

## ■ UMVERTEILUNG DURCH DEN STAAT IN ÖSTERREICH

*Die Aktivitäten des Staates bewirken in Österreich eine erhebliche Umverteilung der Einkommen, allerdings nur über die Ausgabenseite; die Staatseinnahmen tragen nur wenig zum Ausgleich von Einkommensunterschieden bei. Jene 20% der Bevölkerung mit den niedrigsten Einkommen zahlen 35% ihres Einkommens als Steuern, jene 10% mit dem höchsten Einkommen 38%; dazwischen ist die Abgabenbelastung proportional. Die Umverteilung erfolgt primär durch Transferleistungen und das öffentliche Güter- und Leistungsangebot. Nach dem Umverteilungsprozeß verfügen die „ärmsten“ 10% der Haushalte über ein um rund 50% höheres Einkommen als vorher, die Bezieher eines Durchschnittseinkommens beziehen um 12% und das oberste Dezil um 28% weniger.*

Der Staat beeinflusst durch seine Aktivitäten auf vielfältige Weise den Verfügungsspielraum der Bürger über das Güter- und Leistungsangebot. Im Rahmen der Steueraufbringung entzieht die öffentliche Hand den privaten Haushalten und Unternehmen Kaufkraft, verbessert aber auch durch Transferzahlungen und Bereitstellung öffentlicher Güter und Leistungen deren Einkommens- und Wohlfahrtssituation. Mit dieser direkten Änderung der Wohlstandsverteilung durch die Staatstätigkeit befaßt sich die vorliegende Arbeit. Indirekte Effekte, die aus fiskalpolitisch bedingten Verhaltensänderungen der Wirtschaftssubjekte zustande kommen, müssen hier außer Betracht bleiben.

Der Artikel basiert auf einer umfassenden Studie des WIFO (Guger, 1996), die auf Initiative des österreichischen Nationalrates vom Bundesministerium für Finanzen in Auftrag gegeben und von Margarete Czerny, Alois Guger, Markus Marterbauer, Ewald Walterskirchen (alle WIFO) sowie Gerhard Wohlfahrt (Universität Graz) erstellt wurde<sup>1)</sup>. Thema dieser Untersuchung war der Einfluß der Staatstätigkeit auf die Einkommens- und Wohlstandsverteilung. Sie schließt an eine frühere Arbeit des WIFO an, die auf der Datenlage des Jahres 1983 basierte (Guger, 1987).

Das Basisjahr der Untersuchung ist 1991. Soweit rezentere Daten verfügbar waren, wurde auch auf die Entwicklung bis 1995 eingegangen. Neben dem

<sup>1)</sup> Im zweiten Teil dieser Studie untersuchen Gerhard Lehner (WIFO) und Christian Zagler (Wirtschaftsuniversität Wien) Allokationsaspekte des öffentlichen Sektors; dieser Abschnitt wird hier nicht wiedergegeben.

Der Autor dankt Gerhard Lehner und Ewald Walterskirchen für wertvolle Anregungen und Hinweise. Aufbereitung und Analyse der Daten erfolgten mit Unterstützung von Eva Latschka

Ausmaß der Umverteilung durch den Staat wird geprüft, wieweit sich Art und Ausmaß der Umverteilung seit Anfang der achtziger Jahre verändert haben.

## METHODE UND DATENLAGE

Methodisch schließt die Arbeit im wesentlichen an *Guger* (1987) an und verwendet den gleichen Umverteilungsbegriff; wie in allen vergleichbaren empirischen Studien wird somit hier unter Umverteilung lediglich der Fluß der unmittelbaren Leistungsströme zwischen privaten und öffentlichen Haushalten verstanden

Die Analyse basiert auf dem Konzept der „formalen Inzidenz“, dem die Überwälzungsannahme der VGR zugrunde liegt: Alle indirekten Steuern sind (auf die Preise) überwälzbar, alle direkten sind nicht überwälzbar<sup>2)</sup> und werden von jenen getragen, die sie leisten. Gesamtwirtschaftliche Nachfrageeffekte (Multiplikatoreffekte) und Wirkungen auf die Leistungsbereitschaft der Individuen bleiben außer Betracht.

Ausgehend von den auf dem Markt erzielten Primäreinkommen der Individuen werden nach Berücksichtigung der Abzüge und der wichtigsten monetären Transfers die Sekundärverteilung und unter Hinzurechnung des realen Güter- und Leistungsangebotes des Staates (reale Transferleistungen) die Wohlstandsverteilung der Haushalte von Unselbständigen ermittelt; das staatliche Leistungsangebot wird dabei zu laufenden Kosten bewertet.

Die empirische Basis liefern der Mikrozensus, die VGR und die Lohnsteuerstatistik 1991 des ÖSTAT sowie die Voranschläge bzw. Rechnungsabschlüsse der öffentlichen Hand. Den gesamtwirtschaftlichen Rahmen der Untersuchung bildet die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung. Untersuchungseinheit ist der Haushalt, da die gesamte staatliche Umverteilungswirkung nur auf Haushaltsebene sinnvoll beurteilt werden kann. In Österreich gilt wohl das Prinzip der Individualbesteuerung, die indirekten Steuern und ein großer Teil der Staatsausgaben kommen jedoch nur auf der Haushaltsebene zum Tragen.

Die einzige Möglichkeit, eine Verbindung zwischen Personen und Haushalten herzustellen, eröffnet der Mikrozensus. Die vorliegende Arbeit stützt sich auf die Mikrozensus-Erhebung vom September 1991, die ein Sonderprogramm „Nettoeinkommen“ enthält. Da nur Nichtselbständige nach ihrem Nettoeinkommen im Monat September 1991 gefragt wurden, gingen einerseits nur Lohn- und Transfereinkommen – also keine Gewinn- und Besitzeinkommen – in die Analyse ein, und andererseits wurden nur Haushalte von Nichtselbständigen – Arbeitnehmer (Arbeiter, Angestellte, Beamte), Pensi-

nisten, Arbeitslose und Studenten – nach Einkommenschichten analysiert. Pensionen wurden wie in der ersten Umverteilungsstudie wie Primäreinkommen behandelt: Zum einen ergäbe sich aufgrund fehlender übriger Einkommenskomponenten (etwa Besitzeinkommen wie z. B. Zinsen) ein „verzerrtes“ Umverteilungspotential, da alle Pensionisten zu Beginn des Umverteilungsprozesses ein Primäreinkommen von Null hätten, zum anderen sind Pensionen einkommensteuerepflichtig. Eine adäquate Berücksichtigung der Pensionen müßte ferner den Umverteilungsprozeß über den Lebenszyklus analysieren – eine Methode, die den Rahmen dieser Arbeit sprengt.

Für alle Nichtselbständigen wurden in einem ersten Schritt die Netto-Personeneinkommen laut Mikrozensus anhand der Lohnsteuerstatistik 1991 auf Bruttoeinkommen hochgeschätzt und zu Haushaltseinkommen aggregiert; dabei ergaben sich auch die Sozialversicherungsbeiträge und Lohnsteuerleistungen der einzelnen Haushalte. In einem zweiten Schritt wurden jedem Haushalt die empfangenen Transferleistungen und das in Anspruch genommene Volumen an öffentlichen Gütern und Dienstleistungen zugerechnet. Um auch die Haushaltsgröße zu berücksichtigen, wurde schließlich in einem dritten Schritt für jeden Haushalt ein gewichtetes Pro-Kopf-Einkommen (Äquivalenzeinkommen) errechnet; die verwendeten Äquivalenzgewichte sind 1 für den ersten Erwachsenen, 0,7 für jede weitere erwachsene Person und 0,5 für Kinder (Personen unter 16 Jahren).

## DAS UMVERTEILUNGSPOTENTIAL DES STAATES IN ÖSTERREICH

Die Möglichkeiten der staatlichen Umverteilungspolitik sind durch den Umfang der Staatstätigkeit und die Struktur der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben festgelegt. Österreich hat wohl im internationalen Vergleich einen überdurchschnittlich hohen Staatsanteil, die Umverteilungseffizienz des Abgabensystems ist aber gering.

Mit einer Abgabenquote von 42,8% lag Österreich 1994 im EU-Durchschnitt (42,5%), aber über jenem der OECD-Staaten (38,4%). Der Umfang des öffentlichen Sektors ist in Österreich zwar besonders groß, die Umverteilungseffizienz der Abgaben aber relativ gering, da der Anteil der Abgaben mit progressiver Wirkung niedrig ist. Während der Anteil der Einkommen- und Ertragsteuern im Durchschnitt der OECD-Länder 35,4% und jener der Vermögensteuern 5,2% des gesamten Steueraufkommens beträgt, entfallen in Österreich nur 24,8% bzw. 1,6% auf diese direkten, progressiv wirkenden Abgabekategorien.

Die indirekten, proportional oder regressiv wirkenden Steuern haben dagegen einen überdurchschnittlichen

<sup>2)</sup> Zur Kritik an dieser Annahme vgl. *Bird* (1980)

Anteil am österreichischen Steueraufkommen: Die Beiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung, die durch die Höchstbeitragsgrundlage deutlich regressiv wirken, machen ein Drittel des heimischen Abgabenaufkommens aus, im OECD-Durchschnitt ein Viertel. Auch Steuern auf Güter und Dienstleistungen wirken tendenziell regressiv, da die Konsumquote mit steigendem Einkommen sinkt. Mit einem Anteil von gut 30% liegt Österreich in dieser Abgabekategorie im Durchschnitt. Steuern auf die Lohnsumme, die proportional wirken, spielen in wenigen Ländern eine nennenswerte Rolle; nur in Österreich und Australien erreichen sie rund 6% des Steueraufkommens

Schon die Steuerstruktur läßt auf ein geringes Umverteilungspotential des österreichischen Steuersystems schließen. Bei einer relativ hohen allgemeinen Steuerbelastung sind Einkommen und Vermögen nur unterdurchschnittlich besteuert. Die Schweiz, die USA und Japan – Länder mit geringer genereller Steuerbelastung und niedrigen Steuersätzen – weisen dagegen mit einem Anteil der Einkommen- und Ertragsteuern von über 40% und hohen Vermögensteueranteilen, aber geringen indirekten Steuern eine progressive Steuerstruktur auf

Im Hinblick auf die Abschaffung der Vermögenssteuern in Österreich ist festzustellen, daß die moderne Steuerlehre gerade Steuern auf Vermögen nicht nur aus verteilungspolitischer, sondern auch aus allokationstheoretischer Sicht als besonders effiziente fiskalische Instrumente bezeichnet<sup>3)</sup>.

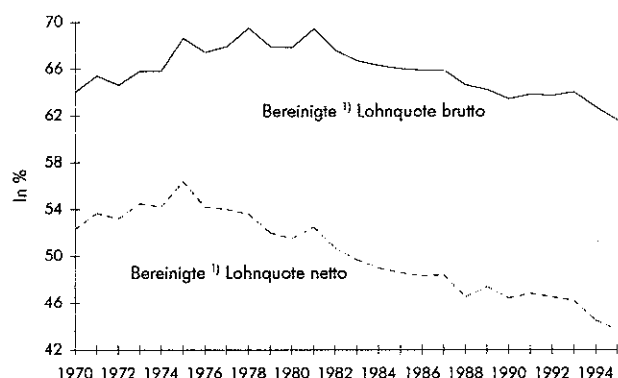
## UMVERTEILUNG AUF DER MAKRO- EBENE: DIE FUNKTIONELLE SICHT

Die Entwicklung der personellen Verteilung, also der Verteilung der Einkommen nach Personen und Haushalten, kann nicht unabhängig von der funktionellen Einkommensverteilung, der unterschiedlichen Entwicklung der verschiedenen Einkunftsarten gesehen werden. Gerade im letzten Jahrzehnt hatte die Entwicklung der funktionellen Verteilung in den meisten Industrieländern eine deutliche Verschiebung der personellen Einkommensverteilung zur Folge, da sich die starke Zunahme der Vermögenseinkommen durch die ungleiche Verteilung der Vermögen in einer Zunahme der Einkommensdisparitäten niederschlug

Die Einkünfte aus Besitz und Unternehmung können in der weiteren Analyse auf Ebene der Personen mangels entsprechender Daten nicht berücksichtigt werden. Die funktionelle Analyse liefert aber einen Einblick in die Entwicklung der Abgabenbelastung nach Einkunftsarten und läßt damit auf die Umverteilungswirkungen der Ab-

<sup>3)</sup> Zur Zinsertrag- und Vermögensbesteuerung siehe Guger (1996, S. 31-34)

Abbildung 1: Lohnanteil am Volkseinkommen



<sup>1)</sup> Anteil der Unselbständigen an den Erwerbstätigen von 1970

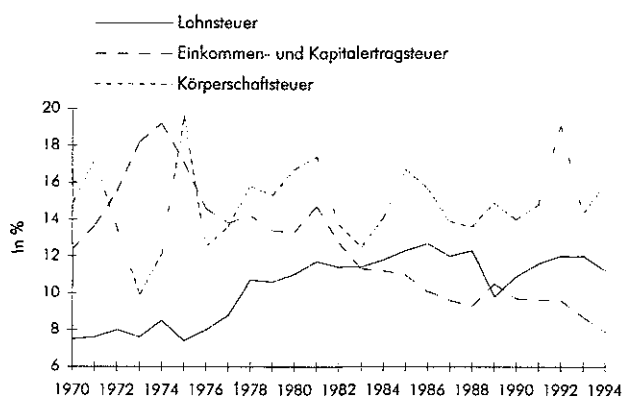
gaben auf Einkommen aus Besitz und Unternehmung schließen

Die Wachstumsverlangsamung seit Mitte der siebziger Jahre beeinflusste die Abgabenbelastung der Lohnneinkommen stärker als die der übrigen Einkommensarten. Dies schlägt sich in der Entwicklung der Netto-Lohnquote nieder: Der Anteil der Nettolöhne am Volkseinkommen ohne direkte Abgaben (die bereinigte Netto-Lohnquote) ist seit 1975 um rund 15 Prozentpunkte gesunken, die bereinigte Brutto-Lohnquote um 7 Prozentpunkte.

Gemessen am Anteil der Einkommensteuern an der jeweiligen Einkunftsart folgen die Lohn- und die Einkommensteuerquote seit Mitte der siebziger Jahre einem gegenläufigen Trend: Während die Lohnsteuerquote deutlich stieg, ging der Anteil der Steuerleistung auf veranlagte Einkommen seit 1974 stark zurück. Der Einbruch der Einkommensteuerleistung seit Mitte der siebziger Jahre geht vor allem auf die Einführung der Individualbesteuerung, die steuerliche Absetzbarkeit der Familiendienstverhältnisse und die zunehmende Bedeutung der Rechtsform der GmbH & Co KG zurück. Aufgrund der mangelnden Rechtsformenneutralität des Systems ist eine Verlagerung von der Einkommen- zur Körperschaftsteuer zu beobachten – nicht zuletzt weil die Steuerreform 1988 die Kapitalgesellschaften im Vergleich zu den einkommensteuerpflichtigen Unternehmen bevorzugt

In den achtziger Jahren dürfte das zunehmende Gewicht der Kapitalerträge die Einkommensteuerquote gedrückt haben. Zwischen 1970 und 1986 stieg der Anteil des Lohnsteueraufkommens an den Bruttolöhnen und -gehältern sowie den Pensionen von 5,7% auf 13,1%. Erst die Steuerreform 1989 brachte eine spürbare Entlastung, die Lohnsteuerquote ging 1989 auf 9,8% zurück, erreichte allerdings trotz der Änderungen im Rahmen des „Familienpakets“ bis 1993 wieder 12%. Erst die jüngste Steuerreform (1994) dürfte die Lohnsteuerquote wieder auf rund 11% bis 11½% drücken.

Abbildung 2: Entwicklung der Steuerquoten



War die Einkommensteuerquote (einschließlich der Kapitalertragsteuer<sup>4)</sup> in den frühen siebziger Jahren von knapp 9,7% 1970 auf 20,2% im Jahr 1974 förmlich explodiert, so sank sie seither fast kontinuierlich auf 9%. Die Steuerreform 1989 brachte einen temporären Anstieg um rund 1 Prozentpunkt, dürfte aber durch die Abschaffung der vorzeitigen Abschreibung und die Einführung der Kapitalertragsteuer auf Zinsen (KEST) den weiteren Rückgang gebremst haben. Trotz der Anhebung der KEST sank allerdings die Steuerquote 1993 weiter (Abbildung 5)

### DIE PERSONELLE VERTEILUNG DER PRIMÄREINKOMMEN

Die Primäreinkommensverteilung hat sich auf Ebene der Personen seit Anfang der achtziger Jahre wenig verändert. Die Verteilung der Haushaltseinkommen wurde aber signifikant ungleicher: Bis zum 7. Dezil ist der Anteil der Bruttoeinkommen seit den frühen achtziger Jahren gesunken, im oberen Drittel aber deutlich gestiegen. Für diese Divergenz der Entwicklung dürften vor allem Änderungen der Größe (mehr Einpersonenhaushalte) und der Struktur der Haushalte (z. B. mehr arbeitslose Haushaltmitglieder oder mehr Verdiener pro Haushalt) verantwortlich sein.

Den Ausgangspunkt jeder Umverteilungsanalyse bildet die Verteilung der Primäreinkommen, die sich auf dem Markt ohne Einflußnahme des Staates ergibt<sup>5)</sup>. Die Pri-

<sup>4)</sup> Veranlagte Einkommen- plus Kapitalertragsteuer als Anteil an den Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft, freiberuflicher Tätigkeit, Gewerbebetrieb und Besitz lohne Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung, die auch Imputationen enthalten.

<sup>5)</sup> Zur Problematik dieser Annahme vgl. Guger (1987, 1996)

Übersicht 1: Die Verteilung der Primär- oder Bruttoeinkommen 1991

	Haushalte von unselbständig Beschäftigten		Alle Nichtselbständigen-Haushalte (einschließlich Pensionisten- und Arbeitslosenhaushalte)	
	Obergrenzen in S	Anteile in % Kumuliert	Obergrenzen in S	Anteile in % Kumuliert
1 Dezil	17 700	3,6	8 700	1,4
2 Dezil	22 000	5,0	13 400	3,7
3 Dezil	26 100	6,1	18 100	4,7
4 Dezil	30 700	7,1	22 400	6,4
5 Dezil	35 300	8,4	26 800	7,8
6 Dezil	40 600	9,5	32 100	9,3
7 Dezil	46 800	10,9	38 700	11,1
8 Dezil	54 700	12,6	47 400	13,7
9 Dezil	68 200	15,1	60 400	16,8
10 Dezil	> 68 200	21,8	> 60 400	25,1
1. Quartil	24 200	11,5	15 500	7,2
2. Quartil	35 300	18,6	26 800	16,8
3. Quartil	50 500	26,4	43 000	27,0
4. Quartil	> 50 500	43,5	> 43 000	49,0
1. Drittel	27 500	17,6	19 400	12,0
2. Drittel	44 800	29,2	36 500	28,4
3. Drittel	> 44 800	53,2	> 36 500	59,5
Durchschnitt	40 000		31 600	
Gini Koeffizient		0,281		0,367

Q: ÖSTAT Mikrozensus, Lohnsteuerstatistik Volkseinkommensrechnung: WIFO

märverteilung, die der vorliegenden Arbeit zugrunde liegt, basiert auf dem Mikrozensus.

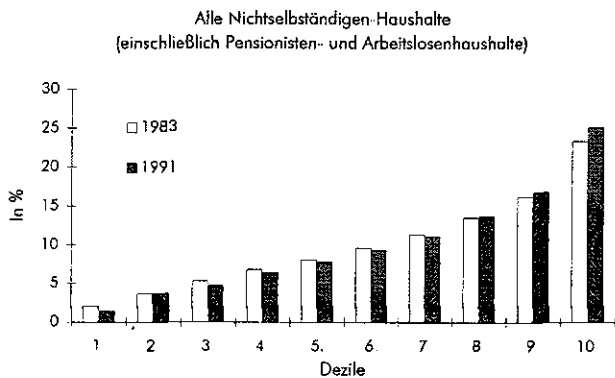
Nach Einkommenschichten wird der Umverteilungsprozeß für Haushalte der unselbständig Beschäftigten und aller Nichtselbständigen zusammen dargestellt. Diese umfassen neben den unselbständig Beschäftigten auch die Pensionisten, Arbeitslosen, nichtberufstätigen Hausfrauen und Studenten. Diese Unterscheidung ist notwendig, um den Struktureinfluß der unterschiedlichen Haushaltszusammensetzung – Pensionisten etwa zahlen keine Sozialversicherungsbeiträge oder haben selten Kinder – offenzulegen.

Das durchschnittliche Brutto-Haushaltseinkommen der Arbeitnehmer betrug 1991 40 000 S, der entsprechende Medianwert 35 300 S. In das unterste Dezil (bis zu einem Einkommen von 17 700 S) flossen 3,6% der Bruttoeinkommen und in das oberste (monatliches Haushaltseinkommen über 68 200 S) 21,8%.

Gegenüber 1983 wurde die Verteilung ungleicher: Damals waren auf das 1. Dezil 4,6% und auf das letzte 20,3% entfallen. Dies zeigt auch die Quartilsverteilung: Mit 11,5% bzw. 18,6% der Einkommen lagen das 1. und das 2. Quartil 1991 um 1½ bzw. ½ Prozentpunkt unter den entsprechenden Anteilen im Jahr 1983; das 4. Quartil erreichte hingegen mit 43,5% einen um fast 2 Prozentpunkte höheren Anteil.

Diese Zunahme der Einkommensdisparität seit Anfang der achtziger Jahre war auf die Haushaltsebene beschränkt. Die Verteilung der Personeneinkommen blieb im großen und ganzen unverändert. Die wichtigste Ursache dafür dürfte in geänderten Haushaltsstrukturen – wie Haushaltsgröße und -zusammensetzung (z. B. hö-

Abbildung 3: Die Bruttoverteilung nach Dezilen 1983 und 1991



here Erwerbsbeteiligung der Frauen, mehr Single-Haushalte bzw. mehr arbeitslose Haushaltsmitglieder) – liegen. Das Gini-Maß ist wohl nur bedingt vergleichbar, zeigt aber mit 0,281 gegenüber 0,25 im Jahr 1983 einen deutlichen Anstieg

Über alle Nichtselbständigen-Haushalte (also auch die Pensionisten- und Arbeitslosenhaushalte) ergeben sich ein durchschnittliches Haushaltseinkommen von 31.600 S und ein Medianeinkommen von 26.800 S. 10% der Haushalte stand ein Bruttoeinkommen von bis zu 8.700 S zur Verfügung, ihr Durchschnittseinkommen betrug 4.500 S, und auf sie entfielen nur knapp 1½% der Bruttoeinkünfte. Weitere 10% hatten ein monatliches Haushaltseinkommen von über 60.400 S, ihr Durchschnittseinkommen erreichte fast 80.000 S, und sie bezogen ein Viertel der Primäreinkommen des Jahres 1991, das ist mehr als die gesamte untere Hälfte der Einkommenshierarchie. Mit 0,367 war auch für alle Haushalte das Gini-Maß deutlich höher als 1983 (0,34), als auf das 1. Dezil 2,1% und auf das letzte 23,3% der Bruttoeinkünfte entfielen. Das unterste Quartil kam mit 7,2% auf einen um ¼ Prozentpunkte, die untere Hälfte mit 24% auf einen um 2 Prozentpunkte niedrigeren Einkommensanteil als 1983 (Abbildung 3).

Die hier dargestellten Primäreinkommen enthalten mit Ausnahme der Pensionen, die in dieser Arbeit zu den Primäreinkommen zählen, keine Transferleistungen. Da in das 1. Dezil ein hoher Anteil von Transferempfängern fällt, die kein Primäreinkommen beziehen, erreicht das Durchschnittseinkommen für die untersten 10% der Einkommensverteilung nur 4.500 S, im 2. Dezil dagegen bereits 11.200 S. Rechnet man die Transfers – Arbeitslosengeld, Sondernotstandshilfe, Karenzgelder usw. (ohne Familienbeihilfe) – zu den Primäreinkommen, so steigt das Durchschnittseinkommen im 1. Dezil auf 6.800 S.

Ein zuverlässigeres Bild über die tatsächliche Einkommenssituation der Haushalte liefert das Äquivalenzein-

Übersicht 2: Durchschnitts- und Äquivalenzeinkommen nach Einkommenschichten 1991

	Unselbständig Beschäftigte		Haushalte von unselbständig Beschäftigten		Alle Nichtselbständigen Haushalte (einschließlich Pensionisten- und Arbeitslosenhaushalte)	
	Bruttoeinkommen	Brutto-Äquivalenzeinkommen	Bruttoeinkommen	Brutto-Äquivalenzeinkommen	Bruttoeinkommen	Brutto-Äquivalenzeinkommen
	Intervallmittel		Intervallmittel in S		Intervallmittel	
1 Dezil	7 000	14 400	14 200	10 400	4 500	4 100
2 Dezil	12 600	15 400	20 300	13 600	11 200	9 800
3 Dezil	15 700	17 000	24 300	15 500	15 900	12 000
4 Dezil	18 000	17 400	28 400	16 700	20 200	13 500
5 Dezil	20 100	19 100	33 000	18 000	24 500	15 600
6 Dezil	22 400	20 000	37 900	20 000	29 400	17 400
7 Dezil	25 700	20 600	43 800	21 200	35 400	18 900
8 Dezil	29 100	22 200	50 600	23 200	43 000	21 300
9 Dezil	34 000	25 800	60 700	26 500	53 400	24 200
10 Dezil	52 500	32 900	87 300	35 200	79 600	32 100
1 Quartil	11 000	15 500	18 400	12 600	9 100	7 800
2 Quartil	19 000	18 200	29 700	17 100	21 300	14 100
3 Quartil	25 000	20 800	42 400	21 000	34 100	18 800
4 Quartil	40 000	27 600	69 700	29 400	62 200	26 800
1 Drittel	12 200	16 000	20 500	13 700	11 300	9 000
2 Drittel	21 100	19 200	35 900	18 900	27 300	16 400
3 Drittel	37 800	26 300	64 200	27 600	56 500	25 200
Insgesamt Personen	23 700	29 282 231	40 000	1 406 516	31 600	2 494 711

Q: ÖSTAT Mikrozensus Volkseinkommensrechnung: WIFO

kommen (gewichtetes Pro-Kopf-Einkommen), da es auch die Zahl der Haushaltsmitglieder gewichtet nach deren Alter berücksichtigt. In den Beschäftigtenhaushalten steigt das Äquivalenzeinkommen von 10.400 S im 1. Dezil auf 18.000 S im Medianbereich und auf 35.000 S im obersten Dezil. Die Relation zwischen unterstem und oberstem Dezil beträgt 3,4, jene 10% mit dem höchsten Einkommen beziehen also gewichtet pro Kopf fast das Dreieinhalbfache der 10% mit dem niedrigsten Einkommen. Im oberen Drittel ist dieses gewichtete Personeneinkommen doppelt so hoch wie im unteren Drittel.

Wie erwartet ist über alle Haushalte – einschließlich der Haushalte von Pensionisten, Arbeitslosen und nichtbeschäftigten Hausfrauen – die Spanne zwischen dem untersten und dem obersten Dezil viel größer als in den Beschäftigtenhaushalten. Im 1. Dezil beträgt das Äquivalenzeinkommen 4.100 S, im 10. aber 32.100 S und ist damit fast achtmal so hoch, im oberen Drittel ist es fast dreimal so hoch wie im unteren.

An diesem Unterschied zeigen sich die Schwäche jeder undifferenzierten Verteilungsanalyse und die Bedeutung der Äquivalenzeinkommensanalyse: Die unteren Einkommenschichten umfassen vorwiegend Pensionisten-, d. h. überwiegend Einpersonenhaushalte, während sich in den oberen Schichten ein großer Anteil von Mehrverdienerhaushalten findet<sup>4)</sup>.

<sup>4)</sup> Die Verteilungsstrukturen werden in Guger (1996, Kapitel 3 und Anhang) ausführlich dargestellt.

Übersicht 3: Abgabenquoten für Haushalte nach Einkommenstufen 1991

	Haushalte von unselbständig Beschäftigten				Alle Nichtselbständigen-Haushalte (einschließlich Pensionisten- und Arbeitslosenhaushalte)			
	Bruttoeinkommen	Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung	Lohnsteuer	Direkte Steuern insgesamt	Bruttoeinkommen	Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung	Lohnsteuer	Direkte Steuern insgesamt
	Intervallmittel in S	In % des Bruttoeinkommens			Intervallmittel in S	In % des Bruttoeinkommens		
1 Dezil	14.200	15,5	4,5	20,0	4.500	3,9	0,0	3,9
2 Dezil	20.300	15,4	7,5	22,9	11.200	4,6	4,0	8,6
3 Dezil	24.300	15,1	9,1	24,2	15.900	9,2	6,3	15,5
4 Dezil	28.400	14,8	9,5	24,3	20.200	10,6	7,9	18,5
5 Dezil	33.000	14,6	10,2	24,8	24.500	11,4	9,5	20,9
6 Dezil	37.900	14,0	11,0	25,0	29.400	11,8	10,2	22,0
7 Dezil	43.800	13,9	11,3	25,2	35.400	12,7	10,6	23,3
8 Dezil	50.600	13,8	11,8	25,6	43.000	12,6	11,5	24,1
9 Dezil	60.700	12,8	13,8	26,6	53.400	12,4	12,8	25,2
10 Dezil	87.300	11,0	17,2	28,2	79.600	11,1	16,1	27,2
1 Quartil	18.400	15,4	7,0	22,4	9.100	5,7	3,6	9,3
2 Quartil	29.700	14,7	9,8	24,5	21.300	10,7	8,5	19,2
3 Quartil	42.400	13,9	11,3	25,2	34.100	12,3	10,7	23,0
4 Quartil	69.700	12,0	15,3	27,3	62.200	11,8	14,3	26,1
1 Drittel	20.500	15,3	7,7	23,0	11.300	7,4	5,0	12,4
2 Drittel	35.900	14,2	10,7	24,9	27.300	11,7	9,7	21,4
3 Drittel	64.200	12,3	14,6	26,9	56.500	11,9	13,8	25,7
Insgesamt	40.000	13,4	12,2	25,6	31.600	11,3	11,5	22,8

Q: ÖSTAT, Mikrozensus, Lohnsteuerstatistik, Volkseinkommensrechnung, WIFO

## UMWERTEILUNG DURCH STEUERN UND ABGABEN

Die Inzidenzforschung, die Analyse der Verteilungswirkung der öffentlichen Abgaben, unterscheidet die Effekte direkter und indirekter Steuern und knüpft dabei an der vermuteten Überwälzbarkeit an: Direkte Steuern, wie die Einkommen- und Vermögensteuer, sind danach nicht überwälzbar und werden von dem gezahlt, der sie ökonomisch trägt. Indirekte Steuern, wie die Umsatz- und die übrigen Verbrauchsteuern, gelten dagegen als überwälzbar.

Direkten Steuern wird im allgemeinen eine progressive und indirekten Steuern eine regressive Wirkung zugeschrieben. Direkte – am Einkommen oder Vermögen bemessene – Steuern belasten demnach Bezieher hoher Einkommen, indirekte – am Verbrauch bemessene – Steuern die ärmeren Bevölkerungsschichten relativ stärker. Die Aufbringung des öffentlichen Finanzbedarfs durch indirekte Steuern wird daher aus verteilungspolitischer Sicht immer wieder kritisiert: Während direkte Steuern auf dem Leistungsfähigkeitsprinzip beruhen, belasten indirekte Steuern aufgrund des höheren Konsumanteils am verfügbaren Einkommen und manchmal auch aufgrund der Verbrauchsstruktur (hoher Ausgabenanteil für Energie, Tabak usw.) ärmere Schichten der Bevölkerung mehr.

### DIE INZIDENZ DER LOHNABGABEN

Die genauere Analyse der Verteilungseffekte direkter Abgaben beschränkt sich auf die Lohnsteuer und die Sozialversicherungsbeiträge. Zum einen sind damit gut 70% des gesamten direkten Steueraufkommens der privaten Haushalte abgedeckt; zum anderen fehlt für

Selbständige die Grundlage für die weitere Analyse auf Haushaltsebene, da im Mikrozensus Selbständige nicht nach ihrem Einkommen gefragt werden.

### DIE SOZIALVERSICHERUNGSABGABEN

Die Sozialversicherungsbeiträge bilden zusammen mit den übrigen Dienstnehmerabgaben (Kammerumlage und Wohnbauförderungsbeitrag) für den überwiegenden Teil der unselbständig Erwerbstätigen den größten Abzugsposten. Bis zu einem laufenden Bruttobezug von 39.000 S oder für über 90% der Arbeitnehmer übertreffen die Sozialabgaben die Lohnsteuerleistung.

Die Sozialversicherungsbeiträge wirken infolge der Höchstbeitragsgrenzen und unterschiedlicher Krankenversicherungsbeiträge für Arbeiter und Angestellte regressiv auf die Einkommensverteilung: Bis zur Höchstbeitragsgrenze (1995) von 37.800 S (1991 30.000 S) ist für ASVG-Versicherte die Beitragsleistung proportional zum Bruttobezug (17,65% für Angestellte, 18,2% für Arbeiter). Für höhere Einkommen bleiben die Sozialabgaben absolut konstant, betragen also für Angestellte höchstens 6.671,7 S 14mal im Jahr. Über der Höchstbeitragsgrenze sinkt damit die Sozialabgabenquote kontinuierlich: Bei einem Monatsbezug von 50.000 S (14mal) macht sie 13,2% aus, bei 70.000 S 9,5% und bei 100.000 S 6,6%.

Arbeiter – sie verdienen im Durchschnitt um 20% weniger als Angestellte – tragen infolge höherer Krankenversicherungsbeiträge (+ 0,55 Prozentpunkte) höhere Sozialabgaben. Die Pensionsbeiträge der Beamten wirken proportional, da hier Höchstbeitragsgrenzen fehlen.

Die durchschnittliche Sozialabgabenquote der Arbeitnehmerhaushalte betrug 1991, als die Arbeitnehmerbei-

Übersicht 4: Verteilung der Abgaben nach Einkommensstufen 1991

	Haushalte von unselbständig Beschäftigten			Alle Nichtselbständigen-Haushalte (einschließlich Pensionisten- und Arbeitslosenhaushalt)		
	Netto-einkommen in S	Abgaben Dezilanteile in %	Netto-einkommen in %	Netto-einkommen in S	Abgaben Dezilanteile in %	Netto-einkommen in %
1. Dezil	11 400	2,8	3,9	4 300	0,2	1,8
2. Dezil	15 700	4,5	5,2	10 200	1,4	4,4
3. Dezil	18 400	5,7	6,2	13 500	3,1	5,1
4. Dezil	21 500	6,7	7,2	16 500	5,1	6,8
5. Dezil	24 900	8,1	8,5	19 400	7,1	8,0
6. Dezil	28 500	9,2	9,5	22 900	8,9	9,4
7. Dezil	32 800	10,7	11,0	27 200	11,3	11,1
8. Dezil	37 700	12,5	12,6	32 600	14,4	13,5
9. Dezil	44 500	15,7	14,9	39 900	18,5	16,3
10. Dezil	62 700	24,0	21,1	57 900	29,8	23,7
1. Quartil	14 300	10,0	12,0	8 200	2,9	8,5
2. Quartil	22 400	17,8	18,9	17 200	14,1	17,6
3. Quartil	31 700	25,9	26,5	26 300	27,1	27,0
4. Quartil	50 700	46,3	42,5	46 000	55,9	46,9
1. Drittel	15 800	15,8	18,2	9 900	6,5	13,7
2. Drittel	27 000	28,3	29,5	21 400	26,6	29,0
3. Drittel	47 000	55,9	52,3	42 000	66,8	57,3
Insgesamt	29 760			24 400		

Q: ÖSTAT Mikrozensus Lohnsteuerstatistik, Volkseinkommensrechnung, WIFO

träge um rund 1½ Prozentpunkte unter dem heutigen Niveau lagen, 13,4%. Sie reichte von 15,5% im untersten Dezil bis 11% im obersten Dezil. Das obere Drittel der unselbständig Beschäftigten verdiente gut 53% der Lohneinkommen und zahlte 49% der Sozialabgaben. Während für Bezieher mittlerer Einkommen (im 5. Dezil) die Sozialabgabenquote zwischen 1983 und 1991 um 1¼ Prozentpunkte stieg, ging sie für das oberste Dezil um 0,8 Prozentpunkte zurück. Dieser Rückgang der Beitragsquote für Spitzenverdiener resultiert zum Teil aus einer unterproportionalen Anhebung der Höchstbeitragsgrundlage. Überdies dürften die Einkommen über der Höchstbeitragsgrundlage, deren Beitragsleistung absolut festgelegt ist, stärker zugenommen haben.

Betrachtet man allerdings die Einkommensverteilung über alle Haushalte, so ergeben auch die Sozialabgaben ein progressives Bild. Über alle Haushalte von Nichtselbständigen steigt die Sozialabgabenquote von 3,9% im untersten Dezil auf 12,7% im 7. Dezil und sinkt dann auf 11,1% im obersten. Das obere Drittel der Nichtselbständigen-Haushalte bezieht rund 60% des Einkommens und zahlt rund 63% der Sozialabgaben. Diese Verteilung ergibt sich natürlich nur aufgrund des Struktureffekts: In das unterste Dezil fallen überproportional viele Pensionisten, die nur den Krankenversicherungsbeitrag zahlen, und Arbeitslose, Karenzgeldbezieher usw., deren Sozialabgaben nicht ausgewiesen werden.

Die Sozialversicherungsbeiträge wirken durch die Höchstbeitragsgrundlage und die höheren Krankenversicherungsbeiträge für Arbeiter regressiv auf die Einkommensverteilung, belasten also die Spitzenverdiener weniger als solche mit niedrigem oder durchschnittlichem Einkommen. Diese Wirkung wird durch die Ab-

## Die effektive Sozialabgabenquote

Die tatsächliche Sozialabgabenquote sinkt mit steigendem Einkommen, weil die Beiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung als Werbungskosten (§ 16 EStG) die Steuerbemessungsgrundlage vermindern. Ihre Absetzbarkeit als Freibetrag reduziert heute (1995) die Lohnsteuerleistung eines Durchschnittsverdieners (brutto 23 600 S, 14mal) um fast ein Drittel oder 1.323 S pro Monat (5,6% des Einkommens); bei einem Einkommen von 37 800 S (Höchstbeitragsgrundlage 1995) beträgt die Steuerersparnis 42% der Sozialversicherungsbeiträge oder 2.781 S (7,4% des Einkommens), ab einem Monatsbezug von 68 000 S 50% oder 3.311 S (4,7% des Einkommens). Bezieher eines sehr geringen Einkommens von monatlich 10 000 S erhalten dagegen nur 13½% ihres Sozialversicherungsbeitrags oder 236 S (2,4% des Einkommens) zurück.

Die regressive Wirkung der Höchstbeitragsgrundlage wird also durch die Freibetragsregelung noch verstärkt. Unter Berücksichtigung der steuerlichen Auswirkungen der Sozialabgaben ist die absolute Beitragsleistung über der Höchstbeitragsgrundlage umso niedriger, je weiter das Einkommen über der Höchstbeitragsgrundlage liegt. Ein Durchschnittsverdiener (monatlich brutto 23.600 S) zahlt effektiv 2.809 S an Sozialversicherungsbeiträgen, jener, der gerade zur Höchstbeitragsgrundlage entlohnt wird, 3.837 S, aber jeder, der über rund 70 000 S monatlich bezieht, zahlt nur 3.307 S, also sogar etwas weniger als bei einem Monatsbezug von 33 000 S.

setzbarkeit der Beiträge als Werbungskosten im Einkommensteuerrecht noch verstärkt; dies bedeutet, daß heute die absolute effektive Beitragsleistung (nach Steuern) für Einkommen über 68 000 S monatlich niedriger ist als für Einkommen in der Höhe der Höchstbeitragsgrundlage (37.800 S).

Auch aus arbeitsmarktpolitischer Perspektive ist diese Form der Finanzierung kritisch zu sehen, da die Arbeitgeberbeiträge ebenfalls entsprechend regressiv wirken und damit den Faktor Arbeit im weniger qualifizierten Segment – das von Arbeitslosigkeit am stärksten betroffen ist – verteuern.

Diese regressive Wirkung der Sozialabgaben hat sich seit Anfang der achtziger Jahre verstärkt: Während die Sozialabgabenquote zwischen 1983 und 1991 für mittlere Einkommen um 1¼ Prozentpunkte stieg, sank sie für das oberste Dezil um 0,8 Prozentpunkte.

## DIE LOHNSTEUER

Die Lohnsteuer ist die aufkommenstärkste direkte Steuer; auf sie entfallen rund ein Viertel des gesamten Steu-

eraufkommens und rund 60% aller direkten Steuern. Die Verteilungswirkung der Lohnsteuer ist eindeutig progressiv: Mit steigendem Einkommen steigt die Lohnsteuerquote. Das obere Drittel der unselbständig Beschäftigten mit einem Monatseinkommen von mehr als 26.000 S (einschließlich Sonderzahlungen) bezieht 53% der Bruttoeinkommen und zahlt 72% des Lohnsteueraufkommens.

Auf Haushaltsebene ist die Progressionswirkung geringer, da das Prinzip der Individualbesteuerung für Haushalte mit mehreren Einkommensbeziehern die Progression abschwächt. Das obere Drittel mit einem Monatseinkommen von über 45.000 S bezog 1991 53% der Bruttolöhne und -gehälter und zahlte rund 63% des Lohnsteueraufkommens. Die Lohnsteuerquote stieg von 4,5% im 1. Dezil auf 17,2% im letzten. Für das Medianeinkommen betrug sie rund 10%.

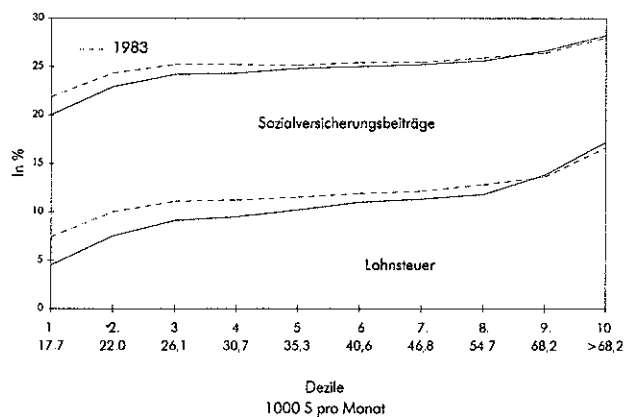
Bezieht man auch die Pensionistenhaushalte in die Analyse ein, so sinkt die durchschnittliche Steuerquote auf 11,5%. Die untersten 10% der Einkommensbezieher verdienen weniger als 8.700 S und zahlen keine Lohnsteuer, für das Medianeinkommen liegt die Lohnsteuerquote bei 9,5% und im obersten Dezil für Einkommen über 60.000 S im Durchschnitt bei 16%. Bezogen auf alle lohnsteuerpflichtigen Haushalte – also unselbständig Beschäftigte und Pensionisten – verdiente das obere Drittel 60% des Einkommens und zahlte gut 70% der Lohnsteuer; das untere Drittel bezog 12% des Einkommens und trug gut 5% des Lohnsteueraufkommens.

Seit 1983 hat sich im Zuge der Steuerreform 1988 der *Progressionsgrad* des österreichischen Einkommensteuersystems erhöht. Das unterste Dezil der Beschäftigtenhaushalte wies 1983 eine Lohnsteuerquote von 7,4% auf und zahlte 1991 nur 4,5% der Bruttoeinkünfte an Lohnsteuer; die Lohnsteuerquote des obersten Dezils war mit 17,2% im Jahr 1991 etwas höher als 1983 (16,6%). Ein ähnliches Bild ergibt sich für die Haushalte aller Nichtselbständigen: Lag die Steuerquote 1983 im 1. Dezil bei 0,9%, so fiel 1991 in dieser Einkommenschicht keine Lohnsteuer an; im obersten Dezil war die Steuerquote 1991 bei niedrigerer durchschnittlicher Steuerleistung mit 16,1% um fast 1 Prozentpunkt höher als 1983.

Seit damals wurden zum einen analog zur Entwicklung in den anderen Industriestaaten auch in Österreich die Spitzensteuersätze herabgesetzt, aber gleichzeitig die Bemessungsgrundlage durch eine Einschränkung der Gestaltungsmöglichkeiten verbreitert. Im Rahmen der Steuerreform 1988 wurden nicht nur die Tarife gesenkt, sondern auch die zunehmende *Aushöhlung der Bemessungsgrundlage* eingedämmt. Mit der Einführung eines Höchstrahmens für die Sonderausgaben und durch Anerkennung von nur noch der Hälfte der bezahlten Beträge wurde die Tarifaushöhlung gebremst und die regressive Verteilungswirkung etwas abgeschwächt. So

Abbildung 4: Abgabenquoten nach Einkommenschichten 1983 und 1991

Haushalte von unselbständig Beschäftigten



war 1991 die Höhe des durchschnittlichen Freibetrags nominell niedriger als 1982. Zudem haben sich die Unterschiede in der Beanspruchung von Freibeträgen nach Einkommenschichten signifikant verringert – sowohl hinsichtlich der Zahl der Fälle als auch hinsichtlich der Höhe der Beträge. 1982 reichten 45% der Bezieher eines Durchschnittseinkommens Sonderausgaben ein, 1991 schon 75%; unter den Bezieher eines halben Durchschnittseinkommens beanspruchten 1982 rund 10%, 1991 schon 45% Sonderausgabenfreibeträge. Die Höhe der Beanspruchung pro Fall blieb in der unteren Hälfte der Einkommensverteilung ungefähr gleich, ging aber im oberen Teil stark zurück. Bei einem Jahreseinkommen von 600.000 S wurden 1982 Sonderausgaben von 45.000 S eingereicht, 1991 gut 20.000 S; bei einem Jahreseinkommen über 1½ Mill. S verringerte sich der Durchschnitt der beantragten Freibeträge von 92.000 S 1982 auf 42.000 S 1991 – auf weniger als die Hälfte. Die Folge ist, daß sich die Tarifaushöhlung in den unteren Einkommensklassen vergrößerte und in den oberen spürbar verringerte.

Zum anderen wurde die steuerliche Kinderförderung, die bis 1986 auf die Berücksichtigung in der Besteuerung der Sonderzahlungen und im Sonderausgabenrahmen beschränkt war, in Form von Absetzbeträgen schrittweise ausgebaut. Heute spielen Kinder im Sonderausgabenrahmen und in der Besteuerung des 13. und 14. Monatsbezugs keine Rolle mehr, vielmehr wird ein nach der Zahl der Kinder gestaffelter Absetzbetrag mit der Familienbeihilfe direkt ausbezahlt.

Insgesamt wirken die direkten Lohnabgaben sowohl auf Personen- als auch auf Haushaltsebene progressiv. Auf Haushaltsebene hat sich diese Progressionswirkung zwischen 1983 und 1991 deutlich verstärkt (Abbildung 4).

Obwohl die Umverteilungswirkung der direkten Lohnabgaben seit Anfang der achtziger Jahre zugenommen



### Einschätzung der Einkommensteuerreformen 1988 und 1993

Die erste Etappe der Einkommensteuerreform (1988) bedeutete vor allem eine Senkung der Tarife und eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage. Obwohl die Spitzensteuersätze stärker zurückgenommen wurden als die Einstiegstarife in den unteren Einkommensbereichen, verringerte die Eindämmung der Gestaltungsmöglichkeiten (z. B. durch die Senkung der Obergrenzen für Sonderausgaben) die Steuerbelastung in den unteren Einkommenschichten etwas stärker, erhöhte also die Progression.

Die zweite Etappe der Steuerreform (1993) ließ die Tarifsätze unverändert<sup>1)</sup>. Sie bestand vor allem in einer Anhebung der Absetzbeträge verbunden mit einer Negativsteuer: Arbeitnehmern, für die der Arbeitnehmerabsetzbetrag aufgrund zu geringen Einkommens nicht zum Tragen kommt, werden 10% ihrer Sozialversicherungsbeiträge (höchstens 1.500 S im Jahr) im Wege der Veranlagung rückerstattet. Diese Maßnahme soll die niedrigsten Einkommen entlasten, die von einer Anhebung der Sozialabgaben voll erfaßt werden, aber von Steuersenkungen nicht profitieren, da sie ohnehin keine Lohnsteuer zu entrichten haben.

Die Steuerreform 1993 brachte eine deutliche Senkung der Steuerbelastung und eine weitere Erhöhung des Progressionsgrades der Einkommensteuer. Obwohl die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung zwischen 1991 und 1995 um fast 1½ Prozentpunkte stiegen, ist für die untere Hälfte der Einkommensverteilung die Abgabenbelastung insgesamt gesunken.

<sup>1)</sup> Eine ausführliche Analyse der zweiten Etappe der Steuerreform findet sich in *Lehner* (1993).

hat, ist sie durch die degressive Verteilungswirkung der Sozialabgaben insgesamt mäßig. Der Gini-Koeffizient sinkt von 0,281 für die Bruttoverteilung auf 0,268 für die Nettoverteilung.

Die Zunahme der Disparität der Haushaltseinkommen seit Anfang der achtziger Jahre wurde durch die Verstärkung der Progression nicht ausgeglichen, sodaß auch die Nettoverteilung 1991 ungleicher war als 1983.

Auch für alle Nichtselbständigen-Haushalte erhöhte sich die Progression der direkten Lohnabgaben leicht. Mit 3,9% war 1991 die Abgabenquote im untersten Dezil um 1,2 Prozentpunkte niedriger als 1983, im 10. Dezil mit 27,2% aber um 1 Prozentpunkt höher. Bis zum 5. Dezil sank die Abgabenbelastung, darüber nahm sie zu.

Die gesamte Problematik der gesonderten Besteuerung bestimmter Einkommensteile zu festen Sätzen, wie des 13. und 14. Monatsbezugs und der Abfertigungen, wurde in der ersten Umverteilungstudie aus verteilungs-

Bei einem Einkommen von 10 000 S monatlich plus Sonderzahlungen werden heute ohne Alleinverdienerabsetzbetrag 78 S an Lohnsteuer rückerstattet, und die Lohnsteuerquote ist um 3¼ Prozentpunkte niedriger als 1991, für 20 000 S und für 50 000 S um rund 2 Prozentpunkte, für 100 000 S aber um nur 1¼ Prozentpunkte. Die Lohnabgabenquote – also Sozialversicherungsbeiträge und Lohnsteuer in Prozent des Bruttolohns – ist für Einkommen von rund 25 000 S ohne Anspruch auf den Alleinverdienerabsetzbetrag geringer als 1991, für einen Monatsbezug von 100 000 S aber um ¾ Prozentpunkte höher. Bei Anspruch auf den Alleinverdiener- oder Alleinerzieherabsetzbetrag ist heute die Abgabenquote bis zu einem Monatsbezug von 30 000 S niedriger als 1991.

Neben der Erhöhung der allgemeinen Absetzbeträge wurden nach der Zahl der Kinder gestaffelte Kinderabsetzbeträge – monatlich 350 S für das erste, 525 S für das zweite und 700 S für jedes weitere Kind – eingeführt, die mit der Familienbeihilfe wie eine Transferzahlung vom Finanzamt ausgezahlt werden. Ein Alleinverdiener mit zwei Kindern erhält damit bei einem Monatsbezug von 10 000 S (plus Sonderzahlungen) 10% seines Bruttobezugs als Negativsteuer ausgezahlt, bei einem Bruttolohn von 15 000 S 2,8%. Die gesamte Lohnabgabenquote sinkt damit für den Mindestlohnbezieher (10 000 S) mit zwei Kindern auf 7,5%.

Zugleich wurde im Rahmen dieser Steuerreform die Kinderstaffelung bei der Besteuerung des 13. und 14. Monatsbezugs beseitigt, sodaß diese sonstigen Bezüge nunmehr mit 6% einheitlich besteuert werden.

politischer Perspektive ausführlich analysiert (*Guger*, 1987, S. 125ff). Die Vorbehalte von damals gelten uneingeschränkt auch heute: Diese Sonderregelungen kommen den Beziehern hoher Einkommen nicht nur absolut, sondern aufgrund des Progressionseffektes in der Normalbesteuerung auch relativ zum Einkommen überproportional zugute; sie vermindern also die Steuerquote für hohe Einkommen stärker als für niedrige und wirken damit regressiv auf die Verteilung der Nettoeinkommen.

Das österreichische Einkommensteuersystem muß insofern als ineffizient bezeichnet werden, als es die Steuerlast subjektiv größer erscheinen läßt, als sie tatsächlich ist. Durch zahlreiche Ausnahmeregelungen und Gestaltungsmöglichkeiten ist die Bemessungsgrundlage ausgehöhlt und das Steueraufkommen geringer, als die Sätze erwarten ließen. In einem effizienten Steuersystem erscheint dagegen durch eine breite Bemessungs-

grundlage und niedrige Sätze die subjektive Steuerleistung geringer als die tatsächliche. Ein ähnliches Phänomen tritt international auf: Auch in anderen Ländern ist die effektive Steuerbelastung geringer als die tatsächliche.

Die Progressionswirkung des Lohnsteuersystems ist wohl seit 1983 gestiegen; die Zunahme der Ungleichheit in der Bruttoverteilung und die Zunahme der regressiven Wirkung der Sozialversicherungsbeiträge konnten aber dadurch nicht ausgeglichen werden: Die Netto-Einkommensverteilung war 1991 ungleicher als 1983: Damals flossen 44½% der Nettoeinkommen ins oberste Quartil, 1991 47%.

### DIE UMSATZ- UND VERBRAUCHSTEUERN

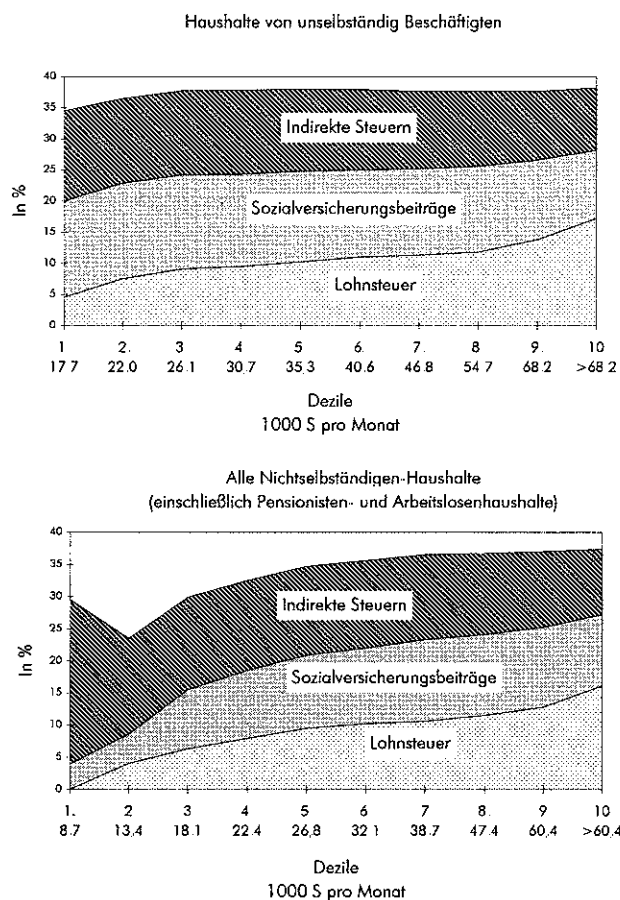
Den Umsatz- und Verbrauchsteuern kommt in Österreich größere Bedeutung zu als in den meisten Industriestaaten. Die internationale Literatur schreibt den indirekten Steuern überwiegend regressiv Verteilungswirkungen zu, da ärmere Bevölkerungsschichten aufgrund der Verbrauchsstruktur und einer höheren Konsumneigung relativ stärker belastet werden als reichere.

Diese Arbeit kann sich auf keine neueren Daten für die Verbrauchsstruktur nach Einkommenschichten stützen und muß daher auf jene der ersten Verteilungsstudie (1983) zurückgreifen. Ausgehend von den Veränderungen der Verbrauchsstruktur und der Konsumquote laut Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung wurden die Anteile der einzelnen Verbrauchsgruppen und die Konsumquoten nach Einkommensstufen proportional angepaßt und die neuen Steuersätze angewendet. Für die Ergebnisse ist vor allem ausschlaggebend, daß keine neueren Daten über die Unterschiede der Konsumquote nach Einkommenschichten vorliegen und die Normverbrauchsabgabe nicht berücksichtigt wurde.

Das Aufkommen an indirekten Steuern wirkt nach der vorliegenden – vorsichtig zu interpretierenden – Schätzung regressiv auf die Einkommensverteilung: Bei einer durchschnittlichen indirekten Steuerbelastung von 12% zahlen das untere Drittel der Haushalte von unselbständig Beschäftigten 13,7%, das mittlere Drittel 13,0% und das obere knapp 11% der Umsatz- und Verbrauchsteuern.

Bezieht man auch die übrigen Nichtselbständigen-Haushalte (Pensionisten, Arbeitslose, nichtbeschäftigte Hausfrauen usw.) ein, so steigt die indirekte Steuerquote einerseits aufgrund der geringeren Sparquote der Haushalte mit niedrigerem Einkommen, andererseits aber auch weil die Bruttoeinkommen – mit Ausnahme der Pensionen, die hier zu den Primäreinkommen zählen – keine Transfers (etwa Arbeitslosen- oder Karenzurlaubsgeld) enthalten. Für alle Nichtselbständigen-Haushalte liegt die indirekte Steuerleistung damit im Durchschnitt bei 12,6%: im unteren Drittel bei 15,8%, im middle-

Abbildung 5: Abgabenquoten nach Einkommenschichten 1991



ren bei 13,6% und im oberen bei 11,4% der Bruttoeinkommen.

### DIE PERSONELLE ABGABENINZIDENZ

Die Gesamtinzidenz des Steuersystems ist in Österreich nur leicht progressiv: Die durchschnittliche Steuerleistung der unselbständig Erwerbstätigen beträgt 37,6%. Nur das oberste Dezil zahlt mit 38,2% um gut ½ Prozentpunkt mehr, und die zwei unteren Dezile zahlen mit 34,2% bzw. 36,3% um 2¼ Prozentpunkte weniger. Wegen der Datenprobleme bei der Schätzung der indirekten Steuerbelastung hat aber eine zu detaillierte Interpretation nach Dezilen wenig Sinn. Die zwei oberen Drittel weisen mit 37,4% die gleiche Steuerquote auf, das untere Drittel liegt um nur 1 Prozentpunkt darunter.

Bei einem durchschnittlichen Brutto-Haushaltseinkommen von 40.000 S zahlten 1991 die unselbständig Beschäftigten 15.000 S an Abgaben und bezogen ein Nettoeinkommen von 25.000 S. Die Nichtselbständigen-Haushalte verfügen über ein durchschnittliches Bruttoeinkommen von 31.600 S, zahlten 11.200 S oder 35,4% an Abgaben und kamen auf einen Nettobezug von 20.400 S.

Die Abgabenquote über alle Haushalte verläuft progressiv. Das untere Drittel zahlt Abgaben von 28%, das mittlere 35% und das obere 37% des Bruttoeinkommens. Dieser Effekt ist aber strukturbedingt: In den unteren Einkommensklassen sind Pensionisten, die keinen Pensionsversicherungsbeitrag zahlen, und andere Transfereinkommensbezieher, die von direkten Abgaben befreit sind (Karenzurlauber, Arbeitslose, nichtbeschäftigte Hausfrauen und Studenten) stärker vertreten.

Die Inzidenz der wichtigsten Abgaben hat sich damit gegenüber 1983 zweifach verändert: Zum einen stieg die Abgabenquote durch höhere Sozialversicherungsbeiträge und höhere indirekte Steuern generell. Zum anderen nahm die Abgabenbelastung für untere Einkommenschichten deutlich stärker zu: Im unteren Drittel bedeutet der Anstieg über 4 Prozentpunkte, im mittleren 1,2 und im oberen Drittel  $\frac{3}{4}$  Prozentpunkte. Diese Ergebnisse sind allerdings mit Vorbehalt zu interpretieren, da sich die Analyse der indirekten Steuern auf kein aktuelles Datenmaterial stützen konnte. Zuverlässige Analysen über die Verteilungswirkungen der indirekten Steuern sind erst nach Vorliegen der neuen Konsumerhebung möglich.

Die Einführung der Kapitalertragsteuer im Jahr 1989 mag dieser leichten Abnahme der Progressionswirkung entgegengewirkt und die Abgabenquote im oberen Bereich auch etwas gehoben haben, die Neuregelung der Zinsen- und die Abschaffung der Vermögensbesteuerung seit 1993 entlastet dagegen Vermögensbesitzer und Spitzenverdiener wieder spürbar. Gleichzeitig entlastet die Einkommensteuerreform 1993 durch die Neuregelung der *Absetzbeträge* niedrigere Einkommen stärker und erhöhte damit die Progression der Lohn- und Einkommensteuer.

## UMVERTEILUNG DURCH DIE STAATSAUSGABEN

### DIE FAMILIENFÖRDERUNG

Österreich verfügt über ein umfangreiches und differenziertes System der Familienförderung<sup>7)</sup>. Zur direkten Familienförderung über Transferzahlungen und Steuerabsetzbeträge, die unmittelbar durch Kinder, Geburt und Erziehungstätigkeit begründet werden, sowie reale Leistungen, wie Schülerfreifahrt und freie Schulbücher, kommen indirekte Förderungen, wie die beitragslose Mitversicherung der Familienmitglieder in der gesetzlichen Sozialversicherung.

Das wichtigste Instrument der direkten Familienförderung ist der *Familienausgleichsfonds* (FLAF). Seine Aus-

gaben betragen laut Bundesvoranschlag 1995 56 Mrd. S. Der größte Anteil von 34 Mrd. S oder gut 60% entfällt auf die Familienbeihilfen. Zu den Aufwendungen des FLAF kommen rund 3 Mrd. S an Familien- und Geburtenbeihilfen aus der Selbstträgerschaft und die steuerliche Familienförderung im Umfang von rund

*Obwohl die Familienförderung fast ausschließlich nach horizontalen Kriterien – von den kinderlosen zu den kinderbetreuenden Haushalten – umverteilt und ein großer Teil der Mittel in die obere Hälfte der Einkommenshierarchie fließt, wirkt sie insgesamt progressiv auf die Einkommensverteilung. Für das unterste Quartil der Haushalte mit Kindern macht die Familienförderung ein Drittel des Nettoeinkommens aus, für das oberste nur 6½%.*

10 Mrd. S – sie kann wie eine Erhöhung der Familienbeihilfe gesehen werden, mit der sie auch ausgezahlt wird.

Die Einnahmen des FLAF stammen zu 70% aus den Dienstgeberbeiträgen (1970 90%). 17% kommen aus der Abgeltung von Ansätzen für Einkommensteuern und 8% aus Beiträgen der Lohn-, Einkommen-, Kapitalertrag- und Körperschaftsteuerpflichtigen. Die Länder und die land- und forstwirtschaftlichen Betriebe tragen inzwischen nur noch 0,3% bzw. 0,2% zur Finanzierung des Fonds bei, 1970 noch 1,6% bzw. 0,9%.

Die Familienförderung ist in Österreich vorwiegend als *Instrument der horizontalen Umverteilung* konzipiert, das einen Teil der Lasten der Kinderbetreuung auch auf jene Haushalte überwälzen soll, die im Lebenszyklus gerade keine Kinderbetreuungskosten zu tragen haben. Die wichtigsten Kriterien für die Verteilung der Mittel aus der Familienförderung sind die Zahl der Kinder, deren Altersstruktur, die Dauer des Schulbesuchs und die Beanspruchung von Karenzurlaubsgeld, Sondernotstands- und Betriebshilfe.

1991 wurden rund 44 Mrd. S an direkter Familienförderung ausgezahlt. An die Selbständigenhaushalte mit Kindern (13,5% aller Haushalte) flossen 6,8 Mrd. S oder 15,5% dieser familienpolitischen Leistungen. Die unselbständig Beschäftigten, auf die 73% der Haushalte mit Kindern entfielen, erhielten 31,5 Mrd. S oder 71,4% der Ausgaben für Familienpolitik.

In der unteren Hälfte der Verteilung sind Pensionisten stark vertreten; rund zwei Drittel der Kinder leben deshalb in Haushalten der oberen Hälfte der Einkommensverteilung, sodaß rund zwei Drittel der Mittel dorthin fließen. Betrachtet man aber nur die kinderbetreuenden Haushalte, so sind Kinder und familienpolitische Leistungen relativ gleich verteilt. Insgesamt betrug die Fa-

<sup>7)</sup> Die Umverteilungswirkungen der Familienförderung untersucht das WIFO im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Jugend und Familie in einer eigenen Arbeit detailliert.

Übersicht 5: Familienförderung nach Einkommenschichten 1991

Alle Nichtselbständigen-Haushalte mit Kindern (einschließlich Pensionisten- und Arbeitslosenhaushalte)

Brutto-Haushaltseinkommen	Familienbeihilfen		Monetäre Transfers Karenzurlaubsgeld		Geburtenbeihilfe		Reale Leistungen Schülerfreifahrt und Schulfahrtbeihilfe, Schulbücher Mutter-Kind-Paß	
	Mill S	Anteile in %	Mill S	Anteile in %	Mill S	Anteile in %	Mill S	Anteile in %
1. Dezil	2.531	10,0	502	15,5	104	9,6	459	9,7
2. Dezil	2.548	10,1	728	22,5	166	15,3	455	9,6
3. Dezil	2.502	9,9	605	18,7	177	16,3	419	8,9
4. Dezil	2.388	9,5	508	15,7	147	13,6	444	9,4
5. Dezil	2.651	10,5	250	7,7	113	10,4	492	10,4
6. Dezil	2.575	10,2	200	6,2	97	8,9	503	10,7
7. Dezil	2.529	10,0	172	5,3	80	7,3	488	10,3
8. Dezil	2.595	10,3	78	2,4	76	7,0	486	10,3
9. Dezil	2.436	9,7	104	3,3	71	6,5	465	9,9
10. Dezil	2.481	9,8	90	2,8	53	4,9	506	10,7
1. Quartil	6.283	24,9	1.487	45,9	360	33,2	1.101	23,3
2. Quartil	6.337	25,1	1.106	34,2	349	32,1	1.169	24,8
3. Quartil	6.421	25,4	422	13,0	213	19,6	1.251	26,5
4. Quartil	6.194	24,5	223	6,9	164	15,1	1.196	25,4
1. Drittel	8.412	33,3	1.995	64,2	500	46,1	1.493	31,6
2. Drittel	8.466	33,5	817	26,3	359	33,1	1.605	34,0
3. Drittel	8.357	33,1	297	9,5	226	20,8	1.620	34,3
Summe	25.235	100,0	3.237	100,0	1.086	100,0	4.719	100,0
Keine Einkommensangabe	2.344	9,3	289	8,9	101	9,3	439	9,3
Insgesamt	27.579	109,3	3.526	108,9	1.187	109,3	5.157	109,3

Q: ÖSTAT Mikrozensus; WIFO

Familienförderung je kinderbetreuenden Haushalt im Jahr 1991 monatlich 3.280 S oder 1.920 S pro Kind. In den unteren Einkommensstufen erreichte die Förderung rund 3.900 S und im oberen Drittel 3.000 S. Die Familienbeihilfen lagen relativ einheitlich bei 2.430 S, auch die Schülerfreifahrten weichen nach Einkommenschichten kaum von der durchschnittlichen Leistung von rund 4.200 S pro Jahr und kinderbetreuenden Haushalt ab. Die übrigen familienpolitischen Leistungen differieren erwartungsgemäß deutlich nach Einkommenschichten: Im unteren Drittel wurden je Haushalt mit Kindern monatlich rund 600 S an Karenzurlaubsgeld ausgezahlt, im oberen Drittel nur 100 S; mit 1.600 S an Geburtenbeihilfe und 500 S an Ausgaben für den Mutter-Kind-Paß pro Haushalt und Jahr waren auch diese unmittelbar mit der Geburt zusammenhängenden Leistungen für die unteren zwei Drittel doppelt so hoch wie für das obere. Die Aufwendungen für Schulbücher streuen nach Schultyp und Alter der Kinder stark; sie waren mit rund 1.000 S pro Jahr und Haushalt im oberen Drittel um 300 S höher als im unteren.

Obwohl insgesamt die Familienförderung pro Kind – aber auch je Haushalt mit Kindern – nach Einkommensstufen nur wenig variiert, ist die einkommenspolitische Bedeutung dieser Förderung sehr unterschiedlich. Im untersten Dezil, in dem das durchschnittliche Nettoeinkommen je Haushalt 1991 bei 8.500 S lag, bildet die Familienförderung mit fast 4.000 S monatlich oder beinahe 50% des Nettoeinkommens einen unverzichtbaren Bestandteil des Lebensunterhalts, der das gewichtete Pro-Kopf-Einkommen im Durchschnitt von 6.900 S auf 12.400 S anhebt. Auch im 2. und 3. Dezil steuern die Leistungen aus der Familienförderung ein Viertel des

Nettoeinkommens zum Lebensunterhalt bei, im mittleren Drittel der Verteilung 15% und im oberen rund 7%.

Die direkte Familienförderung wird zum überwiegenden Teil über den Familienlastenausgleichsfonds (zweckgebundene Gebahrung) finanziert. Daher läßt sich die Frage beantworten, welche sozialen Gruppen bzw. Einkommenschichten Nettoempfänger oder Nettozahler der Familienförderung sind.

Nach der sozialen Stellung betrachtet, sind die Selbständigen Nettoempfänger der Familienförderung: 1991 trugen Selbständige 5,7% der Einnahmen des FLAF bei und erhielten 15,7% seiner Ausgaben. Auch die unter dem Begriff „Selbstträger“ zusammengefaßten Institutionen sind Nettoempfänger: Die Gebietskörperschaften (Ausnahme: Gemeinden mit weniger als 2.000 Einwohnern) und die gemeinnützigen Krankenanstalten sind von der Leistung der Dienstgeberbeiträge befreit und tragen daher die Familien- und Geburtenbeihilfe selbst. Die übrigen familienpolitischen Leistungen an ihre Mitarbeiter (Schülerfreifahrt, Schulbücher usw.) werden aber aus dem FLAF finanziert, obwohl sie keine Beiträge leisten.

Zwischen den Einkommenschichten bewirkt die Familienförderung eindeutig eine vertikale Umverteilung: Bis zum 7. Dezil sind die Leistungen größer als das Einkommen. Das obere Drittel der Haushalte zahlt rund 70% der Mittel des FLAF ein und erhält schwach 43% der Leistungen.

DIE ARBEITSLOSENVERSICHERUNG

Mit der Zunahme der Arbeitslosigkeit seit Anfang der achtziger Jahre wuchs naturgemäß das Budget der Ar-

Übersicht 6: Verteilung der monetären und realen Transfers nach Einkommenschichten 1991

	Arbeitslosengeld und Notstandshilfe		Alle Nichtselbständigen-Haushalte Familienpolitische Leistungen		teinschließlich Pensionisten- Bildungskonsum		und Arbeitslosenhaushalte Gesundheitsleistungen		Transfers insgesamt	
	In S	In % des Brutto- einkommens	In S	In % des Brutto- einkommens	In S	In % des Brutto- einkommens	In S	In % des Brutto- einkommens	In S	In % des Brutto- einkommens
1. Dezil	942	20,9	550	12,2	786	17,5	1 288	28,6	3 566	79,2
2. Dezil	151	1,4	254	2,3	499	4,5	1 497	13,4	2 402	21,4
3. Dezil	188	1,2	916	5,8	1 223	7,7	1 752	11,0	4 079	25,7
4. Dezil	175	0,9	1 082	5,4	1 411	7,0	1 986	9,8	4 655	23,0
5. Dezil	256	1,0	1 317	5,4	1 921	7,8	2 045	8,3	5 539	22,6
6. Dezil	223	0,8	1 419	4,8	2 352	8,0	2 168	7,4	6 162	21,0
7. Dezil	142	0,4	1 558	4,4	2 803	7,9	2 222	6,3	6 725	19,0
8. Dezil	164	0,4	1 422	3,3	2 797	6,5	2 300	5,3	6 684	15,5
9. Dezil	122	0,2	1 459	2,7	2 794	5,2	2 467	4,6	6 843	12,8
10. Dezil	87	0,1	1 498	1,9	3 270	4,1	2 782	3,5	7 637	9,6
1. Quartil	478	5,3	480	5,3	730	8,0	1 435	15,8	3 123	34,3
2. Quartil	211	1,0	1 158	5,4	1 587	7,5	1 985	9,3	4 941	23,2
3. Quartil	176	0,5	1 457	4,3	2 548	7,5	2 203	6,5	6 384	18,7
4. Quartil	119	0,2	1 485	2,4	3 062	4,9	2 574	4,1	7 240	11,6
1. Drittel	407	3,6	631	5,6	896	7,9	1 552	13,7	3 486	30,8
2. Drittel	206	0,8	1 350	4,9	2 116	7,8	2 114	7,7	5 786	21,2
3. Drittel	123	0,2	1 463	2,6	2 942	5,2	2 486	4,4	7 015	12,4
Insgesamt	246	0,8	1 142	3,6	1 499	4,7	2 048	6,5	4 936	15,6

Q: ÖSTAT Mikrozensus; WIFO

beitsmarktverwaltung, es hat sich in den letzten 10 Jahren mehr als verdoppelt (1986 24 Mrd. S, 1996 laut Bundesvoranschlag 60 Mrd. S). Die Ausgabenstruktur der Arbeitsmarktverwaltung veränderte sich in den letzten 10 Jahren nicht wesentlich. Etwas mehr als die Hälfte der Ausgaben fließen als Leistungen im Falle der Arbeitslosigkeit (Arbeitslosengeld, Notstandshilfe oder Sonderunterstützung) an die Versicherten (siehe auch *Wohlfahrt, 1996*).

Die Arbeitslosenversicherung ist primär dem Versicherungsgedanken verpflichtet. Sie soll das finanzielle Risiko bei Arbeitslosigkeit abdecken. Die Ersatzquote liegt bis zur Höchstbemessungsgrundlage bei knapp unter 60% des Nettoeinkommens. Gegenüber 1983 ist sie wohl leicht gestiegen; in den letzten Jahren wurden aber für kurzzeitige Arbeitslosigkeit (Wegfall des Jahresausgleichs) und für höhere Einkommensklassen (ab einem Bruttoeinkommen von 20 000 S) die realen Ersatzraten reduziert, sodaß die höchste Arbeitslosenunterstützung in den letzten 10 Jahren real leicht zurückging; sie betrug 1995 12.700 S.

1991 machte der durchschnittliche Bezug eines Leistungsempfängers (Arbeitslosengeld und Notstandshilfe) 7.634 S aus. Knapp über 40% der Leistungsbezieher erhielten Leistungen, die geringer waren als die Ausgleichszulage in der Pensionsversicherung, höher als 10.000 S war ein Fünftel der Leistungen.

*Individuelle Armutsgefährdung* ist vor allem bei längerer Arbeitslosigkeit gegeben: Mehr als zwei Drittel der Notstandshilfeempfänger müssen mit Beträgen auskommen, die unter dem Richtsatz der Ausgleichszulage liegen. Dies gilt für drei Viertel der Frauen und über vier Fünftel der Jugendlichen (unter 25 Jahren) unter den Notstandshilfebezieher.

Zur Beurteilung der Armutsgefährdung ist aber die Einkommenssituation der Arbeitslosen im Haushaltszusammenhang zu sehen: Deutliche Einkommenseinbußen erleiden Haushalte, deren Haushaltsvorstand Alleinverdiener ist und für deren arbeitslose Familienangehörigen keine Transferleistungen gewährt werden. Das Einkommen dieser Haushalte liegt bei nur noch 60% des Nettoeinkommens der Haushalte ohne arbeitsloses Haushaltsmitglied.

Finanziell ähnlich schlecht gestellt sind Haushalte mit arbeitslosem Haushaltsvorstand. Der Anteil der Haushaltsvorstände an den Arbeitslosen stieg von 1983 bis 1991 von einem Drittel auf die Hälfte. Diese Haushalte sind bei längerer Dauer der Arbeitslosigkeit massiv armutsgefährdet.

*Arbeitslosengeld und Notstandshilfe* wirken unter den analysierten staatlichen Leistungen *am stärksten progressiv*. Sie kommen vor allem den sozial Schwächeren zugute, da diese von Arbeitslosigkeit deutlich überproportional betroffen sind. Rund die Hälfte dieser Mittel fließt in das untere Viertel der Einkommensverteilung. Während im 1. Dezil pro Haushalt und Monat 940 S ausbezahlt werden, fallen im Durchschnitt 250 S und im obersten Dezil nur 90 S an. Für die 10% der Haushalte mit dem niedrigsten Einkommen bilden die Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung über 20% ihres Bruttoeinkommens, im 2. Quartil 1% und in der oberen Hälfte ½% und weniger.

Massiv umverteilt wird auch über die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung: Das 1. Dezil leistet nahezu keinen Beitrag zur Arbeitslosenversicherung (0,5% der Gesamtbeiträge), erhält aber 40% der Leistungen. Das obere Drittel zahlt rund zwei Drittel der Beiträge und erhält 17% der Leistungen; das untere Drittel, das über die Hälfte der Leistungen bezieht, zahlt 8% der Beiträge.

Übersicht 7: Verteilung der monetären und realen Transfers nach Einkommenschichten 1991

Alle Nichtselbständigen-Haushalte (einschließlich Pensionisten- und Arbeitslosenhaushalte)

	Arbeitslosengeld und Notstandshilfe		Familienpolitische Leistungen		Bildungskonsum		Gesundheitsleistungen		Transfers insgesamt	
	Anteile in %	Kumuliert	Anteile in %	Kumuliert	Anteile in %	Kumuliert	Anteile in %	Kumuliert	Anteile in %	Kumuliert
1 Dezil	39,0	39,0	4,9	4,9	4,1	4,1	6,4	6,4	6,7	6,7
2 Dezil	6,5	45,5	2,4	7,3	2,7	6,7	7,7	14,2	4,7	11,4
3 Dezil	7,1	52,5	7,4	14,7	5,7	12,4	7,9	22,1	7,0	18,4
4 Dezil	7,1	59,7	9,5	24,1	7,1	19,5	9,7	31,7	8,6	27,0
5 Dezil	10,4	70,1	11,6	35,7	9,7	29,3	10,0	41,8	10,3	37,2
6 Dezil	9,0	79,1	12,4	48,1	11,9	41,2	10,6	52,4	11,4	48,6
7 Dezil	5,7	84,8	13,6	61,7	14,1	55,2	10,8	63,1	12,3	60,9
8 Dezil	6,7	91,6	12,5	74,2	14,2	69,5	11,3	74,5	12,4	73,4
9 Dezil	4,9	96,5	12,7	86,9	14,0	83,5	12,0	86,4	12,6	85,9
10 Dezil	3,5	100,0	13,1	100,0	16,5	100,0	13,6	100,0	14,1	100,0
1 Quartil	48,7	48,7	10,6	10,6	9,3	9,3	17,6	17,6	14,5	14,5
2 Quartil	21,4	70,1	25,3	35,7	20,0	29,3	24,2	41,8	22,8	37,2
3 Quartil	17,9	87,9	32,0	67,7	32,2	61,5	26,9	68,7	29,5	66,8
4 Quartil	12,1	100,0	32,3	100,0	38,5	100,0	31,3	100,0	33,3	100,0
1 Drittel	55,7	55,7	18,6	18,6	15,3	15,3	25,6	25,6	21,7	21,7
2 Drittel	27,6	83,3	39,0	57,4	35,2	50,5	34,0	59,6	35,2	56,9
3 Drittel	16,7	100,0	42,7	100,0	49,5	100,0	40,4	100,0	43,1	100,0
Insgesamt	100,0		100,0		100,0		100,0		100,0	

Q: ÖSTAT, Mikrozensus, WIFO

DAS GESUNDHEITSSYSTEM

Die öffentlichen Gesundheitsaufwendungen (siehe auch *Marterbauer, 1996*) lagen 1994 bei etwa 155 Mrd. S, seit 1980 wuchsen sie im Durchschnitt um 7% pro Jahr. Ihre rasche Zunahme ist auf demographische Faktoren und die merkliche Verbesserung der medizinisch-technischen Ausstattung zurückzuführen.

Das Gesundheitssystem verteilt primär horizontal zwischen Gesunden und Kranken um. Die folgende Analyse bezieht sich auf das Jahr 1991 und die Leistungen der Krankenversicherungsträger. Die Struktur der Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen folgt grundsätzlich den Mikrozensus-Ergebnissen der Verteilungsstudie des Jahres 1987 (vgl. *Guger, 1987, und Mitter, 1985*).

Die Gesundheitsausgaben weisen primär eine enge Korrelation mit dem Alter auf. Für Kinder, Schüler und Studenten fällt nur etwa die Hälfte der durchschnittlichen Gesundheitskosten pro Person und Jahr an. Unter den Berufstätigen steigen die Gesundheitskosten von etwa 6.500 S pro Jahr (bis zu einem Alter von 20 Jahren) auf 13.000 S (über 50 Jahre). Pensionisten beziehen die höchsten Gesundheitsaufwendungen (Männer 17.500 S, Frauen 14.500 S). Dies ist vor allem auf die erheblich höhere Zahl von Arztbesuchen und die überproportionale Zahl von Krankenhausaufenthalten zurückzuführen.

Im untersten Dezil machen die Gesundheitsausgaben 29% des Haushaltseinkommens aus. Auch für das 2. und 3. Dezil liegt der entsprechende Anteil noch über 10%, für das 10. Dezil aber bei nur noch 3½%

Deutlicher wird die Umverteilung durch das Gesundheitssystem in der Nettoposition der Haushalte. Die

Haushalte im unteren Einkommensdrittel leisten Krankenversicherungsbeiträge von 7,25 Mrd. S und beziehen Gesundheitsleistungen von 15,7 Mrd. S. Im mittleren Drittel ist die Nettoposition ausgewogen (Beitragsleistungen und Gesundheitsausgaben jeweils 20,9 Mrd. S). Auf das obere Einkommensdrittel entfallen 37,1 Mrd. S an Beitragszahlungen, aber nur 24,8 Mrd. S an Gesundheitsleistungen.

Die Verteilungswirkungen der Krankenversicherungsbeiträge werden durch die beitragsfreie Mitversicherung von Familienangehörigen gedämpft. Der Leistungsaufwand für Mitversicherte betrug 1991 etwa 14 Mrd. S. Im unteren Einkommensdrittel beträgt die Zahl der beitragsfrei Mitversicherten pro Haushalt durchschnittlich 0,55, im mittleren Drittel 1,00 und im oberen Drittel 1,09. Die Haushalte im unteren Einkommensdrittel nehmen also relativ wenig Gesundheitsleistungen in Anspruch, ohne dafür einkommensabhängige Beiträge zu leisten.

Gegenstand der ökonomischen Debatte zur Finanzierung steigender Gesundheitsausgaben sind die Instrumente der Beiträge und der Selbstbehalte. Die Krankenversicherungsbeiträge tragen grundsätzlich zur Umverteilung zwischen den Einkommensgruppen bei. Dies wird durch die Höchstbeitragsgrenze und dem höheren Krankenversicherungsbeitrag der Arbeiter relativiert. Selbstbehalte belasten – je nach Ausgestaltung – die unteren Einkommenschichten stärker.

Dem relativ hohen Anteil der Haushalte in oberen Einkommenschichten an den Gesundheitsleistungen könnten eine Aufhebung der Höchstbeitragsgrenze im Bereich der Krankenversicherung und eine Angleichung der Beitragssätze zwischen Arbeitern und Angestellten Rechnung tragen. Dies würde auch dem Leistungs-

fähigkeitsprinzip in der Aufbringung öffentlicher Mittel besser entsprechen. Maßnahmen, die die Kosten der beitragsfreien Mitversicherung eindämmen, würden wahrscheinlich ebenfalls tendenziell die Umverteilung unterstützen.

## DAS BILDUNGSSYSTEM

Bildung und Ausbildung werden in Österreich auf allen Ebenen als Aufgabe des Staates gesehen. Das private Schulwesen hat wenig Bedeutung, zudem werden die Kosten von Privatschulen zum größten Teil von der öffentlichen Hand getragen. Die gesamte universitäre Ausbildung wird vom öffentlichen Sektor bestritten.

In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung wurden 1991 von Bund, Ländern und Gemeinden rund 67 Mrd. S für das Schulsystem ausgegeben. Der Aufwand pro Schüler betrug 1991 in den Allgemeinbildenden Pflichtschulen rund 57.000 S, in den Berufsbildenden Pflichtschulen rund 39.000 S, in den Allgemeinbildenden Höheren Schulen etwas unter 70.000 S und in den Berufsbildenden Mittleren und Höheren Schulen gut 73.000 S. Entsprechend der Verteilung der Schüler über die Altersgruppen wurden daraus die Schulausgaben je Schüler nach Altersgruppen geschätzt.

Die Schulausgaben verteilen sich im großen und ganzen so wie die Schüler. Die Schülerzahl differiert abhängig von der Kinderzahl und der Schulbesuchsdauer nach sozialen Gruppen deutlich. Für Bauern- und Arbeiterfamilien etwa ergeben sich überdurchschnittliche Geburtenraten, ihre Kinder nehmen aber Bildungseinrichtungen am kürzesten in Anspruch. Kinder von Freiberuflern, Gewerbetreibenden oder Beamten weisen relativ lange Schulbesuchszeiten auf.

1991 entfielen 16,7% der Schulausgaben auf Selbständigenhaushalte (8½% der Haushalte) und 73,3% auf Haushalte von unselbständig Beschäftigten. In den übrigen Haushalten (Pensionisten, Arbeitslose, nichtberufstätige Hausfrauen) leben weniger Schüler. Über alle Nichtselbständigen-Haushalte betrachtet flossen 70% der Mittel in die obere Hälfte der Einkommenshierarchie: allein in das obere Drittel fast die Hälfte, in das untere weniger als 10%. Die Verteilung der Schulausgaben entsprach damit jener zu Beginn der siebziger Jahre.

Da die Aufwendungen je Schüler nach Einkommenschichten nur wenig streuen – für Kinder aus Haushalten der unteren zwei Drittel der Verteilung wurden je Kind 57.500 S aufgewendet, für jene im oberen Drittel 59.200 S –, entspricht die Verteilung ungefähr jener der Schüler.

Die *Aufwendungen je Haushalt mit Schülern* sind dagegen in den unteren Einkommenschichten höher als in

den oberen. Sie sind im untersten Dezil mit 85.000 S am höchsten; hier finden sich mehrheitlich Studenten- und auch Schülerhaushalte, in denen mehr als die Hälfte der Schüler aus dem 1. Dezil leben. Im obersten Dezil werden mit 69.000 S die niedrigsten Schulausgaben in Anspruch genommen, der Durchschnittswert liegt bei 75.000 S.

Die Schulausgaben je schülerbetreuenden Haushalt sind in den oberen Einkommenschichten relativ geringer: Im unteren Drittel machen sie über 50%, im mittleren Drittel knapp 30% und im oberen 14% des Nettoeinkommens aus.

Für die Universitätsbildung wandte der Bund 1991 19,1 Mrd. S auf (Guger, 1994). Da nähere Informationen über die Studienrichtung der Studenten aus den verschiedenen sozialen Gruppen und Einkommenschichten fehlen, wurde von einem einheitlichen Pro-Kopf-Aufwand ausgegangen. Der Mikrozensus von September 1991 weist rund 182.500 Studenten aus, die Hochschulausgaben je Studenten erreichten damit rund 105.000 S.

Aufgrund der hohen Studentendichte in den Selbständigenhaushalten (8,6% der Haushalte, fast 20% der Studenten) kommt diesen ein überproportionaler Teil der Hochschulausgaben zugute. In den Haushalten der freiberuflich Tätigen und der Gewerbetreibenden ist die Studentendichte mit 286 bzw. 157 Studenten je 1.000 Haushalte weit überdurchschnittlich (alle Haushalte: 62), in Bauernhaushalten mit 56 deutlich niedriger. Die Haushalte der unselbständig Beschäftigten weisen eine Studentendichte von 77 je 1.000 Haushalte auf; sie wird vor allem durch die niedrigen Studentenzahlen (26) der Arbeiterhaushalte gedrückt.

Im Durchschnitt gab die öffentliche Hand pro Haushalt 6.500 S für die Hochschulausbildung aus. Während aber im Durchschnitt auf einen Arbeiterhaushalt weniger als 3.000 S, auf einen Bauernhaushalt knapp 6.000 S entfielen, kamen auf Haushalte von Freiberuflern durch die höhere Inanspruchnahme des Systems 30.000 S und auf jene von Gewerbetreibenden 16.000 S. Im Durchschnitt beanspruchten die Haushalte von Unselbständigen 8.000 S, von Beamten 13.000 S und von Angestellten etwas unter 12.000 S.

Die Studentenzahlen je Haushalt und damit auch die staatlichen Aufwendungen aus dem Hochschulbudget steigen mit der Einkommenshöhe. In das untere Drittel der Einkommenshierarchie flossen 1991 14% der Ausgaben, in das obere 55%. Die Ausgaben nehmen mit steigendem Einkommen nicht nur absolut, sondern auch relativ zu: Im unteren Drittel entsprachen die Hochschulausgaben 1,6% des Nettoeinkommens, im mittleren 2% und im oberen 2,2%, wirkten also nach der gängigen Definition eindeutig regressiv auf die Einkommensverteilung.

Je Haushalt mit Studenten – nur diesen kommen die Aufwendungen direkt zugute – fielen 1991 160.000 S an Hochschulausgaben an, 43% des Nettoeinkommens. Bei den derzeitigen Kosten des Universitätssystems würde eine rein private Finanzierung des Hochschulstudiums im unteren Drittel der Verteilung 85% des Einkommens – im 1. Quartil 100% –, im mittleren 68% und im oberen 30% in Anspruch nehmen.

Anders als dem gebührenfreien Studienangebot kommt den *Stipendien*, die nur an Bezieher niedriger Einkommen fließen, für die Gesamtverteilung kaum nennenswertes Gewicht zu. Da sich die Studienförderung an der Bedürftigkeit orientiert, sind die Stipendien in den Bauern- und Arbeiterhaushalten am höchsten. In Summe wurden 1991 rund 720 Mill. S an Studienförderung ausgezahlt, im Durchschnitt 3.900 S je Student (für Studenten aus Bauernhaushalten 15.800 S, aus Arbeiterhaushalten 7.400 S; Guger, 1994, S. 22).

### VERTEILUNGSASPEKTE DER WOHNBAUFÖRDERUNG

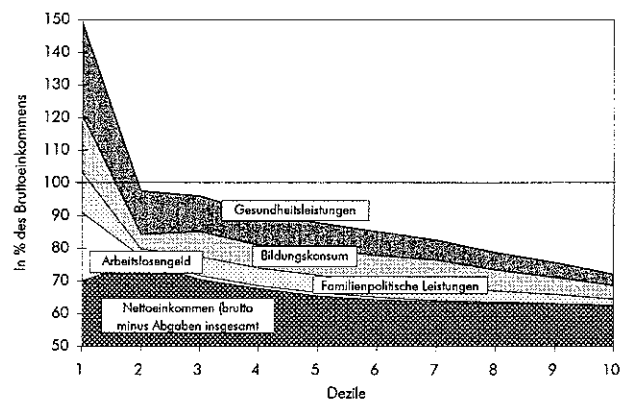
Das Volumen der öffentlichen Wohnbauförderung (siehe auch Czerny, 1996) ist in Österreich außerordentlich groß (1994 etwa 40 Mrd. S). Im internationalen Vergleich dürften in Österreich sowohl die Qualitätsstandards als auch die Preise relativ hoch sein. 90% der Neubauwohnungen werden gefördert.

Eine aktuelle empirische Grundlage zur Verteilung der Wohnbauförderungsmittel fehlt; hier gelten im wesentlichen die Aussagen der ersten Umverteilungsstudie des WIFO: 20% der Wohnbauförderungsdarlehen fließen an Haushalte des unteren, jeweils rund 40% an jene des mittleren und des oberen Einkommensdrittels. Die Gesetzesänderungen seit 1987 haben die Wohnbauförderung regressiver gemacht. Verteilungswirkungen gehen neben dem kommunalen Wohnbau besonders von der Subjektförderung in Form von Wohnbeihilfen aus. Diese kommen den einkommenschwächeren Bewohnern geförderter Mehrgeschoßwohnungen zugute. Jedoch sinkt der Anteil der im Bereich der Subjektförderung aufgewandten Mittel laufend und beträgt nur noch etwa ein Zwanzigstel des Volumens der Objektförderung.

### DIE VERTEILUNGSWIRKUNGEN DER STAATSAUSGABEN INSGESAMT

In absoluten Beträgen gemessen fließen mehr Staatsausgaben an Haushalte der oberen Hälfte der Verteilung als an jene der unteren. Nur Arbeitslosengeld, Notstandshilfe und Sondernotstandshilfe sowie die Sozialhilfe kommen in höherem Maße den unteren Einkommenschichten zugute. Insgesamt nimmt von den

Abbildung 6: Nettoinzidenz des öffentlichen Sektors



hier untersuchten Bereichen – Arbeitslosenversicherung, Familienpolitik, Bildung und Gesundheit – ein Haushalt im unteren Einkommensdrittel pro Monat Leistungen von durchschnittlich 3.500 S, im mittleren Drittel von 5.800 S und im oberen Drittel von 7.000 S in Anspruch. Die Zunahme der Leistungen mit steigendem Einkommen hängt in erster Linie mit der Haushaltsgröße zusammen: Die Zahl der Haushaltsmitglieder ist in den oberen Einkommensbereichen etwa doppelt so groß wie in den unteren. Jene Transfers, die auf die horizontale Verteilung von Gesunden zu Kranken, von kinderlosen zu kinderbetreuenden Haushalten abzielen, fließen deshalb in hohem Ausmaß an die Haushalte mit hohem Einkommen. Das unterste Einkommensdezil ist stark mit Arbeitslosen besetzt; diese Haushalte profitieren von den entsprechenden Transfers. Im zweiten Einkommensdezil finden sich relativ viele Pensionistenhaushalte, die zwar viel an Gesundheitsleistungen, aber andererseits wenig an kinderorientierten Transfers in Anspruch nehmen.

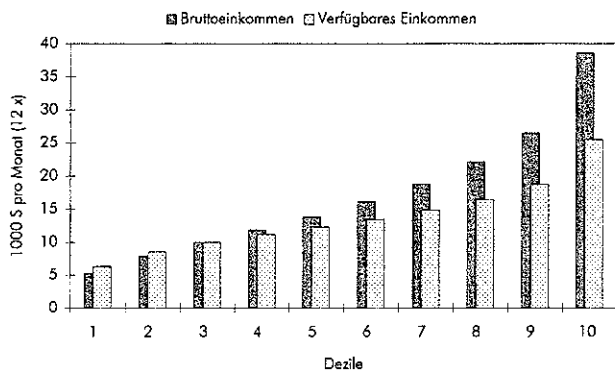
Während diese monetären und realen Transfers pro Haushalt mit steigendem Einkommen deutlich zunehmen, bleiben sie pro Kopf weitgehend konstant. Sie verbessern dagegen das Haushaltseinkommen in den unteren Einkommensbereichen außerordentlich stark. Im untersten Dezil machen die Transfers aus den vier analysierten Kategorien knapp 80% des Bruttoeinkommens aus, im obersten nur 9½%. Im unteren Drittel beträgt der entsprechende Wert 31%, im mittleren 21% und im oberen Drittel 12½%. Insgesamt gehen von den hier analysierten öffentlichen Ausgaben erhebliche progressive Umverteilungseffekte aus.

### DIE NETTOINZIDENZ DES ÖFFENTLICHEN SEKTORS IN ÖSTERREICH

Die bisherige Analyse hat gezeigt, daß in Österreich durch Steuern und Abgaben auf der Einnahmenseite des Staates nur sehr mäßig umverteilt wird. Die unter-



Abbildung 7: Gewichtete Pro-Kopf-Einkommen (Äquivalenzeinkommen) 1991



sten zwei Dezile zahlen in Relation zu ihrem Einkommen etwas weniger Steuern und Abgaben als der Durchschnitt und das oberste Dezil geringfügig mehr; dazwischen ist die Abgabenbelastung proportional. Umverteilung bewirkt in erster Linie die Ausgabenseite durch die staatlichen Transferleistungen und das öffentliche Güter- und Leistungsangebot. In absoluten Beträgen fließen wohl mehr öffentliche Ausgaben an Haushalte in den oberen Einkommenschichten, da dort die Zahl der Personen größer ist; in Relation zum Einkommen – und nur so kann der Progressionsgrad beurteilt werden – nehmen aber in Summe die öffentlichen Leistungen mit steigendem Einkommen ab.

Ohne Berücksichtigung der Haushaltsgröße verfügen die ärmsten 10% der Haushalte nach dem staatlichen Umverteilungsprozeß über ein um rund 50% höheres „Einkommen“ (einschließlich öffentlicher Leistungen) als vorher. Im mittleren Einkommensbereich beträgt die Netto-Abgabenleistung bereits 12%, und das oberste Dezil erhält um 28% weniger „Einkommen“ als Primäreinkommen.

Eine realistische Einschätzung der Umverteilungswirkung des öffentlichen Sektors muß aber auch die Haushaltsgröße berücksichtigen. Diese nimmt mit der Höhe des Einkommens zu und ist im oberen Drittel mit 3,15 etwa doppelt so groß wie im unteren mit 1,55; im mittleren Drittel leben im Durchschnitt 2,41 Personen in einem Haushalt.

Wird die Haushaltsgröße in Form der gewichteten Pro-Kopf- oder Äquivalenzeinkommen berücksichtigt und werden ferner die Haushalte nach dem Umverteilungsprozeß neu nach der Einkommenshöhe gruppiert, so ist die Umverteilungswirkung des öffentlichen Sektors beträchtlich: Der Gini-Koeffizient sinkt von 0,301 vor Umverteilung auf 0,211 – dieser Rückgang um 30% zeigt, daß die Verteilung der verfügbaren Einkommen signifikant gleicher ist als jene der Bruttoeinkommen. Das gewichtete Pro-Kopf-Einkommen steigt im ersten Dezil durch

den staatlichen Umverteilungsprozeß um 1 100 S pro Monat oder 21%, im zweiten Dezil um 600 S oder 8%, während es im Medianbereich um 1.400 S oder 11% und im obersten Dezil um 13.000 S oder rund ein Drittel sinkt

## LITERATURHINWEISE

- Bird, R. M., „Income Redistribution Through the Fiscal System: The Limits of Knowledge“, *American Economic Review*, 1980, 70(2)
- Czerny, M., „Verteilungsaspekte der Wohnbauförderung“, in *Guger* (1996).
- Gillespie, W. I., „Effects of Public Expenditure on the Distribution of Income“, in *Musgrave* (1965).
- Guger, A. (Koord.), *Umverteilung durch öffentliche Haushalte in Österreich*, WIFO, Wien, 1987.
- Guger, A., „Die Effizienz der österreichischen Familienpolitik“, *WIFO-Monatsberichte*, 1992, 65(10)
- Guger, A., *Verteilungswirkungen der gebührenfreien Hochschulbildung in Österreich*, Studie des WIFO im Auftrag des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung, Wien, 1994
- Guger, A. (Koord.), *Umverteilung durch öffentliche Haushalte in Österreich*, WIFO, Wien, 1996.
- Lassnig, L., Müller, K., *Verteilungswirkungen des öffentlichen Sektors: Bereich Bildung*, Studie des IHS im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen, Wien, 1986
- Lassnig, L., Pechar, H., Riedel, M., *Finanzielle Aspekte der Schulentwicklung*, Studie des IHS im Auftrag des Bundesministeriums für Unterricht und Kunst und des Bundesministeriums für Finanzen, Wien, 1994.
- Lehner, G. (Koord.), *Die zweite Etappe der Steuerreform*, Studie des WIFO im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen, Wien, 1993.
- Marterbauer, M., „Das Gesundheitssystem“, in *Guger* (1996)
- Mitter, P., *Umverteilungswirkungen des öffentlichen Sektors: Bereich Bildung*, IHS, Wien, 1985
- Mooslechner, P., *Die Geldvermögensposition privater Haushalte: Analysen und Illustrationen am Beispiel einer Erhebung bei Wiener Privathaushalten*, Studie des WIFO im Auftrag der Bank Austria AG, Wien, 1992
- Mooslechner, P., *Geldvermögen privater Haushalte*, Studie des WIFO im Auftrag der Bank Austria AG, Wien, 1994.
- Musgrave, R. A. (Hrsg.), *Essays in Fiscal Federalism*, The Brookings Institution, Washington, D. C., 1965
- Nicholson, J. L., „Redistribution of Income in the United Kingdom in 1959, 1957 & 1953“, *Bowes & Bowes*, London, 1964
- Walterskirchen, E., „Zusammenfassung der Ergebnisse“, in *Guger* (1996)
- Wohlfahrt, G., „Verteilungswirkungen der Arbeitslosenversicherung“, in *Guger* (1996)

*Redistribution by the State in Austria – Summary*

Although the size of the public sector is large in Austria, its redistributive impact from high to low income classes is limited: on the revenue side, indirect taxation is high and, on the expenditure side, the principle of horizontal equity is prevalent.

In Austria, income and property taxation is low and only moderately progressive due to a number of tax concessions which lower the tax rate for high incomes substantially. Indirect taxes and social security contributions which have a clearly regressive effect on the distribution make up more than 70 percent of all public revenues. Thus, the degree of progression of public revenues is only moderate.

Public expenditures amount to more than 50 percent of GDP in Austria. Eligibility and hence the distribution

of public expenditures are dominated by the principle of horizontal equity and means testing is of hardly any importance. Consequently, in actual terms most public benefits are received by higher income classes with larger household size. Only unemployment benefits, unemployment assistance and special assistance for single mothers are, in actual terms, distributed to low-income groups to a significant extent.

In spite of this, low-income classes receive proportionately more public benefits than high-income groups. Thus, the expenditure side is clearly progressive: the first decile has 50 percent more income after redistribution than before, the fifth decile loses 10 percent and the top decile about 25 percent.

**Wir drucken**

Großplakate, Prospekte, Kataloge, Folder, Mailings, Broschüren, Geschäftsberichte, Kunstbücher, Zeitschriften, Etiketten, Aktien ▶▶ von 35 bis 450g Papier oder Karton  
 ▶▶ von der Vorstufe bis zum Versand – alles aus einer Hand.

**Qualität**

**Ueberreuter  
Offsetdruck**

 Offsetdruck Carl Ueberreuter Gesellschaft m.b.H.  
 A-2100 Korneuburg, Industriestraße 1  
 Telefon: 02262/(7)55 55,  
 Fax: 02262(7)55 55-219