deutliche Entlastung für die Unternehmen. Im Rahmen der **Steuerreform 2004/2005**⁸⁸ kam es zu weiteren massiven **Steuerentlastungen im Unternehmenssteuerbereich**. Der **Körperschaftsteuersatz wurde von 34% auf 25% gesenkt** und gleichzeitig wurde auch die sogenannte **Gruppenbesteuerung eingeführt**. Die Senkung des Körperschaftsteuersatzes von 34% auf 25% entspricht einer Verminderung der Körperschaftsteuer um 25%.

Zeitgleich mit Senkung des Steuersatzes wurde im Jahr 2005 auch eine sehr weit reichende Gruppenbesteuerung eingeführt. Bei der Gruppenbesteuerung handelt es sich um eine Konzernbesteuerung. Abweichend vom Grundsatz der Einzelbesteuerung werden hier die Gewinne und Verluste der einzelnen Konzerngesellschaften bei der Muttergesellschaft saldiert und gemeinsam versteuert. Daneben können auch Verluste von ausländischen Tochtergesellschaften in Österreich bei der Muttergesellschaft steuerlich verwertet werden. Neben dem Argument der Standortsicherung wurde die Einführung der Gruppenbesteuerung auch damit begründet, dass die Berücksichtigung von Auslandsverlusten aus europarechtlicher Sicht zwingend notwendig sei.

Die österreichische Regelung geht aber über die europarechtlichen Vorgaben deutlich hinaus, denn entsprechend der Rechtsprechung des EuGH ist es ausreichend, wenn nur jene Auslandsverluste berücksichtigt werden, die im entsprechenden Land nicht mehr verwertet werden können⁸⁹. Und im Zuge der **Steuerreform 2009**⁹⁰ wurde der sogenannte **Gewinnfreibetrag eingeführt**.

Die angeführten Steuererleichterungen beschränken sich der Übersichtlichkeit wegen auf die großen substantiellen Steuererleichterungen. Daneben hat es noch zahlreiche Steueränderungen gegeben, auf die hier allerdings nicht näher eingegangen werden soll. Die oben angeführten Steuererleichterungen wirken sich budgetmäßig wie folgt aus:

87) BGBl Nr 818/1993 (Steuerreformgesetz 1993) und BGBl Nr 819/1993 (Kommunalsteuergesetz 1993)

88) BGBl I Nr 57/2004 (Steuerreformgesetz 2005)

89) zB: Marks & Spencer, EuGH, Urteil vom 13.12.2005 Rs C – 446/03

90) BGBl I Nr 26/2009 (Steuerreformgesetz 2009)

Tabelle 7: **Steuererleichterungen für Unternehmen 1993–2010**

	Steuerausfall für das Budget in Mrd € ^{*)}	Mehreinnahmen für das Budget in Mrd € ^{*)}
Abschaffung Gewerbesteuer	-1,50	
Abschaffung Vermögenssteuer	-1,20	
Abschaffung Erbschaftssteueräquivalent	-0,25	
Senkung KöST-Satz von 34% auf 25%	-2,00	
Einführung Gruppenbesteuerung	-0,40	
Einführung Gewinnfreibetrag	-0,50	
Erhöhung KöST-Satz von 30% auf 34%		0,80
Einführung Kommunalsteuer		0,75
Gesamt		-4,30

Anmerkung: *) Für diese Übersicht wurden die Steuerausfälle bzw. Mehreinnahmen soweit als möglich in Werte hochgerechnet, die aktuell anzusetzen sind

Quelle: eigene Berechnungen

Zwischen 1993 und 2010 hat es im Unternehmenssteuerbereich Steuererleichterungen in Höhe von insgesamt 4,3 Mrd € gegeben. Ein Blick auf die Steuerreform 2004/2005 zeigt ebenfalls deutlich auf, dass die Steuererleichterungen für Unternehmen in den letzten Jahren deutlich höher ausgefallen sind, als die Steuererleichterungen für ArbeitnehmerInnen und PensionistInnen. Denn im Zuge dieser Reform kamen rund 2/3 der Erleichterungen den Unternehmen zugute, während nur rund 1/3 ArbeitnehmerInnen und PensionistInnen betraf⁹¹. Und auch ein Blick auf die Entwicklung von Löhnen und Gehältern und des Lohnsteueraufkommens bzw auf die Gewinnentwicklung und die damit korrespondierende Gewinnentwicklung in den letzten Jahren zeigt die deutliche Schiefelage auf. Dass Unternehmen, und hier insbesondere Kapitalgesellschaften, in Österreich steuerlich sehr günstige Rahmenbedingungen vorfinden, zeigt sich auch, wenn man die Abgabenbelastung von DurchschnittsverdienerInnen mit jener vergleicht, die anfällt, wenn man Anteile an einer Kapitalgesellschaft hält.

Tabelle 8: **Abgabenbelastung bei einem Einkommen von € 2.200 brutto monatlich**

	Abgabenbelastung in €
Lohnaufwand gesamt	39.956,84
Lohnnebenkosten (29,73% vom Brutto)	9.156,84
Bruttolohnaufwand (€ 2.200,-- monatlich, 14 x)	30.800,00
Sozialversicherungsbeiträge des Arbeitnehmers	5.521,56
Lohnsteuer	3.646,38
Nettolohn	21.632,06
Abgabenbelastung insgesamt	45,86%

Quelle: eigene Berechnungen

91) Berechnungen der AK-Wien

Tabelle 9: **Abgabenbelastung bei einem Gewinn einer Kapitalgesellschaft in der Höhe von € 10 Millionen**

	Abgabenbelastung in €
Gewinn	10.000.000,--
Körperschaftsteuer iHv 25%	2.500.000,--
Gewinn nach Steuern / Dividende	7.500.000,--
Kapitalertragssteuer	1.875.000,--
Nettodividende	5.625.000,--
Abgabenbelastung insgesamt	43,75%

Quelle: eigene Berechnungen

Der obige Vergleich zeigt deutlich, dass die Abgabenbelastung ungleich verteilt ist. Während für Gewinne von Kapitalgesellschaften – unabhängig von der Höhe des Gewinnes und der Gewinnausschüttung – die Abgabenbelastung immer 43,75% beträgt, liegt die Abgabenbelastung bei Arbeitseinkommen bei einem monatlichen Bruttogehalt von € 2.200,-- bei fast 46%. Die Abgabenbelastung bei Arbeitseinkommen liegt somit schon bei einem durchschnittlichen Einkommen über der bei Gewinneinkünften, unabhängig davon, wie hoch diese sind.

12.4. Forderungen der AK

Handlungsbedarf auf europäischer Ebene

Ein Blick auf die Entwicklung der Unternehmensbesteuerung – sowohl innerhalb der Europäischen Union als auch in Österreich – zeigt den **notwendigen Handlungsbedarf** in diesem Gebiet deutlich auf. Um den **Steuerwettbewerb** auf europäischer Ebene zu **stoppen** und die daraus resultierenden negativen Folgen bekämpfen zu können, wird eine gesamteuropäische Lösung unumgänglich sein. Der von der Europäischen Kommission im März 2011 präsentierte Richtlinienvorschlag zur Einführung einer einheitlichen konsolidierten Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage (CCCTB – Common Consolidated Corporate Tax Base)⁹² ist daher grundsätzlich ein Schritt in die richtige Richtung. Er geht allerdings nicht weit genug. Dem Entwurf entsprechend besteht für die Unternehmen ein Wahlrecht, ob sie ihren Gewinn entsprechend den Vorschriften zur CCCTB oder weiterhin entsprechend den nationalen Vorschriften ermitteln, und der Entwurf sieht auch vor, dass die Festlegung des Steuersatzes weiterhin Angelegenheit der einzelnen Mitgliedstaaten bleibt.

Um den Steuerwettbewerb tatsächlich zu beenden und **sicherzustellen**, dass auch die **Unternehmen** einen entsprechenden **Anteil zur Sicherung der Steuereinnahmen** in den Mitgliedstaaten entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit beitragen, wird es notwendig sein, dass grundsätzlich alle körperschaftsteuerpflichtigen Unternehmen ihren steuerlichen Gewinn entsprechend den Regelungen zur **CCCTB** ermitteln, und dass in der Richtlinie auch ein **Mindeststeuersatz** festgelegt wird. Darüber hinaus ist es notwendig, dass auch **Gewinnverlagerungen** in Niedrigsteuerländer außerhalb der EU oder in Steueroasen **unterbunden werden**. Als einfache Maßnahmen, die verhältnismäßig rasch umzusetzen sind, bietet es sich an, dass im Verhältnis zu Drittstaaten die soge-

92) KOM(2011) 121/4 Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über eine gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage

nannte Anrechnungsmethode generell zur Anwendung kommt, und dass Zahlungen in Steueroasen künftig nicht mehr als steuerliche Betriebsausgaben anerkannt werden.

Da eine **Umsetzung** dieser Maßnahmen **auf europäischer Ebene allenfalls mittel- bis langfristig** zu erwarten ist, wird man auch in **Österreich alleine** um eine **umfassende Reform der Unternehmensbesteuerung** nicht herumkommen, um das österreichische Steuersystem insgesamt sowohl wachstums- und beschäftigungsfreundlicher auszugestalten als auch um mehr Verteilungsgerechtigkeit zu schaffen, und sicherzustellen, dass auch Unternehmen einen entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit angemessenen Anteil am Steueraufkommen leisten. Um das zu erreichen, sollten zumindest die nachfolgenden **Maßnahmen** umgesetzt werden:

Reform der Gruppenbesteuerung

dahingehend, dass ausländische Verluste, den europarechtlichen Vorgaben entsprechend nur mehr dann in Österreich steuerlich verwertet werden können, wenn eine Verlustverwertung im Ausland endgültig ausgeschlossen ist. Die Firmenwertabschreibung im Rahmen der Gruppenbesteuerung sollte abgeschafft werden.

Die Einführung von Unterkapitalisierungsvorschriften,

um willkürliche Gewinnverlagerungen bei Konzernen in Niedrigsteuerländer zu erschweren. Zinszahlungen an Konzernunternehmen werden steuerlich nur dann anerkannt, wenn eine bestimmte Fremdkapitalquote nicht überschritten wird.

Reform der Firmenwertabschreibung

dahingehend, dass solche Abschreibungen nur mehr dann steuerlich anerkannt werden, wenn es zu einer tatsächlichen Wertminderung kommt.

Zahlungen in Steueroasen

dürfen **nicht mehr als** steuerliche **Betriebsausgaben** anerkannt werden, um Gewinnverlagerungen in Steueroasen zu verhindern.

Die Einführung einer Wertschöpfungsabgabe,

bei gleichzeitiger Entlastung im Bereich der Lohnnebenkosten. Dadurch käme es zu einer Entlastung des Faktors Arbeit – ohne die Folge von Steuerausfällen nach sich zu ziehen.

Die Umsetzung dieser Maßnahmen führt zu **mehr Verteilungsgerechtigkeit** im österreichischen Steuersystem. Neben den oben angeführten Maßnahmen erscheint **auch ein Ausbau der vermögensabhängigen Abgaben** und die **Einführung einer Finanztransaktionssteuer** dringend notwendig um ein **Steuersystem** in Österreich zu **schaffen**, das **Wachstum und Beschäftigung fördert** und zu mehr **Verteilungsgerechtigkeit** führt.

13. EINKOMMENS- UND GESCHLECHTSSPEZIFISCHE BETROFFENHEIT DURCH ÖKOSTEUERN

Vanessa Mühlböck

13.1. Einleitung

Bereits vor dem Bekanntwerden von möglichen Strafzahlungen Österreichs aufgrund der Nichterreichung seiner Kyoto-Ziele gab es Stimmen, die die Ökologisierung des Steuersystems forderten. Zudem ist auch die Diskussion, die steuerliche Belastung des Faktors Arbeit im Gegenzug zur Erhöhung von umwelt- und energiebezogenen Steuern, also einer ökologischen Steuerreform, keine neue. Obwohl die Debatten diesbezüglich zwar zeitweilig kontrovers geführt werden, besteht dennoch weitgehend ein Konsens über die distributiven Wirkungen von Ökosteuern. So ist in diesem Zusammenhang die vermutete regressive Wirkung von umweltbezogenen Abgaben bereits von mehreren Studien belegt worden, wie auch von der Europäischen Umweltagentur in ihrem Bericht dargelegt.⁹³ Allerdings gilt es hierbei festzustellen, dass die unterstellte und sicherlich auch vorhandene Regressivität von umweltbezogenen Steuern sich vielmals nur aufgrund deren isolierter Betrachtung, dh unter Außerachtlassung von etwaigen Kompensationsmaßnahmen, ergibt. Zudem gilt, dass nicht alle Personen gleichermaßen negativ von umweltbezogenen Steuern betroffen sind, da die Betroffenheit letztlich ein Resultat des zugrundeliegenden Ressourcenverbrauchs ist. Aus diesem Grund soll im Rahmen dieses Beitrags versucht werden, die verteilungspolitischen Auswirkungen von umweltbezogenen Steuern darzustellen. Dabei soll nicht nur auf die Effekte der Steuern selbst eingegangen werden, sondern auch der Frage nachgegangen werden, inwiefern bestimmte Kompensationsmaßnahmen geeignet sind die negative Betroffenheit zu mindern. Die Analyse soll sich hierbei jedoch nicht ausschließlich auf die Dimension des Haushaltseinkommens fokussieren, sondern den Schwerpunkt vielmehr auf die geschlechtsspezifischen Auswirkungen legen.

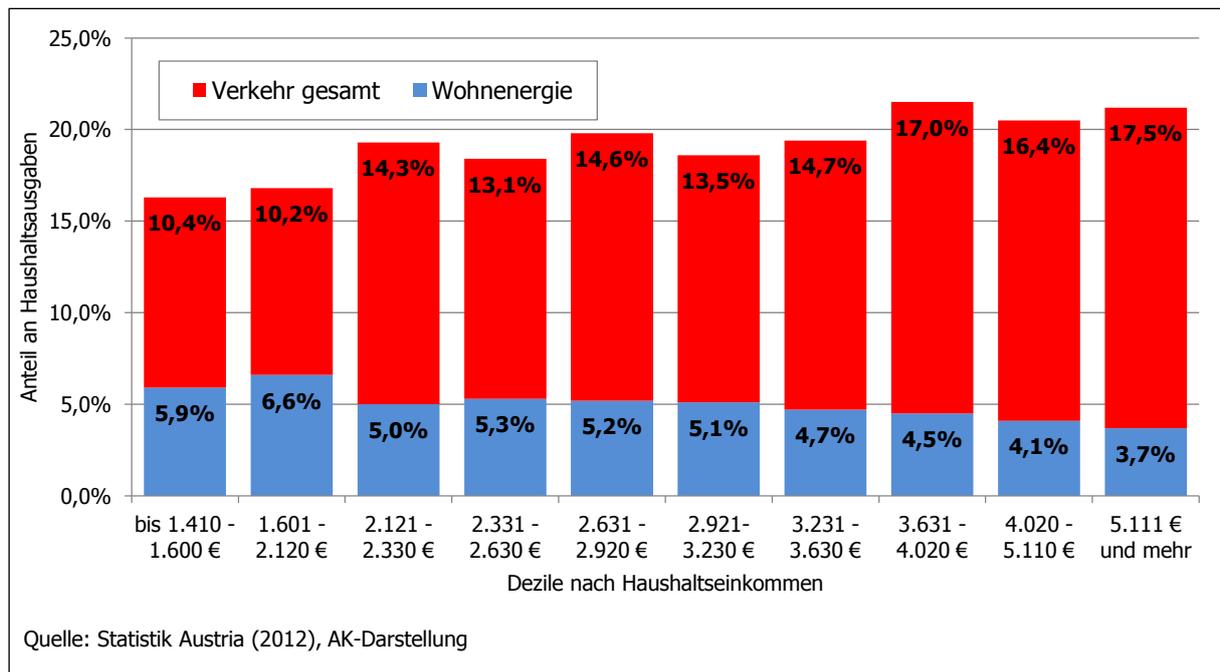
13.2. Betroffenheit nach Haushaltseinkommen und Geschlecht

In welchem Ausmaß eine Person durch die Erhöhung bzw Einführung einer Ökosteuer betroffen ist, wird vornehmlich durch die Struktur ihres Energiekonsums bestimmt. Um sich sohin ein vollständiges Bild von den distributiven Effekten umweltbezogener Abgaben machen zu können, bedarf es zunächst eines Blickes auf die Unterschiede im Energieverbrauch von verschiedenen Personengruppen. Diesbezüglich dient die sozialstatistische Auswertung der Konsumerhebung 2009/10⁹⁴ als primäre Datenquelle. Betrachtet man zunächst die Anteile der umwelt- und energiebezogenen Konsumausgaben an den gesamten Haushaltsausgaben, so lässt sich zunächst die negative Verteilungswirkung von Ökosteuern in Bezug auf das verfügbare Einkommen bestätigen.

93) European Environment Agency (2011), Seite 10ff

94) Statistik Austria (2012)

Abbildung 15: **Anteile der Energie- und Verkehrsausgaben nach Haushaltseinkommensdezilen**



Demnach haben vor allem Haushalte mit geringem Einkommen eine hohe finanzielle Belastung für den Konsum von Wohnenergie.

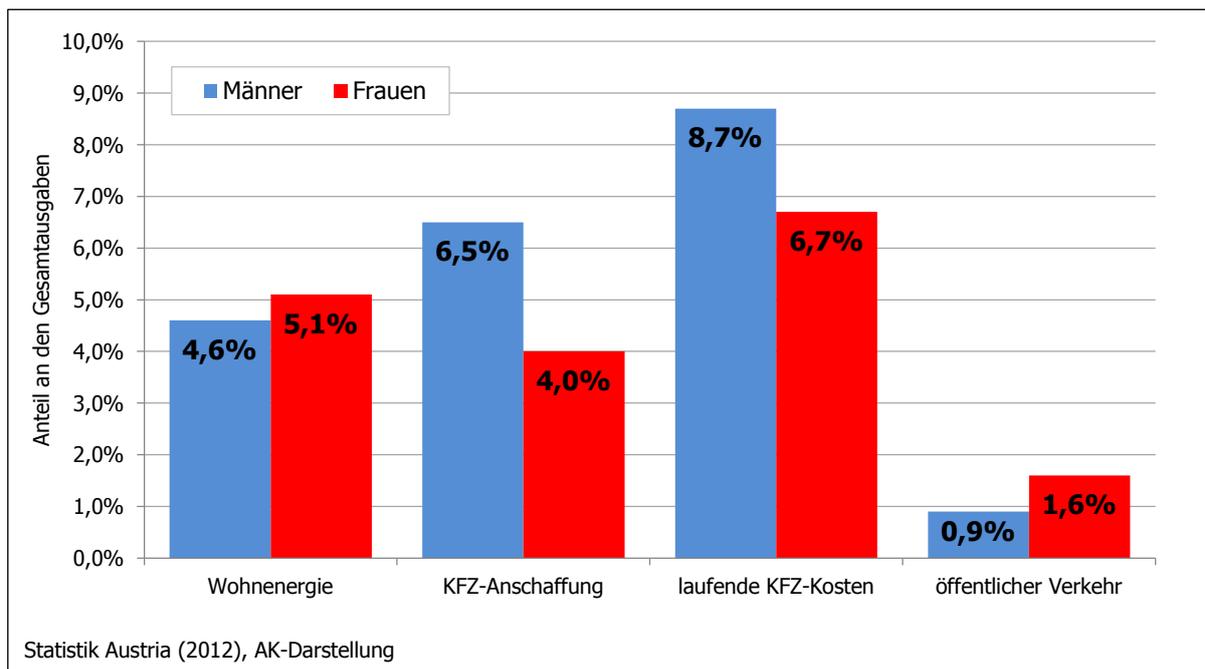
Andererseits steigt mit zunehmendem Haushaltseinkommen der Energieverbrauch im Bereich Verkehr, wobei diese Zunahme primär auf höhere KFZ-Anschaffungs- und Betriebskosten zurückzuführen ist.

Faktum ist, dass viele BezieherInnen von geringen Einkommen kein eigenes Fahrzeug besitzen, weshalb in den ersten Dezilen der Anteil der Konsumausgaben für den Verkehr deutlich geringer ist.

Allerdings ist hierbei zu beachten, dass die Erhöhung von energiebezogenen Steuern für den Verkehr nicht zwangsläufig verteilungspolitisch unproblematisch ist, da auch in einkommenschwachen Haushalten gelegentlich ein privater PKW unabdingbar ist, wie beispielsweise im ländlichen Raum ohne adäquate öffentliche Verkehrsanbindung, und somit diese Personen durch diese Maßnahme überdurchschnittlich belastet würden.

Darüber hinaus zeigt die Analyse der Konsumerhebung, dass Haushalte, in denen Frauen die Hauptverdienerinnen sind, geringfügig mehr Ausgaben für Wohnenergie und den öffentlichen Verkehr tätigen als Haushalte mit männlichen Hauptverdienern. Diese wiederum wenden prozentuell mehr für den Individualverkehr auf, wobei der größte Unterschied wohl in den Aufwendungen für die Anschaffung von Kraftfahrzeugen ersichtlich wird.

Abbildung 16: **Ausmaß der energiebezogenen Konsumausgaben nach Geschlecht**



Doch nicht nur geschlechtsspezifisch lassen sich in den Konsumausgaben nennenswerte Unterschiede festmachen, denn auch nach Einkommensdezilen nehmen die Aufwendungen für den Individualverkehr zu.

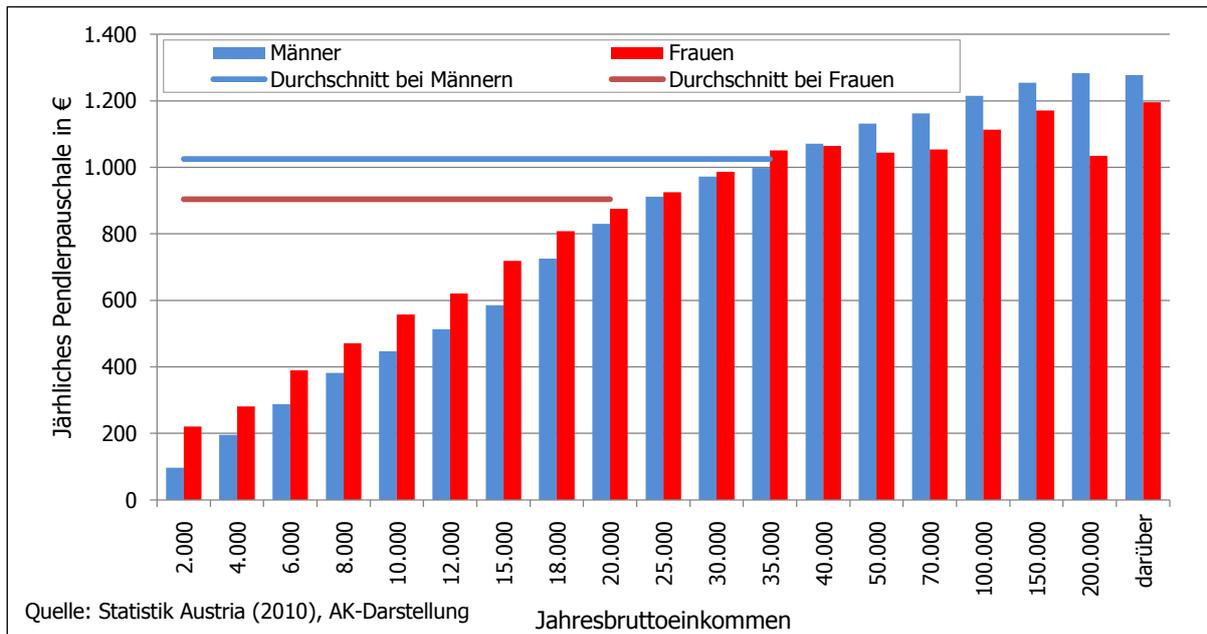
So belaufen sich die Kosten eines privaten Kraftfahrzeugs bei Haushalten mit geringem Einkommen (erstes Dezil) auf insgesamt 8,7% der Ausgaben, wohingegen Haushalte mit den höchsten Einkommen (letztes Dezil) diese Ausgabenkategorie bereits einen Anteil von 16,6% einnimmt. Anders verhält es sich jedoch im Bereich der Wohnenergie.

Bestätigt wird der gewonnene Eindruck bezüglich des geschlechtsspezifischen Unterschiedes im Zusammenhang mit der Mobilität überdies durch die Auswertung der Lohnsteuerstatistik in Bezug auf das Pendlerpauschale.

Das Pendlerpauschale ist ein im Einkommensteuergesetz geregelter Steuerfreibetrag, dessen Höhe von der Entfernung des Wohnortes zum Arbeitsplatz abhängig ist. Darüber hinaus ist das Pendlerpauschale höher, wenn kein öffentliches Verkehrsmittel benutzt werden kann und deswegen ein privates KFZ verwendet werden muss.

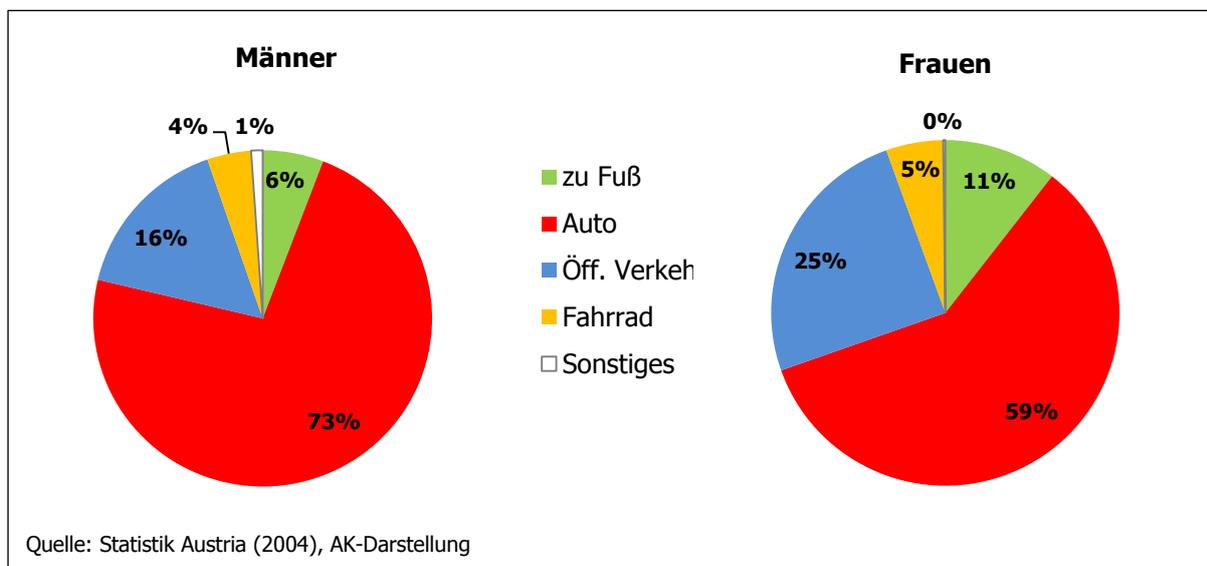
Von Interesse ist daher die Verteilung des Pendlerpauschales nach Geschlecht und Einkommenshöhe sowie dessen durchschnittliche Höhe je Einkommenskategorie. Die Lohnsteuerstatistik 2009 zeigt diesbezüglich folgendes Bild:

Abbildung 17: **Höhe des Pendlerpauschales nach Einkommen und Geschlecht**



Anhand dieser Auswertung lässt sich feststellen, dass die Höhe des Pendlerpauschales mit steigendem Einkommen zunimmt. Außerdem beanspruchen männliche Arbeitnehmer ein im Durchschnitt höheres Pendlerpauschale als Frauen. Insgesamt spricht dieses Ergebnis dafür, dass Männer weitere Strecken zu ihrem Arbeitsplatz zurücklegen und/oder seltener ein öffentliches Verkehrsmittel benützen können. Dafür spricht auch die Auswertung der Konsumerhebung 2009/10 hinsichtlich der Wahl des Verkehrsmittels für die Zurücklegung des täglichen Arbeitsweges. Anhand derer ist ersichtlich, dass zwar sowohl Männer als auch Frauen überwiegend das eigene Kraftfahrzeug für den Arbeitsweg nutzen, doch auch, dass der Anteil der Männer wesentlich höher ist. Frauen hingegen verwenden signifikant öfter ein öffentliches Verkehrsmittel.

Abbildung 18: **Wahl des Verkehrsmittels für den täglichen Arbeitsweg**



Doch nicht nur im Bereich des Verkehrs sind geschlechtsspezifische Unterschiede im Energieverbrauch erkennbar, wengleich diese hier am stärksten ausgeprägt ist. So weist eine Studie von Rätý und Carlsson-Kanyama darauf hin, dass auch verschiedene Konsummuster in Bereichen, wie Nahrung und Genussmittel vorzufinden sind. Allgemein wird von den Autorinnen gezeigt, dass Frauen insgesamt ein weniger energieintensives Konsumverhalten aufweisen als Männer.⁹⁵

Unter Berücksichtigung oben genannter Aspekte ist daher davon auszugehen, dass Männer absolut betrachtet stärker von der Erhöhung umweltbezogener Steuern betroffen sein werden, da diese häufiger das eigene Kraftfahrzeug nutzen und weiter damit fahren sowie tendenziell auch einen höheren Energiebedarf in anderen Konsumbereichen aufweisen. Allerdings misst sich die Regressivität einer Abgabe nicht nur an der absoluten Betroffenheit der Personen, sondern vielmehr daran, wie sehr das verfügbare Haushaltseinkommen dadurch belastet wird. Hierbei ist anzumerken, dass Frauen in der Regel ein geringeres Einkommen haben. Dies zeigt sich auch anhand der Auswertung der Lohnsteuerstatistik 2009. Betrachtet man das durchschnittliche Nettoeinkommen von ganzjährig vollzeitbeschäftigten Personen, so wird ersichtlich, dass Frauen nur 80% des Einkommens von Männern erzielen. Relativ zum Einkommen ist der Energieaufwand für Frauen daher höher, weshalb auch die Erhöhung von energiebezogenen Steuern diese letztendlich finanziell stärker belasten werden.

Zusammenfassend sind Frauen durch Ökosteuern anders betroffen als Männer. Solche Abgaben jedoch aufgrund des Aspekts der Regressivität aus Gendersicht abzulehnen, würde lediglich die Verteilungsgerechtigkeit des Steuersystems verschärfen. Die Einhebung von energiebezogenen Steuern könnte vielmehr die Gendergerechtigkeit erhöhen und sogar einen progressiven Gesamteffekt erzielen, wenn neben der Einführung derartiger Steuern auch entsprechende Kompensationsmaßnahmen gesetzt würden, die es ermöglichen, bestimmte Betroffene absolut nicht zu belasten. Hierfür lassen sich im europäischen Umfeld bereits entsprechende Beispiele bzw. Diskussionsansätze finden, wie nachfolgendes Kapitel veranschaulichen soll.

13.3. Kompensationsmaßnahmen im Zusammenhang mit energiebezogenen Steuern

Grundsätzlich existiert bereits eine große Anzahl von möglichen Kompensationsmaßnahmen zur Sicherstellung der Verteilungsgerechtigkeit im Zusammenhang mit energiebezogenen Steuern. So zeigt die Studie der Europäischen Umweltagentur⁹⁶ eine breite Fülle von bereits umgesetzten Instrumenten aber auch einige, die zurzeit noch zur Diskussion stehen. Zunächst gilt es anzumerken, dass derartige Maßnahmen entweder bereits legislativ im System der zu erhebenden Steuer verankert sein oder in Form von Umverteilung der eingehobenen Steuern außerhalb des entsprechenden Steuergesetzes auftreten können.

Im Bereich der direkten steuerlichen Maßnahmen kommt unter anderem eine Energiesteuerbefreiung oder -reduktion für gewisse Güter und Dienstleistungen in Betracht, welche vorwiegend von ärmeren Haushalten genutzt werden. Diesbezüglich wurden in Deutschland im Rahmen der ökologischen Steuerreform Energiesteuerreduktionen für Nachtspeicheröfen (bis 2007) und öffentliche Verkehrsmittel eingeführt. Dieser Maßnahme steht der Vorschlag einer progressiven Energiesteuer gegenüber, welche sowohl aus ökologischer als auch distributiver Sicht als positiv zu bewerten ist.

95) Rätý R.; Carlsson-Kanyama A. (2010)

96) European Environment Agency (2011), Seite 17 ff

Demnach steigt der Energiesteuersatz mit dem Ausmaß der verbrauchten Energie, was eine geringere Steuerbelastung von Haushalten mit geringem Einkommen als jene mit hohem Einkommen zur Folge hätte. Einen ähnlichen Effekt hätte die Steuerbefreiung eines bestimmten Grundbedarfs an Energie, wie es in den Niederlanden praktiziert wird.

Allerdings beziehen sich diese Maßnahmen lediglich auf Wohnenergie und umfassen somit nicht den genderspezifischen Unterschied in der Mobilität. Diesbezüglich bestünde die Möglichkeit, Güter und Dienstleistungen, die vorwiegend von BezieherInnen hoher Einkommen konsumiert werden, zB Kerosin oder Flugtickets, höher zu besteuern. Betrachtet man obige Analyse, so wäre auch die Erhöhung der Mineralölsteuer ein Instrument, welches in diese Kategorie einzuordnen wäre. Festzuhalten gilt es hierbei jedoch, dass die durch die Erhöhung der Mineralölsteuer gestiegenen Kosten nicht von allen Personen mittels Verhaltensanpassungen vermieden werden können. Vor allem in ländlichen Umgebungen besteht oftmals eine mangelnde Anbindung an das öffentliche Verkehrsnetz, weshalb der Besitz eines privaten PKW hier oftmals nicht als optional angesehen werden kann. Dennoch ist davon auszugehen, dass Frauen und BezieherInnen geringer Einkommen in der Regel weniger häufig einen PKW besitzen, diesen bei Vorhandensein weniger häufig nutzen und in der Regel kleinere Fahrzeuge mit geringerem Treibstoffverbrauch fahren. Diese Maßnahmen können somit lediglich als Ergänzung zu anderen Entlastungsinstrumenten erachtet werden, da diese isoliert betrachtet nicht die absolute Nichtbelastung von Personen mit geringem Einkommen gewährleisten, sondern vielmehr fiskalische Einnahmen generieren, welche im Rahmen der Umverteilung letztlich den betroffenen Personen zugutekommen können.

Eine Umverteilung der Ökosteuereinnahmen kann unter anderem in Form von Öko-Boni, ähnlich dem Schweizer Modell, stattfinden. Diese sind direkte Pro-Kopf-Transfers, die unabhängig vom Einkommen und dem Energieverbrauch ausbezahlt werden. Der Vorteil dieser Maßnahme ist die einfache administrative Handhabung. Zudem würde ein solcher Ökobonus in der richtigen Höhe die absolute Nichtbelastung BezieherInnen mit niedrigen Einkommen, die, wie bereits erwähnt, tendenziell einen niedrigeren Energieverbrauch aufweisen, sicherstellen. Dem Grunde nach wäre somit ebenfalls der Effekt des steuerfreien Grundverbrauchs erzielt. Im Gegensatz dazu bestünde die Möglichkeit, fiskalische Einnahmen aus energiebezogenen Steuern über andere abgabenrechtliche Bereiche umzuverteilen, wie beispielsweise durch die Senkung von Einkommensteuern oder, wie in Deutschland praktiziert, die Reduktion von Sozialversicherungsbeiträgen bei gleichzeitiger Kompensation der Einnahmefälle durch die eingehobenen Ökosteuern.

Diese Maßnahme, zumindest die Senkung der Einkommensteuer, ist jedoch aus Sicht der Verteilungsgerechtigkeit, insbesondere auch jene zwischen den Geschlechtern, als nicht geeignet anzusehen. Wie oben erläutert, verdienen Frauen im Durchschnitt lediglich 80% des Einkommens von Männern. Zudem haben laut Lohnsteuerstatistik 2009 ca 2,5 Millionen Lohnsteuerpflichtige ein Einkommen unter der Steuergrenze. All diese Personen sind in relativer Betrachtung stark von der Erhöhung von energie- und umweltbezogenen Steuern betroffen, würden jedoch von der Absenkung der Einkommensteuer nicht profitieren, da ohnehin keine geleistet wird. Außerdem kann Verteilungsgerechtigkeit im Zusammenhang mit der Erhöhung einer regressiven Steuer keinesfalls durch die Absenkung einer progressiven Abgabe erzielt werden. Die Konsequenz wäre vielmehr eine Verstärkung der verteilungspolitischen Schieflage. Erstgenanntes Problem könnte durch die Reduktion von Sozialversicherungsbeiträgen teilweise vermieden werden, denn diese sind auch von Beziehern geringer Einkommen zu tragen. Allerdings ist hierbei zu beachten, dass weiterhin ein nicht geringer Teil von Personen keine oder nur eine sehr geringe Entlastung erfahren würde, wie beispielsweise BezieherInnen der Bedarfsorientierten Mindestsicherung oder von Arbeitslosengeld. Andere Personen, wie MindestpensionistInnen, bezahlen zwar Sozialversicherungsbeiträge, jedoch in einem derart geringen Ausmaß, dass eine Absenkung des Beitragssatzes keine geeignete Kompensation für die Mehrbelastung durch gestiegene energiebezogene Abgaben darstellen kann.

13.4. Fazit

Insgesamt weisen BezieherInnen geringer Einkommen und auch Frauen im Schnitt ein weniger energieintensives Konsumverhalten auf. Obwohl für diese Personen die absolute Steuerbelastung durch Ökosteuern geringer ausfiele, wären sie – in Relation zu ihrem Einkommen – besonders stark betroffen, da hier vor allem die Energie im häuslichen Bereich einen hohen Anteil an den Konsumausgaben einnimmt und Anpassungsmöglichkeiten aufgrund ihrer Budgetbeschränkung oder äußeren Rahmenbedingungen nicht oder nur eingeschränkt möglich sind. Andererseits ist durch die Wahl und Ausgestaltung von geeigneten Kompensationsmaßnahmen durchaus auch eine Nichtbelastung dieser Personengruppen möglich. Bei der Entscheidung für eine Maßnahme oder einen Maßnahmenmix ist allerdings nicht ausschließlich auf deren bzw dessen distributive Wirkung Acht zu geben, sondern auch darauf, inwiefern ökologisch relevante Verhaltensmuster der Individuen beeinflusst werden. Demnach spräche aus distributiver Sicht Vieles für einen steuerfreien Energiegrundverbrauch bzw einen Pro-Kopf-Transfer – wie den Öko-Bonus, der außerdem den Vorteil einer einfachen Administration hätte.

Literaturverzeichnis

- Appel Anja (2010): Die Genderbilanz des Klimadiskurses. Von der Schiefelage einer Debatte. In: Kurswechsel, 2/2010, Seiten 52–62.
- Bliem Markus, Friedl Beate, Balabanov Todor; Zielinska Irina (2011): Energierevolution Österreich 2050. Der Weg zu einer sauberen Energie-Zukunft für Österreich. Institut für Höhere Studien. Wien.
- European Environment Agency (2011): Environmental tax reform in Europe: implications for income distribution. European Environment Agency (16/2011). Online verfügbar unter <http://www.eea.europa.eu/publications/environmental-tax-reform-in-europe>, zuletzt geprüft am 15.03.2012.
- Fischer Florian, Milz Josef (2011): Auswertung von Daten der Arbeitnehmerveranlagung 2008. In: Statistische Nachrichten 2011 (2), Seiten 139–152.
- Kletzan Daniela, Köppl Angela, Kratena Kurt (2008): Ziele und Optionen der Steuerreform: Optionen für eine Ökologisierung des österreichischen Steuersystems. WIFO
- Liedtke Christa, Welfens Maria, Stengel Oliver (2007): Ressourcenschonung durch lebensstilorientierte Bildung. In: Jahrbuch Ökologie 2008. München: Verlag C.H. Beck, Seiten 142–153.
- Räty Riitta, Carlsson-Kanyama Annika (2010): Energy Consumption by gender in some European countries. In: Energy Policy 2010 (38), Seiten 646–649.
- Statistik Austria (2004): Volkszählung 2001 – Berufspendler. Statistik Austria.
- Statistik Austria (2010): Statistik der Lohnsteuer 2009. Statistik Austria.
- Statistik Austria (2012): Verbrauchsausgaben 2009/10. Sozialstatistische Ergebnisse der Konsumerhebung. Statistik Austria.
- Weller Ines (2007): Ist der Klimawandel geschlechtsneutral? Forschungszentrum Nachhaltigkeit & Zentrum Gender Studies. Online verfügbar unter <http://www.artec.uni-bremen.de/files/sonstiges/klima-gender-weller07.pdf>, zuletzt geprüft am 20.02.2012.

**WEM GEHT'S WIE GUT
IN DER WIRTSCHAFT?**

14. BETRIEBLICHE VERTEILUNGSPOLITIK: UND DER LÖWENANTEIL GEHT AN...

Markus Oberrauber, Christina Wieser

Der Löwe, der Esel und der Fuchs schlossen einen Bund und gingen zusammen auf die Jagd. Als sie große Beute gemacht hatten, befahl der Löwe dem Esel, er solle diese teilen. Der Esel machte drei gleiche Teile und sagte dem Löwen, er möge sich seinen Teil selbst wählen. Der Löwe geriet darüber in Zorn und zerriss den Esel. Sodann verlangte er vom Fuchs, nun solle er teilen. Da schob der Fuchs fast die ganze Beute auf einen Haufen zusammen und ließ für sich selbst nur ein paar Stücke übrig. Der Löwe lächelte zufrieden und fragte den Fuchs: „Nun sage, was hat dich gelehrt, so richtig zu teilen?“ Der Fuchs antwortete: „Das Schicksal des Esels!“

(Fabel von Aesop)

Gejagt wird derzeit auf den globalen Finanz- und Kapitalmärkten, erlegt wird die fette Beute in den internationalen Konzernzentralen, doch geteilt wird nach wie vor nach dem simplen Gesetz der Tierwelt: Welchen Prinzipien und Machtstrukturen folgt betriebliche Verteilungspolitik? Wer bekommt warum den Löwenanteil? Womit darf der Staat rechnen, wenn er schon die eine oder andere Großbank rettet und Infrastruktur für die Unternehmen zur Verfügung stellt? Die Fragen nach einer gerechten Verteilung brennen in einem von Sparmaßnahmen und Unsicherheit geprägten Umfeld mehr denn je. Gewerkschaften und Arbeiterkammer müssen gerade jetzt mit vollem Einsatz darauf achten, dass jene den gerechten Anteil erhalten, die maßgeblich zur Vermögensbildung der Unternehmen beigetragen haben: die ArbeitnehmerInnen.

14.1. BetriebsREALITÄTEN

Denn während die EigentümerInnen schon wieder hohe Gewinne feiern, wächst der Druck auf die Belegschaft immer mehr: Die Betriebswelten ändern sich rapide, Umstrukturierungen und Einsparungsmaßnahmen stehen auf der Tagesordnung. Außerdem führt die Zunahme von Leiharbeitsverhältnissen und anderen prekären Beschäftigungsformen zu einer Polarisierung der Belegschaft. Dahinter steckt Strategie – und zwar jene internationaler Konzernunternehmen. Ihre Organisationsformen sind vielfältig, sie agieren erstaunlich flexibel und sind vor allem dann perfekt beraten, wenn es um den letzten Schrei der Managementtheorie geht: Im Zentrum der Wirtschaft wird Rationalität durch Mode ersetzt. Heute gilt: Big is beautiful, morgen das Gegenteil: Firmenzusammenschlüsse sind des Teufels, small is beautiful.⁹⁷

Derzeit ist wieder angesagt, alle Macht in der Zentrale zu bündeln: In den letzten drei Jahren haben 90% der deutschen Konzerne ihre Entscheidungsstrukturen zentralisiert.⁹⁸ In der Konzernzentrale laufen alle Fäden zusammen, sie erhöht quartalsweise Ziel- und Renditevorgaben und hält sich üblicherweise eine eigene Bank (Cash-Pooling). Dort wird die überschüssige Liquidität der einzelnen Gesellschaften gebündelt, veranlagt und gezielt gesteuert. Denn schon eine kleine Änderung beim Zinssatz hat spürbare Auswirkungen auf den Gewinn und damit auf die Steuerleistung des Unter-

97) Beck Ulrich (2010). Freiheit oder Kapitalismus – Gesellschaft neu denken. Im Gespräch mit Johannes Wilms, Frankfurt am Main, Seite 236

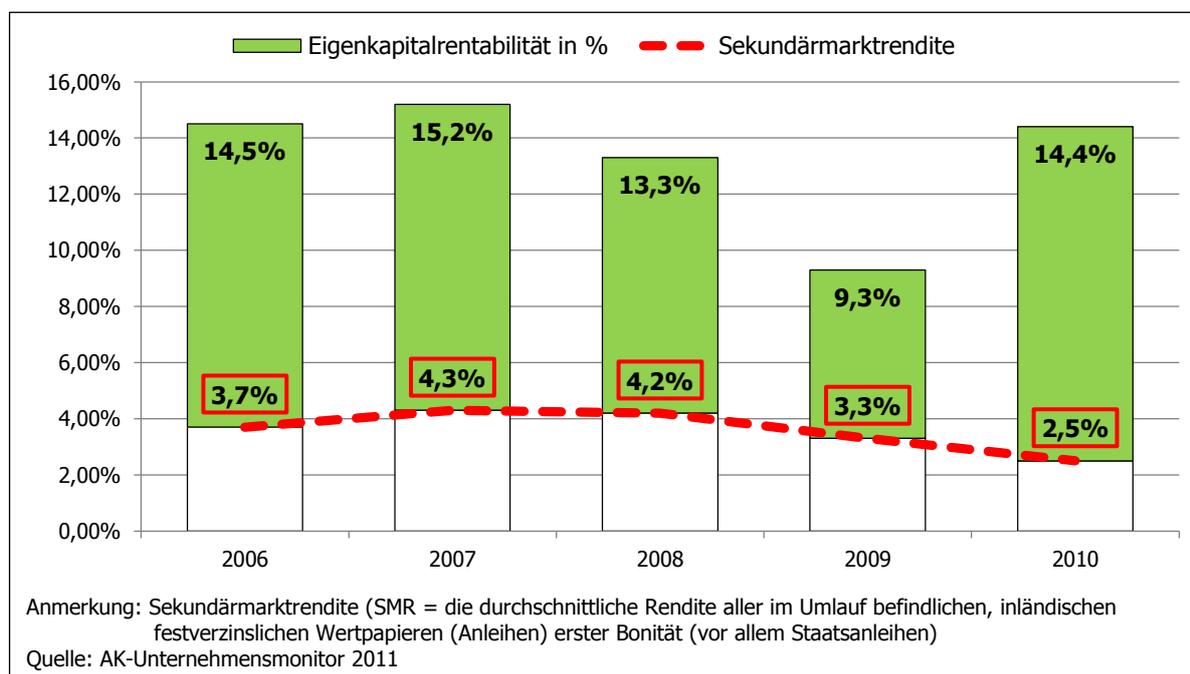
98) Balkenhol Christoph (2010): Zurück zur Zentrale, in: Mitbestimmung – Das Magazin der Hans-Böckler-Stiftung (10/2010), Düsseldorf, Seite 45

nehmens. Ein durchaus effizientes Steuerungsinstrument, denn die Höhe des Zinssatzes ist extern nicht überprüfbar. Der größte Trumpf bei der Jagd nach dem nächsten Rekordgewinn ist aber die Kreativität bei der Rechnungslegung: Gekonnt wird mit Gewinnen und Verlusten jongliert, um Steuerzahlungen zu minimieren. Eine bedeutende Rolle spielt dabei vor allem die phantasievolle Gestaltung von Verrechnungspreisen: Beispielsweise sind heimische Unternehmen – eingebettet in einen internationalen Konzernverbund – häufig damit konfrontiert, dass sowohl Beschaffungskosten als auch Absatzpreise von der Konzernspitze vorgegeben werden. Damit bleibt oftmals undefinierbar, wie produktiv das Unternehmen tatsächlich ist, da die Wertschöpfungskette durch fiktiv hohe Kosten verzerrt ist.

14.2. RenditeMAXIMIERUNG

Trotz dieser Bilanzierungsmanöver verzeichnen die österreichischen Unternehmen durchwegs deutliche Produktivitätszuwächse. Davon profitieren allerdings überwiegend AktionärInnen und EigentümerInnen, sie erhalten den Löwenanteil. Die Eigenkapitalrentabilitäten der großen, österreichischen Kapitalgesellschaften erreichen laut jüngsten Daten des AK-Unternehmensmonitors 2011 im Durchschnitt bis zu 14,4%. Daraus ergibt sich eine bisherige Rekorddifferenz von 11,9 Prozentpunkten zur risikolosen Verzinsung (Sekundärmarktrendite). Spitzenrenditen erzielen Österreichs Großindustrielle, die Eigenkapitalrenditen in der Sachgütererzeugung belaufen sich im Schnitt auf glänzende 25,0%.⁹⁹ Das vielzitierte Risiko des Unternehmertums wird damit mehr als großzügig abgegolten.

Abbildung 19: **Eigenkapitalrentabilität 2006 bis 2010**



Wie zahlreiche Studien belegen, entwickelt sich nicht nur die Rentabilität auf das eingesetzte Kapital hervorragend, sondern klettern auch die tatsächlichen Dividendenzahlungen in Rekordhöhen: Denn die guten Gewinne des Jahres 2010 sind einmal mehr der Garant für hohe Ausschüttungen, gemessen an der Lohn- und Gehaltssumme liegt der Dividendenanteil bereits bei 44,0% und damit auf

99) AK-Unternehmensmonitor (2011): Österreichische Unternehmen unter der Lupe (2006-2010), Seite 7

dem Niveau der Hochkonjunkturjahre. Während sich die Beschäftigten maßgeblich an der Krisenbewältigung (ua Kurzarbeit) beteiligt haben, können sie im Gegenzug nicht im selben Ausmaß am Aufschwung partizipieren.

Was bei der kurzfristigen Jagd nach satten Profiten und hohen Dividenden offenbar auf der Strecke bleibt ist die Investitionstätigkeit. Die österreichischen Investitionswachstumsraten haben sich bereits im Zeitraum 2001 bis 2008 gegenüber den 1990er Jahren halbiert. Im internationalen Vergleich liegt Österreich damit hinter Italien im untersten Drittel der OECD-Länder.¹⁰⁰ Seit Ausbruch der Krise entwickeln sich die Investitionen sogar rückläufig. In den letzten fünf Jahren wurden im Schnitt mindestens 90%, maximal bis zu 123% des Sachinvestitionsvolumens an AnteilseignerInnen und AktionärInnen abgeführt. Als besonders großzügig sind die Ausschüttungen in der Sachgütererzeugung zu beurteilen: Der Umfang der auf Basis der Gewinne 2010 beschlossenen Dividenden ist mehr als doppelt so hoch ausgefallen als das Investitionsvolumen in Sachanlagen (zB Immobilien oder Maschinen).

Statt langfristig ins Unternehmensvermögen zu investieren und damit konkurrenzfähig zu bleiben, werden die erzielten Gewinne lieber als Dividende verpackt. Hier gilt es möglichst rasch mit zukunftsweisender Unternehmenspolitik gegenzusteuern: Dafür ist eine zurückhaltende Dividendenpolitik wichtige Voraussetzung. Denn das Einbehalten von Gewinnen bietet den notwendigen Spielraum für Investitionen, die wiederum Arbeitsplätze schaffen und nachhaltig den Unternehmenswert steigern. Unter diesen wünschenswerten Rahmenbedingungen dürfen ArbeitnehmerInnen mit besseren Jobperspektiven und mehr Arbeitsplatzsicherheit rechnen. Nachhaltiges Wirtschaften in gesellschaftlichem Gesamtkontext ist ganz im Sinne des Gesetzgebers, der gemäß §70 Aktiengesetz vorsieht, dass der Vorstand unter eigener Verantwortung die Geschäfte so zu leiten hat, wie es das Wohl des Unternehmens unter Berücksichtigung der Interessen der AktionärInnen, der ArbeitnehmerInnen sowie des öffentlichen Interesse erfordert.

14.3. ManagerGEHÄLTER

Nach dem herrschenden Shareholder Value-Prinzip steuert der Vorstand das Unternehmen allerdings ausschließlich aus Eigentümersicht, die Interessen der Stakeholder werden dabei vernachlässigt: Vorstände starren wie die Kaninchen auf die Schlange der Aktienkurse und setzen alles daran, die definierten Erfolgskriterien zu erreichen. Der Wirtschaftsethiker Ulrich Thielemann spricht in diesem Zusammenhang zu Recht von einer neuen ökonomische Radikalität des Managements¹⁰¹.

Die Arbeiterkammer hat dieser Unternehmenspolitik schon lange eine Absage erteilt und die drastische Entkoppelung der Vorstandsvergütung von der herkömmlichen Lohn- und Gehaltsstruktur in jährlichen Analysen aufgezeigt: Ein Top-Manager eines „ATX-Unternehmens“ verdient im Jahr 2011 mit 1,3 Mio € im Schnitt das 48-Fache eines Beschäftigten, im Jahr 2000 war es noch das 20-Fache. Der „Global Wealth Report“ rechnet für Österreich zudem vor, dass in Relation zur Bevölkerung auf 100.000 Haushalte acht Superreiche kommen, das ist weltweit Platz fünf. In Österreich finden sich zudem 297 Haushalte mit einem Vermögen von mehr als 100 Mio US-Dollar.¹⁰²

Überzogene Managergehälter tragen dazu bei, dass sich die Ungleichheit der Einkommensverteilung verschärft: Wenn eine kleine Zahl von Leuten im Jahr so viel verdient wie andere in ihrem ganzen Berufsleben, hat das Auswirkungen auf die Natur einer Gesellschaft, analysiert der britische Soziolo-

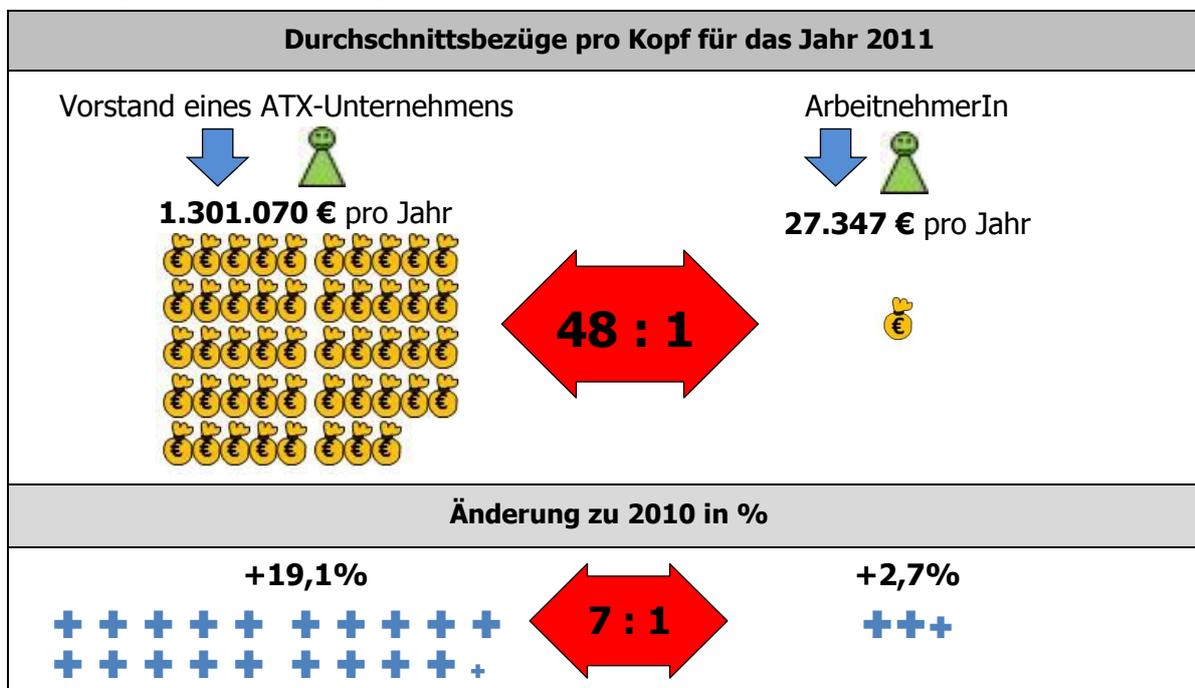
100) Priewe Jan, Rietzler Karin (2010): Deutschlands nachlassende Investitionsdynamik (1991-2010), Ansatzpunkte für ein neues Wachstumsmodell, Seite 7

101) Thielemann Ulrich (2000): System Error: Warum der freie Markt zu Unfreiheit führt, Frankfurt am Main, Seite 84

102) Global Wealth Report, Boston Global Consulting, 2011

ge Antony Atkinson.¹⁰³ Wie Gustav Horn¹⁰⁴ feststellt, hat die Ungleichheit der Einkommen maßgeblich zur Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 beigetragen, mit deren Folgen die Staaten derzeit gerade kämpfen¹⁰⁵. Die fragwürdigen Anreizsysteme der Vorstandsvergütung müssen endlich einer neuen Vergütungsstruktur weichen, dafür sind dringend entsprechende Gesetze notwendig, die Angemessenheit und Transparenz für Vorstandsgehälter verbindlich festmachen.

Abbildung 20: **Ein ATX-Manager bekommt das 48-Fache**



Quelle: AK Wien 2012

14.4. UnternehmensVERANTWORTUNG

In Legitimationsnotstand kommen Unternehmen aber nicht nur dann, wenn es um überzogene Managergehälter geht. Dubiose Finanzskandale und negative Publicity in Sozial- und Umweltfragen haben zahlreiche kapitalmarktorientierte Unternehmen bereits Ende der 1990er Jahre unter Druck gebracht: Die Verantwortungslosigkeit der Konzerne verunsicherten Shareholder und Stakeholder gleichermaßen. Ein Konzept zur Imageaufbesserung musste her: Die Idee von eigens entwickelten freiwilligen Leitlinien für soziale Unternehmensverantwortung (Corporate Social Responsibility) passte perfekt in die Rechtfertigungsstrategie.

Auf europäischer Ebene etablierte sich Corporate Social Responsibility (CSR) mit der Lissabon-Strategie im Jahr 2000: Die Europäische Kommission eröffnete den Diskurs dazu in einem Grünbuch, das CSR wie folgt definiert: Die CSR ist ein Konzept, das den Unternehmen als Grundlage dient, auf freiwilliger Basis soziale Belange und Umweltbelange in ihre Unternehmenstätigkeit und in die Wechselbeziehungen mit den Stakeholdern zu integrieren.¹⁰⁶

103) Die Welt (2007): Das britische Beispiel nützt Deutschland – der streitbare Soziologe Anthony Atkinson über Mindestgehälter, Managergehälter und Steuern, 04.12.2007

104) Horn Gustav A. (2011): Des Reichtums fette Beute: Wie Ungleichheit unser Land ruiniert, Frankfurt am Main

105) Siehe auch den Beitrag „Wie ungleiche Verteilung zur Finanz- und Wirtschaftskrise führte“ in diesem Band, Seite 17.

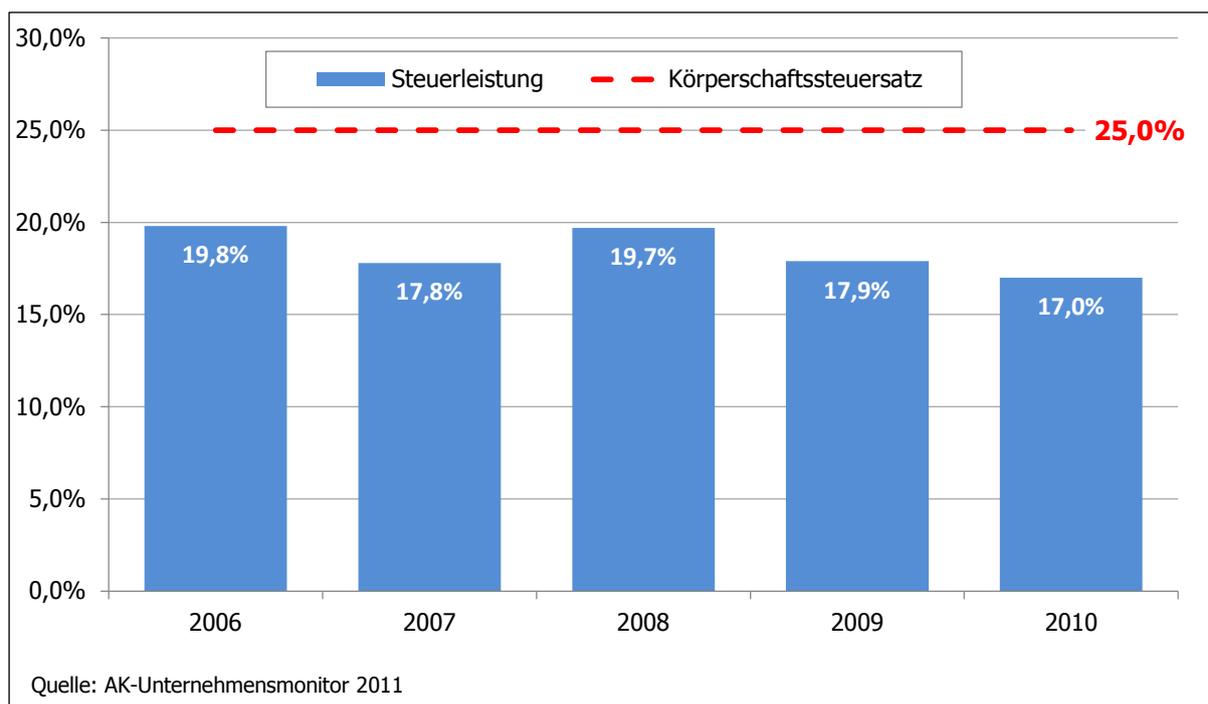
106) Grünbuch (2001): Europäische Rahmenbedingungen für die soziale Verantwortung der Unternehmen KOM(2001) 366 endgültig, Brüssel, Seite 7

Die Betonung von Freiwilligkeit führt dazu, dass Unternehmen ausschließlich darüber berichten, was sich gut verkaufen lässt: Willkürlich ausgewählte und schön bebilderte Prestigeprojekte schmücken die sogenannten Nachhaltigkeitsberichte. Der ehemalige Vorstandsdirektor der OMV, Wolfgang Ruttenstorfer bringt es auf den Punkt: Das ist keine Philanthropie. Sondern die Lizenz, unser Geschäft betreiben zu können.¹⁰⁷ Das Prinzip Freiwilligkeit ist damit gescheitert, und das Konzept der reinen Selbstverpflichtung der Unternehmen bleibt Illusion. Gewerkschaften und Arbeiterkammer müssen dem europäischen Trend zur Etablierung von freiwilligen Leitlinien und Kodizes entgegenwirken und stattdessen auf eine Weiterentwicklung des Gesellschaftsrechts mit klaren Normen und Sanktionen pochen.

14.5. SteuerLEISTUNG

Echte gesellschaftliche Verantwortung übernehmen Unternehmen aber erst dann, wenn sie substantiell zum Steueraufkommen beitragen: Davon ist die heimische Wirtschaft weit entfernt, gilt Österreich doch dank Gruppenbesteuerung und anderen steuerschonenden Konstruktionen international als Steuerparadies: Alleine durch die Einführung des sogenannten Aphrodisiakums¹⁰⁸ „Gruppenbesteuerung“ im Jahr 2005 entgehen dem Staat bis heute jährlich rund 500 Mio € an Einnahmen.¹⁰⁹ Zudem wächst die Kluft zwischen dem theoretisch gesetzlichen Körperschaftsteuersatz von 25% und den tatsächlich geleisteten Steuern weiter.

Abbildung 21: **Steuerleistung der Unternehmen 2006 bis 2010**



Dem Ergebnis des AK Unternehmensmonitors 2011 zufolge liegt der effektive Satz der Unternehmensbesteuerung bei gerade einmal 17,0%, dies ist selbst im internationalen Vergleich mäßig. Vom

107) Die Presse (2010): OMV-Chef: „Es geht nicht nur um Gewinne“ (17.04.2010)

108) Weiss Hans, Schmiederer Ernst (2004): Asoziale Marktwirtschaft – Insider aus Politik und Wirtschaft enthüllen, wie die Konzerne den Staat ausplündern, Köln, Seite 271

109) Bundesministerium für Finanzen (2010): GP – Anfragebeantwortung vom 21.05.2010 (4905/AB XXIV), Wien, Seite 2

vielgescholtenen „Hochsteuerland für Unternehmen“ ist Österreich damit weit entfernt, das werden wohl auch die bisher gesetzten Maßnahmen, wie die Einschränkungen der Gruppenbesteuerung nicht ändern. Selbst wenn es gelingt, durch weitere Gesetze die effektive Steuerquote an den Körperschaftsteuersatz anzunähern, finden Unternehmen wohl auch in Zukunft Möglichkeiten, ihre Steuerleistung auf ein Minimum zu senken. Denn Bilanzpolitik ist legal oder wie es Kurt Tucholsky formuliert hat: „Diejenigen Ausreden, in denen gesagt wird, warum die AG keine Steuern bezahlen kann, werden in einer sogenannten Bilanz zusammengestellt.“

14.6. VerteilungsGERECHTIGKEIT = VERBINDLICHKEIT

Das Leitmotiv der Arbeiterkammer „Gerechtigkeit muss sein“ stellt klar, dass die Interessensvertretung der ArbeiterInnen und Angestellten untrennbar mit dem Einsatz für Verteilungsgerechtigkeit verbunden ist. Auf der Mikroebene der Unternehmenslandschaft gibt es drei Antworten darauf, wie gerechte Verteilung aus Perspektive der ArbeitnehmerInnenvertretung erreicht werden kann: Verbindlichkeit, Verantwortung und Vehemenz.

Auf europäischer Ebene wird überlegt, künftig noch stärker als bisher auf die reine Selbstverpflichtung der Unternehmen zu setzen, statt eine dringend notwendige Neuausrichtung des Gesellschaftsrechts vorzunehmen. Doch die Praxis zeigt, dass freiwillige Regelungen absolut wirkungslos bleiben. Es braucht unbedingt **Verbindlichkeit** und stringente Sanktionen, um den intransparenten Bilanzierungsmanövern und steuerschonenden Konstruktionen internationaler Konzerne Einhalt zu gebieten. Unternehmen müssen in Zukunft verstärkt in die **Verantwortung** genommen werden und ihren gerechten Beitrag in Form von zurückhaltender Ausschüttungspolitik, fairen Steuern und langfristigen Investitionen leisten. Ein zentrales Instrument für verantwortungsvolle, nachhaltige Unternehmenspolitik ist die **Mitbestimmung**: Für die ArbeitnehmerInnenvertretung ist künftig noch mehr Vehemenz und internationale Kooperationsbereitschaft notwendig, um den gerechten Anteil an der Wertschöpfung für die MitarbeiterInnen zu gewährleisten.

Literaturverzeichnis

- AK-Unternehmensmonitor (2011). Österreichische Unternehmen unter der Lupe (2006-2010), Wien
- Balkenhol Christof (2010). Zurück zur Zentrale, in: Mitbestimmung – Das Magazin der Hans-Böckler-Stiftung (10/2010), Düsseldorf
- Beck Ulrich (2010). Freiheit oder Kapitalismus – Gesellschaft neu denken. Im Gespräch mit Johannes Wilms, Frankfurt am Main
- Bundesministerium für Finanzen (2010). GP – Anfragebeantwortung vom 21.05.2010 (4905/AB XXIV), Wien
- Die Presse (2010). OMV-Chef: „Es geht nicht nur um Gewinne“, 17.04.2010
- Die Welt (2007). Das britische Beispiel nützt Deutschland – der streitbare Soziologe Anthony Atkinson über Mindestlöhne, Managergehälter und Steuern, 04.12.2007
- Global Wealth Report (2011). Boston Consulting Group
- Grünbuch (2001). Europäische Rahmenbedingungen für die soziale Verantwortung der Unternehmen KOM(2001) 366 endgültig, Brüssel
- Horn Gustav A. (2011). Des Reichtums fette Beute: Wie die Ungleichheit unser Land ruiniert, Frankfurt am Main
- Priewe Jan, Rietzler Katja (2010). Deutschlands nachlassende Investitionsdynamik (1991-2010) Ansatzpunkte für ein neues Wachstumsmodell, Bonn
- Thielemann Ulrich (2000). System Error: Warum der freie Markt zu Unfreiheit führt, Frankfurt am Main
- Weiss, Hans, Schmiederer Ernst (2004). Asoziale Marktwirtschaft – Insider aus Politik und Wirtschaft enthüllen, wie die Konzerne den Staat ausplündern, Köln

15. VERTEILUNGSUNGERECHTIGKEIT IN DER LANDWIRTSCHAFT

Maria Burgstaller

15.1. Bauernparadies mit Schieflage

Als „Bauernparadies“ bezeichnete der deutsche Bauernpräsident Sonnleitner, der auch den Vorsitz der Bauernvertreter in der Europäischen Union innehat, die österreichische Agrargesetzgebung. Sonnleitner kennt die Verhältnisse in den EU-Ländern bestens. Er selbst betreibt in Bayern, nahe an der Innvierthaler Grenze, einen Hof mit 100ha und ist davon überzeugt, dass er – anders als in Deutschland – in Österreich kaum Steuern dafür zahlen müsste.

Diese Steuerprivilegien sind einzigartig in der EU. Sie sind auch nicht mit herkömmlichen Begründungen für Steuerbegünstigungen zu vergleichen, weil weder eine Betriebsansiedlung damit gefördert werden kann – Sonnleitner kann seine 100ha nicht nach Österreich transferieren, damit er hier steuerfrei wäre –, noch besteht die Gefahr der Absiedlung von Ackerflächen, so lange das österreichische Territorialgebiet nicht verändert wird.

Verfolgt man die österreichischen Medien und vor allem die Öffentlichkeitsarbeit der Agrarvertretung in Österreich, entsteht ein ganz anderer Eindruck. Da wird weniger von Privilegien geschrieben, sondern von niedrigen Einkommen und kleinen Bauern.

Die geringe Besteuerung durch die Pauschalierung wird als Verwaltungsvereinfachung verteidigt und Agrarsubventionen in Leistungsabgeltungen für die Gesellschaft umgewandelt. Es scheint daher dringend notwendig, die Systeme zu erklären und zu vergleichen, um auf einen grünen Zweig zu kommen: Wie (un)gerecht ist das landwirtschaftliche Steuersystem in Österreich? Wie sind die Einkommen in der Landwirtschaft verteilt? Und wie schaut es mit der Verteilungsgerechtigkeit des agrarischen Fördersystems aus?

15.2. Die landwirtschaftliche Pauschalierung

Aufgrund der Pauschalierung zahlen die meisten Agrarbetriebe keine Einkommensteuer. Eine Gewinnermittlung ist für vollpauschalierte Betriebe unter einem Einheitswert (EHW) von 100.000 €¹¹⁰ steuerrechtlich nicht erforderlich, dh die tatsächlichen Einnahmen bzw Einkommen aus der Landwirtschaft sind der Finanzbehörde nicht bekannt. Denn als Grundlage für die Besteuerung bzw Nichtbesteuerung des Agrarsektors gilt der im Jahre 1988 zugeteilte EHW. Davon sind bestimmte Abzüge möglich, die in der Regel zu einer sehr niedrigen Bemessungsgrundlage führen.

Wird diese errechnete Bemessungsgrundlage auf eine oder mehrere Personen zB auf das Betriebsführerpaar aufgeteilt, entsteht meist keine Steuerschuld.

110) Zur Definition des Einheitswertes: Grüner Bericht 2010, Seite 296: „Der Einheitswert eines landwirtschaftlichen Betriebs ist ein standardisierter Ertragswert in Geldeinheiten (Euro), der die natürlichen Ertragsbedingungen (...) und die wirtschaftlichen Ertragsbedingungen (...) widerspiegelt“.

Nach einer Statistik der Pensionsversicherungsanstalt der SVB liegen lediglich 1.069 Betriebe über der EHW-Grenze der Vollpauschalierung, wodurch sie Aufzeichnungen führen müssen. Der „Rest“, die absolute Mehrheit von 101.962 landwirtschaftlichen Betrieben (99 Prozent!) ist nach der EHW-Klassifizierung¹¹¹ durch die Vollpauschalierung begünstigt. Daneben gibt es zahlreiche Möglichkeiten Vorteile auszunutzen wie zB durch eine zeitliche Optierung auf fünf Jahre in die Regelbesteuerung um die Umsatzsteuer für Investitionen zurückzuholen.

Die Argumente, dass die Pauschalierung in der Landwirtschaft erstens vorwiegend Kleinbetriebe unterstützen würde und zweitens die dadurch bedingte niedrige Besteuerung durch einen verringerten Verwaltungsaufwand zu rechtfertigen sei, sind falsch: Steuerrechtsprofessor Kofler und Steuerrechtsexperte Schellmann haben in einer Studie¹¹² zur landwirtschaftlichen Pauschalierung festgestellt, dass dieses System verfassungswidrig ist. Es verletzt den Gleichheitsgrundsatz mit anderen Gruppen der steuerpflichtigen Bevölkerung.

Mit anderen Worten: Die Verteilungsgerechtigkeit der Steuerlast im Vergleich mit anderen Bevölkerungsgruppen ist nicht gegeben. Und auch innerhalb der landwirtschaftlichen Betriebe wäre zu prüfen, ob die Pauschalierung tatsächlich Kleinbetriebe bevorzugt oder nicht vielmehr wettbewerbsverzerrende Wirkung hat, dadurch, dass hauptsächlich Großbetriebe von dieser Maßnahme profitieren.

Auch innerhalb der EU ist dieses System einzigartig. Sofern andere EU-Mitgliedstaaten eine Pauschalierung anbieten, ist diese lediglich für Kleinbetriebe möglich.

In vielen Nachbarländern, wie in der Schweiz, gibt es keine Pauschalierung für die Landwirtschaft, in Deutschland ist sie auf Kleinbetriebe mit bis zu 20ha beschränkt. In Österreich sind hingegen Betriebe mit 114ha noch pauschaliert.

Am meisten von der Pauschalierung profitieren Betriebe, deren Einkommen deutlich über ihrem zugewiesenen EHW liegt. Das sind überdurchschnittlich große landwirtschaftliche Betriebe – und nicht Kleinbetriebe, wie zB in Medienberichten dargestellt.

Die Bruttowertschöpfung aus der Landwirtschaft beträgt rund 4 Mrd €¹¹³. Stellt man dieser Größe das geschätzte Aufkommen aus der Einkommenssteuer¹¹⁴ von 35 bzw 45 Mio € gegenüber, ergibt sich eine Steuerquote von 1%. Der EHW mit der Pauschalierung ist neben der Einkommenssteuer Basis für weitere wichtige Abgaben.

Auch die Beiträge für das Sozialversicherungssystem der Bauern werden für pauschalierte Betriebe nach diesem System berechnet. Ebenso hängen Beihilfenansprüche vom EHW ab, daher erhalten Studierende, deren Eltern Bauern sind, meist ein Höchststipendium¹¹⁵. Die Auflistung der wichtigsten Steuern und Subventionen, die dem Agrarsektor direkt zuordenbar sind, zeigt folgende Bilanz:

111) Grüner Bericht 2011 Tabelle 5.5.15, Seite 282

112) „Verfassungsrechtliche Aspekte der land- und forstwirtschaftlichen Vollpauschalierung“, Hg AK-Wien, Mai 2011; im Internet unter: <http://wien.arbeiterkammer.at/online/page.php?P=68&IP=63433&AD=0&REFP=6126>

113) Der Anteil der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft an der Bruttowertschöpfung belief sich im Jahr 2010 auf 1,5% bzw 3,9 Mrd €. Für 2011 zeigen die vorläufigen Zahlen eine Steigerung von 13,4% (Quelle: Statistik Austria)

114) grobe Schätzungen des BMF publiziert in den Grünen Berichten 2010 und 2011

115) Sofern ein Elternteil ein unselbständiges Einkommen als ArbeitnehmerIn erhält, ist dies nicht mehr der Fall, weil dann das tatsächliche Einkommen herangezogen wird und nicht nur der EHW.

Tabelle 10: **Budget: Was bekommen Bauern und was zahlen sie?**

Budget 2010			
Was fließt aus dem Budget in die Landwirtschaft?		Was fließt aus der Landwirtschaft ins Budget?	
Agrarförderungen aus Bundes- Landes- und EU-Mitteln	2.326.580.000	Steuereinnahmen	
Sozialleistungen davon: Pensionsversicherung (mit AZ)	2.029.508.000	Einkommenssteuer**	45.000.000
Pflegegeld	1.705.238.000	Körperschaftssteuer	11.000.000
FLAF	223.600.000	Abgaben von land- u forst- wirtschaftlichen Betrieben	20.400.000
	100.670.000	Beiträge von land- u forst- wirtschaftlichen Betrieben	6.300.000
Steuererleichterungen* davon:	325.000.000	Grundsteuer A	27.000.000
Pauschalierung	200.000.000		
Ermäßigter Steuersatz	5.000.000		
Kfz-Befreiung Zugmaschinen	110.000.000		
tw Befreiung Versicherung	10.000.000		
Summe Ausgaben	4.681.088.000	Summe Einnahmen	109.700.000

Anmerkung: * Förderbericht des BMF 2010,

** In den letzten Jahren wurde die Einkommenssteuer auf 30 bis 35 Mio € geschätzt. Seit das niedrige Steueraufkommen in der Öffentlichkeit diskutiert wird, wurde die Steuerschätzung nach oben revidiert

Quelle: Grüner Bericht 2011, Förderbericht BMF 2010

15.3. Wie kann der Agrarsektor gerecht besteuert werden?

Ganz einfach: Die tatsächlichen Einkommen bzw Gewinne sollen zukünftig als Bemessungsgrundlage für die Besteuerung der landwirtschaftlichen Einkommen herangezogen werden.

Betriebliche Aufzeichnungen sind Voraussetzung für unternehmerische Entscheidungen und werden in der Regel auch für die eigene Orientierung gemacht ohne die Steuerbehörde davon in Kenntnis setzen zu müssen. Die meisten BetriebsleiterInnen sind gut ausgebildet und kennen ihre Zahlen ohnehin. Eine Erleichterung für „echte“ Kleinbauern wäre in diesem System denkbar. Ein Mehr an Steuergerechtigkeit innerhalb des Agrarsektors und mit anderen Bevölkerungsgruppen wäre machbar. Wünschenswert wäre, dass damit auch die Schere zwischen Beitrag zum Budget und Zuwendungen aus dem Budget kleiner würde.

15.4. Extreme Einkommensunterschiede zwischen den Bauern

Da es, wie im vorigen Abschnitt dargestellt, keine ausreichenden Finanzdaten zu den Einkommen in der Landwirtschaft gibt, müssen andere Quellen herangezogen werden. Statistisch werden die Einkommen aus der Landwirtschaft durch die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung (VGR) und durch eine Auswertung von freiwillig buchführenden Betriebe, die im Grünen Bericht¹¹⁶ (GB) publiziert sind, erfasst.

116) <http://www.gruenerbericht.at/cm2/index.php>

Die VGR kann allerdings lediglich die Einkommen des gesamten Sektors und deren Entwicklung abbilden bzw. einen statistischen Durchschnitt errechnen. Danach ist das Agrareinkommen pro Kopf in den letzten zwei Jahren massiv angestiegen (+15,7% im Jahr 2010 und +13% im Jahr 2011).

Durch die Daten des GB ist ein wesentlich differenzierteres Bild der Einkommenssituation in der Landwirtschaft möglich. Neben dem Durchschnittseinkommen aller Betriebe, das durch die Einbeziehung auch von negativen Bilanzergebnissen in die Berechnung deutlich nach unten gedrückt wird, können auch Durchschnittseinkommen bestimmter Gruppen nach Produktionsschwerpunkten oder -gebieten dargestellt werden.

Differenzierte Einkommensbetrachtung – Grüner Bericht

Die Auflistung der einzelnen Betriebstypen zeigt große Einkommensunterschiede im Agrarsektor. Das durchschnittliche Einkommen pro Kopf liegt bei 17.508 €, während in der Gruppe der größeren Marktfruchtbetriebe (Ackerbaubetriebe) das durchschnittliche pro Kopf-Einkommen in mehr als dreifacher Höhe – bei fast 54.000 € – liegt.

Interessant ist das differenzierte Bild. So haben Bauern, die ihr Einkommen fast ausschließlich aus der Landwirtschaft beziehen (Haupterwerbs-Betriebe) ein deutlich höheres Einkommen als Nebenerwerbsbetriebe, die einen größeren Anteil ihres Einkommens aus nichtlandwirtschaftlicher Tätigkeit erzielen.

Tabelle 11: **Einkommensunterschiede bei Bauern nach Betriebstypen**

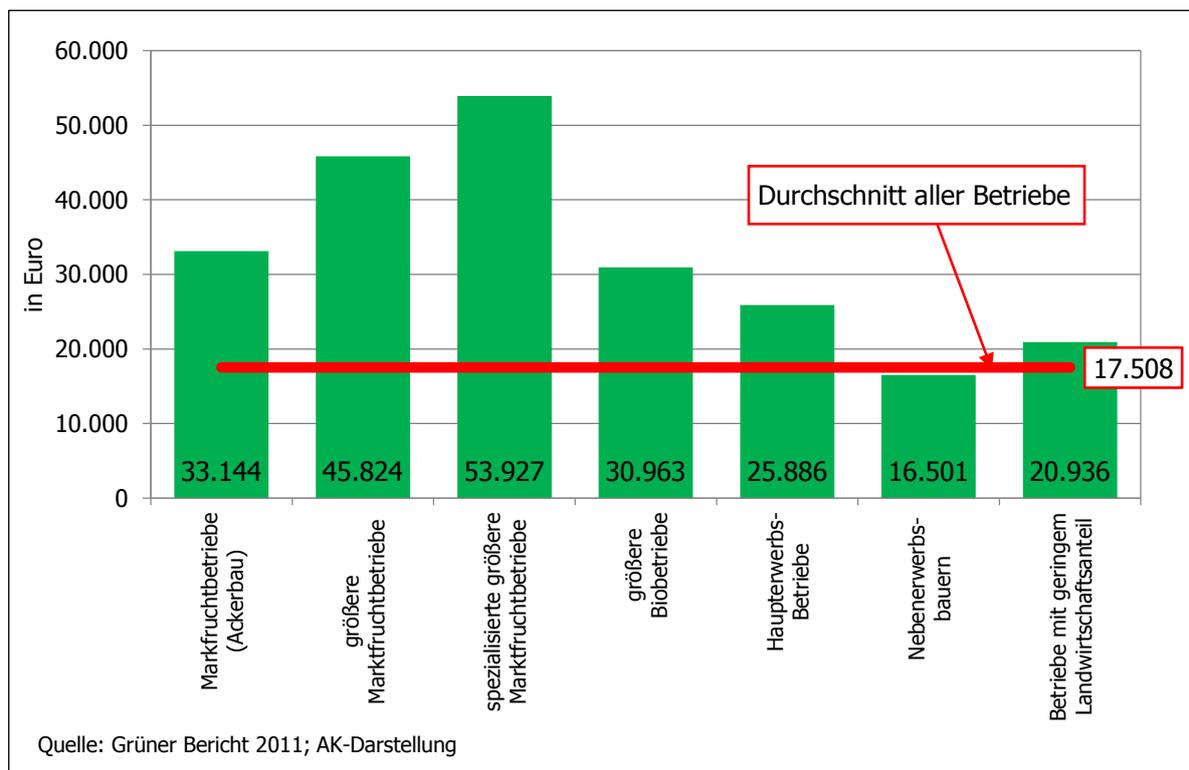
Durchschnittseinkommen pro Kopf (Vollzeitäquivalente) bzw. nAK* für 2010	in €	Abweichungen vom Gesamtdurchschnitt in %
Einkommen aus Land- und Forstwirtschaft im Durchschnitt aller Betriebe	17.508	–
Einkommen aus Land- und Forstwirtschaft für Marktfruchtbetriebe (Ackerbau)	33.144	+89,31
Einkommen aus Land- und Forstwirtschaft für größeren Marktfruchtbetriebe	45.824	+161,73
Einkommen aus Land- und Forstwirtschaft für spezialisierten größeren Marktfruchtbetriebe	53.927	+208,01
Einkommen aus Land- und Forstwirtschaft für größere Biobetriebe	30.963	+76,85
Erwerbseinkommen** der Haupterwerbs-Betriebe	25.886	+47,85
Erwerbseinkommen der Nebenerwerbsbauern	16.501	-5,75
Erwerbseinkommen der Betriebe mit geringem Landwirtschaftsanteil am Einkommen	20.936	+19,58

Anmerkung: * nAK=nicht entlohnte Arbeitskraft = Bauer oder Bäuerin oder nicht entlohnte Familienangehörige

** Erwerbseinkommen umfasst alle Einkommensarten des Bauern/der Bäuerin

Quelle: Grüner Bericht 2011

Abbildung 22: **Einkommensunterschiede bei Bauern nach Betriebstypen – Grafische Darstellung**



Extreme Einkommensunterschiede

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Quartile und Mittelwerte der Einkommen aus der Landwirtschaft. Das unteren Viertel der Bauern lag 2010 bei einem durchschnittlichem Betriebsergebnis das mit -1.529 € berechnet wurde.

Diese kleineren einkommensschwachen Betriebe sind zudem meist jene, die in der Bevölkerung als „unterstützenswert“ gelten, die jedoch aufgrund ihrer Größe nur sehr geringe Unterstützung erhalten. Das obere Viertel der Bauern hatte ein Durchschnittseinkommen von 42.958 €.

Diese Zahlen zeigen, dass zumindest ein Viertel der Bauern ein sehr gutes Einkommen hat, das jedenfalls steuerrelevant sein müsste.

Das obere Viertel bei den Markfruchtbetrieben lag sogar bei einem Durchschnittseinkommen von 76.622 €/Kopf. Das Medianeinkommen lag bei 13.129 €. Für 2011 werden um rund 13% höhere Werte erwartet.

Die Aussage, dass die Bauerneinkommen generell niedrig sind, ist falsch, das zeigen diese offiziellen Berechnungen.

Tabelle 12: **Einkommensverteilung – Viertelgruppierung der Betriebe 2010 (in Euro)**

Betriebsgruppen	Unteres Quartil (25%)	Median (50%)	Oberes Quartil (75%)	Mittelwerte			
				Erstes Viertel	Zweites Viertel	Drittes Viertel	Viertes Viertel
Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft je nAK* nach Betriebsformen							
Betriebe > 50% Forst	5.011	12.511	27.412	1.501	9.259	19.350	42.871
Betriebe 25 – 50% Forst	3.599	11.278	23.353	-3.231	7.879	16.616	39.461
Futterbaubetriebe	5.364	12.241	21.239	-147	9.107	16.629	33.004
Lw. Gemischtbetriebe	5.171	15.576	26.423	-989	10.263	20.976	38.510
Marktfruchtbetriebe	11.914	29.308	52.957	3.352	20.583	39.552	76.622
Dauerkulturbetriebe	-5.132	6.958	15.869	-12.339	1.329	11.020	33.912
Veredelungsbetriebe	6.146	17.984	34.292	441	11.713	25.106	48.535
Alle Betriebe	4.770	13.129	26.164	-1.529	9.207	18.984	42.958

Anmerkung: * nAK=nicht entlohnte Arbeitskraft = Bauer oder Bäuerin oder nicht entlohnte Familienangehörige
 Quelle: Grüner Bericht 2011, Tabelle 4.9.1, Seite 248

Die folgende Grafik veranschaulicht die Einkommensunterschiede für ausgewählte Betriebsgruppen.

Abbildung 23: **Einkommen landwirtschaftlicher Betriebe nach ausgewählten Betriebsformen – Medianeinkommen und Mittelwerte in Viertelgruppierungen**

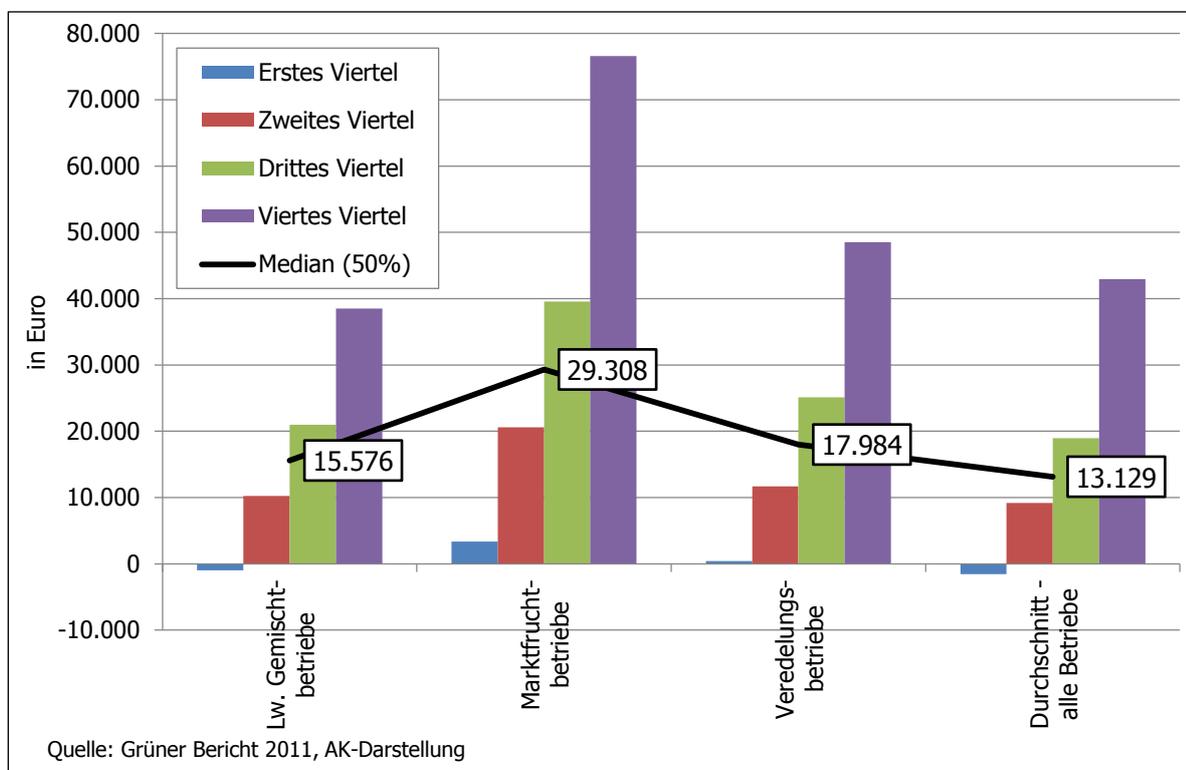
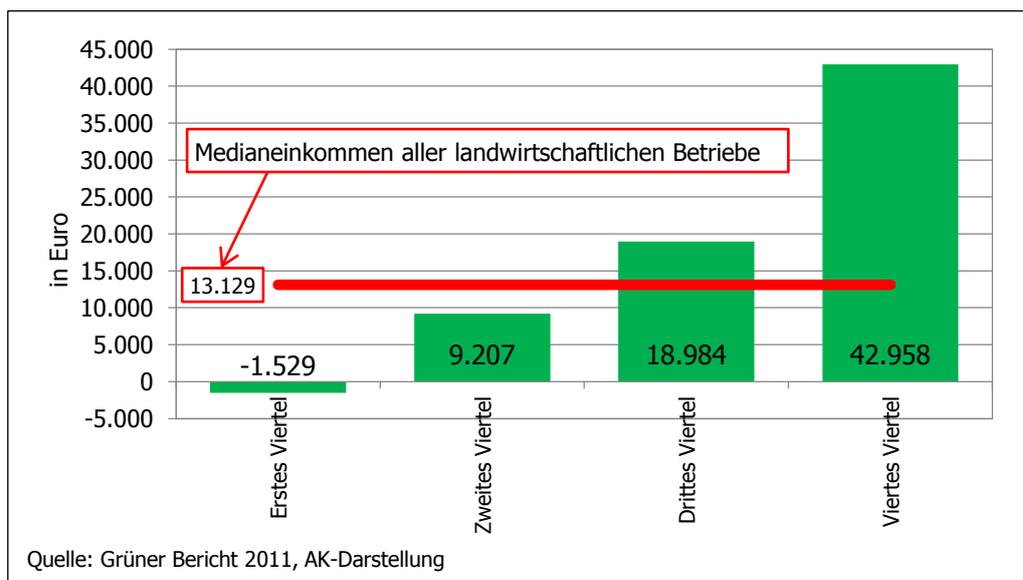


Abbildung 24: **Einkommensverteilung bei landwirtschaftlichen Betrieben 2010**



Ungerechte Verteilung der öffentlichen Gelder

Die Höhe der Agrarförderungen in Österreich liegt im europäischen Spitzenfeld. Im Vergleich mit anderen Mitgliedstaaten erhalten die österreichischen Bauern pro Kopf bzw. pro Fläche höhere Gesamtfördermittel. Das ist nur deshalb möglich, weil ein beträchtlicher Teil an nationalen Mitteln aufgewendet wird, um die berühmte „Abholung“ der EU-Mittel zu ermöglichen.

Die größte gesellschaftliche Akzeptanz bezüglich finanzieller Mittel an den Agrarsektor gibt es für Kleinbauern und Bergbauern. Die Verteilung der öffentlichen Mittel zeigt allerdings ein anderes Bild. Lediglich 5,6% der öffentlichen Mittel fließen an Kleinbauern, die in etwa 35% der Betriebe ausmachen und im Durchschnitt 2.083 € erhalten. 3% der Großbetriebe erhalten dagegen jährlich mehr als 50.000 € an Agrarsubventionen, der größte bäuerliche Subventionsempfänger bekommt 1,7 Mio € an öffentlichen Geldern aus dem Agrarbudget. Die folgende Tabelle zeigt die Empfänger von Agrarsubventionen nach Größenklassen.

Abbildung 25: **Verteilung der Agrarförderungen 2010 an landwirtschaftliche Betriebe**

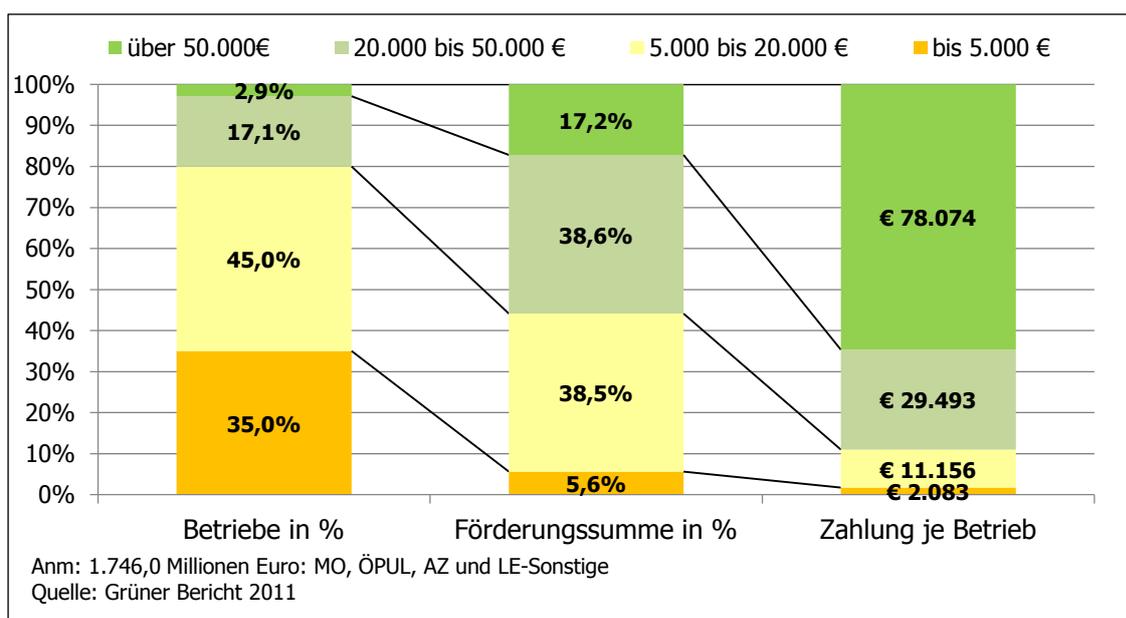


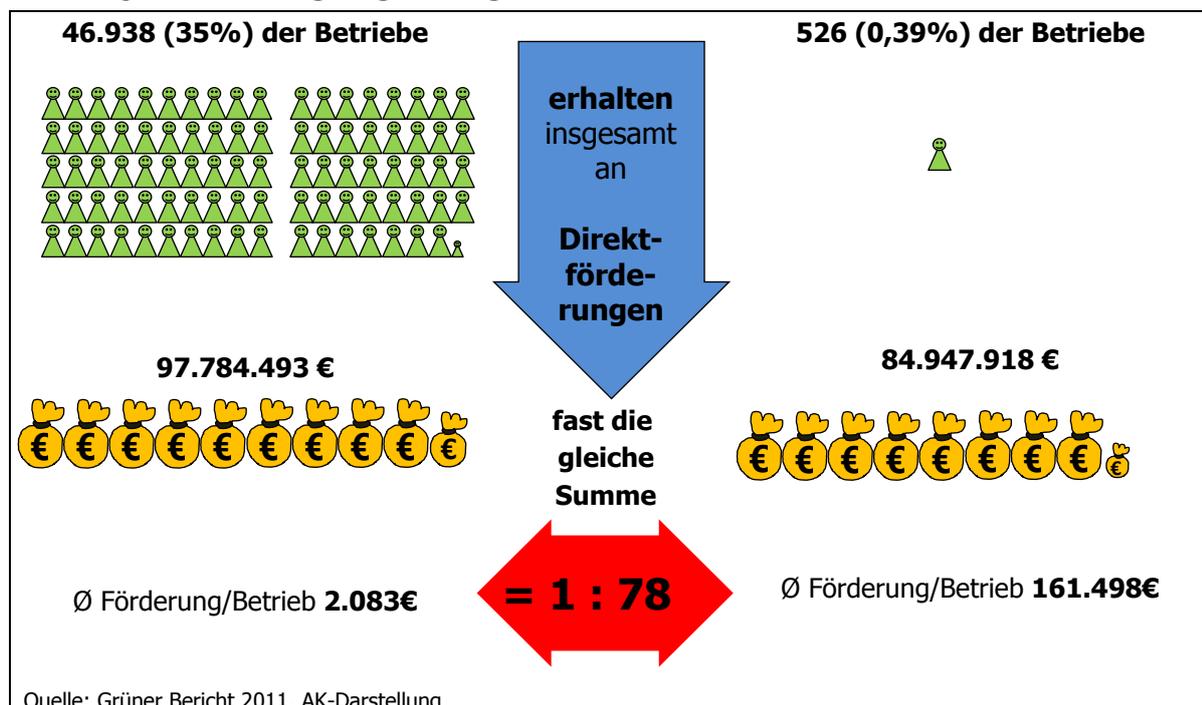
Tabelle 13: **Veröffentlichte Agrarförderungen – Direktzahlungen an Bauern 2010**

Größenklassen (in Euro)	Zahl der Förderungs-fälle	Zahl der Förde-rungsfälle in %	Ausbezahlte Förderungen in Euro	Ausbezahlte Förderungen in %	Durchschnittlicher Betrag/Fall in Euro
0 – 5.000	46.938	35,03	97.784.493	5,60	2.083
5.000 – 10.000	27.573	20,58	204.052.932	11,69	7.400
10.000 – 15.000	19.703	14,71	242.940.220	13,91	12.330
15.000 – 20.000	13.036	9,73	225.824.569	12,93	17.323
20.000 – 25.000	8.433	6,29	188.236.959	10,78	22.321
25.000 – 30.000	5.497	4,10	150.091.275	8,60	27.304
30.000 – 40.000	6.053	4,52	207.494.311	11,88	34.280
40.000 – 50.000	2.890	2,16	128.779.899	7,38	44.561
50.000 – 60.000	1.523	1,14	82.902.793	4,75	54.434
60.000 – 70.000	843	0,63	54.457.221	3,12	64.599
70.000 – 100.000	961	0,72	78.511.703	4,50	81.698
100.000 –	526	0,39	84.947.918	4,87	161.498
Österreich gesamt	133.976	100,00	1.746.024.295	100,00	13.032

Anmerkung: Nicht alle Agrarförderungen sind veröffentlicht und den einzelnen Betrieben zugewiesen

Quelle: Grüner Bericht 2011, Tabelle 5.4.7 Seite 276

Abbildung 26: **Verteilungsgerechtigkeit in der österreichischen Förderlandschaft 2010**



Die obige Tabelle und die Grafik zeigen eine sehr ungleiche Verteilung der Agrarsubventionen.

Die Fördersumme für die größten 526 Bauern ist fast so hoch wie jene, die auf rund 47.000 Kleinbetriebe aufgeteilt wird, dh 0,39% bekommen fast die gleiche Summe wie 35% der Bauernhöfe.

Dieser Vergleich zeigt ganz eindeutig: Läge der Schwerpunkt der Agrarförderung tatsächlich bei der Unterstützung der kleinen Betriebe, wäre ein sehr viel niedrigeres Agrarbudget ausreichend.

Agrarökonom¹¹⁷ sehen einen Zusammenhang zwischen hohen Agrarsubventionen und dem Rückgang an Beschäftigten und Betrieben im Agrarsektor. Die großen Betriebe „fressen“ die Kleinen, und das mit Hilfe der Einnahmen aus dem öffentlichen Budgets.

15.5. Agrarförderungen auf die Umwelt ausrichten

Durch einen Teil der Agrarförderungen wird die umweltgerechte Bewirtschaftung gefördert, was sich speziell im österreichischen Programm für umweltgerechte Landwirtschaft „ÖPUL“ ausdrücken soll. Trotz hoher Teilnahme und großer Fördersummen bleibt der Erfolg mäßig. Insgesamt verhält sich die agrarische Förderlandschaft mit ihrem Maßnahmenmix wie ein undurchdringlicher Dschungel, der für Außenstehende nicht durchschaubar ist. Ihre Wirkung im Einzelnen ist schwer messbar. Trotz großer Agrarbudgets werden große Probleme nicht gelöst und neue kommen hinzu.

In manchen Gegenden ist das Grundwasser durch den Nitratreintrag nicht trinkbar. Neue Umweltprobleme entstehen.

Hohe Maispreise, mit verursacht durch die subventionierte Maisproduktion für Energie als „Biogas“ oder Ethanol, treiben den Maisanbau in die Höhe. Agrarsubventionen werden auch für Mais-Monokulturen bezahlt. Diese gelten als Verursacher von Bienensterben. Beizmittel töten die emsigen Bienen, die das Maisfeld besuchen. Denn wenn Mais zu häufig am selben Feld angebaut wird, befehlen die Maiswurzelbohrer die Pflanzen. Das Beizmittel hilft zwar gegen Pflanzenschädlinge, bedroht jedoch die Bienenpopulation. Eine „gesunde“ Fruchtfolge hätte dieses Problem erst gar nicht aufkommen lassen. Und eine vernünftige Förderpolitik subventioniert keine Umweltprobleme.

Der Verlust an Biodiversität ist eine weitere Anklage gegen die jetzige Agrarförderpolitik. Sowohl ein Rückgang von Rassen und Sorten in der Landwirtschaft ist zu verzeichnen wie auch der Verlust von Lebewesen und Ökosystemen in der Natur. Die Ziele der „European Biodiversity Strategy“ wurden nicht erreicht. Der Verlust an Feuchtgebieten und Grasland sollte eingedämmt werden. Die Erkenntnisse aus den Biodiversitätsstudien könnten längst eine Leitlinie für die agrarische Förderpolitik sein.

Regionale Probleme zeigen, dass die Landwirtschaft selbst an den Sünden der Agrarwirtschaft leidet. Die Südoststeiermark meldet auffällige Trockenheit verursacht durch Bodenversiegelung, Grünlandumbruch und Entwässerungsdrainagen. Sowohl die regionale als auch die globale Sicht in Bezug auf Klimawandel erfordert wirksame Maßnahmen.

Es gibt genügend Gründe für eine gemeinsame Anstrengung die europäische Landbewirtschaftung umweltgerechter zu gestalten. Die gestiegene Nachfrage und die hohen Agrarpreise werden die Agrarproduktion ohnehin antreiben.

Sowohl gesetzliche Auflagen als auch bessere Umweltprogramme können die Umwelt davor bewahren, nicht unter die Traktorräder zu kommen.

117) Prof Swinnen, Vortrag Wintertagung ökosoziales Forum, 13.02.2012

15.6. Forderungen der AK

Um mehr Gerechtigkeit in der Agrarwelt zu schaffen, sollen alle landwirtschaftlichen Betriebe, die ein steuerrelevantes Einkommen erzielen (können) zur **Veranlagung nach ihrem tatsächlichen Einkommen** herangezogen werden.

Dafür bedarf es einer deutlichen **Senkung der Pauschalierungsgrenze** und einer **Verpflichtung** des Großteils der Betriebsführer **zur Einkommensteuererklärung**.

Überfällig ist jedenfalls eine **Neuordnung des agrarischen Förderwesens**.

Für die Gesamtheit der Agrarsubventionen ist dies schwierig, weil die Mehrheit der Agrarminister in Brüssel bis jetzt keiner gerechteren Verteilung zustimmt. Die Mitgliedstaaten haben allerdings bei der Umsetzung der EU-Vorschriften nationale Spielräume, die im Sinne einer besseren Verteilungsgerechtigkeit genutzt werden müssen.

Das vordringlichste Ziel muss daher sein: Förderungen, die unter dem Titel „Entwicklung des ländlichen Raums“ gestaltet werden, sollen den gesamten ländlichen Raum unterstützen und nicht fast ausschließlich die Konten einiger weniger landwirtschaftlicher Betriebsleiter füllen.

16. UMWELTFÖRDERUNGEN UND VERTEILUNG

Christoph Streissler

Im vorliegenden Beitrag geht es um eine Darstellung der Verteilungswirkungen von Staatsausgaben, die ausdrücklich umweltpolitisch motiviert sind. Dabei bleiben Ausgaben, die Gebietskörperschaften als Träger von Privatrechten tätigen, unberücksichtigt, also auch Mehrausgaben im Rahmen der öffentlichen Beschaffung auf Grund von Umweltmerkmalen der beschafften Güter.¹¹⁸ Als Umweltschutzausgaben werden im Folgenden also Ausgaben für Maßnahmen und Aktivitäten Dritter bezeichnet, die die Vermeidung, Verringerung und Beseitigung von Umweltbelastungen und aller anderen Formen von Umweltschädigungen zum Ziel haben.¹¹⁹

Das Gegenstück zu umweltbezogenen Staatsausgaben, die Umweltsteuern¹²⁰ und Umweltabgaben, werden im Beitrag „Einkommens- und geschlechtsspezifische Betroffenheit durch Ökosteuern“, ab Seite 95 behandelt.

Die wesentlichen Ausgaben, um die es also hier geht, sind Umweltförderungen. Sie werden typischerweise als Investitionszuschüsse, begünstigte Darlehen, Betriebsbeihilfen oder Garantien vergeben. Eine weitere Form der Umweltförderung ist die Gratiszuteilung von Zertifikaten im Rahmen des EU-Emissionshandels, die freilich auch als Entlastung von einer Umweltabgabe angesehen werden kann.

Als Verteilungswirkung wird in diesem Zusammenhang die Veränderung der (personalen) Verteilung der verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte bezeichnet.

Der überwiegende Teil der meisten staatlichen Umweltförderungen kommt Unternehmen zugute.¹²¹ Die mengenmäßig wesentlichste Ausnahme bildet hier der Bereich der Siedlungswasserwirtschaft; sie wird daher im Folgenden getrennt behandelt. Eine weitere Ausnahme stellt die Wohnbauförderung dar, die zwar nicht primär auf Umwelleistungen ausgerichtet ist, jedoch immer mehr auch ökologisch-energetischen Zielen dient.

16.1. Überblick über Umweltförderungen in Österreich

Sowohl der Bund als auch die Länder¹²² vergeben in Österreich Umweltförderungen. Teilweise geschieht dies koordiniert: In manchen Bereichen werden Maßnahmen ausdrücklich vom Bund und von den Ländern gemeinsam finanziert. In einigen Bereichen vergeben sowohl Bund als auch Länder Förderungen, ohne diese Programme aufeinander abzustimmen.

118) Beispiele: Partikelfilter für anzuschaffende Diesel-PKW; Energieeffizienzanforderungen an Bürogeräte; Beschränkung gefährlicher Stoffe in Reinigungsmitteln.

119) Definition gemäß SERIEE – Europäisches System zur Sammlung umweltbezogener Wirtschaftsdaten; vgl Statistik Austria (Hg, 2008), Standard-Dokumentation zur Umweltschutzausgabenrechnung, Wien (http://www.statistik.at/web_de/wcmsprod/groups/gd/documents/stdok/011998.pdf)

120) Das sind gemäß OECD Energiesteuern, Transportsteuern, Steuern auf Umweltverschmutzung und Ressourcensteuern; vgl OECD Glossary of Statistical Terms (<http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=6437>)

121) Daher wäre auch die funktionelle Verteilung von Bedeutung; dies geht jedoch über den Rahmen des vorliegenden Beitrags hinaus.

122) In einigen Bereichen auch Gemeinden, insbesondere in der Siedlungswasserwirtschaft.

Die wesentlichsten Förderinstrumente des Bundes im Umweltbereich sind die Programme des Umweltförderungsgesetzes (UFG) – das sind Wasserwirtschaft, Umweltförderung im Inland und Altlastensanierung¹²³ – sowie die Förderungen, die im Rahmen des Klima- und Energiefonds vergeben werden. Dazu kommen die Bundesförderung für die thermische Sanierung („Sanierungsscheck“). Im weiteren Sinn kann auch die Gratiszuteilung von Emissionszertifikaten hier angeführt werden. Schließlich ist die Förderung von Ökostromanlagen gemäß Ökostromgesetz anzuführen, die freilich nicht aus Budgetmitteln finanziert wird, sondern aus einer bundesgesetzlich normierten Abgabe.

Tabelle 14: **Überblick über Umweltförderungen des Bundes**

Förderbereich	Zielgruppe	Bundesmittel 2010 (Auszahlungen in Mio €)
Umweltförderung im Inland	Unternehmen	92,7
Kommunale Siedlungswasserwirtschaft	Gemeinden	316,9
Betriebliche Abwassermaßnahmen	Unternehmen	1,4
Altlastensanierung	Unternehmen, Gemeinden	24,6
Klima- und Energiefonds: Forschung	Forschungseinrichtungen, Unternehmen	40,5
Klima- und Energiefonds: Investitionen	Unternehmen, Privatpersonen	51,0
Klima- und Energiefonds: Verkehr	Gebietskörperschaften, Unternehmen	56,5
Sanierungsscheck	Unternehmen, Privatpersonen	51,6
Emissionszertifikate – Gratisallokation	ETS-Unternehmen	etwa 460*
Ökostromförderung („Unterstützungsvolumen“)	Energieversorger	348**

Anmerkungen: *) Dieser Wert entspricht der den österreichischen ETS-Anlagen im Jahr 2010 zugeteilten Menge an Emissionszertifikaten, multipliziert mit dem durchschnittlichen Preis der Zertifikate im Jahr 2010 von etwa 14,5 Euro pro Tonne.

***) Diese Mittel werden nicht vom Bund aufgebracht, aber aufgrund bundesgesetzlicher Verpflichtungen überwiesen.

Quellen: Umweltförderungsbericht (vgl. Fußnote 123); Klima- und Energiefonds (Hg, 2010), Geschäftsbericht 2010, Wien; E-Control (Hg., 2011), Ökostrombericht 2011, Wien

Ein umfassender Überblick über die Förderungen der Länder und Gemeinden geht über den Rahmen dieses Beitrags hinaus. Beispielhaft sei Oberösterreich genannt, das im Förderungsbericht 2010¹²⁴ beschreibt, wie viele Mittel in Landes-Umweltförderungen geflossen sind. Umweltmaßnahmen wurden in den Bereichen Lärmschutz an Bahnen, Abfall, Bodenschutz und bei klimarelevanten Projekten gesetzt. Dabei wurden insgesamt etwa 12,4 Mio € aufgewendet. Unter anderem nicht erfasst sind dabei die Mittel der Wohnbauförderung.

Eine Datenbank mit den energierelevanten Förderungen des Bundes, der Länder und der Gemeinden wird von der Energieagentur (Energy Agency Austria) betrieben.¹²⁵ In ihr werden die Förderprogramme kurz beschrieben, wobei nach Ländern, Zielgruppen (Privaten, Unternehmen, Gemeinden),

123) Über diese Bereiche gibt der Umweltförderungsbericht des Bundes Auskunft: BMLFUW (Hg OJ), Umweltförderungen des Bundes 2010, Wien (http://www.publicconsulting.at/uploads/umweltfoerderungsbericht_2010.pdf). Der ebenfalls im Umweltförderungsgesetz geregelte Ankauf von Emissionsreduktionseinheiten von Treibhausgasen im Ausland, das JI-CDM-Programm, stellt keine Umweltförderung dar und wird daher hier nicht behandelt.

124) Amt der oberösterreichischen Landesregierung (Hg, 2011), Jahresbericht 2010. Förderungen der Abteilung Umweltschutz, Linz (http://www.land-oberoesterreich.gv.at/files/publikationen/us_foerderbericht_2010.pdf)

125) Die Datenbank kann über <http://www.energyagency.at/index.php?id=30> abgefragt werden.

und nach Förderungsbereichen gesucht werden kann. Eine gesamthafte Auswertung der Programme und der vorgesehenen Mittel findet sich jedoch nicht.

16.2. Mittelbare Verteilungswirkungen der Förderungen

Förderungen, die Unternehmen zukommen, werden nicht unmittelbar verteilungswirksam. Mittelbare Wirkungen können sich ergeben, wenn die Güter, die die Haushalte von Unternehmen beziehen, in Folge der Förderung billiger werden, wenn also die Unternehmen die Kostenvorteile zumindest teilweise einpreisen. Abhängig von der Verbrauchsstruktur der betroffenen Güter kommt es so zu unterschiedlichen Verteilungswirkungen: Werden die betroffenen Güter in erster Linie von reichen Haushalten konsumiert, so kommt diesen die Kostensenkung stärker zugute als armen Haushalten (regressive Wirkung;¹²⁶ Beispiel: Förderung von Elektroautos). In diesem Fall trägt die Förderung zu einer ungleicheren Verteilung bei. Hingegen wirkt die Förderung im Sinn einer gleicheren Verteilung, wenn die betroffenen Güter in höherem Maß von armen Haushalten konsumiert werden (Beispiel: Förderung der Anbieter von Öffentlichem Verkehr).

Diesem Effekt ist eine alternative Verwendung der Fördermittel durch die Öffentliche Hand gegenüberzustellen. Die Umverteilung von hohen zu niedrigen Einkommen erfolgt in Österreich hauptsächlich über die Staatsausgaben.¹²⁷ Der Gini-Koeffizient¹²⁸ für die Primäreinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte betrug 2005 0,335; werden den Primäreinkommen die Transferleistungen infolge der Staatsausgaben hinzugerechnet, so sinkt er auf 0,185. Die Verteilungswirkung von Umweltförderungen ist daher an dieser regressiven Wirkung zu messen: Wenn sie weniger regressiv wirken, würde die alternative Verwendung der Mittel für Transferleistungen des Staates eher für eine gleichere Verteilung sorgen.

Abgesehen von der Finanzierung von Umweltmaßnahmen kann auch die verbesserte Umweltsituation den verschiedenen Einkommensgruppen in unterschiedlichem Maß zugutekommen. Die Verbesserung der Umweltsituation selbst zeigt sich dabei nur bei lokal wirksamen Umweltmaßnahmen, beispielsweise bei Lärminderung oder Gewässerreinigung, hingegen nicht bei klimapolitischen Maßnahmen. Die verbesserte Umweltsituation kann sich auf die Lebensqualität der Menschen auswirken, einen Effekt auf die verfügbaren Einkommen hat sie nur dann, wenn in Folge dieser Verbesserung bestimmte Kosten (zB Krankenbehandlungskosten) verringert werden.

Eines der bekanntesten Beispiele in diesem Zusammenhang ist die Verteilungswirkung von Lärmschutzmaßnahmen gegenüber Straßenverkehr. In der Nähe verkehrsreicher Straßen wohnen tendenziell ärmere Menschen. Eine Förderung des Einbaus von Lärmschutzfenstern kommt ihnen eher zugute als den Besitzern einer Villa im Grünen. Ähnlich, wenngleich mittelbarer, wirkt Luftreinhalte-

126) „Als progressiv wird eine Steuer bezeichnet, wenn die durchschnittliche Steuerbelastung in Relation zum Einkommen mit steigendem Einkommen zunimmt, also der Durchschnittssteuersatz steigt. Im umgekehrten Fall, wenn die durchschnittliche Steuerbelastung mit zunehmendem Einkommen sinkt, wird von regressiver Steuer gesprochen. Im Falle der Staatsausgaben ist die Definition umgekehrt, allerdings von der ökonomischen Wirkung aus betrachtet analog: Steigen die Staatsausgaben in Relation zum Einkommen mit wachsendem Einkommen, so werden sie als regressiv und sinkende als progressiv bezeichnet.“ (vgl Guger 2009, 54, Fußnote)

127) Guger Alois et al (2009): Umverteilung durch den Staat in Österreich, Wien

128) Der Gini-Koeffizient ist ein Maß für die Ungleichheit einer Einkommensverteilung und ist umso größer, je ungleicher die Verteilung ist. Er beträgt 0 bei völliger Gleichverteilung der Einkommen (jede/r verdient gleich viel) und erreicht 1, wenn das gesamte Einkommen nur einer einzigen Person zufließt. Der Gini-Koeffizient misst die relative Größe der Fläche zwischen der Kurve der kumulierten, nach der Größe geordneten Einkommen (Lorenz-Kurve) und der Geraden, die sich bei völlig gleicher Verteilung der Einkommen ergäbe.

politik zur Verringerung des Ausstoßes von Feinstaub aus Dieselmotoren: Auch sie kommt der ärmeren Bevölkerung tendenziell stärker zugute.

16.3. Wohnbauförderung, insbesondere thermische Sanierung

Daten über die Verteilungswirkungen von Umweltförderungen sind rar. Das mag unter anderem daran liegen, dass bei der Definition von Umweltschutzpolitiken der Verteilungsfrage tendenziell wenig Beachtung geschenkt wird. Dieser Mangel an Daten und die Schwierigkeit, die lediglich mittelbaren Wirkungen zu quantifizieren, lässt in vielen Fällen nur eine qualitative Diskussion der Wirkungen zu.

Eine Ausnahme bildet hier die Wohnbauförderung. Sie wird von Knittler¹²⁹ untersucht, wobei anzumerken ist, dass sich ihre Analyse auf die Situation vor der völligen Aufhebung der Zweckbindung der Bundesmittel mit dem Finanzausgleich 2008 bezieht. Weiters behandelt der Beitrag „Sinkende Neubauförderung, steigende Mieten – ein gravierendes verteilungspolitisches Problem“, ab Seite 157 im vorliegenden Band das Thema ausführlich.

Daher wird hier nur kurz auf die ausgabenseitige Verteilungswirkung der Objektförderung eingegangen, die für die ökologisch-energetische Komponente von Bedeutung ist. Knittler stellt fest: „Trotz der schwierigen Datenlage ist von einer Umverteilung eher zugunsten der oberen Einkommenschichten auszugehen. Die vorhandenen Daten zeigen folgendes Bild: Die Wohnbauförderung kommt vor allem mittleren und oberen Einkommensgruppen zugute [...]“¹³⁰ Als ein Grund dafür werden die nicht unerheblichen erforderlichen Eigenleistungen angeführt, die von armen Haushalten schlicht nicht aufgebracht werden können.

Einer gesonderten Betrachtung bedarf die thermische Sanierung von Wohngebäuden. Sie wirkt sich durch Senkung der Heizkosten nachhaltig auf die Ausgaben der NutzerInnen der Wohnungen aus, auch wenn diese – wie im Bereich der Mietwohnungen – nicht die Fördernehmer sein müssen. Da ärmere Haushalte in höherem Ausmaß in Mietwohnungen (einschließlich Genossenschaftswohnungen) wohnen,¹³¹ wirkt die thermische Sanierung von Mietobjekten in Richtung einer gleicheren Verteilung. Daten über die Rechtsverhältnisse der aus Wohnbauförderungsmitteln geförderten thermisch sanierten Objekte sind schwer zu finden. Zumindest ist aber bekannt, dass im Bereich der gemeinnützigen Wohnbaugenossenschaften der Anteil der thermisch sanierten Gebäude im Vergleich zu Eigenheimen hoch ist.¹³² Daraus kann geschlossen werden, dass die aus Mitteln der Wohnbauförderung durchgeführten thermischen Sanierungen, wenn sie verteilungswirksam werden, tendenziell ärmeren Haushalten zugutekommen.

Im Gegensatz dazu wurden die Mittel der Bundesförderung für die thermische Sanierung von Wohngebäuden (50 Mio € im Rahmen des Konjunkturpakets 2009, dann wieder – als „Sanierungsscheck“ – 70 Mio € im Jahr 2011), die in Form eines verlorenen Zuschusses vergeben wurden, durch die Gestaltung der Förderungsrichtlinien in erster Linie für die Sanierung von Ein- und Zweifamilienhäusern verwendet. Die Einkommenssituation der Förderbezieher wird bei der Förderung im Rahmen des Sanierungsschecks nicht abgefragt. Jedoch kann wegen der erforderlichen Eigenmittelaufbringung und auf Grund des oben angeführten Zusammenhangs zwischen Einkommen und Rechtsform der Wohnung angenommen werden, dass diese Förderung stark progressiv wirkte, also reichen Haushalten in wesentlich höherem Maß zugutekam als armen.

129) in: Guger 2009, 278 ff

130) Knittler in Guger et al, Seite 299

131) Statistik Austria, 2011: Lebensbedingungen und Erwerbsstatus von niedrigen, mittleren und hohen Einkommensgruppen – http://www.statistik.at/web_de/statistiken/soziales/armut_und_soziale_eingliederung/022862.html

132) zB GBV (2012): <http://www.qbv.at/Document/View/4279>

16.4. Andere Umweltförderungen

Die Förderung von Umweltleistungen von Unternehmen (Umweltförderung im Inland, thermische Sanierung von betrieblichen Gebäuden, betriebliche Abwassermaßnahmen, Altlastensanierung für Unternehmen, Förderungen des Klima- und Energiefonds an Unternehmen) zeigen, wie oben ausgeführt, keine unmittelbaren Verteilungswirkungen. Im Allgemeinen ist davon auszugehen, dass Unternehmensförderungen die Gewinnsituation des Unternehmens verbessern. Damit wirken sie wohl progressiv auf die Verteilung. Nur in Ausnahmefällen ist es vorstellbar, dass die indirekten Effekte der Vorteilsweitergabe einen regressiven Verteilungseffekt haben.

Das Gleiche gilt nicht nur, wenn Umweltleistungen von Unternehmen gefördert werden, sondern auch, wenn Unternehmen von Umweltabgaben befreit werden, wie es bei der Gratisallokation von Emissionszertifikaten der Fall ist. Die Gratiszuteilung für Stromerzeuger bildet hier keine Ausnahme.

Demgegenüber führt die Förderung der Siedlungswasserwirtschaft zu einer gleicheren Verteilung. Die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung werden in Österreich als öffentliche Leistungen und ohne Gewinnabsicht erbracht. Daher werden die Kostenvorteile der Förderung an die KonsumentInnen weitergegeben. Da das Ausmaß der Nutzung der Wasserversorgung und der Abwasserentsorgung vom Einkommen im Wesentlichen unabhängig ist und ein gleich bleibender Kostenvorteil für einen Haushalt mit geringem Einkommen daher anteilmäßig bedeutender ist, wirkt die Förderung der Siedlungswasserwirtschaft auf die Verteilung regressiv.

Vergleichbares gilt für die Förderungen des Klima- und Energiefonds für Verkehrsleistungen von Gebietskörperschaften. Da der Öffentliche Verkehr und zumeist auch der Fuß- und Radverkehr von ärmeren Haushalten stärker genutzt werden als von reicheren, haben diese Förderungen auf jene eine ausgeprägtere Wirkung. Dies gilt jedoch – wie schon oben genannt – nicht für die direkte oder indirekte Förderung von Elektroautos.

Im Bereich der Altlastensanierung gemeindeeigener Grundstücke wird die Verteilungswirkung von Fall zu Fall zu beurteilen sein. Sie wird insbesondere davon abhängen, wem ein Vorteil daraus erwächst, dass ein Grundstück nach der Sanierung ohne oder nur mehr mit geringeren Einschränkungen nutzbar ist. Weiters entzieht der erforderliche Eigenmittelanteil der Gemeinde auch Gelder, die sonst für andere, im Allgemeinen auch verteilungswirksame Ausgaben aufgewendet worden wären.

Ökostromförderung

Ausgabenseitig wirkt die Ökostromförderung wie die anderen Unternehmensförderungen nur indirekt auf die Verteilung. Die wesentlichen Wirkungen ergeben sich auf der Aufbringungsseite der Fördermittel: Die Mehrkosten für die Elektrizitätserzeugung aus erneuerbaren Quellen werden in Österreich im Wesentlichen durch einen Zuschlag zu den Netztarifen sowie durch ein sogenanntes Zählpunktpauschale eingehoben. Dies hat zur Folge, dass die Kosten für eine Kilowattstunde Strom sich für Kleinverbraucher (Haushalte und Gewerbe) stärker erhöhen als für Großverbraucher (Industrie). Die Energie-Control GmbH gibt an, dass 2011 die Mehrkosten für einen durchschnittlichen Haushalt bei etwa 34 bis 40 € pro Jahr lagen.¹³³ Durch die kürzlich in Kraft getretene Novelle des Ökostromgesetzes wird sich dieser Betrag auf etwa 60 € erhöhen.

133) E-Control (Hg, 2011), Ökostrombericht 2011, Wien; Seite 51

Da arme Haushalte einen bedeutend größeren Teil (1. Quartil: 8,3%) ihrer Ausgaben für Energie aufwenden als die reichen (viertes Quartil: 3,3%),¹³⁴ belastet eine Verteuerung von Energie die armen Haushalte stärker als die reichen. Die Ökostromförderung wirkt somit stark regressiv und verstärkt die Ungleichheit.

16.5. Ausblick

Bei der Diskussion von Maßnahmen für die Erreichung der klima- und energiepolitischen Ziele Österreichs bis 2020 rücken die gesamtwirtschaftlichen Effekte – einschließlich der Verteilungseffekte – immer mehr ins Blickfeld. Die obigen Ausführungen haben gezeigt, dass gerade in Hinblick auf die Verteilungswirkungen die Datenlage bei Umweltmaßnahmen unbefriedigend ist. Auf der Grundlage einer systematischeren Untersuchung dieser Wirkungen wäre es unter anderem möglich, klima- und energiepolitische Maßnahmen besser am Ziel der Verteilungsgerechtigkeit auszurichten.

134) Statistik Austria (Hg, 2011): Verbrauchsausgaben. Hauptergebnisse der Konsumerhebung, Wien; Seite 43

INDIVIDUELLE VERTEILUNGSFRAGEN IM TÄGLICHEN LEBEN

17. SOZIALE ASPEKTE DER INFLATION

Reinhold Russinger

17.1. Einleitung

Die Arbeiterkammer hat im letzten Jahr öfter „Preisalarm“ geschlagen. Warum beschäftigt sich die AK mit Preisvergleichen und Inflationsraten, wenn wir doch in der aktuellen wirtschaftlichen Situation auf makroökonomischer Ebene keinen Grund sehen, Inflationsraten von 3% oder etwas mehr als wirtschaftspolitisches Problem – etwa durch hohe Zinsen – zu bekämpfen?

Die erste Erklärung findet sich bei genauerer Betrachtung der Preissteigerungen. Es sind vor allem die Güter des täglichen Bedarfs – Wohnen, Verkehr und Lebensmittel – deren Preise überdurchschnittlich stark gestiegen sind. Diese Ausgaben treffen aber ärmere Haushalte überproportional.

Der zweite Grund liegt in der Tatsache begründet, dass diese Preissteigerungen internationale Entwicklungen widerspiegeln und diese in den letzten Jahren stark von Spekulationen gekennzeichnet sind. Das heißt, steigende Rohstoffpreise sind nicht primär Ausdruck sich verändernder Konsumgewohnheiten, sondern Ergebnis von „Wetten“ (vgl UNCTAD 2011, AK 2011)¹³⁵; an diesen Wetten beteiligen sich einige Wenige auf Kosten von Vielen.

Vor dem Hintergrund der internationalen Entwicklung geht es schlussendlich auch um die Frage, wie stark die Preise in Österreich im Vergleich zu anderen Industriestaaten gestiegen sind. Die Zahlen zeigen, dass die österreichischen Inflationsraten über den europäischen liegen. Dies ist ein Indiz dafür, dass es in Österreich Trittbrettfahrer gibt und sich Unternehmen auf Kosten der VerbraucherInnen ein „Inflationskörpergeld“ holen.

Aus AK-Sicht sind diese drei Beobachtungen Anlass genug, sich aus verteilungspolitischer Sicht genauer mit den Auswirkungen steigender Preise zu beschäftigen.

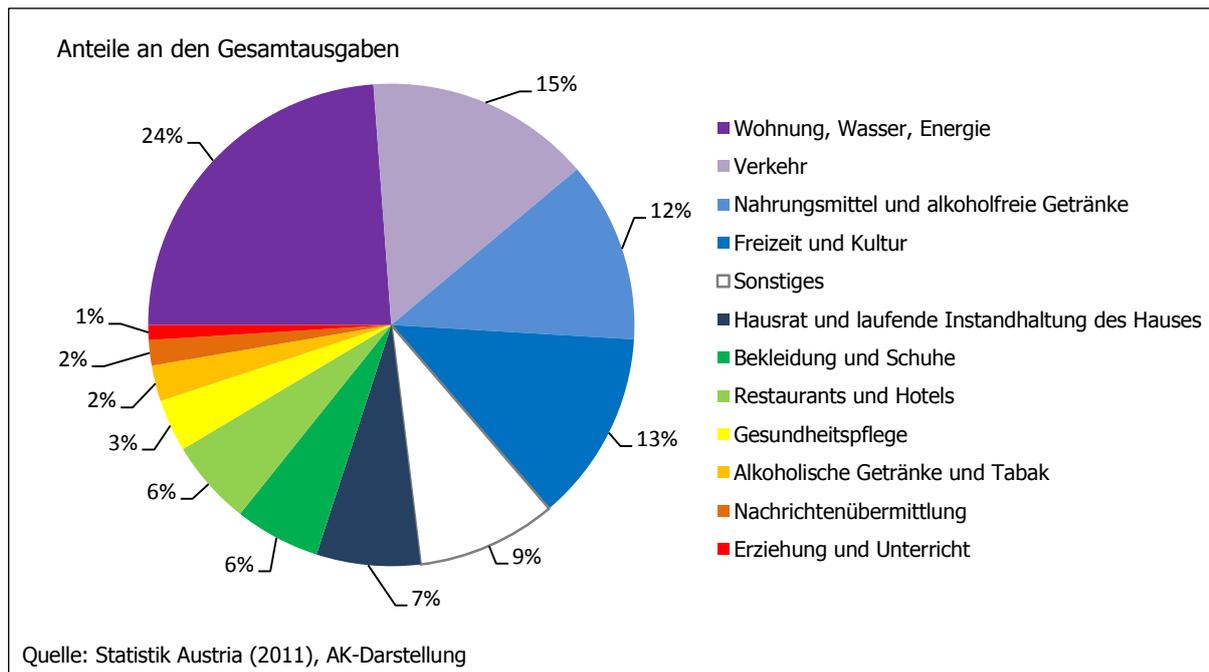
17.2. Die Ausgaben der privaten Haushalte

Laut einer EU-Rahmenverordnung¹³⁶ sind die Staaten der Europäischen Union verpflichtet, in Fünfjahresabständen eine sogenannte Konsumerhebung (KE; Stichprobenerhebung) durchzuführen. Primäres Ziel der Stichprobenerhebung ist ua die detaillierte Erfassung der gesamten Verbrauchsausgaben der österreichischen Haushalte. Die Ergebnisse dieser Erhebung können in ihrer Bedeutsamkeit nicht hoch genug eingeschätzt werden. Zum einen geben sie detailliert Aufschluss über die Ausgabenstruktur der privaten Haushalte, dh letztlich über die Lebensbedingungen der unterschiedlichen sozialen Gruppen. Zum anderen bildet das Konsumprofil die Basis für die Spezifizierung des Warenkorb, der wiederum bei der Berechnung des Verbraucherpreisindex (VPI) und damit der monatlichen (jährlichen) Inflationsrate Verwendung findet.

135) Siehe dazu „Rohstoffe: Spekulation – Verteilung – Preise“, AK-Wien, Juni 2011; im Internet abrufbar unter: <http://wien.arbeiterkammer.at/online/page.php?P=68&IP=62545&AD=0&REFP=6126>

136) EU-Rahmenverordnung Nr 2494/95, Abl Nr L257, Oktober 1995.

Abbildung 27: **Ausgabenprofil der privaten Haushalte 2009/2010**



Rund 50% der von einem Haushalt getätigten durchschnittlichen monatlichen Konsumausgaben entfallen gemäß KE 2009/2010 auf die Bereiche Wohnen (23,8%), Verkehr(15,0%) und Nahrungsmittel (12,1%). Diese drei großen Ausgabengruppen bilden die Grundlage der nachfolgenden Darstellungen und Analysen.

Die durchschnittlichen monatlichen Verbrauchsausgaben eines Haushalts betragen laut KE 09/10 2.910 €. Insgesamt beträgt die Anzahl der Haushalte, die von der Statistik Austria hochgerechnet wurde, 3.605.100 Einheiten. Die durchschnittliche Haushaltsgröße umfasst 2,29 Personen. Betrachtet man nun die Ausgaben bezüglich des Merkmals Haushaltsgröße, so geben Haushalte mit 1 Person im Durchschnitt 1.930 € monatlich für den Konsum aus; Haushalte mit 2 Personen 2.990 € und schließlich Haushalte mit 5 und mehr Personen 4.110 €. Wichtig ist, darauf hinzuweisen, dass lediglich die Ausgaben erfragt werden und nicht deren Finanzierung. Diese kann durch Kredite, durch Auflösen von Sparguthaben, durch Erbschaften udgl erfolgen. Bei unteren Einkommensschichten kann dies dazu führen, dass die monatlichen Ausgaben das monatliche laufende Haushaltseinkommen übersteigen.

Generell muss man daher bei der Interpretation dieser Statistiken mit großer Behutsamkeit vorgehen. Individuelle Muster lassen sich in aller Regel daraus nicht ableiten. Statistik dient zur Beschreibung von Massenphänomenen.

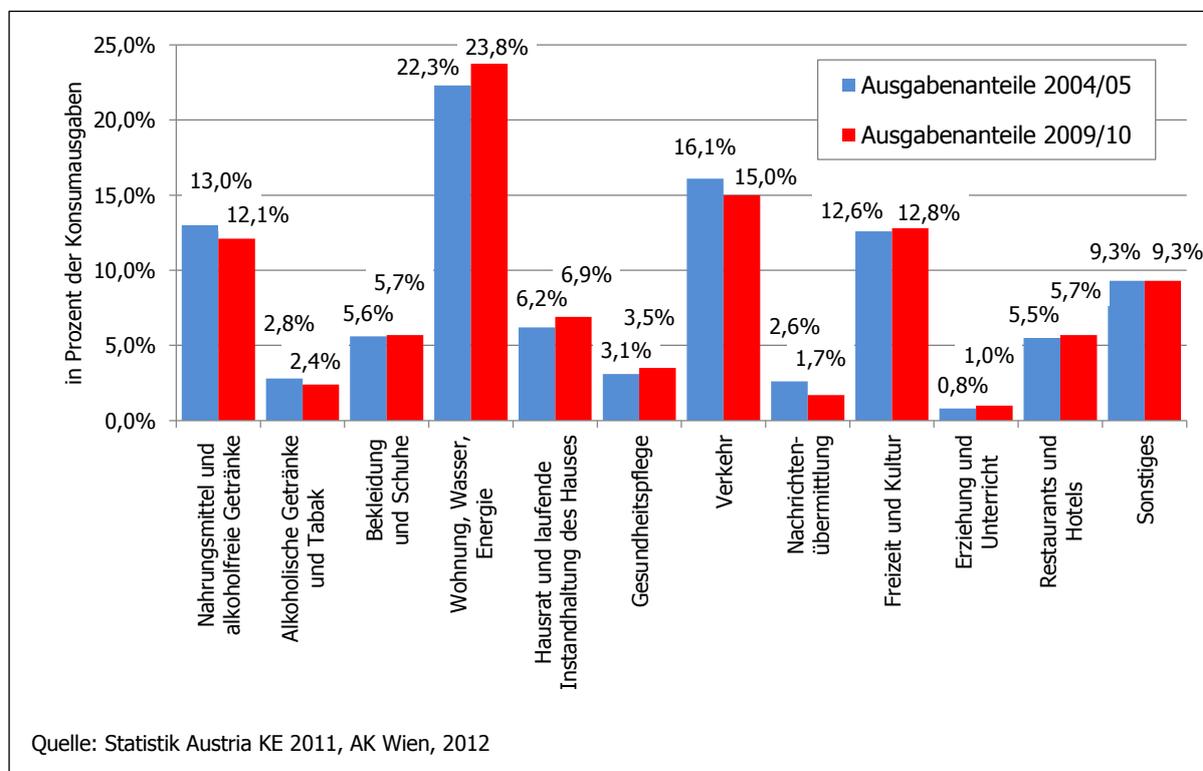
17.3. Was hat sich im Konsumverhalten geändert?

Der Ausgabenanteil, der auf Nahrungsmittel entfällt, ist von 2004/05 auf 2009/10 gesunken.

Trotz relativ hoher Preissteigerungen ist das Ausgabengewicht bei den Nahrungsmitteln von 13% im Jahr 2005 auf 12,1% im Jahr 2010 gesunken. Einer der Gründe für eine derartige gegenläufige Entwicklung liegt in einem Substitutionseffekt: Relativ teurer gewordene Produkte wurden durch relativ

billigere ersetzt. Ebenso ist ein Mengeneffekt denkbar: Bei steigenden Ausgaben sind die konsumierten Mengen – also die realen Größen – konstant geblieben oder sogar gesunken.

Abbildung 28: **Monatliche Haushaltsausgaben nach Ausgabengruppen – Vergleich KE 2009/2010 zu KE 2004/2005**



Gibt es im Zeitablauf immer wieder Perioden sinkender Preise, etwa bei Treibstoffen oder Lebensmitteln, so kann dies bei der Ausgabenkategorie Wohnen nicht beobachtet werden: Ein Sinken der Preise kommt hier so gut wie nie vor (zumindest nicht bei der Wareneinzelposition „Miete“). Andererseits kann das Gut „Wohnen“ auch nicht substituiert werden. Das heißt, dass die auf einem Markt üblicherweise anzutreffende Gegenbewegung (wenn Preise steigen, sinken nachgefragte Mengen; vice versa) hier nicht platzgreift. Die Folge ist eine permanente Höhergewichtung der Haushaltsausgaben für die Kategorie Wohnen im Zeitverlauf.

17.4. Verteilung der Ausgaben nach Einkommensstufen

Ein differenzierteres Bild ergibt sich, wenn man die Haushaltseinkommen in Quartilen der Haushaltseinkommen darstellt. Das unterste Quartil spiegelt die Ausgabenstruktur der Haushalte im Einkommensbereich bis 1.865 € wider, das dritte die Ausgabenstruktur des Einkommensbereichs von 2.789 € bis 4.089 €.

Um die klassifikatorische Entsprechung der Daten der KE mit den Daten EU-SILC herzustellen, wurden die Ausgabenstrukturen der KE des dritten Quartils und jene der Einkommensdaten gemäß EU-SILC (Haushalte mit einem Anteil an der Einkommensverteilung von bis 75%) verwendet. Da sich die Ergebnisse unter Verwendung der Ausgabenstruktur von Einkommen über 4.089 € nicht wesent-

lich (insofern, als die Grundaussagen für beide Varianten gelten) von jenen unterhalb dieser Grenze unterscheiden, wurde in der Analyse die statistisch repräsentativere Ausgabenstruktur des dritten Quartils für die Berechnungen herangezogen.

Sehr starke Unterschiede in der Ausgabenstruktur sind naturgemäß bei einem Vergleich der Haushalte mit den geringsten Einkommen und denen der höchsten zu erwarten. Der Grund liegt darin, dass diese beiden Extremfälle sich im Konsumverhalten, dh in der Ausgabenstruktur, wesentlich voneinander unterscheiden.

Tabelle 15: **Monatliche Haushaltsausgaben für ausgewählte Positionen nach Einkommensquartilen in % der Gesamtausgaben**

Haushaltseinkommen	Nahrung	Wohnen	Verkehr
Alle Haushalte	12,1%	23,8%	15,0%
Einkommen unter 1.866 €	14,3%	28,4%	11,8%
Einkommen von 2.786 € bis 4.089 €	12,3%	24,3%	14,3%

Quelle: Statistik Austria, Konsumerhebung 2009/10

Bei Betrachtung der Ausgaben für Nahrung, Wohnen und Verkehr zeigt sich (siehe Tabelle 1), dass Haushalte im untersten Einkommenssegment sowohl für die Nahrungsmittel als auch für das Wohnen relativ mehr ausgeben als die Haushalte im dritten Einkommenssegment. Lediglich bei den Ausgaben für Verkehr geben die Haushalte mit geringerem Einkommen um 2,5 Prozentpunkte weniger aus als Haushalte mit hohem Einkommen. Der Grund hierfür liegt in den höheren KFZ-Anschaffungskosten bzw in den mit dem Fahrzeugbetrieb verbundenen höheren Kosten (Treibstoff).

Tabelle 16: **Monatliche Haushaltsausgaben für ausgewählte Positionen nach Einkommensquartilen in Euro/Monat**

Haushaltseinkommen	insgesamt	Nahrung	Wohnen	Verkehr
Alle Haushalte	2.910 €	352 €	838 €	437 €
Einkommen unter 1.866 €	1.640 €	235 €	466 €	194 €
Einkommen von 2.786 € bis 4.089 €	3.160 €	387 €	768 €	452 €

Quelle: Statistik Austria, Konsumerhebung 2009/10

Die Tabelle veranschaulicht die Verteilung der absoluten Ausgabengrößen. Insgesamt geben die Haushalte im Durchschnitt im Jahr 2010 im Monat 2.910 € aus. Bei Haushalten mit niedrigem Einkommen verringern sich diese Gesamtausgaben um mehr als 40% (von 2.910 € auf 1.640 €). Anders beim dritten Einkommensquartil: Hier geben die Haushalte um 8,6% mehr aus als der Durchschnittshaushalt (statt 2.910 € sind es 3.160 €). Setzt man die Ausgabengrößen in Beziehung zu den Einkommensgrößen, so verdeutlicht sich die Asymmetrie zwischen Einkommen und Ausgaben. Das Haushaltseinkommen des dritten Quartils ist gegenüber dem untersten etwa doppelt so hoch. Die Ausgaben für die elementarsten Konsumpositionen (Nahrung, Wohnen) zeigen ein anderes Bild: Haushalte mit hohem Einkommen geben nicht doppelt so viel aus wie Haushalte im unteren Einkommenssegment. Da es sich – wie bereits erwähnt – bei Ausgaben für Nahrungsmittel und Wohnen um nur beschränkt substituierfähige Güter und Dienstleistungen handelt, muss der Preisgestaltung dieser Positionen ein besonderes Augenmerk geschenkt werden. Daher ist auch eine aufmerksame Beobachtung der Preisentwicklung bzw eine tiefgreifende Analyse derselben gerechtfertigt.

17.5. Inflationsbelastung der privaten Haushalte

Die Daten der Konsumerhebung lassen auch eine differenzierte Berechnung der Inflationsbelastung der einzelnen Haushaltstypen – wiederum gegliedert nach Einkommensquartilen – zu. Die laufenden Inflationsberechnungen (Verbraucherpreisindexberechnungen) basieren auf dem sogenannten Gewichtungsschema des Warenkorb. Dabei handelt es sich um eine adaptierte Version der Ausgabenpositionsgewichtung laut KE. Der offiziellen Inflationsberechnung liegt nur ein einziges Gewichtungsschema zu Grunde. Um ein differenzierteres Bild der Inflationsbetroffenheit verschiedener Haushaltstypen entwerfen zu können, wurde auf das nach Haushaltseinkommen gegliederte Gewichtungsschema lt KE 2009/2010 zurückgegriffen.

Zieht man zur weiteren Analyse wiederum jene Ausgabenpositionen heran, die rund die Hälfte der Gesamtausgaben auf sich vereinen, nämlich Nahrungsmittel, Wohnen und Verkehr, so zeigt sich für die Jahr 2005 bis 2010 (kumuliert) folgendes Bild:

Über alle Haushalte gerechnet ergibt die durchschnittliche kumulierte Preissteigerung von 2005 bis 2010 für die Position

- Nahrungsmittel 13,6 %, für
- Wohnen, Energie (Wohnung) 17,1 % und für
- Verkehr 7,4 %.

Die kumulierte Gesamtinflation von 2005 bis 2010 beträgt 9,5%.

Tabelle 17: **Inflationsbelastung nach Einkommensquartilen und Ausgabenpositionen im Zeitraum 2005–2010**

Ausgabenpositionen	Einkommen 0 bis 1.865 € in %-Punkten	Einkommen 2.786 bis 4.089 € in %-Punkten
Ernährung, alkoholfreie Getränke	1,9	1,7
Alkoholische Getränke, Tabak	0,4	0,3
Bekleidung	0,3	0,3
Wohnen, Energie	4,9	4,2
Wohnungsausstattung	0,5	0,6
Gesundheit	0,3	0,3
Verkehr	0,9	1,1
Kommunikation	-0,3	-0,2
Freizeit, Sport	0,0	0,0
Bildung	0,0	-0,1
Restaurant	0,6	0,7
Sonstiges	1,2	1,3
Kumulierter Preisanstieg 2005 bis 2010, gesamt in %	10,7	10,1

Quelle: AK Wien, 2012.

Bezieht man die Inflationsberechnung auf die bereits oben vielfach genannten Einkommensquartile, so stellt man fest, dass Haushalte, die im untersten Quartil angesiedelt sind, in der Vergangenheit einen höheren Preisdruck zu bewältigen hatten (+10,7 %) als etwa Haushalte im oberen Quartilsbereich (+10,1%). Der Unterschied beträgt 0,6 Prozentpunkte. Die Erklärung für diesen Unterschied in

der Preisbelastung liefert die Analyse auf der Ebene der Ausgabenpositionen. Anhand der obigen Tabelle erkennt man, dass wiederum Ernährung und Wohnen beim untersten Einkommensquartil einen höheren Inflationsbeitrag aufweisen. Er beträgt bei Ernährung 1,9 und bei Wohnen 4,9 Prozentpunkte, also zusammen weit über die Hälfte der Gesamtinflation dieses Quartils in Höhe von 10,7 %.

Im dritten Quartil schlagen sich die diesbezüglichen Beiträge in geringerem Ausmaß nieder. Die Position Ernährung trägt 1,7 und die Position Wohnen 4,2 Prozentpunkte zur Inflation (10,1%) bei. Lediglich die Position Verkehr zeigt im dritten Quartil einen höheren Inflationsbeitrag als im untersten. Die Gründe hierfür wurden oben bereits beschrieben.

Folgende allgemeine Feststellung lässt sich dazu machen: Besonders hoch fällt ein Inflationsbeitrag dann aus, wenn die Ausgabenposition sehr hoch gewichtet ist und darüber hinaus einem starken Preisanstieg unterliegt, daher ist eine isolierte Betrachtung von einer Variablen allein nicht hinreichend aussagekräftig.

17.6. Geringe nominelle Einkommenszuwächse aber hohe Inflation = Kaufkraftverlust

Wachsen die nominellen Einkommen in geringem Ausmaß als die Preise (Inflation), so kommt es zu Kaufkraftverlusten; das heißt, die leistbare Gütermenge sinkt.

Tabelle 18: **Verfügbares Einkommen der privaten Haushalte in Österreich 2005 und 2010 – nach Einkommensquartilen**

	... Haushalte verfügen über weniger als ... € im Monat		
	Mittelwert	unterstes Quartil	drittes Quartil
2005	2.693 €	1.479 €	3.385 €
2010	3.050 €	1.630 €	3.883 €
Veränderung des Einkommens 2005 bis 2010	13,3%	10,2%	14,7%
Inflation 2005 bis 2010	9,5%	10,7%	10,1%

Quelle: AK Wien, 2012; EU-SILC 2004, 2009

In obiger Tabelle finden sich die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte gegliedert nach unterstem und drittem Quartil für die Jahre 2005 und 2010. Der Einkommenszuwachs für das unterste Quartil von 2005 bis 2010 beträgt 10,2%, für das dritte Quartil 14,7%.

Vergleicht man diese Zuwächse mit der Preisentwicklung (10,7% und 10,1%), so lässt sich ein Kaufkraftverlust für das unterste Einkommensquartil in der Höhe von 0,5% konstatieren. Für das dritte Quartil hingegen errechnet sich ein Kaufkraftzuwachs von 4,6%. Auch für die durchschnittlichen Einkommen gibt es noch einen beachtlichen Kaufkraftzuwachs im Ausmaß von 3,8%.

In Zeiten geringen Wirtschaftswachstums ist es wichtig, Nachfrageimpulse – ua durch eine Verstärkung der Kaufkraft – zu setzen. Die Erhöhung der Realeinkommen ist eine derartige Maßnahme. Besonders in den unteren Einkommensbereichen wirken sich Lohneinbußen besonders stark nachfragedämpfend aus. Der Grund liegt in der relativ starken Konsumneigung dieses Einkommenssegments: Annähernd jede zusätzliche Geldeinheit an Lohn- und Gehalt wird zu Konsumzwecken ausgegeben. Anders sieht die Situation bei Beziehern hoher Einkommen aus: Einkommenszuwächse werden hier überwiegend gespart.

17.7. Resümee

Der Anstieg der durchschnittlichen nominellen Konsumausgaben pro Haushalt und Monat laut Konsumerhebung in den Jahren 2005 bis 2010 beträgt 14,6%.

Haushalte im unteren Einkommensbereich gaben 2010 um 19,7% mehr aus als fünf Jahre zuvor. Für die des dritten Quartils ergab sich ein nominelles Konsumwachstum von 14,9%.

Aufgrund der einkommensabhängigen Konsumstruktur unterliegen Haushalte im unteren Einkommensbereich ua bei den Ausgabenkategorien Nahrungsmittel und Wohnen einer stärkeren Belastung durch Preisanstiege als Haushalte im oberen Einkommensbereich. Dies führt bei ärmeren Haushalten wiederum zu einer insgesamt stärkeren Inflationsbelastung. In den Jahren 2005 bis 2010 verloren die Haushaltseinkommen des 1. Quartils 5% an Kaufkraft; die des 3. Quartils hingegen gewannen 45,5% an Kaufkraft.

17.8. AK-Position

In Zeiten rezessiver Konjunkturphasen ist eine Stimulierung des Wirtschaftswachstums durch vermehrte Konsumnachfrage notwendig – dies setzt allerdings kräftige Reallohnzuwächse voraus – eine wichtige konjunkturpolitische Maßnahme. Besonders die Stärkung der Einkommen von Haushalten im unteren Einkommensbereich setzt hier wichtige Impulse, da bei ihnen die Konsumneigung besonders hoch ist. Auf der anderen Seite ist diese Maßnahme auch aus sozial- und verteilungspolitischer Sicht wünschenswert. Nicht zu vergessen sind in diesem Zusammenhang positive budgetäre Auswirkungen: Höherer Konsum führt zu höheren Einnahmen bei den indirekten Steuern (Umsatzsteuer, Mineralölsteuer usw).

Da den Ausgabenkategorien Nahrungsmittel, Wohnen und Verkehr wegen ihres Gesamtgewichtes besondere Bedeutung für die Haushalte zukommen – die drei genannten Positionen bestimmen wie erwähnt zu ca 50% die Gesamtinflation –, legt die AK ein besonderes Augenmerk auf die Untersuchung und Analyse der jeweiligen Preisverläufe. Daher fordert sie auch

- eine Unterbindung der Rohstoffspekulationen,
- ein effizientes Wettbewerbs- und Kartellgesetz,
- eine Untersuchung der Preissteigerungen bei Nahrungsmittel hinsichtlich eines sogenannten „Österreich-Aufschlags“.

Literatur/Quellen:

Arbeiterkammer Wien (2011): „Rohstoffe: Spekulation – Verteilung – Preise“, Wien 2011

UNCTAD (2011): Price formation in financialized commodity markets, Genf 2011

Statistik Austria: Verbrauchsausgaben 2004/2005, 2009/2010; Hauptergebnisse der Konsumerhebung, sozialstatistische Ergebnisse der Konsumerhebung; Wien 2006, 2012.

Statistik Austria: Einkommen, Armut und Lebensbedingungen; Ergebnisse aus EU-SILC 2005, Wien 2007.

Statistik Austria: http://www.statistik.at/web_de/statistiken/soziales/haushalts-einkommen/index.html
(abgerufen am 16.02.2012).

18. HERAUSFORDERUNG ENERGIEARMUT

Dorothea Herzele, Dominik Pezenka

In der Vergangenheit wurde Energiearmut primär als Phänomen in Entwicklungsländern wahrgenommen, weil unter dem Begriff in erster Linie eine fehlende oder kritische Versorgungslage der Bevölkerung mit Energieressourcen beschrieben wurde. Aufgrund stark steigender Energiepreise – gepaart mit der Finanz- und Wirtschaftskrise – fand der Begriff der Energiearmut jedoch auch Eingang in den öffentlichen Diskurs der wohlhabenden Industriestaaten. Dabei wird unter Energiearmut grundsätzlich jenes Phänomen verstanden, dass sich einkommensschwache Haushalte ein angemessenes Maß an Energie-Dienstleistungen nicht leisten können. Der Begriff Energiearmut stellt somit einen direkten Zusammenhang zwischen Energiekonsum und Armut her.

Die eigenständige Analyse der Energiearmut und deren prioritäre Bekämpfung lässt sich aus zwei wesentlichen Gründen rechtfertigen. Einerseits spielt der Zugang zu angemessenen Energiedienstleistungen eine existenzielle Rolle bei der Befriedigung der individuellen Lebensbedürfnisse der Menschen. Ohne angemessene Versorgung mit Energiedienstleistungen können die Wohnräume nicht beheizt und essentielle technische Geräte nicht verwendet werden – die Folge sind massive gesundheitliche und soziale Beeinträchtigungen. Auf der anderen Seite liegt die Sonderstellung der Energiearmut im Rahmen einer allgemeinen Armutsdiskussion auch darin begründet, dass das Phänomen nicht allein auf das Politikfeld der Sozialpolitik einzuschränken ist, sondern dass zentrale Einflussfaktoren der Energiearmut im Rahmen der Energiepolitik bearbeitet werden müssen.

18.1. Definition und Einflussfaktoren von Energiearmut

Zwar besteht aufgrund des verstärkten öffentlichen Diskurses ein grundsätzliches Verständnis darüber, was mit dem Begriff Energiearmut gemeint ist, anders als bei den Armutdefinitionen¹³⁷ gibt es für Energiearmut in Österreich – so wie in den meisten anderen Industriestaaten auch – keine allgemein anerkannte, klare Definition. Eine allgemein anerkannte, und insbesondere eine von den politischen EntscheidungsträgerInnen akzeptierte, Definition wäre jedoch notwendig, um das Problem in seinem tatsächlichen Ausmaß erfassen zu können und entsprechende Gegenmaßnahmen einleiten zu können.

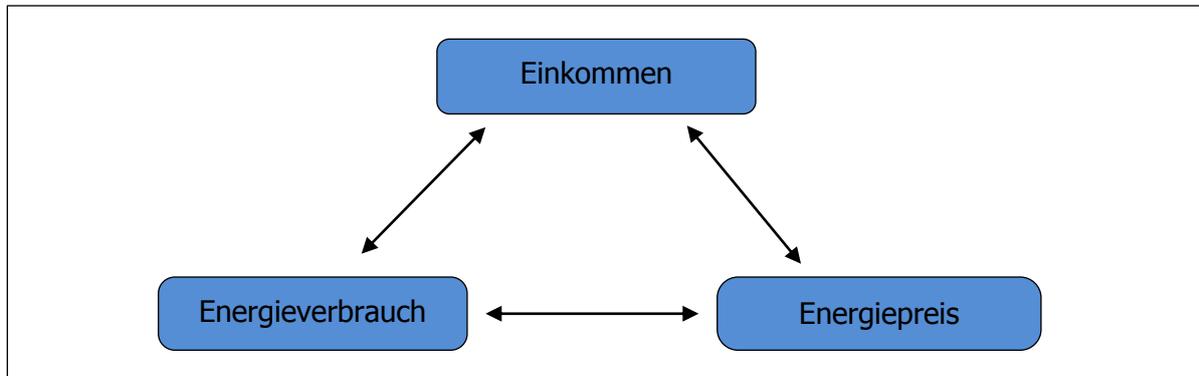
Großbritannien ist eine Ausnahme. Dort beschäftigen sich Wissenschaft, Politik und (Energie-)Wirtschaft seit mittlerweile mehr als 20 Jahren mit dem Problem der Energiearmut („fuel poverty“). Um das Phänomen quantifizieren zu können, einigte sich die britische Gesellschaft darauf, dass Haushalte akut von Energiearmut betroffen sind, wenn die Ausgaben für angemessene Energie-Dienstleistungen 10 Prozent des Haushaltseinkommens übersteigen. Dieser Definition von Energiearmut folgten konkrete politische Strategien zur (statistischen) Erfassung und Bekämpfung des Problems (siehe unten).

In wissenschaftlichen Publikationen wird Energiearmut grundsätzlich als „der mangelnde Zugang zu adäquaten, bezahlbaren, zuverlässigen, qualitativ hochwertigen, sicheren und umweltfreundlichen

137) Bspw Manifeste Armut, Armutsgefährdet

Energiedienstleistungen für die menschliche Entfaltung¹³⁸ beschrieben. Diese Beschreibung klingt einigermaßen abstrakt, anhand der drei wichtigsten Einflussfaktoren der Energiearmut (siehe Abbildung) lässt sich das Problem verständlicher machen. Ob Personen bzw Haushalte von Energiearmut betroffen sind, ist vom Verhältnis zwischen Einkommen, Energieverbrauch und Energiepreisen abhängig.

Abbildung 29: **Einflussfaktoren für Energiearmut**



Auf Basis dieser Einflussgrößen lässt sich leicht veranschaulichen, warum die Energiearmut derzeit zu einem immer breiteren Problem wird. Während die Real-Haushaltseinkommen in den letzten Jahren stagnierten und auch der Haushaltsenergieverbrauch annähernd gleich geblieben ist (mit einer leichten Tendenz nach oben), sind die Energiepreise explodiert. Daraus folgt, dass die Politik an diesen drei Punkten ansetzen muss, will sie dem zunehmenden Problem der Energiearmut adäquat begegnen. Die Zielsetzungen zur Bekämpfung der Energiearmut müssen lauten: spürbares Wachstum der Real-Einkommen, nachhaltige Senkung des Energieverbrauchs und leistbare Energiepreise. Während der Faktor Einkommen in erster Linie ein Handlungsfeld der Lohn- und Sozialpolitik darstellt, sind die Faktoren Energieverbrauch und Energiepreise verstärkt im Politikfeld Energiepolitik anzusiedeln.

Vorreiter Großbritannien

Wie bereits oben beschrieben, nimmt Großbritannien bei der Erforschung und Definition von Energiearmut eine Vorreiterrolle ein. Dort startete bereits zu Beginn der 1990er eine breite gesellschaftliche Debatte zum Problem der Energiearmut („fuel poverty“), in deren Folge nationale Forschungsbemühungen und Programme gegen Energiearmut initiiert wurden.¹³⁹ Im Jahr 2001 wurde von der damaligen Labour-Regierung eine umfassende Strategie zur Bekämpfung der Energiearmut beschlossen¹⁴⁰, die auch heute noch Gültigkeit besitzt. Mittlerweile wurde der 7. Fortschrittsbericht zu dieser Strategie veröffentlicht.¹⁴¹

Der Fokus der britischen Energiearmuts-Strategie liegt in der nachhaltigen Bekämpfung von Energiearmut durch Steigerung der Energieeffizienz in einkommensschwachen Haushalten. Das Flaggschiff der politischen Maßnahmen bildet das Programm „Warm Front Scheme“, bei dem staatliche

138) Vgl. Christanell, Kopatz, Spitzer (2010): Energiearmut. Stand der Forschung, nationale Programme und regionale Modellprojekte in Deutschland, Österreich und Großbritannien; Wuppertal Papers Nr 184; Internet: http://www.wupperinst.org/uploads/tx_wibeitrag/WP184.pdf (07.03.2012)

139) Ebd

140) Siehe im Internet (abgerufen am 08.03.2012) unter: <http://www.decc.gov.uk/assets/decc/what%20we%20do/supporting%20consumers/addressing%20fuel%20poverty/strategy/file16495.pdf>

141) Siehe: http://www.decc.gov.uk/assets/decc/Statistics/fuelpoverty/1_20091021091505_e_@@_UKFuelPovertyStrategy7AmrReport09.pdf

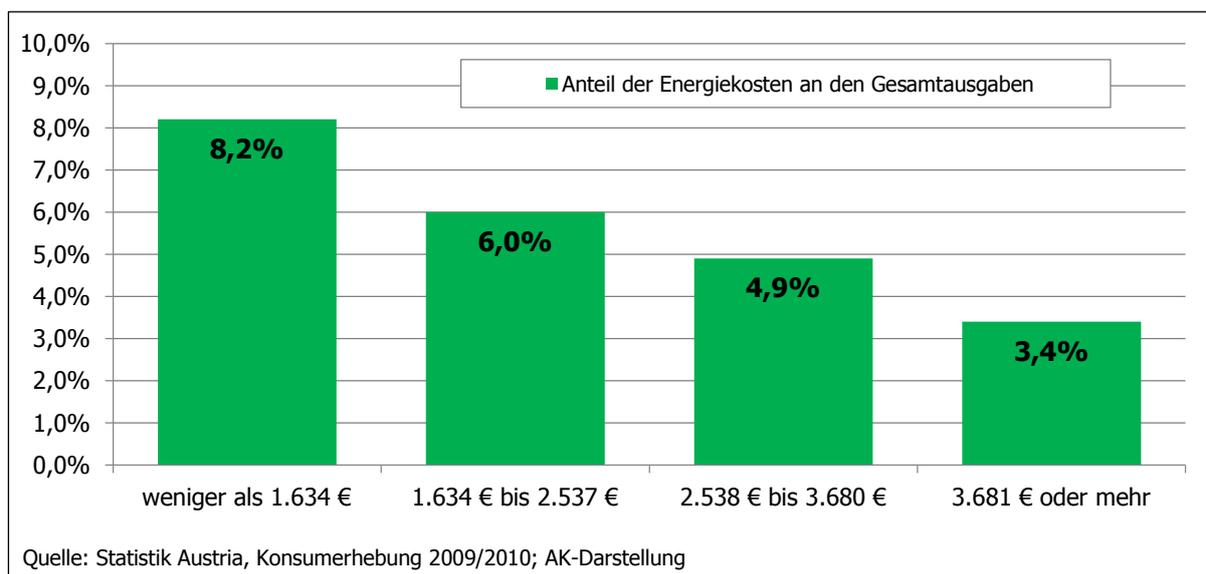
Förderungen für einkommensschwache Haushalte vergeben werden, um thermische Sanierungen der Wohngebäude und die Erneuerung der Heizsysteme zu finanzieren. Darüber hinaus werden Energieeffizienzmaßnahmen auch von den Energieversorgern und den Kommunen finanziert. Neben diesen Energieeffizienz-Programmen wurden mit den Energieversorgern freiwillige Sozialtarife ausgehandelt sowie staatliche Heizkostenzuschüsse für PensionistInnen gewährt.¹⁴²

Die Zielsetzung dieser Programme ist unmissverständlich: Bis 2018 soll kein britischer Haushalt mehr von Energiearmut betroffen sein, das heißt, für angemessene Energiedienstleistungen mehr als 10 Prozent des Haushaltseinkommen aufwenden müssen. Zwar ist die Zahl jener Haushalte, die als „energiearm“ definiert werden, von rund 6,5 Millionen im Jahr 1996 auf 4 Millionen im Jahr 2007 zurückgegangen¹⁴³, die Herausforderung erscheint aber gewaltig, insbesondere aufgrund der stark steigenden Energiepreise der letzten Jahre.

Ausgangslage in Österreich

Anders als in Großbritannien wird das Problem der Energiearmut in Österreich nicht statistisch erfasst. Lediglich die EU-SILC-Haushaltsbefragung gibt einen vagen Hinweis auf die ungefähre Dimension des Problems in Österreich. Bei dieser Haushaltsbefragung gaben im Jahr 2010 hochgerechnet rund 313.000 Menschen an, dass sie „ihre Wohnung nicht angemessen warm halten“ können. Die aktuelle Konsumerhebung der Statistik Austria ergab außerdem, dass Haushalte des untersten Einkommensquartils im Durchschnitt rund 8,2 Prozent ihrer gesamten Haushaltsausgaben für Energie aufwenden müssen. Im Gegensatz dazu liegt der Anteil der Energiekosten bei einkommensstarken Haushalten (oberstes Einkommensquartil) nur bei 3,4 Prozent.¹⁴⁴ Das heißt, eine Verteuerung von Energie belastet ärmere Haushalte deutlich stärker als reiche Haushalte.

Abbildung 30: **Monatliche Energie-Ausgaben nach Quartilen der Haushaltsausgaben**



142) Ebd, Seite 4f

143) Ebd, Seite 7

144) Siehe: Statistik Austria, Konsumerhebung 2009/2010

Eine Entspannung bei den Energiekosten der Haushalte ist aktuell nicht in Sicht. Im Gegenteil: Werden keine Gegenmaßnahmen eingeleitet, ist aufgrund der Preissteigerungen im Energiebereich mit einer anhaltend starken Belastung der Haushalte zu rechnen. Im Jahr 2011 stiegen die Preise für Heizöl durchschnittlich um 23 Prozent. Die Gaspreiserhöhungen im vergangenen Jahr führten bei einem durchschnittlichen Haushaltsverbrauch zu Mehrkosten bis zu 150 € im Jahr. Extremereignisse, wie die Kälteperiode im Februar verschärfen die dramatische Kostenentwicklung für Haushalte.

Mit den Heizkostenzuschüssen der Bundesländer gibt es zwar grundsätzlich ein Instrument zur Entschärfung des Energiekostendrucks einkommensschwacher Haushalte, die Höhe der Heizkostenzuschüsse reicht jedoch in vielen Fällen nicht aus, um die tatsächlichen Preissteigerungen abzudecken. Darüber hinaus ist zu befürchten, dass aufgrund der restriktiven Budgetpolitik derartige Zuschuss-Systeme zunehmend in Frage gestellt werden.

Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz im Haushaltsbereich werden zwar zum Teil öffentlich gefördert, sind aber hinsichtlich der Verteilungswirkung nicht auf einkommensschwache Haushalte ausgerichtet. So wurde in den Förderrichtlinien zum „Sanierungsscheck“ des Bundes der mehrgeschossige Wohnbau praktisch ausgeschlossen. Primärer AdressatInnenkreis dieser Fördermaßnahmen sind EigentümerInnen von Ein- oder Zweifamilienhäusern. Auch wenn keine Daten zur Einkommenssituation der EmpfängerInnen erhoben werden, ist anzunehmen, dass diese Förderung eher einkommensstärkeren Haushalten zugutekommt¹⁴⁵.

18.2. Schlussfolgerungen

Anerkannte Definition etablieren und Datenlage zu Energiearmut verbessern

Als erster und entscheidender Schritt muss in Österreich eine anerkannte Definition von Energiearmut etabliert werden, um durch entsprechende Datenerhebungen das Problem der Energiearmut empirisch analysieren und effektiv bekämpfen zu können. Voraussetzung dafür ist die Schaffung einer ausreichenden Datenbasis. Dazu müssen die derzeitigen statistischen Erhebungen ausgeweitet werden, insbesondere die Instrumente im Rahmen der EU-SILC Haushaltsbefragung und der Konsumerhebung der Statistik Austria.

Eine Verbesserung der Datenlage sollten auch die neuen Melde- und Berichtspflichten im Elektrizitätswirtschafts- und -organisationsgesetz 2010 (EIWOG 2010) bringen: Die Verteilnetzbetreiber und Stromlieferanten haben den Landesregierungen im Rahmen der Wahrnehmung ihrer Überwachungsaufgaben spezifische Daten zu übermitteln. Dazu zählen im Hinblick auf Energiearmut insbesondere Daten zu den Abschalttraten, wobei hier eine gesonderte Ausweisung von Abschaltungen bei Aussetzung bzw Vertragsauflösung wegen Verletzung vertraglicher Pflichten zu erfolgen hat. Weiters ist die Anzahl der eingesetzten Vorauszahlungszähler sowie jene der Wiederaufnahme der Belieferung nach Unterbrechung aufgrund von Zahlungsverzug anzuführen¹⁴⁶. In weiterer Folge sind diese gemeldeten Daten von den Landesregierungen gesammelt an die Regulierungsbehörde zu übermitteln, die auf Basis dieser Daten im Rahmen ihres jährlichen Marktberichts auch eine Beurteilung der Wirksamkeit der gesetzlichen Regelungen für schutzbedürftige Kunden zu veröffentlichen hat. Analoge Bestimmungen finden sich auch im Gaswirtschaftsgesetz 2011 (GWG 2011), wobei die Be-

145) Siehe auch „Umweltförderungen und Verteilung“ in diesem Band, Seite 121.

146) § 88 Abs 2 Ziffer 1 EIWOG 2010

richtspflicht der Gasversorger hier nicht gegenüber der Landesregierung besteht, sondern direkt gegenüber der Regulierungsbehörde.¹⁴⁷

Während die für die Meldepflichten der Netzbetreiber und Versorger relevanten gesetzlichen Vorschriften im Gaswirtschaftsgesetz direkt anwendbar sind, handelt es sich im EIWOG um Grundsatzbestimmungen, dh die entsprechenden Vorschriften treten erst dann in Kraft, wenn sie in den jeweiligen Ausführungsgesetzen der Länder umgesetzt sind. Da es Verzögerungen bei der Umsetzung der Landesausführungsgesetze gegeben hat und teilweise immer noch gibt¹⁴⁸, verzögern sich auch die vertiefenden Analysen zur Energiearmut in Österreich.

Energieeffizienzmaßnahmen für einkommensschwache Haushalte

Energiepolitische Maßnahmen zur Bekämpfung der Energiearmut bestehen insbesondere darin, den Energieverbrauch von armutsgefährdeten und manifest armen Haushalten dauerhaft zu senken, ohne den Energienutzen für diese Haushalte einzuschränken. Einen wichtigen Ansatzpunkt für die Schaffung ordnungsrechtlicher Instrumente kann das geplante Bundesenergieeffizienzgesetz bieten¹⁴⁹. Ziel dieses Gesetzes ist die verpflichtende Festlegung von Energieeffizienzzielen, die durch verschiedene ordnungsrechtliche Vorgaben zu erreichen sind. Dazu zählen unter anderem die Festlegung von Sanierungsraten für die öffentliche Hand, Förderaktion für thermische Sanierungen und verpflichtende Effizienzziele für Energielieferanten. Um sicherzustellen, dass Energieeffizienzmaßnahmen auch Haushalten zugutekommen, die in Energiearmut leben oder von Energiearmut gefährdet sind, sollte ein entsprechender Anteil der Fördermittel für diese Haushalte reserviert werden. In diesem Zusammenhang sieht auch die derzeit auf EU-Ebene diskutierte Richtlinie zur Energieeffizienz die Möglichkeit vor, Einsparverpflichtungen mit sozialer Zielsetzung aufzunehmen, wie die Verpflichtung Energieeffizienzmaßnahmen in von Energiearmut betroffenen Haushalten oder in Sozialwohnungen umzusetzen¹⁵⁰. Die Reduktion des Energieverbrauchs ist eine der effektivsten und nachhaltigsten Maßnahmen gegen Energiearmut. Die EU-Energieeffizienz-Richtlinie und das Bundesenergieeffizienzgesetz bieten den Rahmen zur Umsetzung entsprechender ordnungsrechtlicher Vorschriften, wenn sich die Politik dazu entschließt.

Wird die Herausforderung Energiearmut nicht bewältigt, droht eine Zwei-Klassen-Gesellschaft zwischen jenen Haushalten die es sich leisten können in Energieeffizienz zu investieren und damit ihre Energiekosten selbst bei steigenden Preisen im Griff zu halten, und jenen Haushalten die sich Energieeffizienzmaßnahmen nicht leisten können – sie wären somit umso stärker von Preisanstiegen betroffen. Diese „Energieeffizienz-Kluft“ („Energy Efficiency Gap“) muss geschlossen werden!

147) § 131 Abs 2 Ziffer 3 GWG 2011

148) Stand Ende März 2012: Wien und Burgenland haben die entsprechende Umsetzung noch nicht vorgenommen.

149) „Mitterlehner beschleunigt Energiewende“, APA vom 09.03.2012

150) Art 6 Zi 5 lit a im Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Energieeffizienz und zur Aufhebung der Richtlinien 2004/8/EG und 2006/32/EG vom 22.06.2011

19. VERKEHR UND VERTEILUNGSPOLITIK: MOBILITÄT IST EIN SOZIALES GRUNDRECHT

Thomas Hader, Gregor Lahounik, Sylvia Leodolter

Wer nicht mobil ist, kann am sozialen und öffentlichen Leben kaum teilnehmen. Neben der Frage der Erreichbarkeit des Arbeitsplatzes geht es auch um die Befriedigung der materiellen und sozialen Bedürfnisse, um Nahversorgung, Bildung, Erholung und um Lebensqualität. Daher ist die Frage nach den Kosten der Mobilität eine zentrale soziale Frage.

19.1. Verkehrsausgaben sind die zweitgrößte Belastungsquelle der Haushalte

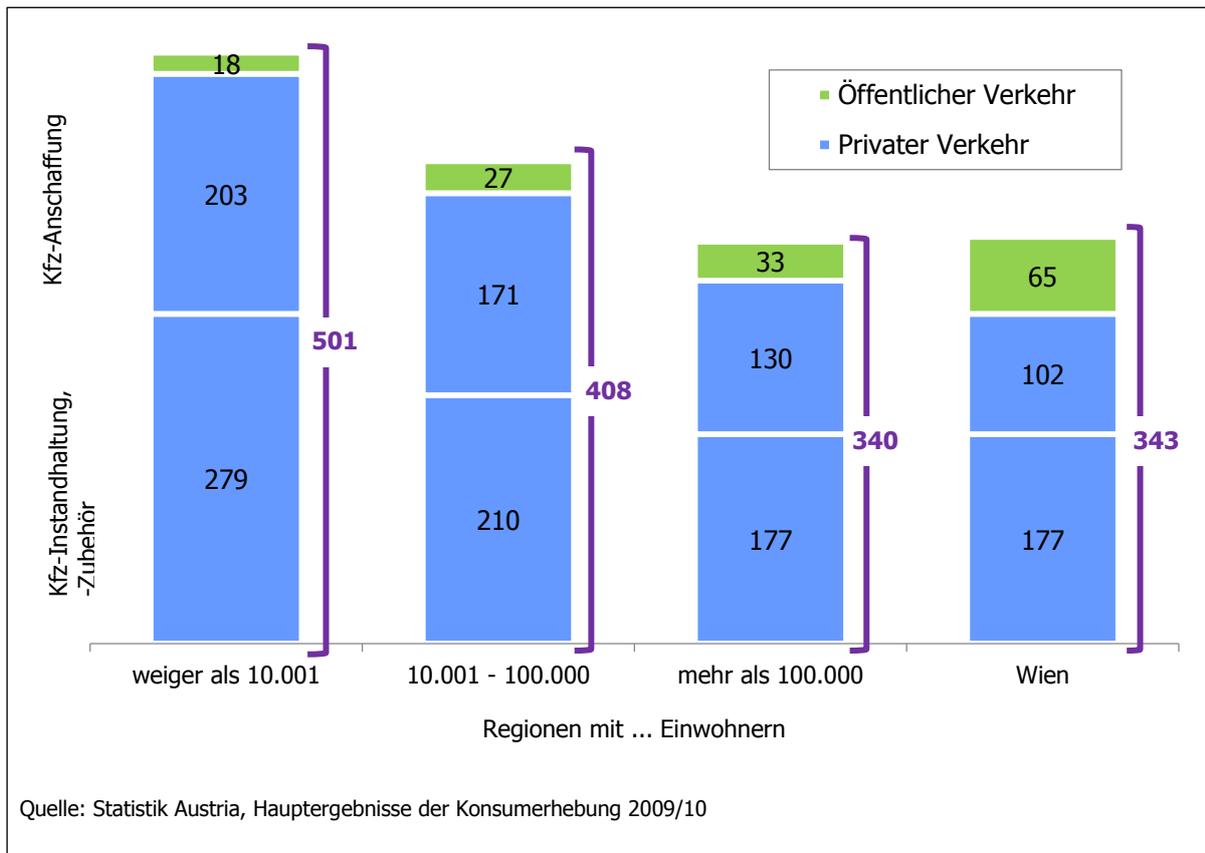
Die Ausgaben für Verkehr und Mobilität spielen für die österreichischen Haushalte eine große Rolle. Laut Konsumerhebung 2009/10 von Statistik Austria¹⁵¹ stellen die Mobilitätskosten nach den Ausgaben für Wohnen und Energie (23,8%) mit 15,0% den zweitgrößten Ausgabenposten dar, wobei für den Öffentlichen Verkehr im Schnitt nur 1,1%, für den Kfz-Verkehr jedoch 13,3% (5,8% für die Anschaffung, der Rest für variable Kosten wie Treibstoff, Reparatur etc) ausgegeben werden müssen (siehe dazu auch die Abbildung „Ausgabenprofil der privaten Haushalte 2009/2010“ auf Seite 130).

Allerdings sind die Verkehrsausgaben der Haushalte stark von der Bevölkerungsdichte abhängig. In ländlichen Regionen (mit bis zu 10.000 Einwohnern) gibt ein durchschnittlicher Haushalt für sein(e) Kraftfahrzeug(e) monatlich etwa 482 €, für den Öffentlichen Verkehr nur 18 € aus, in Wien hingegen nur 279 € fürs Kfz und 65 € für den Öffentlichen Verkehr. Ein wesentlicher Faktor für eine geringere Belastung mit Mobilitätsausgaben ist daher ein gut ausgebautes Netz an Öffentlichen Verkehrsmitteln. Während in Wien 41 von 100 Haushalten keinen Pkw besitzen und immerhin in 40 von 100 Haushalten zumindest eine Person eine Jahreskarte für den Öffentlichen Verkehr hat, ist dies in ländlichen Regionen ganz anders. In Regionen mit bis zu 10.000 Einwohnern haben 86% der Haushalte mindestens einen Pkw, 36% zwei oder mehr und in nur 18% der Haushalte gibt es zumindest eine Person mit einer Jahreskarte¹⁵². Insgesamt findet etwas mehr als ein Viertel aller Haushalte mit einem Pkw nicht das Auslangen, in ländlichen Gebieten sind es 36%, im urbanen Raum 14% und in Wien sogar nur knapp 9%. Erwartungsgemäß ist die Ausstattungsquote mit Zweitwägen bei großen Haushalten am höchsten. Für Anschaffung, Erhalt sowie Versicherung ihrer Fahrzeuge wenden Haushalte mit mindestens als drei Pkws im Schnitt rund 1.040 €, Haushalte mit zwei Pkws rund 800 € pro Monat auf, das entspricht jeweils etwa einem Fünftel ihrer Gesamtverbrauchsausgaben.

151) Statistik Austria, Konsumerhebung 2009/10;
http://www.statistik.at/web_de/statistiken/soziales/verbrauchsausgaben/konsumerhebung_2009_2010/index.html

152) Statistik Austria, Konsumerhebung 2009/2010,
http://www.statistik.at/web_de/statistiken/soziales/ausstattung_privater_haushalte/index.html

Abbildung 31: **Verkehrsausgaben 2009/10 in Euro nach Regionstypen**



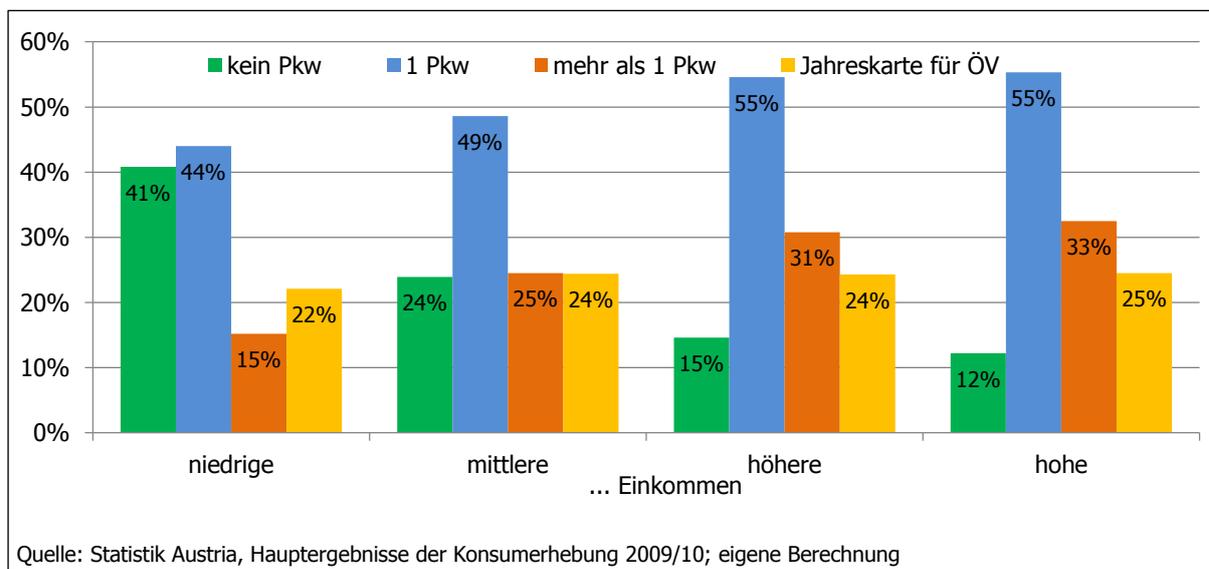
Verkehrsausgaben steigen mit der Anzahl der Pkw pro Haushalt

Die Verkehrsausgaben steigen ganz deutlich mit der Anzahl der Pkw im Haushalt einerseits, und die Frage, ob sich ein Haushalt einen oder mehrere Pkw leisten kann, ist eine des verfügbaren Einkommens: Je höher das Einkommen ist, desto mehr Geld wird für den motorisierten Individualverkehr ausgegeben.

Haushalte mit höherem Einkommen haben mehr Pkw

Zwischen dem Haushaltseinkommen und der Zahl der Pkw je Haushalt sowie zwischen den monatlichen Verkehrsausgaben und dem Einkommen besteht ein enger Zusammenhang. 41% der Haushalte im untersten Einkommensquartil, aber nur 12% der Haushalte im obersten Einkommensquartil besitzen keinen Pkw. Die Zahl der Pkw je Haushalt steigt entsprechend mit dem Einkommen.

Abbildung 32: **Ausstattung mit Fahrzeugen nach Einkommensquartilen 2009/10 in Prozent**



19.2. Kaum Unterschiede bei Ausgaben für den Öffentlichen Verkehr nach Einkommensgruppen

Die Verkehrsausgaben im ersten Quartil betragen mit knapp über 150 € monatlich nicht einmal ein Drittel (rund 32%) der Verkehrsausgaben des obersten Quartils, wobei sich jedoch die Ausgaben für den Öffentlichen Verkehr kaum unterscheiden.

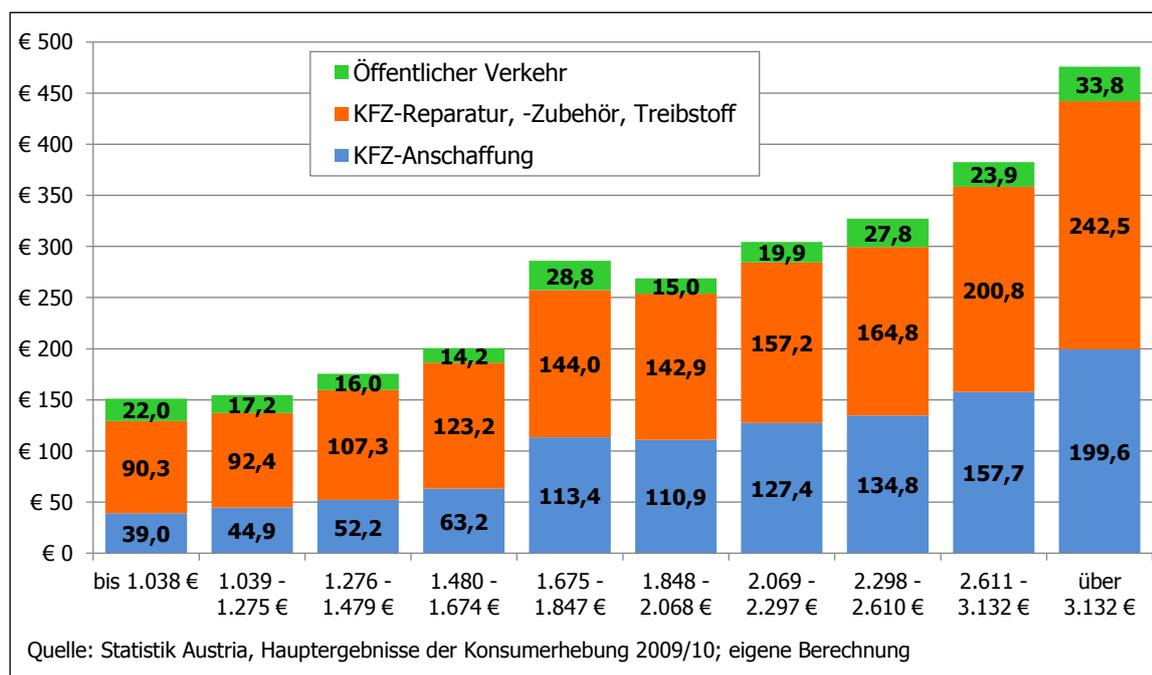
Tabelle 19: **Monatliche Äquivalenzausgaben für Verkehr nach Dezilen der Äquivalenzeinkommen**¹⁵³

Ausgewählte Ausgabengruppen	Alle Haus- halte	Dezile der Äquivalenzeinkommen									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
		< 1.038 Euro	≥ 1.038 < 1.275 Euro	≥ 1.275 < 1.479 Euro	≥ 1.479 < 1.674 Euro	≥ 1.674 < 1.847 Euro	≥ 1.847 < 2.068 Euro	≥ 2.068 < 2.297 Euro	≥ 2.297 < 2.610 Euro	≥ 2.610 < 3.132 Euro	≥ 3.132 Euro
Äquivalenzausgaben – arithm. Mittel	1.880	1.220	1.320	1.450	1.580	1.800	1.880	1.990	2.140	2.390	3.070
		Äquivalenzausgaben in %									
Verkehr	14,5	12,4	11,7	12,2	12,7	15,9	14,3	15,4	15,2	16,0	15,5
KFZ-Anschaffung	5,5	3,2	3,4	3,6	4,0	6,3	5,9	6,4	6,3	6,6	6,5
KFZ-Reparatur, Zubehör, Treibstoff	7,8	7,4	7,0	7,4	7,8	8,0	7,6	7,9	7,7	8,4	7,9
Öffentlicher Verkehr	1,2	1,8	1,3	1,1	0,9	1,6	0,8	1,0	1,3	1,0	1,1

Quelle: Statistik Austria, Hauptergebnisse der Konsumerhebung 2009/10; eigene Berechnung

¹⁵³ Für die Berechnung der monatlichen Äquivalenzausgaben und -einkommen wurde die EU-Skala (modifizierte OECD-Skala) verwendet: Erste erwachsene Person = 1; jede weitere Person im Haushalt ab 14 Jahren = 0,5; Kinder unter 14 Jahren = 0,3.

Abbildung 33: **Monatliche Verkehrsausgaben nach Dezilen der Äquivalenzeinkommen**



19.3. Facharbeiterhaushalte haben anteilig die höchsten Verkehrsausgaben

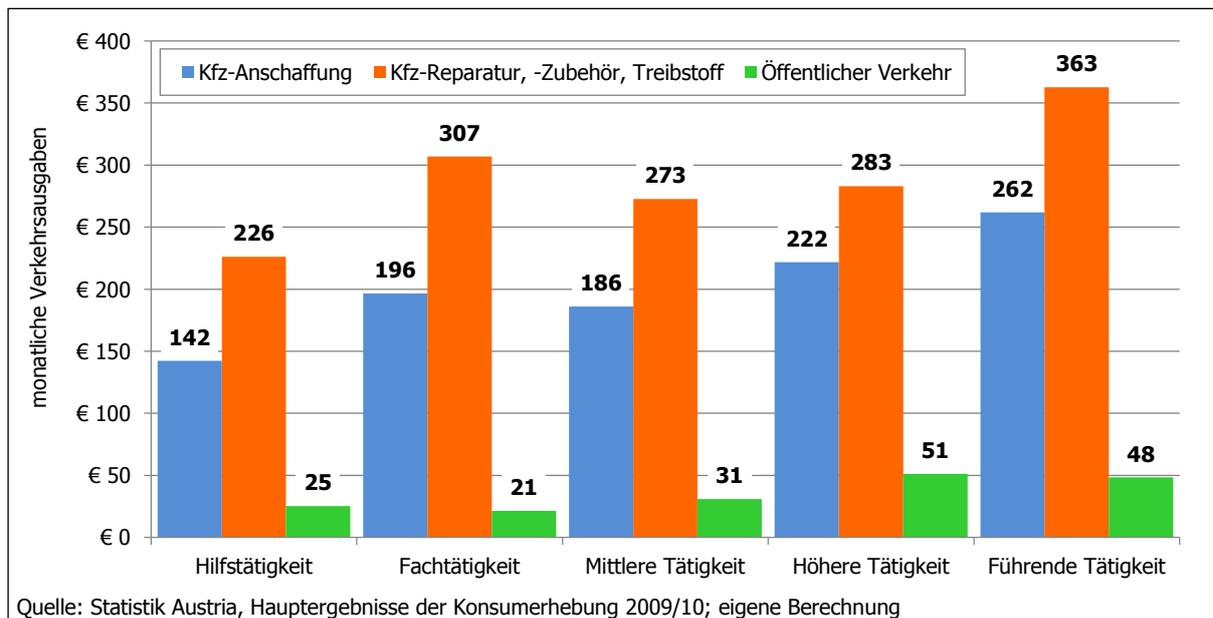
Nicht alle Gruppen von unselbständig Beschäftigten sind durch Verkehrsausgaben gleich belastet, nicht alle haben aufgrund der Rahmenbedingungen (Schichtarbeit, Entfernung zum Arbeitsort, Angebot an Öffentlichen Verkehrsdiensten) die gleichen Möglichkeiten, den deutlich günstigeren Öffentlichen Verkehr zu nutzen. Facharbeiterhaushalte wenden mit 17,1% den größten Anteil ihres Haushaltseinkommens für den Verkehr auf und zahlen monatlich rund 500 € für ihr Auto. Sie liegen damit anteilmäßig sogar über Haushalten von Beschäftigten mit führenden Tätigkeiten (16,8%), die für ihr(e) Kfz im Monat etwa 625 € ausgeben. Die anteilmäßig geringsten Ausgaben haben mit 15,5% Haushalte von Beschäftigten mit Hilfstätigkeiten, die für den Pkw aber noch fast 370 € aufwenden.

Nach einer Untersuchung des ADAC¹⁵⁴ schlägt sich bereits der Besitz eines Kleinwagens der „Golf-Klasse“ mit mindestens 440 € pro Monat zu Buche. Das entspricht etwas weniger als einem Drittel des Medianeinkommens von Frauen (1.483 € gemäß ÖNACE 2008). Dabei wird vom Staat auch noch kräftig zugeschossen. Laut offizieller österreichischer Wegekostenrechnung 2000 (WKR)¹⁵⁵ wird die oft propagierte Aussage, wonach die AutofahrerInnen die Melkkühe der Nation seien, eindeutig widerlegt. Laut WKR trägt der Straßenverkehr nur rund ein Drittel seiner Kosten, den „Rest“ – also zwei Drittel – trägt die Allgemeinheit.

154) Große Autokosten-Tabelle, ADAC 2007

155) Wegekostenrechnung 2000, Bundesministerium für Verkehr Innovation und Technologie, Wien 2001

Abbildung 34: **Monatliche Verkehrsausgaben je Haushalt nach Art der Tätigkeit (unselbständig Beschäftigte)**



19.4. Mobilität und Raumordnung

Die Möglichkeiten der Mobilität sind grundsätzlich unterschiedlich verteilt. Dies insbesondere dann, wenn man Mobilität nicht nur als (möglichst rasche) Distanzüberwindung betrachtet. Sie dient in erster Linie dazu, diverse Bedürfnisse die nicht am Standort selbst verwirklicht werden können, anderenorts befriedigen zu können. Darunter fallen beispielsweise Versorgung, Erholung, Bildung und Arbeit. Die Sicherstellung einer ausreichenden Mobilität ist daher auch ein Element der Daseinsvorsorge, da über sie entschieden wird, ob und in welchem Umfang man am gesellschaftlichen Leben teilnehmen kann.

Entscheidend dabei ist in erster Linie die Ausstattung des eigenen Standortes und dessen unmittelbaren Umfeldes. Dabei ist festzustellen, dass bei zunehmender Siedlungsdichte der Ausstattungsgrad ebenfalls zunimmt, während in dünn besiedelten, ländlichen Gebieten bzw. Einfamilienhausgebieten, eine unmittelbare Versorgung mit diversen Gelegenheiten nicht gegeben ist. Das liegt schlicht daran, dass Infrastrukturen, wie Supermärkte, Apotheken, Bäder, Krankenhäuser für den wirtschaftlichen Betrieb eine Mindestkundenfrequenz benötigen. Diese ist grundsätzlich in dichter besiedelten Gebieten einfacher zu erreichen. Das gilt insbesondere auch für die Versorgung mit Verkehrsmitteln. Auch diese benötigen für einen wirtschaftlichen Betrieb Mindestpassagierzahlen. Eine U-Bahn oder eine Straßenbahn ist daher für einsame Streusiedlungen nicht finanzierbar. Die BewohnerInnen sind ebendort, müssen sie sich zur Bedürfnisbefriedigung räumlich bewegen, auf andere Alternativen angewiesen. Im besten Fall gibt es eine gute Busverbindung. Oft bleibt allerdings nur der eigene Pkw. Dieser gilt zwar als Massengut, schließt aber konsequent den Großteil der Bevölkerung aus: Jene die zu jung, zu alt, zu krank oder zu arm sind. Das ist einer gerechten Verteilung abträglich.

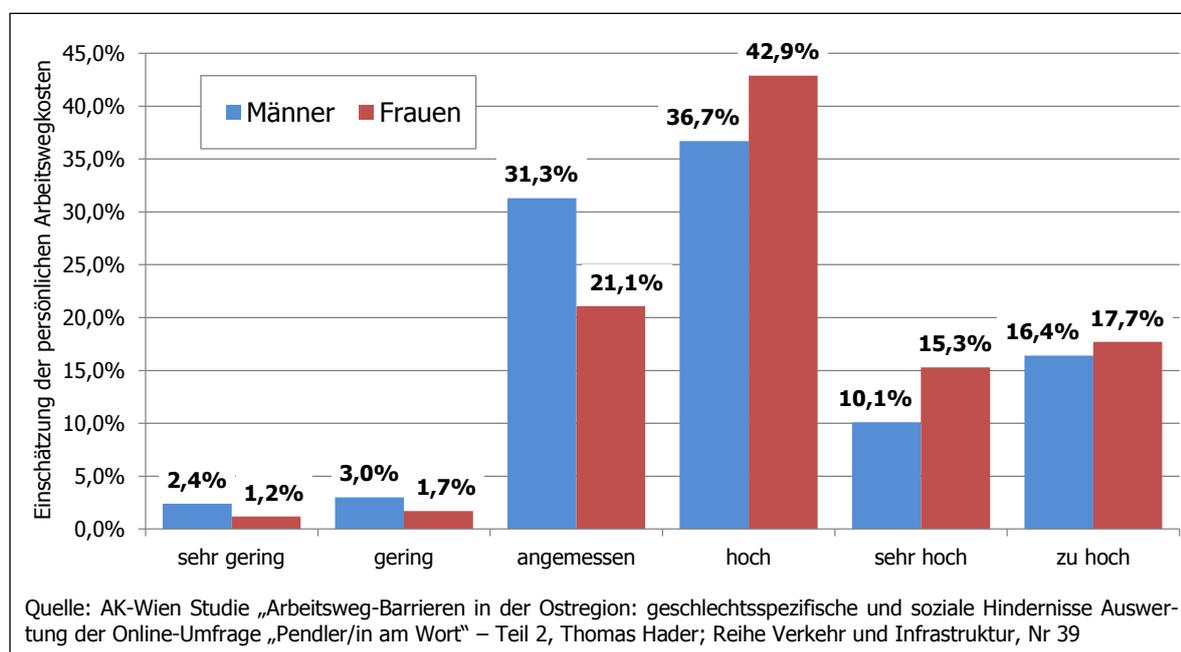
Wichtigstes und kostengünstigstes Element einer gerechteren Verteilungspolitik (im Verkehr) ist daher eine vernünftige Raumplanung mit dichteren Baustrukturen, sowohl im Handel als auch beim

Wohnen mit konzentrierten Siedlungsentwicklungen. Großflächige Einkaufszentren in peripheren Lagen ohne einen ausreichenden (fußläufigen) Einzugsbereich sind zu vermeiden, vitale Zentrumsbereiche sind abzusichern.

19.5. Öffentlicher Verkehr ist Frauensache – Frauen stärker belastet

Die Kordonerhebung der Planungsgemeinschaft Ost¹⁵⁶ zeigt, dass Frauen zu 56%, und damit häufiger, den ÖV nutzen als Männer – auch bei unterschiedlich gut ausgebautem ÖV Angebot. Die Pendlo-Studie¹⁵⁷ weist darauf hin, dass Größe und Zusammensetzung der Haushalte relevant sind für die Höhe der Ausgaben für Verkehr. Aber auch hier lassen sich geschlechtsspezifische Unterschiede finden. Beispielsweise sind im Vergleich der Singlehaushalte nicht nur die Haushaltsausgaben insgesamt, sondern auch die Ausgabenanteile für Verkehr bei von Frauen geführten Haushalten niedriger. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang auch, dass bei Singlehaushalten männliche Haushalte ein um rund 20% höheres Einkommen haben als weibliche Haushalte. Die untenstehende Abbildung zeigt die Ergebnisse der PendlerInnen-Befragung bezüglich der Einschätzung ihrer persönlichen Arbeitsweg-Kosten. Danach empfinden Männer zu 31% ihre Ausgaben als angemessen, Frauen hingegen nur zu 21%.

Abbildung 35: **Beurteilung des finanziellen Aufwandes für den Arbeitsweg – getrennt für Frauen und Männer**



156) PGO – Planungsgemeinschaft Ost (2011). Kordonerhebung in den Jahren 2008 bis 2010, Wien

157) ÖIR, TU-Wien, FACTUM (2009). PENDO – Wirkungen von innovativer Technologie auf die PendlerInnen der Ostregion, Wissenschaftlicher Endbericht, Wien

19.6. Kostenbelastung für Frauen höher

Befragungen der AK (zB Hader, 2009) kommen zum Ergebnis, dass Frauen in mehrfacher Hinsicht benachteiligt sind, wenn es um die Teilnahme am Erwerbsleben und dem damit verbundenen Mobilitätszugang geht. So zeigt sich, dass Frauen im Durchschnitt zwar gleich viel für ihren Arbeitsweg ausgeben wie Männer, allerdings haben Arbeitnehmerinnen auffallend längere Fahrtzeiten zum Arbeitsplatz und erhalten im Durchschnitt signifikant geringere Einkommen als ihre Kollegen. Die Einkommensunterschiede sind nur teilweise auf die höhere Teilzeitbeschäftigung der Frauen zurückzuführen. Es zeigt sich, dass die Einkommensschere auch bei Vollzeitbeschäftigung weit auseinander klafft. Als Konsequenz werden die Arbeitsweg-Kosten von Frauen auch auffallend höher bewertet als von ihren männlichen Kollegen. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass Frauen nicht häufiger Aktionen setzen, um ihre Mobilitätskosten zu verringern, möglicherweise weil sie die vorhandenen Alternativen bereits ausschöpfen (Frauen nutzen bereits häufiger den ÖV).

Sehr auffallende Unterschiede zeigen sich in Bezug auf die soziale Ausgewogenheit des Zugangs zur berufsbedingten Mobilität und damit zum Erwerbsleben. Ein Großteil der Frauen hat anscheinend zwar grundsätzlich Zugang zum privaten Kraftfahrzeug, für den überwiegenden Arbeitsweg verwenden sie dann jedoch häufiger öffentliche Verkehrsmittel, offensichtlich um Kosten zu sparen oder weil der männliche Partner den Pkw für seinen Arbeitsweg verwendet. Pkw-Pendlerinnen berichten zu rund 47 Prozent – und damit auffallend häufig – über mangelndes ÖV-Angebot, bei den männlichen Pkw-Pendlern sind es nur 29 Prozent.

Die AK-Kärnten kommt in ihrer Pendleranalyse zu dem Ergebnis, dass erwerbstätige Frauen durch Mobilitätskosten besonders belastet sind. So arbeitet rund ein Drittel der Frauen in Kärnten in Teilzeit und verdient durchschnittlich 866 € netto pro Monat. Damit liegt ihr Einkommen nur knapp über der Armutgefährdungsschwelle von 814 €, und sie haben keinen Anspruch auf die Pendlerpauschale, da sie noch nicht lohnsteuerpflichtig sind.

Die Ergebnisse 2009 zeigen darüber hinaus, dass PendlerInnen mit geringerem Nettoeinkommen (bis 1.500 €) und geringen Arbeitswegkosten überwiegend auf den ÖV angewiesen sind. PendlerInnen mit geringem Einkommen, die jedoch überwiegend auf den Pkw angewiesen sind, haben signifikant höhere Ausgaben für den Arbeitsweg. Sie sind insgesamt stärker durch ihre Situation belastet und versuchen diese in auffallendem Ausmaß durch Wohnort- oder Berufswechsel zu ändern. In beiden genannten Gruppen sind Frauen überproportional vertreten.

19.7. Verteilungswirkungen steigender Kosten des Pkw-Verkehrs

Durch steigende Kosten für den Pkw-Verkehr – verursacht durch erhöhte Treibstoffpreise gepaart mit immer wieder (auch aus Umweltgründen – CO₂-Reduktion) propagierten Erhöhungen der Mineralölsteuer – sind nicht alle Bevölkerungsgruppen gleichermaßen betroffen. Verschiedene Untersuchungen kommen zu dem Ergebnis, dass vor allem ArbeitnehmerInnenhaushalte mit niedrigen Einkommen, die auf den Pkw für ihren Arbeitsweg angewiesen sind, überproportional belastet werden. Da die Ausstattung mit Pkw in den Haushalten mit den niedrigsten Einkommen deutlich geringer ist als in jenen mit höheren Einkommen, wirken Preissteigerungen im Zusammenhang mit dem Pkw-Verkehr für diese Gruppe insgesamt weniger stark. Eine Studie der Wirtschaftsuniversität Wien zum Thema Verteilungswirkung der Mineralölsteuer¹⁵⁸ kommt zu dem Schluss, dass „die MÖSt (samt USt)

158) Bernhofer Dominik, Brait, Romana: Die Verteilungswirkung der Mineralölsteuer in Österreich, WU Wien, 2010; http://momentum-kongress.org/cms/uploads/documents/Beitrag_Bernhofer_Brait19_2_2011_4845.pdf

eine ‚Mittelstandssteuer‘ zu sein [scheint], die in der unteren Hälfte der Verteilung progressiv, in der oberen Hälfte der Verteilung regressiv wirkt.“ Betrachtet man jedoch nur Haushalte, die mindestens einen Pkw besitzen (75% aller Haushalte), so ergibt sich eine eindeutig regressiv Wirkung einer MÖSt-Erhöhung, bzw abgeleitet daraus auch jeder Erhöhung der Pkw-Kosten überhaupt. Konkret bedeutet dies, dass Haushalte mit niedrigen Einkommen überproportional stärker von einer Erhöhung der Pkw-Kosten – wie sie in den letzten Jahren spürbar wurde und auch in Zukunft weiter zu erwarten ist – bzw einer Erhöhung der MÖSt betroffen sind.

In einer Studie der AK zum Thema Klimaschutz, Infrastruktur und Verkehr¹⁵⁹ haben die Autoren auch die Gruppe der sogenannten „Captives“, im Wesentlichen Haushalte in peripheren Regionen mit niedrigem Einkommen, die auf den Pkw angewiesen sind und keine Alternative im Öffentlichen Verkehr haben, näher untersucht. Es hat sich gezeigt, dass diese Gruppe von einer Erhöhung der Pkw-Kosten bzw insbesondere einer Erhöhung der Abgaben deutlich stärker belastet wird als die jeweilige Einkommensgruppe im Durchschnitt. Während eine Erhöhung der Abgaben um nur 5 Cent sich beim niedrigsten Quartil im Durchschnitt mit einem Wohlfahrtsverlust von 0,5% auswirkt, bedeutet dies für die Gruppe der „Captives“ jedoch einen deutlichen Wohlfahrtsverlust von über 6%. Auch die „Captives“ im zweiten Einkommensquartil sind von einem überdurchschnittlich hohen Wohlfahrtsverlust von 3,6% betroffen.

19.8. Ökologische und sozial orientierte Reform der PendlerInnenförderung

Die aktuell gültige Pendlerförderung begünstigt durch ihre Abhängigkeit von der Einkommenshöhe überproportional BezieherInnen höherer Einkommen.

Daher fordert die AK eine Entlastung der PendlerInnen

durch eine ökologische Reform des Pendlerpauschale. Konkret sollen die bisherigen Freibeträge in Absetzbeträge umgewandelt werden. So bekommen alle PendlerInnen denselben Betrag für eine bestimmte Wegstrecke – unabhängig vom jeweiligen Einkommen. Außerdem sollte der Absetzbetrag mit Negativsteuerwirkung (wie schon bisher – nach langen Verhandlungen ein erster Erfolg der Arbeiterkammer) ausgestattet werden, damit in Zukunft auch BezieherInnen niedriger Einkommen (zB Lehrlinge und Teilzeitbeschäftigte) eine entsprechende Förderung erhalten.

Die Umgestaltung soll auch zu einer Ökologisierung genützt werden

Als besonderen Anreiz die öffentlichen Verkehrsmittel tatsächlich zu nutzen, schlägt die AK vor, dass bei überwiegender Benutzung der öffentlichen Verkehrsmittel der große Pendlerabsetzbetrag gewährt wird. Das bringt auch der Umwelt etwas. Ein Pendler, der mit dem Auto zur Arbeit fährt, produziert durchschnittlich 160 Gramm CO₂ pro Kilometer. Fährt er hingegen mit der Bahn produziert er nur 3 Gramm CO₂ pro Kilometer. Damit wird die Belastung der Umwelt jährlich um 3,1 Tonnen CO₂ geringer.

„Klimaschutzprämie“ in Form der Subventionierung von Zeitkarten für Öffis

Als weitere, zielgerichtete soziale Ausgleichsmaßnahme im Zusammenhang mit steigenden Verkehrskosten schlägt die AK eine „Klimaschutzprämie“, also eine konkrete Subventionierung von ÖV-Zeitkarten vor.

159) AK-Studie von Steininger Karl et al „Klimaschutz, Infrastruktur und Verkehr“, Wien 2007, Reihe Informationen zur Umweltpolitik 175, <http://wien.arbeiterkammer.at/bilder/d59/InformationenzurUmweltpolitik175.pdf>

20. VERTEILUNGSASPEKTE IM ÖFFENTLICHEN RAUM UND DEREN FOLGEN

Michael Klug, Christian Pichler

Der öffentliche Raum zeichnet sich aus durch Zugänglichkeit. Der öffentliche Raum kann verstanden werden als ein allgemein zugänglicher Bereich, in dem Menschen ohne Beschränkungen ein und ausgehen. Die Menschen bewegen sich in diesem Bereich frei. Zufällig oder geplant begegnen wir uns hier. Der öffentliche Raum ist offen und wird begrenzt von dessen Gegensatz, dem nicht allgemein zugänglichen Bereich.¹⁶⁰

20.1. Strukturelle Rahmenbedingungen

Die Struktur einer Stadt macht es sehr deutlich: Baublöcke haben sich zum Teil seit Jahrhunderten nicht verändert. Der Raum dazwischen kann nicht vermehrt werden. Die Straßenbreiten stehen unverrückbar fest. Was sich aber geändert hat, sind die Ansprüche an diesen Raum. Nutzungen können sich ändern, können den gesellschaftlichen Anforderungen angepasst werden und stellen neue Anforderungen an den öffentlichen Raum.

Das Problem ist vielschichtig und fast überall existent, Wien stellt hier keine Ausnahme dar. Die Überlastungstendenzen im öffentlichen Raum durch vielfältige Nutzungsansprüche machen sich durch eine Vielzahl von Konfliktbereichen bemerkbar: Verkehrsberuhigung oder mehr Parkplätze? Radweg oder großzügiger Gehsteig? Großzügige öffentliche Bereiche oder hoch verdichtete private Baustrukturen? Fußgängerunterführung oder doch niveaugleicher Fußgängerübergang auf Kosten des fließenden Verkehrs? Kinderspielplatz oder Hundezone? Ballspielkäfig oder Ruhezone für PensionistInnen? Gastgärten oder nichtkommerzielle Aufenthaltsbereiche?

Tabelle 20: **Wien nach Nutzungsklassen/ flächenkleinster und flächengrößter Bezirk**

Gemeindebezirk	Flächen basierend auf rechtlichen Bezirksgrenzen in ha	Bauflächen in %			Grünflächen in %	Gewässer in %	Verkehrsflächen in %
		Gesamtfläche	Wohnbaugebiete	Kultur-, Sport-, rel. u. öffentl. Einr.			
Wien	41.487,1	35,4	24,8	4,5	45,6	4,66	14,4
8. Josefstadt	109,0	70	61,1	3,8	1,8	-	28,1
22. Donaustadt	10.230,7	26,4	17,3	3,7	55,7	9,2	8,7

Quelle: MA41, Realnutzungskartierung 2009

Die Detailbetrachtung der Bezirke macht eines sehr deutlich: Rahmenbedingungen und Ausgangslagen sind nicht überall gleich. Die Josefstadt – der kleinste Wiener Bezirk – wird durch eine dichte

¹⁶⁰) Guido Brendgens, Vom Verlust des Öffentlichen Raums, Utopie kreativ, H.182 (2005)

Bebauung geprägt. Abstandsflächen werden verkehrlich genutzt. Ganz im Gegensatz dazu weist die Donaustadt einen Grünflächenanteil von mehr als 50% auf. Nur etwas mehr als ein Viertel der Bezirksfläche ist verbaut.

Dies zeigt sehr deutlich, dass Handlungsspielräume und Voraussetzungen für städtische Entwicklung im städtischen Gefüge sehr unterschiedlich verteilt sind.

Der Öffentliche Raum als Verkehrsfläche, Erholungsfläche, Sportfläche, Spielfläche, Kommunikationsfläche – dies sind bei weitem nicht alle Anforderungen die an ihn gestellt werden.

1.731.444 EinwohnerInnen, 771.420 unselbständig Beschäftigte, 226.483 Schülerinnen und Schüler, 170.347 StudentInnen, 81.279 Arbeitsstätten, 674.526 PKW usw...¹⁶¹

Alle diese Wiener Nutzergruppen – und dies sind natürlich bei weitem nicht alle – stellen Anforderungen an den Raum, an die Gestaltung der Infrastruktur, haben Wünsche hinsichtlich Berücksichtigung oder Nichtberücksichtigung von bestimmten Ansprüchen.

Nutzungsansprüche sind aus der Sicht der jeweiligen NutzerInnen berechtigt, stehen aber untereinander oftmals im Konflikt und haben formalrechtlich und in der öffentlichen Meinung völlig unterschiedliche Wertigkeiten. Diese unterschiedlichen, teilweise miteinander konkurrierenden Ansprüche führen nicht selten zu Interessenskonflikten.

Es gilt, die verschiedenen und oftmals gegensätzlichen Nutzungsansprüche an die verschiedenartigen Standorte, baulichen Strukturen und deren Umgebung abzuwägen und für diese möglichst optimale Nutzungsarten und Kombinationen zu finden. Dabei geht es um qualitätsvolle räumliche Gestaltung ebenso wie um technische Funktionalität, wirtschaftliche Effizienz, ökologische Verträglichkeit und soziale Ausgewogenheit.

Das Ergebnis prägt das Bild der Stadt, ermöglicht öffentliches Leben, berücksichtigt unterschiedlichste Nutzungsanforderungen und ist schlussendlich von großer Bedeutung für die Lebensqualität.

Der öffentliche Raum hat mehr als eine – und vor allem nicht nur eine speziell definierte – Aufgabe zu erfüllen.

20.2. Beispiel Mobilität – Verteilung zwischen Verkehrsarten

Den massivsten Anspruch an den öffentlichen Raum stellt das Mobilitätsbedürfnis der BenutzerInnen dar. Gerade im dicht bebauten innerstädtischen Gebiet ist dieser jedoch ein knappes Gut und wird dementsprechend verstärkt nachgefragt.

In Wien ist diese Situation im Vergleich zu anderen Großstädten insofern verschärft, als die innerstädtischen Straßenräume großteils auf die Bauphase ab dem Jahr 1840 zurückzuführen sind. Diese Gründerzeit manifestierte sich in immer dichteren Nutzungen (85%ige Bebauung möglich) und immer schmälere Straßenquerschnitten (15 – 17 Meter mit 1,70 – 2,30 Meter breiten Gehwegen).¹⁶² Zum Vergleich sind die New Yorker Sidewalks mindestens 4m breit und auch in Berlin sind Gehwegbreiten zwischen 4m und 8m die Regel.¹⁶³

Die Verkehrspolitik entscheidet innerhalb dieser städtischen Vorgaben, wem welcher Teil des öffentlichen Raums zusteht. Und hier gibt es Veränderungen. Während in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts immer mehr Raum für den Autoverkehr reserviert wurde, ist in der jüngeren Gegenwart

161) MA 23, Statistik Austria

162) Angelika Psenner: Kleingaragen, Kleinhandel und Kleinbürgerlichkeit: Wiens Erdgeschoßzone und öffentlicher Raum, 2004, im Internet: <http://science1.orf.at/science/news/116778>

163) Ausführungsvorschriften zu § 7 des Berliner Straßengesetzes über Geh- und Radwege, Berlin 2008

ein Umdenken festzustellen. Stand vorher das Auto – und vor allem das Abstellen des Autos – im öffentlichen Raum im Mittelpunkt des Interesses, finden mittlerweile Umverteilungen hin zum Umweltverbund (Öffentlicher Verkehr, zu Fuß-Gehen und Radfahren) statt.

Beispiele öffentlicher Verkehr

- Bevorrangung des öffentlichen Verkehrs bei Kreuzungen
- Errichtung von „Haltestellenkaps“, die beim Ein- und Aussteigen die Konflikte mit den Pkw minimieren

Beispiele FußgängerInnen-Verkehr

- Definierung von Mindestgehsteigbreiten
- Gehsteigabsenkungen bzw -vorziehungen (sogenannte „Ohrwascheln“) in Kreuzungsbereichen
- niveaufreies Queren auch von stark befahrenen Straßenzügen und keine – für FußgängerInnen unattraktiven – Unterführungen

Beispiele Radfahren

- Errichtung von Radwegen
- Errichtung von Radabstellanlagen

Doch ist damit der „Verteilungskampf“ um den öffentlichen Raum der Geschichte zuzurechnen? Nein, er findet allgegenwärtig statt. Beispielsweise werden Radabstellplätze sehr häufig am Gehsteig errichtet. Dadurch wird die Mindestgehsteigbreite eingeschränkt und uU werden die Gehrelationen beeinträchtigt. Eigentlich wären sie – wie für Fahrzeuge vorgesehen – auf dem Fahrbahnniveau passend. Auch die Errichtung von Radverkehrsanlagen auf Gehsteigen – Beispiel Ring-Radweg – führt zu Konflikten zwischen FußgängerInnen und RadfahrerInnen. Die scheinbar „unsichere“ Lösung von Radfahrstreifen auf der Fahrbahn – ist zB im Kreuzungsbereich viel konfliktfreier, „entschleunigt“ den Stadtverkehr, geht aber oftmals auf Kosten der an der Oberfläche parkenden Kfz. So werden beispielsweise Maßnahmen für den Radverkehr auf Kosten der schwächsten VerkehrsteilnehmerInnen – den FußgängerInnen – durchgeführt.

Hier gilt es darauf hinzuweisen, dass der Motorisierungsgrad bis zum Jahr 2010 rückläufig war und auch immer mehr Haushalte sehr bewusst das Auto als nur eines von mehreren Mobilitätsangeboten sehen.

20.3. Kommerzialisierung und Privatisierung des öffentlichen Raums

Neben der verkehrlichen Bedeutung des „Verteilungskampfes“ im öffentlichen Raum, manifestierte sich die Autozentrierung ua auch im allmählichen Verschwinden von Aufenthaltsflächen bzw in deren Entwertung aufgrund zB des Verkehrslärms. Dies ist insofern von Bedeutung, als die sozial Schwächeren diese Entwicklung tatenlos mitansehen mussten, während vermögendere Bevölkerungsschichten in andere „ruhigere“ Regionen umsiedelten. Eine der Folgen war zB die „Entleerung“ unserer Innenstädte und die Entwicklung des „Speckgürtels“ um Wien.

Die planerische Antwort auf dieses Phänomen ist die Aufenthaltsqualität im öffentlichen Raum zu erhöhen und wiederum attraktive innerstädtische Freiflächen anzubieten, die einer „Flucht“ ins Umland von Wien entgegenwirken. Doch auch hier lauern Gefahren: nämlich die Kommerzialisierung

und Privatisierung des öffentlichen Raums. Wie am Beispiel Mariahilfer Straße ersichtlich, machen der „Wildwuchs“ an Warenausräumungen und die oftmals überzogene inflationäre Anlage von Schanigärten einen Aufenthalt in dieser an sich großzügig gestalteten Aufenthaltsfläche nicht wirklich attraktiv. Die gute alte öffentlich zugängliche und gratis benutzbare Parkbank wird vom designten Schanigarten verdrängt. Es findet also eine Kommerzialisierung des öffentlichen Raums statt.

Aus Sicht vieler sind die sogenannten „Gebrauchsabgaben“ in Wien dringend reformbedürftig. Pro Saison sind lediglich 3,63 €/m² (in Fußgängerzonen 27,25 €¹⁶⁴) an Abgaben zu entrichten. Eine marktübliche, zonierte Anpassung dieser Gebühren, wird sicherlich mithelfen den Wildwuchs von gewerblichen Nutzungen im öffentlichen Raum hintanzuhalten bzw die Mehreinnahmen auch zu Qualitätssteigerungen bei den Wiener Freiflächen heranzuziehen.

Aufgrund der knappen budgetären Rahmenbedingungen der öffentlichen Hand sind vermehrt Investitionen des privaten Sektors – auch im Bereich des öffentlichen Raums – feststellbar.

Dies erfordert Rahmenbedingungen, unter denen der öffentliche Raum auch öffentlich bleibt. Wie kann gewährleistet werden, dass aus der Privatisierung von Teilräumen keine Zugangsbeschränkungen und Hierarchien entstehen, die sozialräumliche Segregationstendenzen in den Stadtteilen auf den Freiraum übertragen?¹⁶⁵

Beispiel Einkaufszentren: Da es in vielen Stadtteilen nach wie vor Mangel an ausreichend Räumen für Jugendliche gibt, halten sich diese gerade in der kalten Jahreszeit sehr häufig in Einkaufszentren auf. Das „Herumlungern“ dieser Gruppen in kommerziell genutzten Räumen stößt naturgemäß auf Widerstand der Geschäftsleute, die mittels Security ein anderes Verhalten einfordern.

Der Potsdamer Platz in Berlin ist das bekannteste Beispiel für private Beteiligung bei der Gestaltung eines öffentlichen Raums. Die Problematik ist gut sichtbar: Wo der öffentliche Raum privatisiert ist, gelten auch die Regeln der Privaten.

20.4. Flächenaneignungen

Ein weiteres Phänomen ist die Aneignung von Freiflächen durch unterschiedliche NutzerInnengruppen. Als Beispiel dafür ist der Wiener Augarten im dicht bebauten Gründerzeitviertel des 2. Bezirks zu nennen. Der Interessenskonflikt zwischen Denkmalschutz und aktuellen Nutzungsbedürfnissen wird auf den in den letzten Jahren angelegten Ziergärten sehr gut sichtbar. Da diese vorher als Liegewiesen dienten, platzieren sich jetzt erholungssuchende ParkbesucherInnen rund um die Blumenbeete, und „kämpfen“ damit gegen die Nutzung „historischer Barockgarten“ an.

Der Park ist attraktiv, dementsprechend siedeln sich neue, junge Bevölkerungsgruppen an und treten damit auch in „Konkurrenz“ zu den eingesessenen BewohnerInnen. Dies ist auch im Park spürbar. Gerade Familien mit Migrationshintergrund leben teilweise noch immer in sehr beengten, gesundheitsschädlichen Wohnungen und verbringen sehr viel Zeit im öffentlichen Raum. Naturgemäß ergeben sich dadurch andere Ansprüche an Freiflächen und den öffentlichen Raum als bei Singlehaushalten. Wichtig ist: Diese Konflikte sind sozialer Art und nicht ethnischen Ursprungs.

Partizipative Methoden können mithelfen, mögliche künftige Konflikte unterschiedlicher NutzerInnengruppen hintanzuhalten, und durch Beteiligung dieser Gruppen kann es gelingen, deren Bedürfnisse auch in Neugestaltungen von Freiflächen einfließen zu lassen. Gebietsbetreuungen bzw Agen-

164) Gebrauchsabgabegesetz, Wien

165) Franz Pesch: Wie öffentlich ist der Öffentliche Raum, Stadträume in Spannungsfeldern 2010

da-21-Prozesse auf Stadtteilebene sind mittlerweile in Wien etabliert und können die Kommunikation zwischen Bürokratie/Verwaltung und BewohnerInnen unterstützen.

20.5. Grundlagen für den Umgang mit dem Öffentlichen Raum

Das für Wien in den kommenden Jahren prognostizierte starke Bevölkerungswachstum wird eine Diskussion über Flächen- und Nutzungsverteilungen in der Stadt notwendig machen, um auch in Zukunft die geforderte städtische Lebensqualität zu gewährleisten.

Zur Sicherstellung einer qualitativ hochwertigen Entwicklung Wiens müssen Anforderungen an den öffentlichen Raum stärker in den Fokus der städtischen Entwicklung rücken:

Ansprüche an den öffentlichen Raum erfassen

Alle Ansprüche an den öffentlichen Raum (einschließlich der derzeit völlig verdrängten Nutzungen) sollten erfasst werden.

Nutzungsansprüche müssen bewertet werden

- Die Nutzungsansprüche sollten auf Grundlage der städtebaulichen, ökonomischen und sozialen Zielvorstellungen und der Wünsche der Bevölkerung bewertet werden.

Flächenbedarf muss festgestellt werden

- Der Flächenbedarf und die Randbedingungen für die jeweiligen Nutzungsansprüche sollten ermittelt werden.
- Die verfügbaren Flächen sollten erhoben werden.

Offener und fairer Umgang mit Bedürfnissen der Bevölkerung muss sichergestellt sein

- Konflikte sollten erfasst, und grundsätzliche Kriterien für die Entscheidungen in den Konfliktfällen erarbeitet werden.
- Für die Entscheidung in diesen Konflikten sollte grundsätzlich eine Prioritätensetzung erfolgen und danach räumlich konkrete Entscheidungen zur Umsetzung getroffen werden.

Grundsätze für den öffentlichen Raum müssen beachtet werden

- Der öffentliche Raum muss öffentlich sein, dh er muss ohne Kosten und ohne individuelle oder gruppenbezogene Diskriminierungen zu jeder Zeit zugänglich und für alle die Allgemeinheit oder Dritte nicht gefährdende oder belastende Nutzungen verfügbar sein.¹⁶⁶
- Der öffentliche Raum einer Stadt muss ein vernetztes Gesamtsystem bilden, in dem die einzelnen öffentlichen Räume unterschiedlichen Raum- und Nutzungscharakter auf möglichst vielfältige und nicht eindeutige oder hierarchisch strukturierte Weise miteinander in Beziehung stehen.¹⁶⁷
- Ziel muss es sein, alle Ansprüche an den Raum gleichberechtigt zu prüfen. Natürlich wird es auch in Zukunft – aufgrund des nicht unbeschränkt vorhandenen Raums – notwendig sein, unter dem Aspekt des sozialen Ausgleichs, Prioritäten zu setzen. Die Startbedingungen sollten aber für alle berechtigten Nutzungsansprüche gleich sein.

166) Stephan Reiß-Schmidt: Der öffentliche Raum: Traum, Wirklichkeit, Perspektiven 2004

167) Ebd

21. SINKENDE NEUBAUFÖRDERUNG, STEIGENDE MIETEN – EIN GRAVIERENDES VERTEILUNGSPOLITISCHES PROBLEM

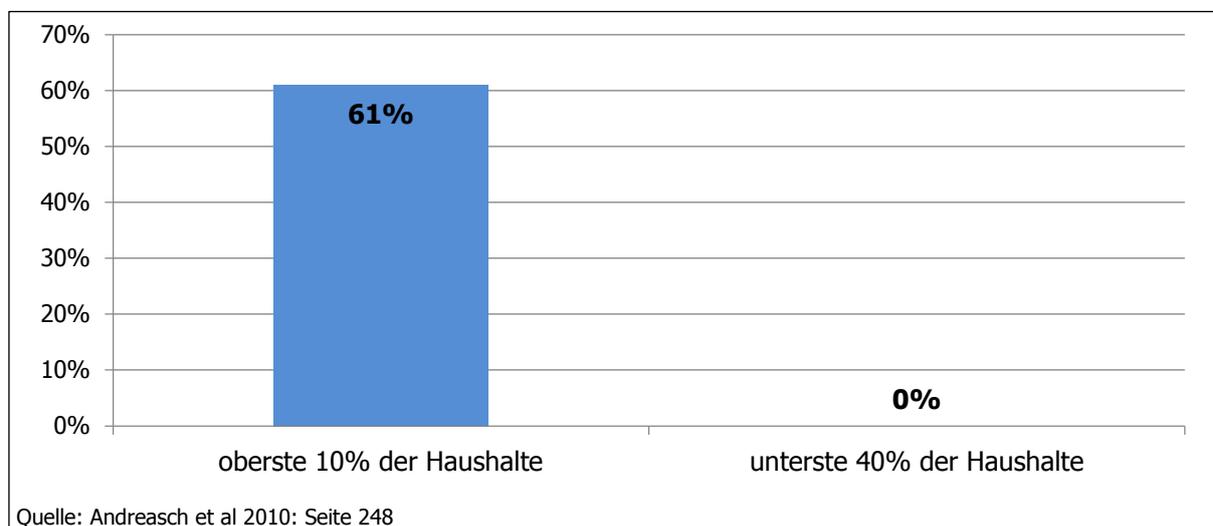
Lukas Tockner

21.1. Wohnpolitik: eine tragende Säule des Sozialstaates

Wohnen ist ein Grundbedürfnis. Wenn es ums Wohnen geht, liegen zwei Dinge auf der Hand. Erstens: Jeder Mensch braucht ein Dach über dem Kopf. Ein Zuhause ist notwendig um sich von der Arbeit zu erholen, soziale Beziehungen zu leben und eine Familie zu gründen. Zweitens: Wohnen ist kostenintensiv. Die Ausgaben fürs Wohnen sind der größte Teil in jedem Haushaltsbudget. Dabei ist es egal, ob die monatliche Miete überwiesen wird oder die nächste Rate für den Kredit fällig wird, den man aufgenommen hat, weil man eine Eigentumswohnung gekauft oder ein Haus gebaut hat.

Die in den letzten Jahrzehnten drastisch gestiegene Ungleichheit der Einkommen und Vermögen spiegelt sich auch beim Wohnen deutlich wieder. Bekanntlich sind die Immobilien die größte Vermögensposition der österreichischen Haushalte. Das Immobilienvermögen ist bei den obersten 10% konzentriert – insbesondere was den Mehrfachbesitz (Nebenwohnsitze und dergleichen) betrifft.

Abbildung 36: **Die Verteilung des Immobilienvermögens in Österreich**



Es gibt also eine Schicht von Begünstigten, welche sich – unberührt von jeglicher Erbschafts- oder Schenkungssteuer – die oben erwähnten Miet- oder Kreditkosten ein Leben lang sparen können.

Das bedeutet für diese Schicht einen ebenso großen wie ungerechten Startvorteil. Bei dieser Schiefelage muss politisch gegengesteuert werden.¹⁶⁸

Weil Wohnen gleichzeitig unerlässlich und teuer ist, muss jeder Staat Wohnpolitik betreiben. **Die österreichische Wohnungspolitik besteht in einer direkten Förderung des Neubaus, dem System der Wohnungsgemeinnützigkeit und klaren Preisgrenzen bei einem Großteil der bestehenden Mietwohnungen. Dieses ausgeklügelte System stellt eine tragende Säule des Sozialstaates dar.** Im Neubaubereich folgt es einer Versicherungslogik. Alle ArbeitnehmerInnen tragen über den Wohnbauförderungsbeitrag und einen zweckgebundenen Anteil des Einkommenssteueraufkommens zu dessen Finanzierung bei. Ein weiterer, wenn auch kleinerer Beitrag kommt von den Arbeitgebern, welche ebenfalls den Wohnbauförderungsbeitrag sowie einen zweckgebundenen Anteil der Körperschaftssteuer beisteuern. Mit diesen Mitteln und den Rückflüssen aus bereits gewährten Förderungsdarlehen werden besonders günstige Kredite an Wohnbauträger vergeben.

Im Mietwohnungsbau senken diese Wohnbauförderungsdarlehen die Kosten der Bauträger und führen damit bei den neuen BewohnerInnen unmittelbar zu niedrigeren Mieten. Wenn die Wohnbauten gemeinnütziger Bauvereinigungen (GBV) – umgangssprachlich „Genossenschaften“ – gefördert werden, entsteht zusätzlich in der längeren Frist ein strikt preisgeregelter und besonders günstiger Mietwohnungsbestand. Das heißt: **In Summe steht die gesamte arbeitende Bevölkerung mit ihren Beiträgen für jene vorwiegend jungen Haushalte gerade, die noch nicht ausreichend mit Wohnraum versorgt sind.** Dabei wird insbesondere die Wohnraumschaffung und -versorgung für Leute mit mittleren und niedrigen Einkommen sichergestellt. Diese Wohnpolitik hat sich im internationalen Vergleich als haushoch überlegen herausgestellt. Das Neubauvolumen wurde über Jahrzehnte stabilisiert und damit Arbeitsplätze im Baugewerbe gesichert. Im Lauf der Jahre hat sich bei gemeinnützigen Bauvereinigungen und Gemeinden ein beträchtlicher entschuldeter Mietwohnungsbestand gebildet. Das ist der größte sozialpolitische Vermögenswert, den die österreichische Wohnungspolitik geschaffen hat. Darüber hinaus gab es in Österreich keine Immobilienpreisblase mit verheerenden Folgen wie in den USA, Großbritannien, Spanien oder Irland. Dennoch wurde dieses sehr erfolgreiche System seit Mitte der 1990er Jahre Schritt für Schritt ausgehöhlt. Gründe dafür waren einerseits die grandios gescheiterte, damals aber dominante Markt- und Liberalisierungsideologie. Andererseits wurde der Sparstift bei der Wohnbauförderung am dezidiert falschen Ort angesetzt. Das Resultat sind hohe und weiter steigende Mieten sowie ein relativ zum Bedarf zu geringes Neubauvolumen. Dies insbesondere seit die Wohnbauförderungsmittel nicht mehr zweckgebunden sind und aufgrund der großen Finanz- und Wirtschaftskrise Löcher in den Budgets der Bundesländer zu stopfen sind. Von dieser negativen Entwicklung sind hauptsächlich die Jungen betroffenen, die sich in der Phase der Haushaltsgründung befinden.

21.2. Aushöhlung der Wohnbauförderung seit 1996

Einen ersten empfindlichen Schnitt bei den Wohnbauförderungsmitteln gab es bei der Budgetkonsolidierung 1996. Bis dato waren der Wohnbauförderungsbeitrag sowie gewisse Anteile der Einkommenssteuer- und Körperschaftsteuereinnahmen vom Bund zweckgebunden an die Länder überwiesen worden. Die Wohnbaubudgets der Länder waren also mit dem Steueraufkommen mitgewachsen.

168) Wie die erforderlichen Maßnahmen aussehen, wird in den Beiträgen „Kriterien zur Beurteilung von Vermögensverteilungen“, Seite 57 und „Reichtumpflege“ in Österreich – von der Bedeutungslosigkeit der Vermögensbesteuerung“ ab Seite 61 in dieser Publikation konkret erörtert.

Ab 1996 wurden die zweckgebundenen Wohnbaumittel allerdings bei 1,78 Mrd € fixiert. Das heißt: Bei steigendem allgemeinen Preisniveau sind sie im Lauf der Jahre in Wahrheit zurückgegangen. Den nächsten Einschnitt gab es im Jahr 2001. Bis dahin waren die Rückflüsse aus bereits gewährten Wohnbauförderungsdarlehen strikt zweckgebunden.

Sie mussten also wieder in den wohnungswirtschaftlichen Kreislauf investiert werden. Diese Zweckwidmung der Rückflüsse wurde 2001 abgeschafft. Einige Bundesländer haben daraufhin aushaftende Wohnbaukredite in Milliardenhöhe verkauft. Die Erlöse wurden entweder verwendet um Budgetlöcher zu stopfen oder um an den internationalen Finanzmärkten zu spekulieren. Besonders Niederösterreich hat sich hier wiederholt hervorgetan. Durch den Darlehensverkauf wurde die zukünftige Wohnbauleistung geschmälert und die so erzielten fragwürdigen Erlöse wurden schließlich durch Finanzspekulationen in den Sand gesetzt.

Eine weitere politische Entscheidung mit sehr negativen Folgen betrifft zwar nicht direkt das Aufkommen an Wohnbauförderungsmitteln, ist aber trotzdem hier anzusprechen. Im Jahr 2004 wurden die BUWOG und drei weitere gemeinnützige Wohnbaugesellschaften des Bundes privatisiert. Damit wurden 60.000 gefördert errichtete Mietwohnungen und ihre MieterInnen der spekulativen, renditeorientierten Geschäftspolitik eines privaten Finanzinvestors überlassen. Die Immofinanz betreibt einen Abverkauf dieses Bestandes ins Eigentum. Das Angebot an preisgeregelten und günstigen Mietwohnungen ist damit drastisch verkleinert worden. Nicht zuletzt haben die Herren Hochegger und Meischberger bei diesem Verkauf bekanntlich 10 Mio € an unverteuerter Provision kassiert.

Ein finaler Einschnitt, welcher das Wohnbauförderungssystem grundlegend geändert hat, war das Finanzausgleichsgesetz 2008. Ab Beginn des Jahres 2009 wurde für die bereits erwähnten 1,78 Mrd €, welche der Bund seit 1996 an die Länder überwiesen hat, jegliche Zweckbindung aufgehoben. Seither liegt es völlig im Ermessen der Länder, wie viel Geld sie tatsächlich für die Wohnbauförderung einsetzen. Es kam schließlich, wie es kommen musste. Aufgrund klammer Budgets der Länder sind die Förderungszusicherungen im Jahr 2010 drastisch zurückgegangen, insbesondere im Mietwohnungsbau, wie nachstehende Tabelle zeigt.

Tabelle 21: **Wohnbauförderungszusicherungen in Österreich 2006–2010**

Jahr	Gesamt	Veränderung zum Vorjahr	Mietwohnungsbau	Veränderung zum Vorjahr
2006	34.302		22.006	
2007	35.685	4,0%	22.265	1,2%
2008	34.445	-3,5%	23.084	3,7%
2009	35.640	3,5%	23.786	3,0%
2010	29.496	-17,2%	18.892	-20,6%

Quelle: Bundesministerium für Finanzen.

ExpertInnen gehen davon aus, dass sich die Lage 2011 weiter verschlechtert hat.

21.3. Forderungen der AK zur Wohnbauförderung

Aufgrund des prognostizierten Bevölkerungswachstums in den nächsten beiden Dekaden braucht es ausreichende Mittel für die Wohnbauförderung. Die geförderte Neubauleistung war bereits in den letzten fünf Jahren unter dem Bedarf. Aufgrund des unzureichenden Mietwohnungsangebots sind die privaten Mieten drastisch gestiegen (siehe weiter unten). Der Rückgang der Förderungszusicherungen 2010 ist ein weiteres alarmierendes Signal und zeigt, dass die Politik jetzt handeln muss.

Wiedereinführung der Zweckbindung der Wohnbauförderungsmittel

Die Arbeiterkammer fordert eine klare Zweckbindung der Wohnbauförderungsmittel. Von den Zahlungen des Bundes an die Länder sind 1,78 Mrd € wieder für den Wohnbau zweckzubinden. Diese Summe ist darüber hinaus jährlich um den Anstieg im Verbraucherpreisindex anzupassen, um die Wertbeständigkeit der Wohnbauförderungsmittel zu sichern. Zudem sind auch die Rückflüsse aus bereits vergebenen Wohnbauförderungsdarlehen wieder zweckzubinden. Damit wird die Selbstfinanzierungskraft der Wohnbauförderung gestärkt und der wohnungswirtschaftliche Kreislauf stabiler. Der Bedarf an geförderten, günstigen Mietwohnungen ist hoch und akut. Eine erneute Zweckbindung bei der Wohnbauförderung schafft ausreichend Mittel herbei, um eine bedarfsgerechte, geförderte Neubauleistung zu bewerkstelligen.

21.4. Negative Konsequenzen steigender Bodenpreise

Ohne entsprechende Grundstücke ist kein geförderter Wohnbau möglich. Besonders in Wien sind die Bodenpreise in den letzten Jahren kräftig gestiegen. Das hat deutlich negative Auswirkungen auf den geförderten Wohnbau. Zum einen werden die Mieter und Mieterinnen durch hohe Grundkostenbeiträge oder höhere Mieten belastet. Zudem müssen aufgrund der hohen Grundkosten die Baudichten erhöht werden, was die Wohnqualität schmälert. Schließlich ist aufgrund der über der Förderungsgrenze liegenden Bodenpreise in manchen Stadtteilen gar kein geförderter Neubau mehr möglich.

Reform der Wiener Bauordnung

Die Arbeiterkammer Wien fordert daher eine Reform der Wiener Bauordnung. Eine eigene Widmungskategorie „geförderter Wohnbau“ mit klaren Preisgrenzen kann die negativen Effekte steigender Bodenpreise für MieterInnen und Stadtentwicklung eindämmen.

21.5. Private Mieten steigen doppelt so stark wie die Löhne

Nicht nur im Neubau und bei der Wohnbauförderung sondern auch im Mietrecht und bei den Mieten selbst hat die Markt- und Liberalisierungsideologie deutliche Spuren hinterlassen. Hier sind insbesondere eine Entscheidung des obersten Gerichtshofes aus dem Jahr 1986 und die 1994 in Kraft getretene Reform des Mietrechtsgesetzes zu nennen. 1986 wurden die Mieten bei Wohnungen der Kategorie A völlig liberalisiert. Mit der Reform des Mietrechtsgesetzes 1994 wurde das Richtwertsystem eingeführt, welches zwar gewisse Verbesserungen bei den Kategorie A Wohnungen brachte. Insgesamt stellt **das Richtwertsystem** aber keine klare Begrenzung der Mieten dar. Aufgrund seiner Unbestimmtheit **wird es systematisch nicht angewandt**. Zudem wurde es den Hausherrn erlaubt, beliebig oft befristet zu vermieten, was für die MieterInnen eine erhebliche Verschlechterung ihrer Lage darstellt. Im privaten Mietwohnungssegment wird überwiegend befristet vermietet. Beinahe zwei Drittel der neuen Mietverträge werden nur mehr befristet abgeschlossen. MieterInnen stehen dann vor dem Problem, jeweils vor Ablauf der Frist nicht zu wissen, ob ihr Mietvertrag verlängert wird und sie weiterhin in ihrer Wohnung leben können. Das Wohnverhältnis der Menschen, die in privaten Mietwohnungen leben, ist also substantiell unsicherer geworden.

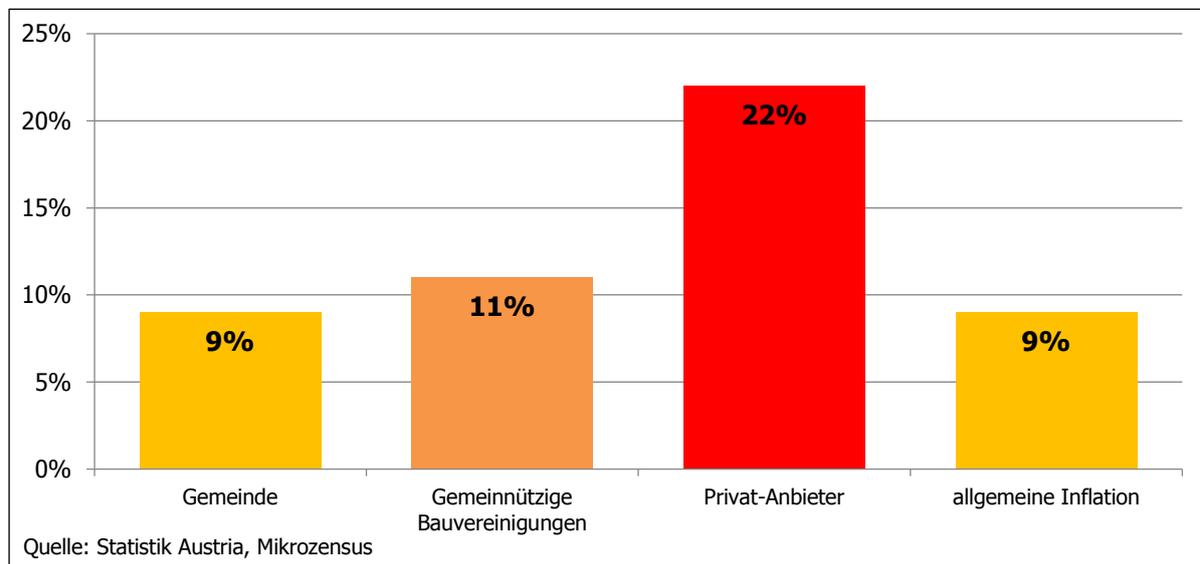
Zum Vergleich: Bei den sozial gebundenen Mietwohnungen beträgt der Anteil von befristet abgeschlossen neuen Verträgen etwa 5%.

In Österreich leben rund 1,6 Millionen Haushalte in Mietwohnungen. Das ist mit 45% beinahe die Hälfte aller Haushalte im Land. Die überwiegende Mehrheit dieser MieterInnen lebt in Hauptmietwohnungen. Gemeindewohnungen machen rund ein Fünftel des Mietwohnungsbestandes aus. Wohnungen von gemeinnützigen Bauvereinigungen – „Genossenschaftswohnungen“ – stellen rund zwei Fünftel des Gesamtbestandes dar, ebenso wie das für private Mietwohnungen der Fall ist. Das heißt: Drei von fünf Mietwohnungen unterliegen klaren Mietzinsbeschränkungen. Bei den privaten Mietwohnungen wurde mehr als die Hälfte des Bestandes bereits vor 1945 errichtet. Diese unterliegen

damit rechtlich eigentlich dem Richtwertmietsystem. Die Betonung liegt auf eigentlich, denn faktisch wird dieses System aufgrund der undurchsichtigen Zuschläge nicht angewandt. Mehrere Studien der Arbeiterkammer haben aufgezeigt, dass die Richtwerte systematisch nicht eingehalten werden (vgl Rosifka/Postler 2010, Tockner 2012).

Ein Blick auf die Mietentwicklung nach Vermietertypen zeichnet diesbezüglich ein klares Bild.

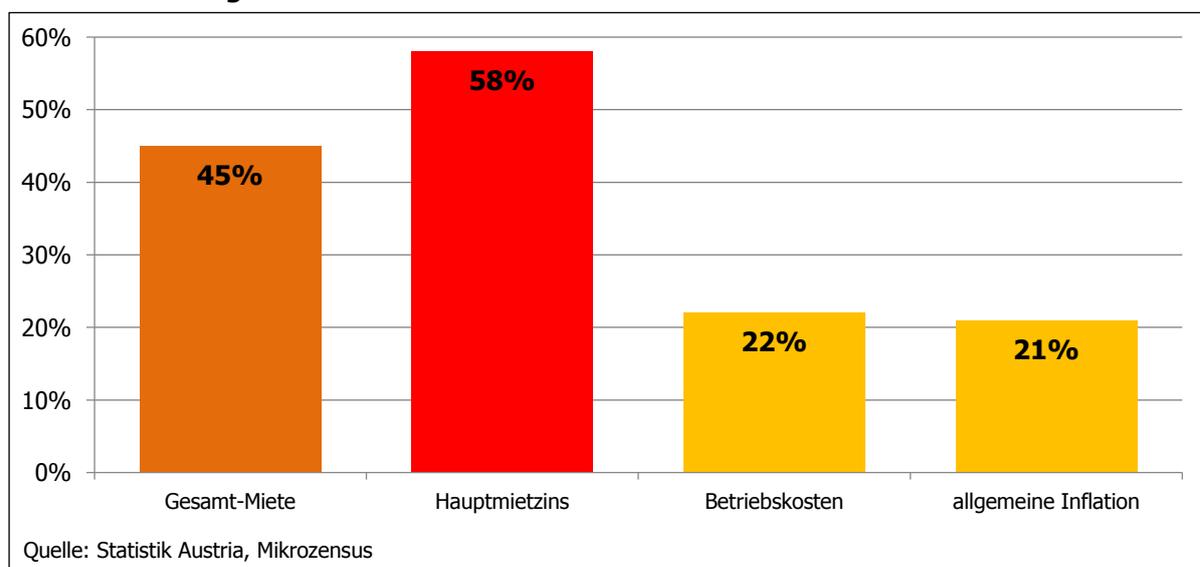
Abbildung 37: **Mietensteigerungen nach Vermieter im Vergleich zur Inflation 2005–2010**



Innerhalb von fünf Jahren sind die Mieten bei sozial gebundenen Wohnungen in etwa im Ausmaß der allgemeinen Teuerung gestiegen. Die privaten Mieten sind hingegen regelrecht in die Höhe geschossen. Die Mieten sind dort mehr als doppelt so stark gestiegen wie die Inflation.

Die Hausherren halten dem immer entgegen, dass die Mieten aufgrund der erhöhten Betriebskosten so stark stiegen und etwaige „tatsächliche“ Erhöhungen auf Renovierungen und Qualitätsverbesserungen zurückzuführen seien. Diese Behauptungen sind leicht zu entkräften: Die Betriebskosten sind sowohl im gesamten Mietwohnungsbestand wie auch im Altbaubestand genau im Ausmaß der Inflation gestiegen, wie ein Zehnjahresvergleich zeigt.

Abbildung 38: **Entwicklung von Mieten, Hauptmietzins und Betriebskosten in Altbauten im Vergleich zur Inflation 2000-2010**



Während sich die Betriebskosten also moderat entwickelt haben, sind die Hauptmietzinse in Altbauwohnungen – das sind Mietwohnungen in vor 1945 errichteten Gebäuden – geradezu explodiert. Die **Einnahmen der AlthausbesitzerInnen sind in den letzten zehn Jahren beinahe drei Mal so stark gestiegen wie die Inflationsrate.**

Die Mikrozensusdaten der Statistik Austria zeigen außerdem, dass etwa in Wien auf eine Wohnung der Kategorie D, die im Standard auf Kategorie A angehoben wird, vier Neuvermietungen von bestehenden privaten Altbauwohnungen der Kategorie A kommen. Die Preistreiber bei privaten Mietwohnungen sind damit klar identifiziert: Es sind die Neuvertragsabschlüsse, bei denen das Richtwertsystem systematisch nicht eingehalten wird sowie die Neuabschlüsse bei nicht preisgeregelten privaten Mietwohnungen. Diese treiben die Mieten nach oben. Eine Ursache des Preisdrucks ist auch die zu geringe Neubauleistung im geförderten Mietwohnungsbereich. Das zu kleine Angebot an geförderten Wohnungen wirkt mit Hebelkraft auf die privaten Mieten. Besonders Leidtragende dieser negativen Entwicklung sind junge Wohnungssuchende. Diese müssen einen immer größeren Teil ihres Einkommens für die Miete ausgeben.

21.6. Forderungen der AK im Mietrecht

Reform des Mietrechts – klare Mietobergrenzen für private Mietwohnungen

Aufgrund der enormen Mietensteigerungen fordert die Arbeiterkammer eine Reform des Mietrechtsgesetzes. Das Ziel ist eine klare Mietobergrenze bei privaten Mietwohnungen. Die Zu- und Abschläge zum Richtwert müssen im Mietvertrag verpflichtend angeführt werden und sind auf 20% dieses Werts zu begrenzen. Der Lagezuschlag ist zu streichen.

Erhöhungen bei bestehenden Mietverträgen wirksam begrenzen

Mietzinsanpassungen dürfen bei allen Mietverhältnissen erst nach fünf Jahren erfolgen. Wenn dann eine Erhöhung vorgenommen wird, muss diese geringer als sein als der Anstieg des Verbraucherpreisindex.

Reform des Betriebskostenkatalogs für fairere Betriebskosten-Abrechnungen

Des Weiteren ist der Betriebskostenkatalog zu durchforsten. Die Grundsteuer und andere Kosten, welche nicht durch die MieterInnen verursacht werden – sogenannte unechte Betriebskosten – dürfen nicht mehr auf die BewohnerInnen überwältigt werden. Deshalb sind neben der Grundsteuer auch noch die Verwaltungs- und Versicherungskosten aus dem Betriebskostenkatalog zu streichen.

Einschränkung der Befristungsmöglichkeiten für Mietverträge

Schließlich ist mit dem Befristungsunwesen aufzuräumen. Befristete Wohnungen bedeuten für die MieterInnen mehr Unsicherheit, weniger Mieterschutz und höhere Wohnkosten, zum Beispiel weil sie öfter umziehen müssen. Die AK fordert, dass die Befristungsmöglichkeiten stark eingeschränkt werden. Befristete Verträge sollen nur zulässig sein, wenn es einen sachlich gerechtfertigten Grund gibt, etwa Eigenbedarf von WohnungseigentümerInnen.

Literatur

Andreasch Michael, Mooslechner Peter, Schürz Martin (2010), „Einige Aspekte der Vermögensverteilung in Österreich“, Sozialbericht 2009-2010, Wien: Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, S. 233-260.

Rosifka Walter, Postler René (2010), „Die Praxis des Richtwertmietzinssystems“, Studie der AK Wien, Wien: Kammer für Arbeiter und Angestellte.

Tockner Lukas (2012), „Mietensteigerungen in Österreich und Wien“, Studie der AK Wien, Wien: Kammer für Arbeiter und Angestellte.

22. VERZEICHNIS DER AUTORINNEN UND AUTOREN

Externe ExpertInnen

Eva Belabed, Österreichische Vertretung bei der OECD in Paris

Hans Steiner, Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz

Martin Schürz, Oesterreichische Nationalbank

ExpertInnen der Arbeiterkammer Wien

Abteilung Betriebswirtschaft

Markus Oberrauter

Christina Wieser

Abteilung EU und Internationales

Norbert Templ

Valentin Wedl

Abteilung Kommunalpolitik

Michael Klug

Christian Pichler

Abteilung Konsumentenschutz

Lukas Tockner

Abteilung Steuerpolitik

Petra Innreiter

Gertraud Lunzer

Vanessa Mühlböck

Martin Saringer

Abteilung Umwelt und Verkehr

Thomas Hader

Gregor Lahounik

Sylvia Leodolter

Christoph Streissler

Abteilung Wirtschaftspolitik

Maria Burgstaller

Dorothea Herzele

Maria Maltschnig

Dominik Pezenka

Susanne Wixforth

Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik

Georg Feigl

Markus Marterbauer

Miriam Rehm

Bruno Rossmann

Reinhold Russinger

Christa Schlager

Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien
Prinz Eugen Straße 20–22, 1040 Wien, Telefon (01) 501 65 0



wien.arbeiterkammer.at