

## Wider die „Staatsverteufelung“ – kritische Anmerkungen zur öffentlichen Diskussion um Staats- und Bürokratiereform

1. Haben wir zu viele Beamte?	137
2. Ist der öffentliche Dienst zu teuer?	140
3. Kann eine Verwaltungsreform das Defizit eliminieren und Steuersenkungen finanzieren?	144
4. Wer profitiert wirklich von niedrigeren Steuern?	146
5. Ist „privat“ wirklich immer effizienter?	147

*Herbert Walther*

*Universitätsprofessor und Institutsleiter des Instituts für Arbeitsmarkttheorie und -politik, Department Volkswirtschaft an der Wirtschaftsuniversität Wien*

Der Beitrag basiert auf einem Vortrag auf dem Symposium in Linz am 24. Oktober 2011.

Symposium: Gemeinwohlorientierte Politik:

Wie kommt der öffentliche Sektor wieder in die Offensive?

**Auszug aus WISO 1/2012**

**isw**

Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften

Volksgartenstraße 40

A-4020 Linz, Austria

Tel.: +43 (0)732 66 92 73, Fax: +43 (0)732 66 92 73 - 2889

E-Mail: [wiso@akooe.at](mailto:wiso@akooe.at)

Internet: [www.isw-linz.at](http://www.isw-linz.at)

Ich möchte mich heute anhand von einigen statistischen Fakten mit einem eher langfristigen Thema befassen, das mir am Herzen liegt, spätestens seit ich begonnen habe, gewisse Thesen, die in den Medien permanent und ohne Unterlass verbreitet werden, in statistischer Hinsicht genauer unter die Lupe zu nehmen.

### *Reihe von Gemeinplätzen*

Es gibt eine Reihe von Gemeinplätzen, karikaturistischen Übertreibungen und ideologisch verzerrten Vereinfachungen, die sich in der veröffentlichten Meinung quasi verselbstständigen und eine eigene politische Kraft entfalten.

Einige Gemeinplätze dieser Art sind z.B. die Folgenden:

1. Österreich leistet sich viel zu viele und viel zu teure öffentliche Bedienstete.
2. Die hohen Ausgaben für Verwaltung sind schuld an der hohen Steuerbelastung, mit einer Verwaltungsreform können wir alle Budgetprobleme lösen und es bleibt uns sogar noch etwas übrig, um die Steuern zu senken.
3. Private Bereitstellung von Leistungen ist prinzipiell effizienter als öffentliche, und dies gilt auch im Gesundheits- und Bildungsbereich.
4. Über die Staatsschulden vererben wir der zukünftigen Generation eine unerträgliche Last.

*Zu diesem Punkt nur eine kurze Anmerkung, denn das Thema werde ich nicht ausführlich behandeln. Es ist interessant, dass dieselben Leute, die das Vererben von Schulden an die nächste Generation als moralisch verwerflich kritisieren („die können ja nichts dafür“), das Vererben der daraus abgeleiteten Forderungen als moralisch absolut gerechtfertigt akzeptieren. Dieser Schluss drängt sich jedenfalls auf, wenn man sieht, dass exakt dieselben Leute eine – auch noch so – bescheidene Erbschaftssteuer als eine verwerfliche Form kommunistischer Enteignung ansehen.*

5. Kapitalgedeckte Renten sind – wegen schrumpfender Bevölkerung – dem Umlageverfahren überlegen. *Das ist meines Erachtens ein Unsinn, den ich seit 10 Jahren versuche, publizistisch zu bekämpfen. Die Entwicklung der letzten 10 Jahre hat mich nicht dazu gebracht, meine Meinung zu ändern.*
6. Antizyklische Konjunkturpolitik ist prinzipiell unwirksam. *Auch diese These ist falsch. Wenn man es sich empirisch anschaut, kommt man ganz klar zum Schluss, dass es – in den großen*

Ländern jedenfalls – einen signifikanten Einkommens- und Beschäftigungsmultiplikator staatlicher Konjunkturpakete gibt.

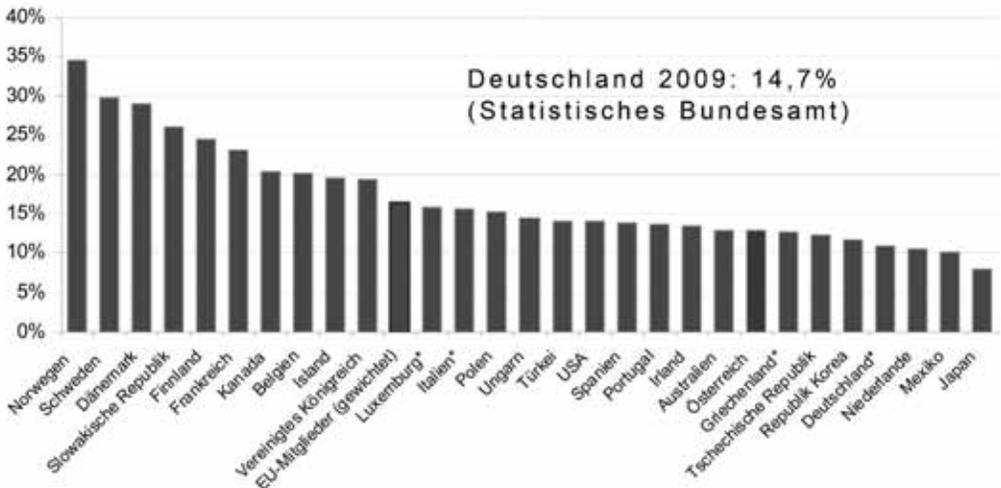
7. Bei allen Organisationsreformen im öffentlichen Dienst sollte man sich an privaten Unternehmen orientieren, Sonderformen des Dienstrechtes sollten überhaupt abgeschafft werden. Das ist ein komplexes Thema, das sehr differenziert diskutiert werden muss, aus Gründen der Zeitökonomie werde ich mich ausführlich heute nur mit den ersten drei Stereotypen befassen.

### 1. Haben wir zu viele Beamte?

Ich habe mir einige Daten aus der Economic Outlook Datenbank der OECD genauer angeschaut. Laut diesen Daten liegt der Anteil der öffentlichen Beschäftigung an der Gesamtbeschäftigung in Österreich weit unter jenem Schwedens, unter dem Durchschnitt der EU und sogar unter dem Großbritanniens und der USA! Man vergisst häufig, dass in Großbritannien und in den USA ein erheblicher Anteil an Militärpersonal im öffentlichen Dienst existiert.

Anteil in Österreich unter EU-Durchschnitt

Abbildung 1: Der Anteil öffentlich Bediensteter an der Gesamtbeschäftigung (in Personen)



\* Für Deutschland, Luxemburg, Griechenland und Italien liegen für 2009 keine bzw. unplausible Daten vor. Bei diesen Ländern wurde daher der Wert von 2004 fortgeschrieben.

Quellen: OECD und „Das Personal des Bundes 2011“

*Schweiz  
zählt anders*

Allerdings liegt der Anteil öffentlicher Beschäftigung in Österreich an der Gesamtbeschäftigung nach der OECD Economic Outlook Datenbank fast doppelt so hoch wie in der Schweiz. Da die Schweiz immer wieder als Vorbild für öffentliche Dienstleistungseffizienz gilt, scheint dies die Einschätzung zu bestätigen, dass Österreich einen zu hohen Anteil an öffentlicher Beschäftigung hat. Geht man dem jedoch genauer nach, zeigt sich ein weniger dramatisches Bild. Die Schweiz meldet Zahlen, die offensichtlich nach den viel engeren Kategorien der ISIC (International Standard of Industrial Classification) Statistik und nicht nach SNA Kriterien (System of National Accounts) zusammengestellt worden sind. Die ISIC-Zahlen erfassen nur die Beschäftigung im sehr viel enger definierten Sektor „public administration and defense“ (OECD Labor Force Statistics – Employment by Activity and Status), nicht jedoch jene im Bildungs- und Gesundheitsbereich, im öffentlich finanzierten Kulturbereich und in den mit Steuermitteln finanzierten Community Services.

Vergleicht man ausschließlich die engere ISIC Kategorie für Österreich und die Schweiz, so betrug der Beschäftigungsanteil dieses Sektors in Österreich im Jahr 2009 6,5 % und in der Schweiz 4,2% aller Beschäftigten, Österreich hätte demnach also einen um 50 % höheren Anteil an Verwaltungs- und Verteidigungspersonal. Dazu muss man allerdings sagen, dass Verwaltungssaktivitäten, welche innerhalb des Bildungs-, des Gesundheits- und des Bereichs der Community Services in der extrem föderalistisch organisierten Schweiz anfallen, nicht exakt diesem Sektor zugeordnet werden (in Österreich hingegen vermutlich besser erfasst sind). Generell ist die Zuordnung von Beschäftigten zu Verwaltungsfunktionen wegen vielfältiger Überlappungen von Tätigkeitsbereichen notorisch unscharf. Gleichwohl dürfte das Bild stimmen, dass Österreich im Vergleich zur Schweiz etwas verwaltungslastiger organisiert zu sein scheint.

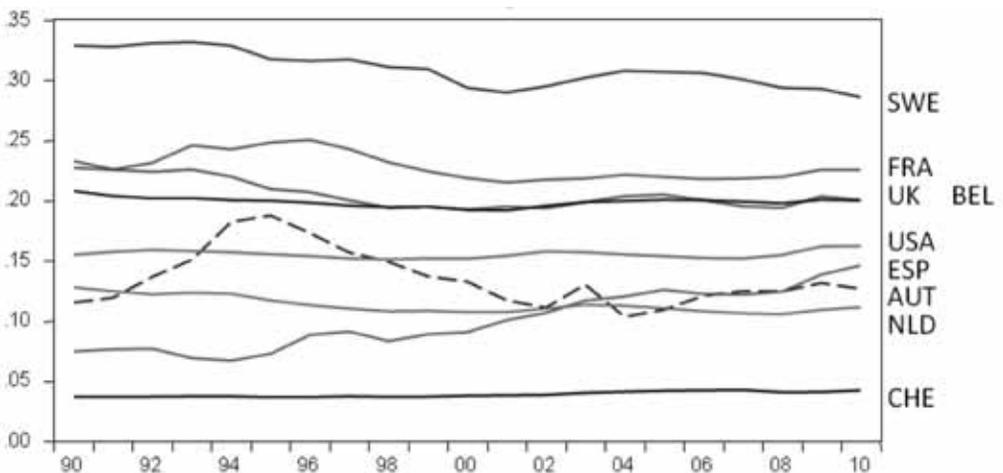
Gleichwohl gilt: Schaut man sich das globale Bild an (Abb.1), dann stellt man fest, dass Österreich bezüglich des Anteils der öffentlich Bediensteten an der Gesamtbeschäftigung eigentlich im unteren Drittel der Länder liegt. Auch Deutschland liegt nach statistischen Bundesdaten etwas über den österreichischen Werten. Die Zahlen aus der Studie „Das Personal des Bundes

2011“ zeigen geringfügig niedrigere Werte für Deutschland als jene des statistischen Bundesamtes.

Wenn man sich die langfristige Entwicklung des Anteils der öffentlichen Beschäftigung an der Gesamtbeschäftigung in Personen im internationalen Vergleich von 1990 bis 2010 in den letzten 20 Jahren anschaut, dann sieht man, dass Österreich (AUT) diesen Anteil seit dem Jahr 1995 von allen Vergleichsländern am stärksten reduziert hat.

*Österreich hat Beamtenapparat am stärksten reduziert*

Abbildung 2: Entwicklung der Anteile der öffentlichen Beschäftigung an der Gesamtbeschäftigung (in Personen) im internationalen Vergleich (1990–2010)



Quelle: OECD-Economic Outlook Data, eigene Berechnungen (Linie für Österreich ist strichliert)

Schweden hat den höchsten Anteil mit über 30% und verzeichnet eine geringfügige Abnahme. Wir liegen auf einer Ebene mit den Niederlanden, sogar unter dem Niveau der USA und demjenigen des Vereinigten Königreichs. In den beiden letztgenannten Ländern ist dieser Anteil bemerkenswert konstant geblieben.

Bei Vergleichen der Beschäftigungsquoten gibt es natürlich viele methodische Probleme.

Zum Beispiel könnte es sein, dass die Berechnung nach Vollbe-

schäftigungsäquivalenten einen großen Unterschied macht. Im Jahr 2009 gab es nach dem Kriterium des ESVG 95 mehr als eine halbe Million Personen im öffentlichen Dienst Österreichs, das sind 12,6% der Beschäftigten. In Vollzeitbeschäftigungsäquivalenten steigt die Beschäftigungsquote geringfügig an auf 13,7%. Schließlich könnten die Abgrenzungen dessen, was unter öffentlicher Beschäftigung verstanden wird, unterschiedlich gehandhabt werden. Die OECD-Daten auf Basis des SNA beruhen jedoch auf einer breiten, relativ einheitlichen und klaren Abgrenzung des öffentlichen Sektors, das heißt, auch Länder, Gemeinden, Sozialversicherungsträger, Kammern und Unternehmen, die weniger als die Hälfte ihrer Einnahmen aus Markteinnahmen decken, sind mit ihren Beschäftigten enthalten.

Aber natürlich könnte Personalaufwand per Outsourcing und Sachaufwand versteckt worden sein. Dann tauchen diese Personalaufwendungen allerdings im sogenannten öffentlichen Konsum der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung wieder auf.

## 2. Ist der öffentliche Dienst zu teuer?

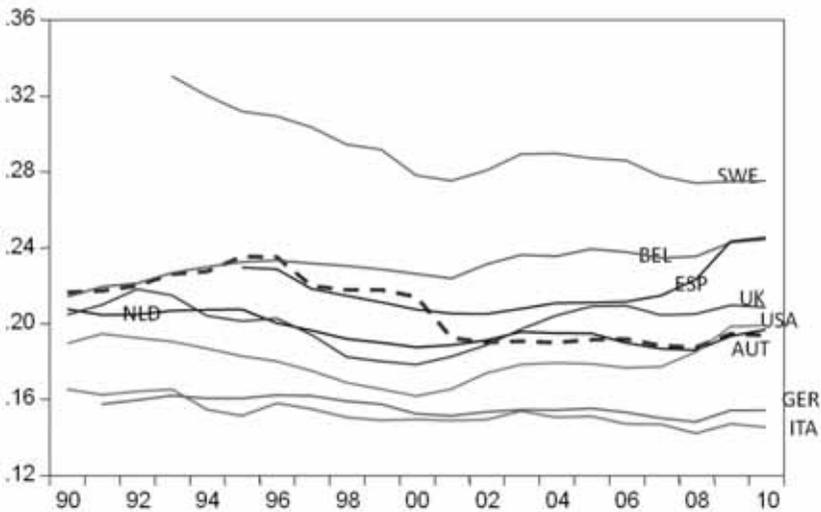
*Anteil an  
gesamten Arbeit-  
nehmerentgelten  
rückläufig*

Es ist klar, dass der Beschäftigungsanteil in Personen nur ein erster, grober Indikator des Ressourcenverbrauchs durch staatliche Produktion von Dienstleistungen ist. Ein weiterer Indikator könnte zum Beispiel der Anteil der Arbeitnehmerentgelte im öffentlichen Sektor zu den gesamten Arbeitnehmerentgelten der Volkswirtschaft sein (Abb. 3). Das übersetzt sich ja unmittelbar in Steuer- und Abgabenquoten, welche der Finanzierung des öffentlichen Dienstes dienen.

Man sieht am Verlauf der gestrichelten Linie in Abb. 3, dass dieser Anteil in Österreich in den letzten zwanzig Jahren rückläufig ist, seit 1994 sogar deutlich zurückgegangen ist. Auch in anderen Ländern, beispielsweise in Schweden ging er zurück, in Schweden ebenfalls stärker als der Beschäftigungsanteil. Insgesamt liegt Österreich hier zwischen Schweden und Deutschland im unteren Mittelfeld.

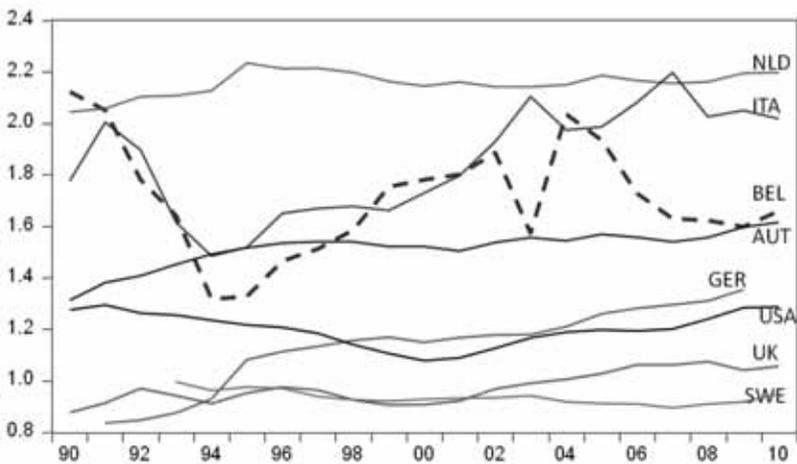
Überraschenderweise ist der Anteil der öffentlichen Arbeitnehmerentgelte an allen Arbeitnehmerentgelten in Österreich sogar geringer als in den USA und im Vereinigten Königreich.

Abbildung 3: Anteil der Arbeitnehmerentgelte des öffentlichen Sektors an den gesamten Arbeitnehmerentgelten



Quelle: OECD

Abbildung 4: Durchschnittliches Arbeitnehmerentgelt im öffentlichen Sektor relativ zum privaten Sektor (unbereinigt!)



Das durchschnittliche Arbeitnehmerentgelt (=„compensation of employees“) im öffentlichen Sektor relativ zum privaten Sektor bietet gerade in Österreich ein stark schwankendes Bild. Man

sieht in Abb. 4 zum Beispiel (gestrichelte Linie) die deutliche Absenkung der Relativentlohnung aufgrund der Sparpakete im Zuge der Vorbereitungen auf die Erfüllung der Maastricht-Kriterien Anfang der neunziger Jahre. Die relativ starken Fluktuationen in der österreichischen Reihe waren verursacht durch Personaleinstellungsstopps im Zuge von Sparpaketen im öffentlichen Dienst in der Vorbereitung auf den EURO-Beitritt, die verschiedenen Pensionsreformen, die zu Pensionierungswellen, aber auch zur Senkung der imputierten Pensionsbeiträge geführt haben, sowie die verschiedenen Privatisierungs- und Ausgliederungswellen (ÖIAG-Privatisierungen).

Die Arbeitnehmerentgelte enthalten idealerweise auch versicherungsmathematisch kalkulierte imputierte Pensionsbeiträge des Staates für die Beamten, die nicht in der Bruttolohnsumme (und auch nicht in den „offiziellen“ Ausgaben des Staates) enthalten sind, d.h. es gilt ein breiterer Entgeltbegriff als der, der üblicherweise in der Bruttolohnsumme zugrunde gelegt wird. Pensionsreformen im öffentlichen Sektor finden also ihren sofortigen Niederschlag in den Arbeitnehmerentgelten der Nationaleinkommensrechnung (und müssten eigentlich auch zu entsprechenden Korrekturen der Vergangenheitswerte der Arbeitnehmerentgelte führen).

Auch beim Vergleich der durchschnittlichen Arbeitnehmerentgelte im öffentlichen Sektor relativ zum privaten Sektor liegt Österreich – wie meistens in internationalen Vergleichen – irgendwo in der Mitte. Allerdings liegt der öffentliche Dienst Österreichs hier etwas besser als jener der USA, Großbritanniens oder Schwedens.

*Einkommensvergleich zwischen  
privatem und  
öffentlichem  
Sektor*

Zieht man alternativ den auf engerer Berechnungsbasis erstellten Einkommensbericht des Rechnungshofes heran, dann sieht man, dass das Einkommen der männlichen öffentlich Bediensteten geringfügig unter dem Durchschnittseinkommen der männlichen Angestellten liegt – trotz einer im Schnitt höheren Qualifikationsstruktur und weit höherem Durchschnittsalter. Frauen verdienen im öffentlichen Dienst allerdings aufgrund des höheren Akademikeranteils deutlich besser als in der Privatwirtschaft, sodass insgesamt das Durchschnittseinkommen öffentlich Bediensteter etwas höher ist als im privaten Sektor.

Tabelle 1: Median der Bruttoeinkommen im Jahre 2009

	Gesamt	Männer	Frauen
ArbeiterInnen	€ 28.159	€ 30.242	€ 21.098
Angestellte	€ 36.710	€ 44.497	€ 29.451
öffentlich Bedienstete	€ 42.879	€ 44.415	€ 40.495

Quelle: Rechnungshof

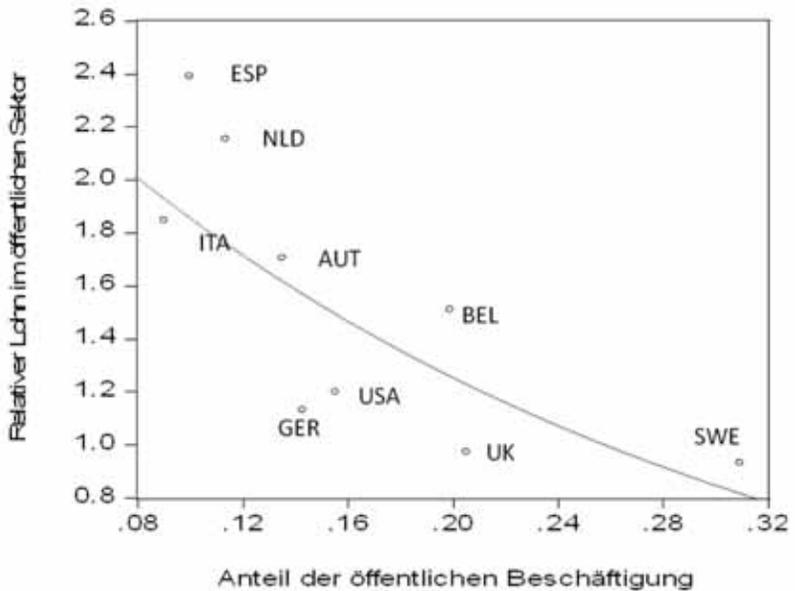
Berücksichtigt man Unterschiede der Teilzeitbeschäftigung, Unterschiede der Alterstruktur, der Qualifikationen und der Lebensarbeitszeit (Pensionsalter bei Frauen), würden sich diese relativen Lohndifferenzen zugunsten des privaten Sektors verschieben. Unterschiede im relativen Niveau der zu imputierenden Pensionsbeiträge würden (siehe Arbeitnehmerentgelte oben) in die Gegenrichtung wirken.

Bei all diesen Vergleichen muss man unbedingt bedenken, dass der durchschnittliche Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst in der Zwischenzeit bereits um sieben Jahre älter ist als in der Privatwirtschaft, was natürlich mit den Nachbesetzungsregeln und den Personaleinsparungen in vielen Bereichen zu tun hat. (Was auch bedeutet, dass wir in Zukunft sowohl in Deutschland als auch in Österreich z.B. bei den Lehrern einen enormen Ersatzbedarf haben werden. Auch im medizinischen Bereich wird es zu erheblichen Personalengpässen kommen, wenn man nur das Leistungsniveau der Vergangenheit aufrecht erhalten möchte.)

*Arbeitnehmer  
im öffentlichen  
Dienst um durch-  
schnittlich sieben  
Jahre älter als in  
Privatwirtschaft*

Setzt man den „relativen Preis des öffentlichen Dienstes“ (gemessen als das durchschnittliche Arbeitnehmerentgelt im öffentlichen Sektor relativ zur Privatwirtschaft) und die öffentliche Beschäftigungsquote in Beziehung, dann zeigt sich fast eine Art Nachfragekurve – im ökonomisch-technischen Sinne. Je geringer dieser „Steuerpreis“ ist, der gezahlt wird, desto höher ist auch die Beschäftigungsquote, die man offensichtlich mit einem gegebenen Steuervolumen finanzieren kann. In Schweden ist dieser Preis am geringsten, in Spanien am höchsten.

Abbildung 5: Relativer „Preis“ des öffentlichen Dienstes und öffentliche Beschäftigungsquote



Das ist ein Hinweis für all jene, die eine Ausweitung öffentlicher Dienstleistungen (von der Altenpflege bis zur Bildung) fordern, dass man auch auf den zu bezahlenden „Steuerpreis“ Rücksicht nehmen muss. Es mag ja durchaus wünschenswert sein, ein skandinavisches Niveau des öffentlichen Dienstes zu haben, aber das geht nur dann, wenn man auch die Einkommensdifferenzen zum privaten Sektor entsprechend reduziert. Wobei man allerdings hinzufügen muss, dass die Schweden insgesamt (und nicht nur zwischen öffentlichem und privaten Sektor) ein geringeres Maß an Einkommensungleichheit haben.

### 3. Kann eine Verwaltungsreform das Defizit eliminieren und Steuersenkungen finanzieren?

Wenn man sich auf die Verwaltungsausgaben im Besonderen konzentriert und die funktionale Gliederung der Arbeitnehmerentgelte im öffentlichen Dienst anschaut, dann sieht man, dass etwa 20% der Gesamtausgaben reine Verwaltungsausgaben sind, der Rest geht in Bildung, Gesundheitswesen und öffentliche Sicherheit. Es gibt eine anschauliche Unterscheidung zwischen dem „stehenden“ und dem „sitzenden Personal“, und ich habe ein kleines

Gedankenexperiment dazu gemacht. Was würde passieren, wenn wir das gesamte sitzende Personal nach Sibirien schicken? Die gesamte Verwaltung wird guten Geistern für Gottes Lohn übertragen. Diese Geister benötigen auch keinen Computer, kein Papier, keinen Strom, keine Schreibtische, keine Räume. Die Preisfrage ist, um wie viele Prozentpunkte wir dadurch die Steuer- und Abgabenquote senken könnten.

Im Jahr 2009 betrug die Arbeitnehmerentgelte im öffentlichen Dienst 27,2 Mrd €, der gesamte öffentliche Konsum war etwa doppelt so hoch, 54,2 Mrd € (das sind etwa 19 % des BIP). Wenn man vom diesem öffentlichen Konsum 20% einspart, dann sind das 10,8 Mrd. € oder 3,8% des BIP. Ignoriert man sämtliche kreislaufmäßigen Rückkoppelungen des reduzierten Defizits (oder auch sämtliche Folgekosten der Arbeitslosigkeit, erzwungener Frühpensionierung etc.), so reicht dies gerade einmal aus, um das Budgetdefizit von 9 Mrd. € rechnerisch zu eliminieren. Um wirklich ernsthaft eine langfristig nachhaltige Steuerreform zu finanzieren, bleibt da nichts übrig. Dennoch antwortet jeder Politiker in jedem Wahlkampf (sicher auch im nächsten) auf die Frage: „Wie wollen Sie das finanzieren?“ mit den Worten: „Durch eine radikale Verwaltungsreform!“

Das Fazit ist, es gibt in Österreich etwas weniger öffentlich Bedienstete als im internationalen Durchschnitt. Österreich ist keine „Beamtenrepublik“, allerdings tendenziell – vor allem im Vergleich mit der Schweiz – etwas verwaltungslastiger organisiert. Die durchschnittliche, von Qualifikations- und Altersunterschieden sowie von Unterschieden in der Teilzeitbeschäftigung nicht (!) bereinigte Bezahlung relativ zum Privatsektor ist geringfügig höher als im internationalen Schnitt.

*Österreich ist keine „Beamtenrepublik“*

Der Anteil der öffentlichen Arbeitnehmerentgelte an allen Arbeitnehmerentgelten ist im internationalen Vergleich aber durchschnittlich.

Weshalb hat Österreich dennoch eine so hohe Staatsquote, gemessen an den Gesamtausgaben des Staates relativ zum BIP?

Es ist einfach die „Transferquote“ an private Haushalte und Marktproduzenten relativ hoch. Vielleicht sollte sich der „Verein der Steuerzahler“, der sich in der Tageszeitung „Die Presse“ mit

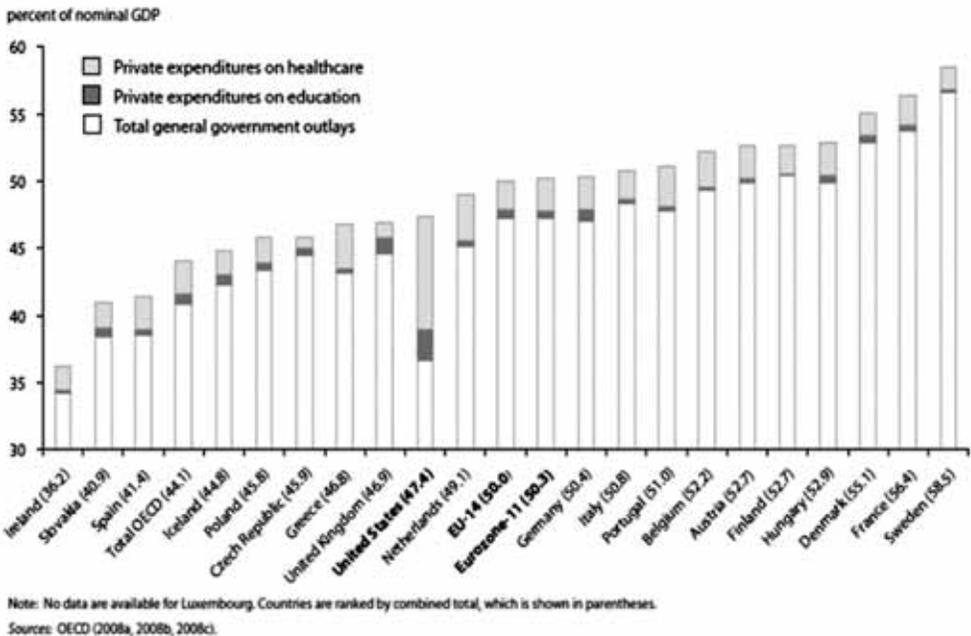
einer jährlich rezyklierten Aussendung meldet, um uns darüber aufzuklären, „dass wir bisher nur für den Staat gearbeitet haben“, endlich einmal mit dem „Verein der Transferempfänger“ an einen Tisch setzen! Transferzahlungen sind nichts anderes als „Negativsteuern“, sozusagen „Minussteuern“ statt Positivsteuern. Diese Negativsteuern sind Gelder, die durch staatliche Umverteilung an private Haushalte und Unternehmen zurückfließen. Daher ist der eigentliche Ressourcenverbrauch des Staates für den Dienstleistungsstaat wesentlich geringer als die sogenannte „Staatsquote“, die in der Staatsverteufelungspublizistik eine zentrale Rolle spielt. In Österreich beträgt dieser eigentliche Ressourcenverbrauch – der öffentliche Konsum – etwa 19 % des BIP.

*eigentlicher Ressourcenverbrauch des Staates wesentlich geringer als „Staatsquote“*

#### 4. Wer profitiert wirklich von niedrigeren Steuern?

Abbildung 6: Induzierte private Mehrausgaben wegen reduzierter Steuern und Staatsausgaben

Figure 2 Total expenditures on typically governmental functions, 2005



Sehr häufig wird mit der Forderung nach einem geringeren Staatsanteil die Vorstellung verbunden, wir senken die Steuern und wir

haben dann endlich mehr für vergnüglichere Dinge zu Verfügung, Dinge, die wir uns bisher wegen der viel zu hohen Steuern nicht leisten konnten.

Das ist leider eine Illusion, wie Kirkegaard vom Peterson Institut for International Economics gezeigt hat: Die relativen Gesamtausgaben der Haushalte in den USA und in den europäischen Wohlfahrtsstaaten für den Kauf von Bildungs- und Gesundheitsdienstleistungen unterscheiden sich viel weniger, als gemeinhin angenommen. Das heißt, wenn man die privaten und die staatlichen Ausgaben für Gesundheit und auch für Bildung jeweils aufaddiert, dann werden die transatlantischen Unterschiede in den gesamtwirtschaftlichen Ausgabenquoten für Bildung und Gesundheit sehr gering. Senkt man die Steuern und die Staatsausgaben für öffentliche Dienste nach dem Motto „Staat lass nach!“ oder „starve the beast“, dann müssen die Haushalte schlicht und einfach für bisher öffentlich erbrachte Dienstleistungen privat wesentlich mehr Geld ausgeben.

*weniger Staat heißt, dass Dienstleistungen privat finanziert werden müssten*

Der Unterschied in der gesamten Ausgabenquote für staatliche und private Ausgaben in den USA und in Europa ist nicht sehr groß. Der einzige Unterschied ist, dass in den USA ein Großteil dieser gerade für ärmere Haushalte essentiellen Dienstleistungen über private Ausgaben finanziert wird bzw. finanziert werden muss.

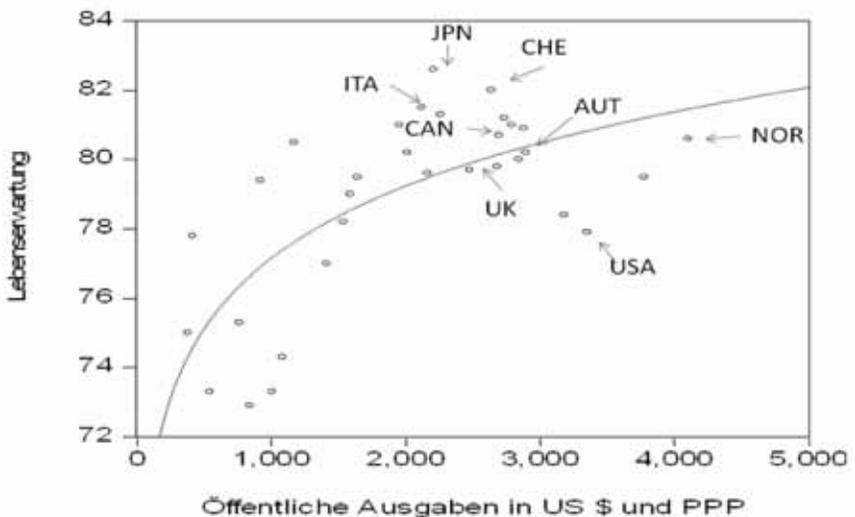
### **5. Ist „privat“ wirklich immer effizienter?**

Damit stellt sich die Frage: Ist die private Produktion und Finanzierung von Bildungs- und Gesundheitsdienstleistungen wirklich effizienter als die öffentliche? Und welche Verteilungswirkungen gehen von diesen unterschiedlichen Systemen aus?

Wir sehen in Abb. 7 die realen staatlichen Ausgaben zu Kaufkraftparitäten und die Lebenserwartung in verschiedenen OECD-Ländern. Das zeigt sehr klar, dass ein positiver Zusammenhang besteht – die Lebenserwartung steigt mit höherem BIP (und damit einhergehend höheren staatlichen Ausgaben). Interessant ist allerdings, dass dieser Zusammenhang zwischen den staatlichen Ausgaben und den privaten Ausgaben unterschiedlich eng ist. OECD-Schätzungen zeigen, dass die staatlichen Ausgaben für das Gesundheitswesen eindeutig einen signifikanten und

positiven Einfluss auf die Lebenserwartung haben, während die privaten Ausgaben zwar auch einen positiven Einfluss auf die Lebenserwartung haben, letzterer Effekt aber nicht ganz so stark und eindeutig ist. Worauf ist das zurückzuführen? Wenn man die USA aus dem Sample ausschließt, dann zeigt sich, dass dieses Ergebnis ausschließlich auf die USA zurückzuführen ist, die ein privatwirtschaftlich dominiertes, aber aus der Sicht der Mehrheit der Bevölkerung ziemlich dysfunktionales Gesundheitswesen haben.

Abbildung 7: Lebenserwartung und öffentliche Ausgaben für Gesundheit (in PPP, 2007)



Quelle: OECD, eigene Berechnungen

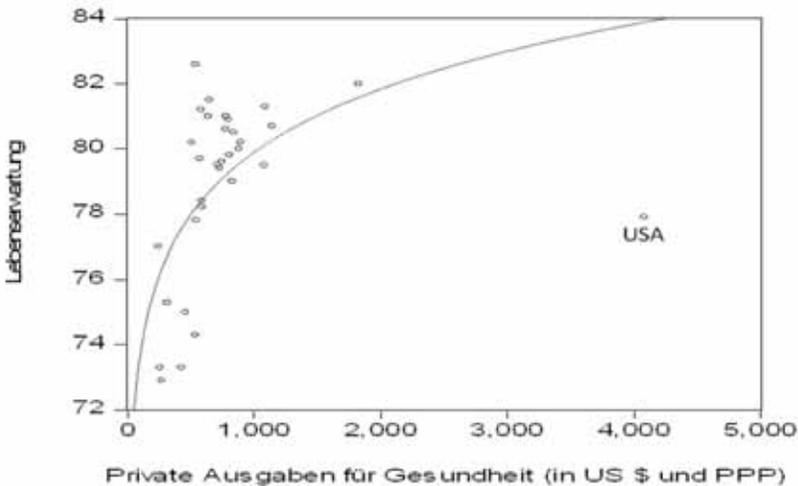
*USA ist kein Vorbild*

Die USA gaben 4.000 Dollar pro Kopf in „purchasing power parities“ im Jahr 2007 für das Gesundheitswesen aus. Weit mehr als alle anderen Länder. Trotzdem sind sie in der Lebenserwartung von fast allen anderen zivilisierten Ländern abgehängt worden. Wir sehen, dass beispielsweise die Säuglingssterblichkeit in den USA sogar über jener der Slowakei und der von Ungarn liegt, auch über der von vielen anderen europäischen Ländern.

Dazu ist zu sagen, dass gerade die Säuglings- und Kindersterblichkeit nicht nur von der Organisation des Gesundheitswesens, sondern auch von sonstigen sozialstaatlichen Rahmenbedingungen (Mutterschutz, Kindergeld etc.) mitbestimmt wird.

Säuglingssterblichkeit hat einen massiven Effekt auf die Lebenserwartung, denn das sind ja sehr viele Lebensjahre, die dadurch verloren gehen.

Abbildung 8: Gesundheitsausgaben und Lebenserwartung



Quelle: OECD, eigene Berechnungen

In den 60er-Jahren hatten die Österreicher noch eine Lebenserwartung, die um fast zwei Jahre unter jener der USA lag. 2008 wurden die österreichischen Frauen schon um fast drei Jahre älter als die Frauen in den USA. Und die Gesundheitsausgaben in Prozent des BIP unterscheiden sich dramatisch. In Österreich sind diese Ausgaben in Prozent des BIP von 4,3% auf 10,4% gestiegen, in den USA von 5% auf 16,4%. Man sollte meinen, dass diese wesentlich stärkere Steigerung in den USA auch einen entsprechend stärkeren Anstieg der Lebenserwartung zur Folge haben sollte, aber das Gegenteil ist der Fall. Die USA sind gegenüber Österreich deutlich zurückgefallen.

*Vergleich der Entwicklung von Gesundheitsausgaben*

Umfragen (Blendon, R.J. et al., 2001) unter Nutzern der verschiedenen Gesundheitssysteme zeigen ein deutliches Bild. Vor allem die kleineren nördlichen Wohlfahrtsstaaten, aber auch Österreich weisen einen relativ hohen Grad an Zufriedenheit auf. In diesen Ländern ist aber auch der Anteil an öffentlichen Ausgaben an den gesamten Gesundheitsausgaben besonders hoch.

Tabelle 2: Satisfaction with their own health system among the poor and the elderly compared with rankings by public health experts, in seventeen countries, 1998 and 2000

	Poor		Elderly		Ranking by WHO overall system performance	Ranking by WHO overall system attainment	Ranking by WHO responsiveness of system
	Percent satisfied with system <sup>a</sup>	Ranking by satisfaction	Percent satisfied with system <sup>a</sup>	Ranking by satisfaction			
Denmark	90%	1	93%	1	16	13	3
Finland	78	2	83	2	15	14	11
Austria	73	3	74	4	4	7	8
France	69	4	68	7	1	3	9
Luxembourg	69	5	75	3	7	2	2
Netherlands	68	6	70	5	8	5	6
United Kingdom	67	7	69	6	9	6	14
Ireland	65	8	62	9	10	16	13
Sweden	56	9	66	8	12	1	7
Belgium	54	10	57	11	11	9	9
Germany	52	11	57	12	13	10	4
Spain	47	12	57	13	3	12	15
United States	45	13	61	10	17	11	1
Canada	40	14	48	14	14	4	5
Italy	22	15	30	15	2	8	12
Portugal	20	16	19	17	5	17	17
Greece	18	17	22	16	6	15	16
Rank-order correlation (Spearman's rho)							
Poor					-0.154 <sup>b</sup>	0.26 <sup>c</sup>	0.361 <sup>d</sup>
Elderly					-0.279 <sup>e</sup>	0.299 <sup>f</sup>	0.471 <sup>e</sup>

**SOURCES:** Eurobarometer 49 (1998); U.S. and Canadian data are from Harvard School of Public Health (2000).

<sup>a</sup> Percentage saying "fairly or very satisfied" with their own health system.

<sup>b</sup> Correlation between ranking by World Health Organization (WHO) overall system performance and ranking by satisfaction among the poor.

<sup>c</sup> Correlation between ranking by WHO overall system attainment and ranking by satisfaction among the poor.

<sup>d</sup> Correlation between ranking by WHO responsiveness of the system and ranking by satisfaction among the poor.

<sup>e</sup> Correlation between ranking by WHO overall system performance and ranking by satisfaction among the elderly.

<sup>f</sup> Correlation between ranking by WHO overall system attainment and ranking by satisfaction among the elderly.

<sup>g</sup> Correlation between ranking by WHO responsiveness of the system and ranking by satisfaction among the elderly.

Interessant ist, dass das Urteil von Experten der WHO bezüglich der System-Performance, die auf Basis allgemeiner Experteninterviews und verschiedener statistischer Indikatoren die Qualität der Systeme reihen) und das Ergebnis von Umfragen unter den Bürgern (mit konkreten Erfahrungen) oft weit differieren (Extrembeispiele: Italien, Griechenland). Meine Erklärung für diese Differenz ist, dass die WHO-Experten die Intensität der „privatwirtschaftlichen Vermarktung öffentlicher Gesundheitssysteme“ durch Ärzte und Pflegepersonal über korrupte, schattenwirtschaftliche Nebenzahlungen völlig ignorieren und vermutlich eher die Zufriedenheit der Anbieter und nicht die der betroffenen Nachfrager erfasst haben. Mein Eindruck ist – je marktwirtschaftlicher das System (ob offiziell oder inoffiziell) organisiert ist, desto geringer wird der Grad der Zufriedenheit der Bürger.

Mein Fazit: Das US-Gesundheitssystem im Besonderen zeigt die enormen Schwächen eines dominant privatwirtschaftlich und profitorientiert organisierten Gesundheitssystems. Dieses System hat auch extrem ungerechte Verteilungswirkungen, die vermutlich auch der Hauptgrund für die verbreitete Unzufriedenheit sind. Denn es gibt natürlich – für die wirklich Wohlhabenden – durchaus eine exzellente Gesundheitsversorgung in den USA.

*enorme  
Schwächen  
eines dominant  
privatwirtschaft-  
lich organisierten  
Gesundheits-  
systems*

Meine Antwort darauf ist nicht, dass man ein monopolistisches, rein öffentliches Gesundheitssystem (oder auch Bildungssystem) als allein seligmachendes Modell anstreben sollte. Man kann und soll die Staatsverteufelung der rechten Meinungspublizistik nicht durch eine simple Markt- und Wettbewerbsverteufelung ersetzen, sondern für ordnungspolitische Vielfalt ein gerüttelt Maß an Toleranz aufbringen. Es gilt, wie meist, die altgriechische Weisheit „meden agan“ („nichts allzu sehr“): Auf die optimale Mischung verschiedener Systeme kommt es an.

*ordnungspoliti-  
sche Vielfalt*

In dominant öffentlichen Systemen können private Ausgaben in sehr engen Grenzen einen sinnvollen marginalen Beitrag, auch aus Wettbewerbsgründen, leisten.

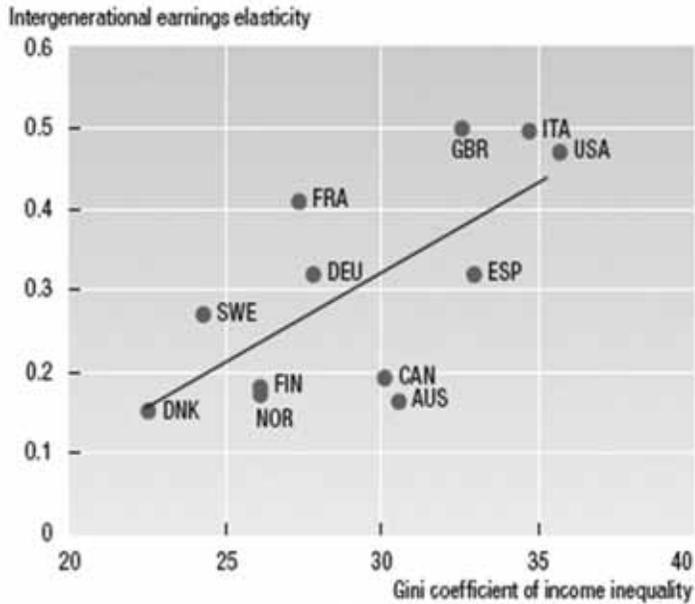
Allerdings muss man stets aufpassen, dass primär öffentlich organisierte Systeme auch wirklich öffentlich bleiben und nicht schleichend, auf die eine oder andere Weise, legal oder illegal „privatisiert“ werden (wie leider zum Beispiel in südeuropäischen Ländern der Fall). Ganz ähnlich ist es im Bildungssystem, und da möchte ich auch auf einen wichtigen Punkt in Zusammenhang mit der Funktion öffentlicher Bildungssysteme hinweisen.

Es gibt interessante Langzeitstudien (Björklund und Jänti, 1997, Bowles and Gintis, 2002) über die Korrelation der Einkommen zwischen Vätern und Söhnen und die Vererbung von Ungleichheit. Die Korrelation des Einkommens zwischen Vater und Sohn ist ein Indikator für eine Klassengesellschaft. Je enger dieser Zusammenhang ist, desto stärker dominiert eine Klassengesellschaft, desto geringer sind die Aufstiegschancen. In den USA liegt diese Korrelation bei 0,4, in Skandinavien unter 0,2. In Abb. 8 zeigt sich ein ähnliches Ergebnis: Die Elastizität des Einkommens der Söhne relativ zum Einkommen der Väter misst, um wie viel Prozent das relative Einkommen eines Sohnes (innerhalb des

Ursachen der Ungleichheit

Querschnitts der Kohorte) steigt, wenn das relative Einkommen des Vaters ceteris paribus um 1 % höher liegt. Je ungleicher die Einkommensverteilung ist, desto stärker wird die Ungleichheit vererbt. Es ist also ein ideologischer Mythos, die USA seien eine viel offenere Gesellschaft mit höherer sozialer Aufstiegsmobilität als europäische Wohlfahrtsstaaten. Der wesentliche Grund für eine Klassengesellschaft vererbter Positionen über Generationen hinweg ist natürlich die Ungleichheit des ökonomisch und marktwirtschaftlich begrenzten Zugangs zu qualitativ hochwertiger Bildung, aber auch die Tatsache, dass ein fehlendes soziales Netz über extreme Armut die familiären Systeme und damit die Entwicklung von Kindern insgesamt und unmittelbar schädigt.

Abbildung 9: Gesundheitsausgaben und Lebenserwartung



Quelle: OECD – Social Indicators 2007

Die OECD (2007) hat in der PISA-Studie Folgendes gezeigt: Wenn man für den sozialen Hintergrund der Schüler und die Umgebung von Schulen statistisch kontrolliert (also für den sozialen Selektionsmechanismus einer „Klassengesellschaft“, der über vielfältige Barrieren funktioniert), dann schneiden private Bildungseinrichtungen in fast allen Ländern schlechter (!) ab als

öffentliche. In Österreich schneiden private Schulen sogar dann schlechter ab, wenn man für den sozialen Hintergrund statistisch nicht kontrolliert. Schon der unmittelbare Punktedurchschnitt, den die Schüler erzielen, ist (geringfügig) niedriger.

*private Schulen schneiden schlechter ab als öffentliche*

Ich möchte diesen Befund nicht überbewerten. Aber mein Fazit lautet auch hier:

Pauschale Staatsverteufelung aus der wirtschaftsliberalen Ecke des Kolumnen-Journalismus hat schlicht und einfach keine solide empirische Basis.

*pauschale Staatsverteufelung hat keine empirische Basis*

Österreich hat einen vergleichsweise effizienten öffentlichen Dienst. Zugegeben, der Dienstleistungsstaat in Österreich scheint immer noch zu verwaltungslastig. Angesichts der knappen Mittel sind in Zukunft Strukturveränderungen des Budgets innerhalb des Leistungsstaates sicher notwendig und sinnvoll. Wir müssen auch tendenziell weg vom „Transferstaat“ und hin zu mehr und verbessertem „Leistungsstaat“. Daher kommen wir auch um eine Anhebung des effektiven Pensionsalters sicher nicht umhin.

Steuersenkungen werden – auch bei erfolgreichen Reformen – sicher nicht möglich sein. Steuersenkungen auf Kosten des Dienstleistungsstaates nach dem Motto „starve the beast“ erzwingen bloß höhere private Ausgaben, bringen weniger Effizienz in der Bereitstellung von Bildungs- und Gesundheitsdienstleistungen und verschärfen soziale und ökonomische Ungleichheiten.

*Steuersenkungen auf Kosten des Dienstleistungsstaates führt zu höheren privaten Ausgaben und weniger Effizienz*

Selbstverständlich gibt es auch viele vernünftige (leider auch weniger vernünftige) Vorschläge für einen noch effizienteren Leistungsstaat. Entgegen dem von der Meinungspublizistik verbreiteten Bild vom „reformresistenten Österreich“ zeigen die Zahlen in Bezug auf die Beschäftigungsanteile, Arbeitnehmerentgelte und Relativentlohnung des öffentlichen Dienstes, dass es in der Vergangenheit durchaus erhebliche Veränderungen in Richtung eines schlankeren Leistungsstaates gegeben hat – sogar mehr Veränderung, als in manch anderen „liberalen“ Ländern zu beobachten war.

Generell meine ich, sollten wir uns nicht primär an der Schweiz, sondern stärker an Schweden und Skandinavien orientieren, denn

dort scheint man zu wissen, wie man einen starken leistungsorientierten Staat organisiert, der gegenüber dem Bürger auch die nötige Legitimation moralischer Art für die unvermeidliche, solidarisch zu tragende Steuerlast liefert.

**Literatur**

- Bjorklund, A. und Jänti, M. (1997). Intergenerational Income Mobility in Sweden compared to the United States, *American Economic Review* 87(5)
- Bowles, S. und Gintis, H. (2002). The Inheritance of Inequality, *The Journal of Economic Perspectives*, 16
- Blendon, R.J., Kim, M. und Benson, J.M. (2001). The Public Versus The World Health Organization On Health Systems Performance. Who is better qualified to judge health care systems: public health experts or the people who use health care? *Health Affairs*, vol. 20, No. 1
- Kierkegaard, J.F. (2009). Did Reagan rule in vain? A closer look at true expenditure levels in the US and Europe. Peterson Institute for International Economics, Policy Brief Number PB09-1
- OECD (2007). PISA 2006: Science Competencies for Tomorrow's World, Vol. 1
- OECD (2007). Social Indicators

# WISO

Die Zeitschrift WISO wird vom Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften (ISW) herausgegeben. Sie dient der Veröffentlichung neuer sozial- und wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse sowie der Behandlung wichtiger gesellschaftspolitischer Fragen aus Arbeitnehmersicht.

Lohnpolitik, soziale Sicherheit, Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit, Arbeit und Bildung, Frauenpolitik, Mitbestimmung, EU-Integration - das sind einige der Themen, mit denen sich WISO bereits intensiv auseinander gesetzt hat.

WISO richtet sich an BetriebsrätInnen, GewerkschafterInnen, WissenschaftlerInnen, StudentInnen, Aktive in Verbänden, Kammern, Parteien und Institutionen sowie an alle, die Interesse an Arbeitnehmerfragen haben.

Erscheinungsweise: vierteljährlich

Preise:\* Jahresabonnement EUR 22,00 (Ausland EUR 28,00)  
 Studenten mit Inskriptionsnachweis EUR 13,00  
 Einzelausgabe EUR 7,00 (Ausland EUR 12,00)

(\* Stand 2005 - Die aktuellen Preise finden Sie auf unserer Homepage unter [www.isw-linz.at](http://www.isw-linz.at))

Wir laden Sie ein, kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen ein WISO-Probeexemplar zu bestellen. Natürlich können Sie auch gerne das WISO-Jahresabonnement anfordern.

Informationen zum ISW und zu unseren Publikationen - inklusive Bestellmöglichkeit - finden Sie unter [www.isw-linz.at](http://www.isw-linz.at).



## BESTELLSCHEIN\*

Bitte senden Sie mir kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen

- 1 Probeexemplar der Zeitschrift WISO  
 1 ISW Publikationsverzeichnis

Ich bestelle \_\_\_\_\_ Exemplare des WISO-Jahresabonnements (Normalpreis)

Ich bestelle \_\_\_\_\_ Exemplare des WISO-Jahresabonnements für StudentInnen mit Inskriptionsnachweis

\* Schneller und einfacher bestellen Sie über das Internet: [www.isw-linz.at](http://www.isw-linz.at)

Name \_\_\_\_\_

Institution/Firma \_\_\_\_\_

Straße \_\_\_\_\_

Plz/Ort \_\_\_\_\_

E-Mail \_\_\_\_\_

### BESTELLADRESSE:

ISW  
 Volksgartenstraße 40, A-4020 Linz  
 Tel. ++43/732/66 92 73  
 Fax ++43/732/66 92 73-28 89  
 E-Mail: [wiso@akooe.at](mailto:wiso@akooe.at)  
 Internet: [www.isw-linz.at](http://www.isw-linz.at)