

Umverteilung durch den Staat in Österreich

Executive Summary

**Alois Guger (Projektleitung),
Martina Agwi, Adolf Buxbaum, Eva Festl,
Käthe Knittler, Verena Halsmayer, Hans Pitlik,
Simon Sturn, Michael Wüger**

Wissenschaftliche Assistenz: Dietmar Klose, Nora Popp,
Sandra Schneeweiß, Andrea Sutrich

Umverteilung durch den Staat in Österreich

Executive Summary

Alois Guger (Projektleitung), Martina Agwi, Adolf Buxbaum, Eva Festl, Käthe Knittler, Verena Halsmayer, Hans Pitlik, Simon Sturn, Michael Wüger

September 2009

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Mit finanzieller Unterstützung von Bundeskanzleramt, Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz sowie Jubiläumsfonds der Oesterreichischen Nationalbank

Begutachtung: Gunther Tichy, Ewald Walterskirchen • Wissenschaftliche Assistenz: Dietmar Klose, Nora Popp, Sandra Schneeweiß, Andrea Sutrich

Inhalt

Die Verteilung der Markteinkommen wird in Österreich durch die Aktivitäten des Staates in beträchtlichem Ausmaß korrigiert. Die Sekundärverteilung, d. h. die Verteilung der Einkommen nach Berücksichtigung aller Abgaben und öffentlichen Leistungen, ist deutlich gleichmäßiger als die Verteilung der Primär- oder Markteinkommen. Während die öffentlichen Abgaben insgesamt weitgehend proportional wirken und alle Einkommensschichten in Relation zu ihrem Markteinkommen gleichmäßig belasten, wirken die Staatsausgaben stark progressiv: Sie kommen zum einen Bedürftigeren stärker zugute als Wohlhabenden, zum anderen ist ihre ökonomische Bedeutung für die niedrigen Einkommen viel größer.

Obwohl universelle wohlfahrtsstaatliche Leistungen und horizontale Verteilungsprinzipien dominieren, erfolgt eine deutliche vertikale Umverteilung; die Staatsausgaben, die an private Haushalte fließen, wirken in Summe eindeutig progressiv auf die Einkommensverteilung. Der Progressionsgrad der monetären und realen öffentlichen Transfers hat in den letzten 15 Jahren zugenommen.

Berücksichtigt man neben dem Einkommen auch die Haushaltsgröße, so entfielen im Jahr 2005 auf das untere Drittel der Nicht-Selbständigenhaushalte gut 43% aller öffentlichen Transfers, auf das mittlere gut 31% und auf das obere 25%. In Relation zu den auf dem Markt erzielten Bruttoeinkommen betragen die öffentlichen Leistungen (ohne Pensionen, die hier als Markteinkommen behandelt werden) im unteren Drittel 84%, im mittleren Drittel 29% und im oberen 12%. Im Durchschnitt betragen die hier analysierten Staatsausgaben 2005 27% der Bruttomarkteinkommen.

Rückfragen: Alois.Guger@wifo.ac.at

2009/216-1/S/WIFO-Projektnummer: 305

© 2009 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Medieninhaber (Verleger), Herausgeber und Hersteller: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien 3, Arsenal, Objekt 20 • Postanschrift: A-1103 Wien, Postfach 91 • Tel. (+43 1) 798 26 01-0 • Fax (+43 1) 798 93 86 • <http://www.wifo.ac.at/> • Verlags- und Herstellungsort: Wien

Verkaufspreis: 10,00 € • Kostenloser Download: http://www.wifo.ac.at/wwa/jsp/index.jsp?fid=23923&id=36802&typeid=8&display_mode=2

Umverteilung durch den Staat in Österreich

Executive Summary

Alois Guger (Projektleitung), Martina Agwi, Adolf Buxbaum, Eva Festl, Käthe Knittler, Verena Halsmayer, Hans Pitlik, Simon Sturn, Michael Wüger

Umverteilungswirkungen der öffentlichen Budgets und der Sozialversicherungsträger in Österreich

Mit der Zunahme der Ungleichheit in der Verteilung der Markteinkommen in den letzten Jahrzehnten wurden sowohl in den ökonomischen Analysen als auch in der wirtschaftspolitischen Diskussion Verteilungsfragen wieder aktuell. Dazu kommen in den nächsten Jahren die Folgen der tiefen Krise, die zum einen die Bevölkerung in unterschiedlichem Ausmaß trifft und zum anderen Fragen nach den Verteilungswirkungen der Steuern und Staatsausgaben neu aufwerfen wird, wenn die budgetären Folgekosten der Krisenbekämpfung zu finanzieren sein werden.

Die vorliegende Studie untersucht die direkten Umverteilungswirkungen der Aktivitäten des öffentlichen Sektors auf die "Wohlfahrt" der privaten Haushalte für die Jahre 2000 und 2005. Sie schließt an die bisherigen Studien des WIFO (*Guger, 1987, 1996A*) zu diesem Thema in möglichst vergleichbarer Form an.

Hohes Umverteilungspotential durch hohe Staatsquote

Österreich weist mit einer Abgabenquote von gut 42% (2007) und einer Staatsausgabenquote von 48½% ein relativ hohes Umverteilungspotential aus. Die Umverteilungseffekte sind aber auf der Staatseinnahmenseite sehr begrenzt: Die Steuern und Abgaben wirken in Summe durch einen hohen Anteil an indirekten Steuern und Sozialabgaben mit einer Höchstbeitragsgrundlage sowie einer sehr geringen Vermögens- und unterdurchschnittlichen Einkommensbesteuerung kaum progressiv. Die Ausgabenseite wirkt dagegen eindeutig progressiv, obwohl (bei voller Integration im Erwerbsleben) relativ großzügige monetäre Transfers in der Altersvorsorge und Familienpolitik dominieren und Fürsorge- bzw. Mindestsicherungselemente sowie soziale Dienste (Betreuungsinfrastrukturen) schwach ausgebaut sind.

Steigende Abgabenlast auf Faktor Arbeit bei sinkender Lohnquote

Die Verteilung des Volkseinkommens hat sich seit der zweiten Hälfte der siebziger Jahre markant zulasten des Faktors Arbeit verschoben. Die Lohnquote, der Lohnanteil am Volkseinkommen, ist seit 1978, ihrem höchsten Wert, bis zu Beginn dieses Jahrzehnts um fast 6 Prozent-

punkte und seither nochmals um 5 Prozentpunkte auf rund 67% im Jahr 2008 gesunken. Gleichzeitig mit dieser Änderung in der funktionellen Verteilung hat sich auch die Abgabenbelastung der Produktionsfaktoren zulasten des Faktors Arbeit verschoben. Nach den vorliegenden Daten sind die Abgaben auf Lohneinkommen nicht nur deutlich höher als auf Gewinn- und Besitzeinkommen, sondern auch stärker gestiegen: Die effektive Lohnsteuerbelastung, der Anteil der Lohnsteuer an den lohnsteuerpflichtigen Einkommen – Löhne, Gehälter und Pensionen –, nahm seit 1990 von 10,9% auf 15,4% im Jahr 2007 zu, während das Aufkommen an Einkommen- und Kapitalertragsteuer gemessen an der entsprechenden Steuerbasis eher leicht sank (1990 10,9%, 2007 10,3%). Die Nettolohnquote, der Lohnanteil nach Abzug der Lohnsteuer und der Sozialabgaben am Nettovolkseinkommen, war 1988 mit knapp 67% um 6 Prozentpunkte niedriger als die Bruttolohnquote, seither hat sich dieser Abstand auf 8 Prozentpunkte vergrößert. Die schwache Lohnentwicklung und der steigende Anteil der Löhne an der Finanzierung der öffentlichen Haushalte haben die Entwicklung der Nettoeinkommen und damit die Konsumnachfrage gedämpft.

Zunehmende Ungleichheit der Markteinkommen

Diese Analyse beschränkt sich aus Gründen der Vergleichbarkeit mit den Ergebnissen der früheren Studien und aufgrund der Datenmängel auf die Lohn- und Transfereinkommen. Einkünfte der Selbständigen und aus Vermögen bleiben außer Betracht.

Die Verteilung der Primär- oder Bruttomarkteinkommen der ArbeitnehmerInnen wurde in den letzten 1½ Jahrzehnten bei deutlich zunehmender Beschäftigung ungleicher. Auf individueller Ebene nahm die Streuung der Bruttolöhne und -gehälter vor allem in den neunziger Jahren deutlich zu.

Für die Unselbständigenhaushalte änderte sich die Verteilung der Bruttolohn- bzw. Markteinkommen weniger als auf individueller Ebene. Werden auch die Haushalte der TransferbezieherInnen (PensionistInnen, Arbeitslose usw.) einbezogen, blieb die Verteilung der Haushaltseinkommen seit Beginn der neunziger Jahre fast unverändert. Die zunehmende Ungleichheit in der Verteilung der Markteinkommen hat primär konjunkturelle und strukturelle Ursachen, die in die gleiche Richtung wirken: Auf der individuellen Ebene haben zum einen Teilzeitarbeit und atypische Beschäftigungsformen stark zugenommen und zum anderen dämpfen der technische Fortschritt und die Globalisierung die Einkommen der Geringqualifizierten, während diese Faktoren Hochqualifizierte eher begünstigen. Auf Haushaltsebene dürften in den niedrigen Einkommensgruppen sowohl der Zuverdienst durch Teilzeitbeschäftigung als auch das größere Gewicht von PensionistInnen mit langen Versicherungszeiten und folglich höheren Pensionen einen Ausgleich schaffen.

Aktivitäten des Staates – öffentliche Budgets und Sozialversicherungsträger – verringern die Ungleichheit der Markteinkommen deutlich

Die Verteilung der Brutto- oder Primäreinkommen wird durch die Aktivitäten des Staates in beträchtlichem Ausmaß korrigiert. Die Sekundärverteilung, die Verteilung der Einkommen nach Berücksichtigung aller Abgaben und öffentlichen Leistungen, ist deutlich gleichmäßiger als die Verteilung der Primär- oder Markteinkommen.

Eine realistische Einschätzung der Einkommensverteilung und der Umverteilungswirkungen des öffentlichen Sektors muss die Haushaltsgröße und die Altersstruktur der Haushaltsmitglieder berücksichtigen. Die Anzahl der Haushaltsmitglieder steigt mit der Einkommenshöhe: Sie beträgt im Durchschnitt der Nicht-Selbständigenhaushalte 2,2 Personen je Haushalt (2005) und steigt von 1,5 Personen im untersten Viertel auf 3 Personen im obersten kontinuierlich an. In der vorliegenden Analyse wird daher vorrangig das gewichtete Pro-Kopf-Einkommen (Äquivalenzeinkommen) der Haushalte zugrunde gelegt.

Betrachtet man die Nicht-Selbständigenhaushalte – also die Haushalte der ArbeitnehmerInnen, PensionistInnen, Arbeitslosen, Personen in Elternkarenz, StudentInnen u. a. – auf Basis der äquivalenten Bruttomarkteinkommen, so beträgt im Jahr 2005 das durchschnittliche Markt- oder Primäreinkommen monatlich 2.130 € und das durchschnittliche Sekundäreinkommen – nach der Umverteilung durch Abgaben und staatliche Leistungen – rund 1.930 € (Übersicht I). Die untere Hälfte der Verteilung gewinnt durch den Umverteilungsprozess und die obere verliert: Das unterste Dezil – die 10% der Haushalte mit den niedrigsten Markteinkommen – bezieht vor dem staatlichen Umverteilungsprozess 385 € gewichtetes Bruttomarkteinkommen pro Kopf (Äquivalenzeinkommen) und verfügt nachher über ein um gut 190% höheres Sekundäreinkommen von rund 1.130 € pro Kopf. Im 5. Dezil gleichen sich die Abgabenleistungen und die empfangenen monetären und realen öffentlichen Transfers fast aus, sowohl das Primär- als auch das Sekundäreinkommen liegen bei gut 1.700 €. Im obersten Dezil bleiben dagegen die empfangenen Transfers um fast 1.700 € monatlich oder rund 30% des Markteinkommens hinter der Abgabenleistung zurück.

Eine Analyse der Verteilung der äquivalenten Primär- und Sekundäreinkommen nach Terzilen zeigt, dass im Jahr 2005 das untere Drittel mit 14% der Markteinkommen und 23% der Sekundäreinkommen durch den staatlichen Umverteilungsprozess 9 Prozentpunkte gewinnt, auch das mittlere Drittel rund 1¼ Prozentpunkte von 29,1% auf 30,4% zulegt und das obere Drittel fast 10 Prozentpunkte von 56,9% auf 46,6% verliert (Übersicht II). Das am weitesten verbreitete Ungleichheitsmaß, der Gini-Koeffizient, der für die Primäreinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte 0,335 beträgt, sinkt durch die Aktivitäten der öffentlichen Haushalte um 45% auf 0,185. Im Jahr 2000 war nach diesem Maß die Umverteilung etwa gleich stark wie 2005, aber stärker als im Jahr 1991, dem Basisjahr der letzten vergleichbaren Studie.

Bezogen auf die in dieser Analyse berücksichtigten Abgaben und staatlichen Ausgaben sind 40% der Nicht-Selbständigenhaushalte Nettogewinner des staatlichen Umverteilungsprozesses; sie erhalten mehr an öffentlichen Leistungen als sie an Steuern und Abgaben zahlen.

Übersicht I: Von der äquivalenten Primär- zur äquivalenten Sekundärverteilung: Gewichtete Pro-Kopf-Einkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2005

Bruttoäquivalenzmarkteinkommen	Äquivalente Primärverteilung (Bruttoäquivalenzmarkteinkommen)		Äquivalente Abgaben insgesamt	Äquivalente monetäre und reale Transfers	Äquivalente Sekundärverteilung
	Grenzen	Durchschnitt	Durchschnitt In € pro Monat	Durchschnitt	Durchschnitt
1. Dezil	793	385	205	947	1.127
5. Dezil	1.839	1.712	584	576	1.704
10. Dezil	Mehr als 3.702	5.393	2.085	400	3.709
1. Terzil	1.416	895	315	749	1.330
2. Terzil	2.338	1.856	641	544	1.759
3. Terzil	Mehr als 2.338	3.635	1.371	428	2.692
Insgesamt		2.129	776	574	1.927

Q: EU-SILC 2006, Konsumerhebung 2004/2005, WIFO-Berechnungen. Äquivalent entspricht gewichteten Pro-Kopf-Werten.

Übersicht II: Verteilung der äquivalenten Primär- und Sekundärverteilung der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2005

Bruttoäquivalenzmarkteinkommen	Äquivalente Primärverteilung (Bruttoäquivalenzmarkteinkommen)	Äquivalente Abgaben insgesamt		Äquivalente monetäre und reale Transfers		Äquivalente Sekundärverteilung	
	Anteile in %	Anteile in %	Gemessen am Einkommen in %	Anteile in %	Gemessen am Einkommen in %	Anteile in %	Gemessen am Einkommen in %
1. Dezil	1,8	2,7	53,3	16,6	246,0	5,9	292,7
5. Dezil	8,0	7,5	34,1	10,0	33,6	8,8	99,5
10. Dezil	25,3	26,9	38,7	7,0	7,4	19,2	68,8
1. Terzil	14,0	13,5	35,2	43,5	83,7	23,0	148,5
2. Terzil	29,1	27,5	34,5	31,6	29,3	30,4	94,8
3. Terzil	56,9	58,9	37,7	24,9	11,8	46,6	74,1
Insgesamt	100,0	100,0	36,4	100,0	26,9	100,0	90,5
Gini-Koeffizient	0,335	0,354		-0,144		0,185	

Q: EU-SILC 2006, Konsumerhebung 2004/2005, WIFO-Berechnungen. Äquivalent entspricht gewichteten Pro-Kopf-Werten. Zur Definition des Gini-Koeffizienten siehe Kapitel 9.

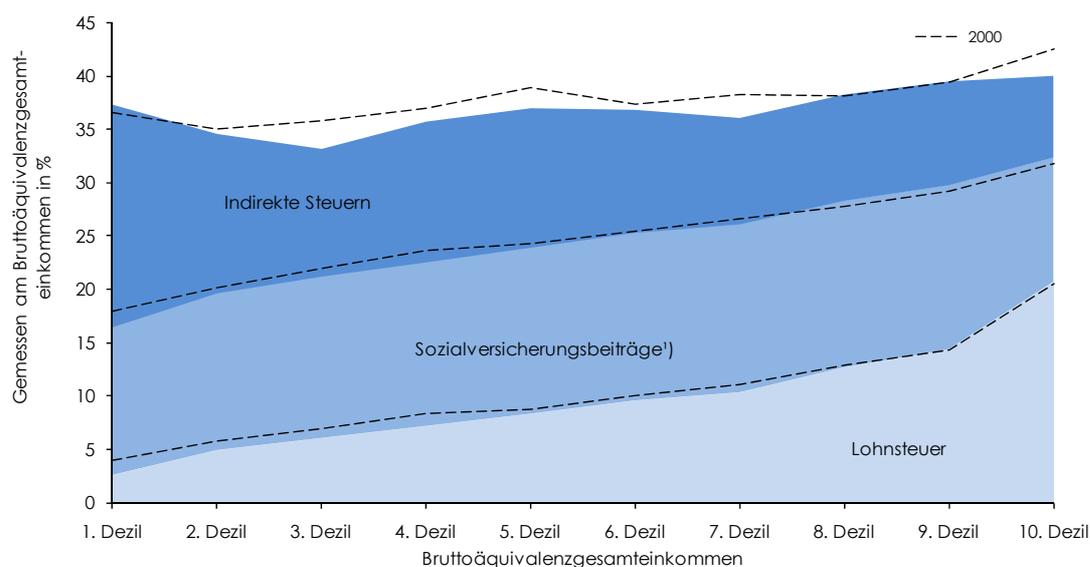
Steuern und Abgaben wirken in Summe kaum progressiv

Die Steuern und Abgaben wirken in Österreich kaum umverteilend. Die progressive Wirkung der Einkommensbesteuerung wird durch die regressive Wirkung der Sozialabgaben und der indirekten Steuern auf Güter und Dienstleistungen weitgehend ausgeglichen.

Die Umverteilungswirkung der Staatseinnahmen hat sich in den letzten 1½ Jahrzehnten weiter abgeschwächt – in Relation zum Einkommen ist die Abgabenbelastung durch indirekte Steuern für niedrige Einkommen stark gestiegen.

Bezogen auf die Markteinkommen wirken die Abgaben regressiv und heute regressiver als zu Beginn der neunziger Jahre. In den niedrigen Einkommensgruppen hat die Belastung durch indirekte Steuern erheblich zugenommen, da die Erwerbseinkommen durch die Zunahme von Teilzeitbeschäftigung und Arbeitslosigkeit sanken und somit heute in diesen Einkommensgruppen die Transfereinkommen – insbesondere das Arbeitslosen- und das Kinderbetreuungsgeld – einen deutlich größeren Einkommensanteil bilden.

Abbildung I: Abgaben gemessen am Bruttoäquivalenzgesamteinkommen der Unselbständigenhaushalte, 2000 und 2005



Q: EU-SILC 2006, Konsumerhebung 1999/2000, Konsumerhebung 2004/2005, WIFO-Berechnungen. Äquivalent entspricht gewichteten Pro-Kopf-Werten. – ¹) ArbeitnehmerInnenbeiträge.

Um dieser zunehmenden Bedeutung der öffentlichen Transfers in der Einschätzung der Verteilungswirkungen – vor allem der indirekten Steuern – Rechnung zu tragen, wird der Progressionsgrad des gesamten Abgabensystems hier auf Basis der Bruttogesamteinkommen (einschließlich monetärer Transfers) der Unselbständigenhaushalte¹⁾ beurteilt (Abbildung I):

¹⁾ Die Nicht-Selbständigenhaushalte können aus methodischen Gründen in dieser Studie nicht zur Einschätzung der Verteilungswirkung der Abgaben herangezogen werden, da die Pensionen wie Markteinkommen behandelt

Gemessen an den Bruttoäquivalenzgesamteinkommen ergibt sich daraus für das Jahr 2005 eine durchschnittliche Abgabenquote von 37,6%. Sie beträgt im 1. Dezil 37,3%, sinkt dann im dritten Dezil auf den niedrigsten Wert von 33,2% und steigt auf 40% im obersten Dezil. Auf Basis der Gesamteinkommen ergibt sich damit eine leicht progressive Umverteilungswirkung des Abgabensystems.

Obwohl in den letzten Jahrzehnten im Rahmen der Einkommensteuerreformen die niedrigen Einkommen spürbar entlastet wurden, ist vor allem durch die zunehmende Last der indirekten Steuern in den unteren Einkommensschichten die Abgabenbelastung insgesamt größer geworden. Da bereits über 40% der EinkommensbezieherInnen keine Einkommensteuer zahlen, werden Bemühungen zur Entlastung niedriger Einkommen und zur Stärkung des Prinzips der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit um eine Reform der Finanzierung des Sozialstaates nicht umhinkommen. Es wird aber auch deutlich, dass eine undifferenzierte Erhöhung der Mehrwertsteuer niedrige Einkommen überproportional belastet.

Die Umverteilung von hohen zu niedrigen Einkommen erfolgt durch Staatsausgaben

Die vertikale Umverteilung von den hohen zu den niedrigen Einkommen kommt vor allem durch die Staatsausgaben zustande. Das Steuer- und Abgabensystem insgesamt belastet zwar verschiedene Einkunftsarten sehr unterschiedlich, wirkt aber nur mäßig progressiv. Gemessen am Einkommen ist die Abgabenleistung nach Einkommensschichten relativ einheitlich.

In den österreichischen Sozialsystemen dominieren universelle Leistungen, die ohne Bedürftigkeitsprüfung allen Anspruchsberechtigten zustehen. Bedarfs- bzw. einkommensgeprüfte Leistungen sind auf die Sozial- und die Notstandshilfe sowie auf regionale monetäre und reale Leistungen (Kleinkindbeihilfe, Familienzuschüsse, Kindergärten und Pflegeheime) beschränkt. Die Sozialversicherung ist nach dem Versicherungsprinzip organisiert, sodass die Leistungen vor allem von den Beiträgen und damit vom früheren Einkommen abhängen. Das Solidaritätselement ist begrenzt und Mindestsicherungselemente sind eher rudimentär ausgebildet – trotzdem gehen von den Staatsausgaben starke vertikale Umverteilungseffekte aus.

Unter Berücksichtigung der Anzahl der Haushaltsmitglieder und deren Altersstruktur kommen im Jahr 2005 dem unteren Drittel der Nicht-Selbständigenhaushalte, das 14% der äquivalenten Markteinkommen bezieht, 43,5% aller Transferleistungen zugute. Auf das mittlere Drittel – mit einem Anteil an den Markteinkommen von gut 29% – entfallen rund 31½% der öffentlichen Leistungen und das obere Drittel, erhält mit fast 57% der Markteinkommen rund ein Viertel der Leistungen (Übersicht II). Auch der negative Gini-Koeffizient für die Staatsausgaben

werden, von denen keine Pensions- und Arbeitslosenbeiträge bezahlt werden. Internationale Vergleichsstudien behandeln Pensionen als Transfers. Dem Umfang der Pensionsausgaben entsprechend, ergäben sich danach viel stärkere Umverteilungseffekte.

von –0,144 signalisiert deutlich, dass die niedrigen Einkommensschichten überproportional von den Staatsausgaben profitieren.

Vor allem im 1. Dezil, in dem Arbeitslose und andere BezieherInnen von Transfers sehr stark vertreten sind, hat die Bedeutung öffentlicher Leistungen in den letzten 1½ Jahrzehnten stark zugenommen. Im Jahr 2005 betragen sie das 2½-fache der Markteinkommen, im Jahr 2000 das 1½-fache und zu Beginn der neunziger Jahre rund 80%. Die Hauptursachen liegen zum einen in Entwicklungen am Arbeitsmarkt begründet – in der Zunahme der Arbeitslosigkeit und in sinkenden Markteinkommen durch die kräftige Ausweitung der Teilzeitbeschäftigung und atypischer Beschäftigungsverhältnisse. Zum anderen kam es in der Familienpolitik – insbesondere mit dem Kinderbetreuungsgeld – zu spürbaren Leistungsausweitungen.

Der Umfang an monetären und realen²⁾ staatlichen Transfers, die Haushalten zufließen, steht in engem Zusammenhang mit der Anzahl der Haushaltsmitglieder. Da die Haushaltsgröße mit der Einkommenshöhe zunimmt, steigt ohne Berücksichtigung der Haushaltsgröße der Umfang an öffentlichen Leistungen je Haushalt mit der Einkommenshöhe.

Berücksichtigt man die Anzahl der Personen und deren Altersstruktur in Form der Äquivalenz- bzw. gewichteten Pro-Kopf-Einkommen, um ein realistisches Bild der Wohlstandssituation der Haushalte zu vermitteln, so sinkt der absolute Umfang an öffentlichen Leistungen je Haushalt mit steigendem Einkommen. Im Durchschnitt betragen im Jahr 2005 die hier untersuchten monatlichen Staatsausgaben gewichtet pro Kopf 570 €³⁾. Mit 947 € sind die monetären und realen öffentlichen Transfers im 1. Dezil mit Abstand am höchsten, im 5. Dezil entsprechen sie dem Durchschnitt (576 €) und im obersten betragen sie 400 € (Abbildung II).

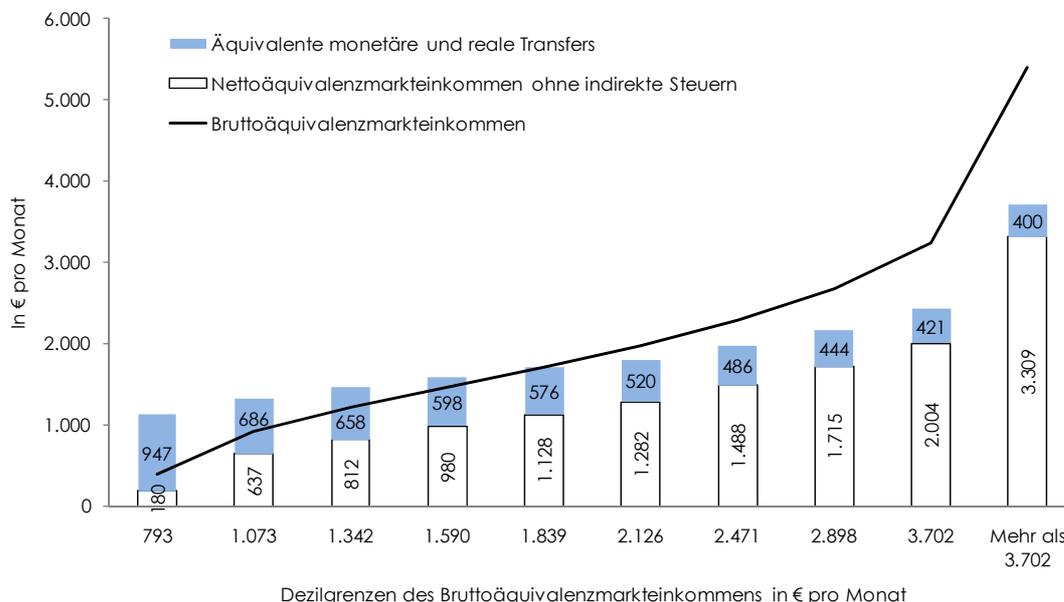
Die unterschiedliche ökonomische Bedeutung der öffentlichen Leistungen nach Einkommensschichten kommt vor allem in Relation zu den Markteinkommen zum Ausdruck: Im ersten Drittel belaufen sich die monetären und realen Transfers auf 84% der Markteinkommen, im zweiten auf schwach 30% und im oberen auf 12% (Übersicht II).

Die progressivsten öffentlichen Leistungen bilden die Ausgaben, die mit der Arbeitslosigkeit in Zusammenhang stehen, die Sozialhilfe und die Wohnbeihilfe; fast 90% dieser Ausgaben entfallen auf das 1. Terzil in der Einkommenshierarchie. Sie kommen unabhängig davon, ob man die Haushaltsgröße berücksichtigt oder nicht, überproportional den untersten Einkommensschichten zugute (Übersicht III).

²⁾ Bildungs- und Gesundheitsleistungen, Kinderbetreuungseinrichtungen usw.

³⁾ Das sind je Haushalt 970 €.

Abbildung II: Äquivalenzeinkommen und äquivalente monetäre und reale Transfers nach Bruttoäquivalenzmarkteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2005



Q: EU-SILC 2006, Konsumerhebung 2004/2005, WIFO-Berechnungen. Äquivalent entspricht gewichteten Pro-Kopf-Werten.

Übersicht III: Verteilung der äquivalenten monetären und realen Transfers nach Bruttoäquivalenzmarkteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2005

Bruttoäquivalenzmarkteinkommen	Äquivalente											
	Gesundheitsleistungen und Pflegegeld		Bildungsleistungen		Familienleistungen		Arbeitslosengeld, Notstandshilfe, Sozialhilfe		Wohnbeihilfen		Hinterbliebenenleistungen	
	In € pro Monat	Anteile in %	In € pro Monat	Anteile in %	In € pro Monat	Anteile in %	In € pro Monat	Anteile in %	In € pro Monat	Anteile in %	In € pro Monat	Anteile in %
1. Dezil	300	9,4	176	14,5	112	14,5	301	71,2	17	47,3	39	51,2
5. Dezil	316	9,9	149	12,2	94	12,1	7	1,7	1	3,4	8	10,2
10. Dezil	298	9,3	63	5,1	34	4,4	1	0,3	0	0,5	3	4,5
1. Terzil	355	37,0	148	40,4	108	46,7	112	88,3	9	88,2	14	63,5
2. Terzil	311	32,4	135	36,7	80	34,4	11	8,8	1	9,2	5	23,5
3. Terzil	293	30,5	84	22,9	44	18,8	4	2,9	0	2,6	3	13,0
Insgesamt	320	100,0	122	100,0	77	100,0	42	100,0	4	100,0	8	100,0
Gini-Koeffizient		-0,045		-0,135		-0,193		-0,723		-0,671		-0,442

Q: EU-SILC 2006, WIFO-Berechnungen. Äquivalent entspricht gewichteten Pro-Kopf-Werten. Zur Definition des Gini-Koeffizienten siehe Kapitel 9.

Unter Berücksichtigung der Haushaltsgröße fließt auch fast die Hälfte der Familienleistungen in das untere Einkommensdrittel. Vor allem die Leistungen, die um die Geburt bzw. in den ersten Lebensjahren der Kinder und für Mehrkindfamilien ausgegeben werden, kommen eher niedrigen Einkommensgruppen zugute. Obwohl in der österreichischen Familienpolitik das horizontale Verteilungsprinzip dominiert, wirken die Familienleistungen auch in beträchtlichem Ausmaß vertikal umverteilend. Sie betragen für die Nicht-Selbständigenhaushalte im Durchschnitt nur 3,6% der Markteinkommen, für die betroffenen Haushalte mit Kindern aber 13,8%, im 1. Dezil sogar 85%, im 1. Terzil gut ein Drittel der Markteinkommen und im obersten Terzil 5,7%.

Die österreichische Familienförderung stützt sich sehr stark auf Geldleistungen, sie dürfte damit in horizontaler Hinsicht ihre Ziele erreichen. Probleme bestehen aber im Angebot an Betreuungsinfrastruktur und damit in der Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie hinsichtlich der Armutsgefährdung von AlleinerzieherInnen und Mehrkindfamilien.

Die größten Ausgabenbereiche bilden aber die Gesundheits- und die Bildungsausgaben. Während auf die Familienleistungen (13,5%) und auf die Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung und der Sozialhilfe (rund 7,5%) insgesamt nur ein gutes Fünftel der hier untersuchten monetären und realen Transfers kommen, machen die öffentlichen Gesundheitsausgaben gut die Hälfte und die Bildungsausgaben ein Fünftel aus.

Die Gesundheitsleistungen (einschließlich Pflegegeld) hängen eng mit dem Lebensalter zusammen und fallen daher mit 37% überproportional im unteren Drittel der Verteilung an, wo der Großteil der PensionistInnen vertreten ist; auf das mittlere kommen gut 32% und auf das obere Drittel 30½%. Im Durchschnitt belaufen sich die öffentlichen Gesundheitsausgaben auf 15% der Markteinkommen, im unteren Drittel auf knapp 40%, im mittleren auf knapp 17% und im obersten auf gut 8%.

Die Verteilungswirkungen des öffentlichen Bildungssystems hängen primär von der Kinderanzahl, der Schulbesuchsdauer und dem besuchten Ausbildungstyp ab. Die Bildungsausgaben verteilen sich demnach im Großen und Ganzen wie die SchülerInnen und StudentInnen nach Einkommensschichten über die Haushalte: Über 75% der Bildungsausgaben fließen in die unteren zwei Einkommensdrittel, auf das obere Drittel entfallen 23%. Die Bildungsausgaben betragen für alle Haushalte knapp 6% der Markteinkommen. Bezieht man sie aber nur auf die jeweils betroffenen Haushalte, belaufen sich die Schulausgaben für die Haushalte mit SchülerInnen auf 24% ihrer Markteinkommen und die Hochschulausgaben für die Haushalte mit StudentInnen auf gut 20%; allerdings mit stark progressiver Wirkung: im unteren Drittel der Haushalte mit SchülerInnen oder StudentInnen betragen die öffentlichen Schulausgaben gut die Hälfte der Markteinkommen im oberen Drittel rund 12%. Die private Finanzierung der Ausbildungskosten wäre also wohlhabenden Haushalten zumutbar, wäre aber in den unteren Einkommensdezilen bei den gegebenen Standards kaum erschwinglich.

Die Verteilungseffekte der Wohnbauförderung sind weniger eindeutig: Die Instrumente der Subjektförderung, die Wohn- und die Mietzinsbeihilfe, gehören zu den progressivsten Maßnahmen; rund 95% der Mittel entfallen auf die untere Hälfte der Verteilung. Von der Objektförderung, die im Wesentlichen die Wohnbauförderungsdarlehen und die Annuitäten- und Zinszu-

schüsse umfasst und rund 90% der Mittel verteilt, gehen eher regressive Wirkungen aus. Nur indirekt über ein größeres Wohnungsangebot und damit niedrigere Mieten dürfte die Objektförderung niedrigen Einkommensschichten zugute kommen.

Resümee

Während die öffentlichen Abgaben insgesamt im Großen und Ganzen proportional wirken und alle Einkommensschichten in Relation zu ihren Markteinkommen relativ gleich belasten, wirken die Staatsausgaben stark progressiv; sie kommen zum einen bedürftigeren Einkommensschichten in stärkerem Maße zugute als wohlhabenden, zum anderen ist ihre ökonomische Bedeutung für die niedrigen Einkommen viel größer.

Die in dieser Studie untersuchten Staatsausgaben wirken in Summe eindeutig progressiv auf die Einkommensverteilung und der Progressionsgrad der monetären und realen öffentlichen Transfers hat in den letzten 1½ Jahrzehnten zugenommen.

Berücksichtigt man neben dem Einkommen auch die Haushaltsgröße, so entfallen im Jahr 2005 auf das untere Drittel der Nicht-Selbständigenhaushalte 43½% aller öffentlichen Transfers, auf das mittlere 31½% und auf das obere 25%. In Relation zu den am Markt erzielten Bruttoeinkommen betragen im unteren Drittel die öffentlichen Leistungen (ohne Pensionen, die hier als Markteinkommen behandelt werden) 84%, im mittleren Drittel 29% und im oberen 12%. Im Durchschnitt kommen 2005 die hier analysierten Staatsausgaben auf 27% der Bruttoäquivalenzzmarkteinkommen.

In Österreich dominieren das horizontale Verteilungsprinzip und universelle wohlfahrtsstaatliche Leistungen. Große Teile der öffentlichen Mittel werden unabhängig von der Bedürftigkeit – im Großen und Ganzen nach der Personenanzahl in den einzelnen Einkommensschichten – verteilt: Von den Gesunden zu den Kranken bzw. von den kinderlosen zu den kinderreichen Haushalten (Familien- und Bildungspolitik). Trotzdem wirken die wohlfahrtsstaatlichen Leistungen in Österreich stärker umverteilend als die selektiven streng bedarfsgeprüften Leistungen in den Wohlfahrtssystemen anglo-amerikanischer Prägung. Werden die Wohlhabenden von den Wohlfahrtssystemen ausgeschlossen und sozialstaatliche Leistungen nur auf die Bedürftigen fokussiert, stößt der Sozialstaat rasch an Finanzierungsgrenzen und die Leistungen für die Armen bleiben ärmlich ausgestattete Leistungen.

Verringerungen des staatlichen Leistungsangebots treffen daher in der Regel Haushalte mit niedrigen Einkommen unverhältnismäßig stark, während sie für Bevölkerungsschichten mit hohem Einkommen ohne nennenswerte zusätzliche Belastung über den Markt substituiert werden können.