

Umverteilung durch den Staat in Österreich

Die Verteilung der Primär- oder Markteinkommen wurde in den letzten 1½ Jahrzehnten bei deutlich zunehmender Beschäftigung ungleicher. Diese Entwicklung wurde durch verstärkte sozialstaatliche Aktivität kompensiert, sodass sich die Sekundärverteilung (Wohlfahrtssituation der Haushalte nach Berücksichtigung aller Abgaben und staatlichen Leistungen) Mitte dieses Jahrzehnts eher gleichmäßiger darstellt als zu Beginn der neunziger Jahre. Das sind die Hauptergebnisse einer umfassenden Analyse der Umverteilungswirkungen der Aktivitäten des Staates, die das WIFO auf Initiative des österreichischen Nationalrates und mit Förderung durch das Bundeskanzleramt, das Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz sowie den Jubiläumfonds der Österreichischen Nationalbank erstellt hat

Mit der Zunahme der Ungleichheit in der Verteilung der Primäreinkommen 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 aufwirft, wenn die budgetären Folgekosten der Krisenbekämpfung zu finanzieren sein werden.

Untere Hälfte der Verteilung Nettogewinner der staatlichen Umverteilung – obere Hälfte finanziert sie

Die Verteilung der Primäreinkommen wird 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 der Primäreinkommen. Im Jahr 2005 gewannen das untere Drittel der Nicht-Selbständigenhaushalte mit 14% der Primäreinkommen und 23% der Sekundäreinkommen durch den staatlichen Umverteilungsprozess 9 Prozentpunkte. Das mittlere Drittel gewann rund 1¼ Prozentpunkte (29,1% bzw. 30,4%), während das obere Drittel gut 10 Prozentpunkte von 56,9% auf 46,6% verlor. Das Ausmaß der staatlichen Umverteilung war 2000 und 2005 deutlich stärker als im Jahr 1991.

Steuern und Abgaben wirken in Summe kaum umverteilend

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 schwächte sich in den letzten 1½ Jahrzehnten ab – in Relation zum Einkommen erhöhte sich die Abgabenbelastung durch indirekte Steuern für niedrige Einkommen deutlich.

Bezieht man die Steuerleistung auf das Gesamteinkommen (Markteinkommen plus monetäre Transfers), so ergibt sich daraus unter Berücksichtigung der Haushaltsgröße für das Jahr 2005 eine durchschnittliche Abgabenquote von 37,6%. Sie betrug im ersten Dezil der Unselbständigenhaushalte 37,3%, war im dritten Dezil am niedrigsten mit 33,2% und erreichte im obersten Dezil 40%. Auf Basis der Gesamteinkommen ergibt sich damit eine leicht progressive Umverteilungswirkung des Abgabensystems.

Obwohl in den letzten Jahrzehnten im Rahmen der Einkommensteuerreformen die Bezieherinnen und Bezieher niedriger Einkommen spürbar entlastet wurden, wurde die Abgabenbelastung vor allem durch die zunehmende Last der indirekten Steuern in den unteren Einkommensschichten insgesamt größer. Da bereits über 40% der Einkommensbezieherinnen und –bezieher keine Einkommensteuer zahlen, wird zur Entlastung niedriger Einkommen und zur Stärkung des Prinzips der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit eine Reform der Finanzierung des Sozialstaates erforderlich sein. Es wird aber auch deutlich, dass eine undifferenzierte Erhöhung der Mehrwertsteuer Haushalte mit niedrigem Einkommen überproportional belastet.

Umverteilung von hohen zu niedrigen Einkommen erfolgt durch Staatsausgaben

Die Staatsausgaben wirken in Summe eindeutig progressiv auf die Einkommensverteilung, und der Progressionsgrad der monetären und realen öffentlichen Transfers nahm in den letzten 1½ Jahrzehnten zu.

Berücksichtigt man neben dem Einkommen auch die Haushaltsgröße, so entfielen im Jahr 2005 auf das untere Drittel der Nicht-Selbständigenhaushalte 43½% aller öffentlichen monetären und realen Transfers, auf das mittlere 31½% und auf das obere 25%. In Relation zum Primäreinkommen, in dem die Pensionen enthalten sind, betragen die öffentlichen Leistungen im unteren Drittel 84%, im mittleren Drittel 29% und im oberen 12%. Im Durchschnitt kamen 2005 die hier analysierten Staatsausgaben auf 27% der Primäreinkommen.

Vor allem im ersten Dezil der Haushalte, in dem Arbeitslose und andere Bezieherinnen und Bezieher von Transfers sehr stark vertreten sind, wuchs die Bedeutung öffentlicher Leistungen in den letzten 1½ Jahrzehnten stark. 2005 betragen sie das 2½-Fache der Primäreinkommen, im Jahr 2000 hatten sie das 1½-Fache und zu Beginn der 1990er-Jahre rund 80% ausgemacht. Die Hauptursachen liegen zum einen in Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt – in der Zunahme der Arbeitslosigkeit und im Rückgang der Primäreinkommen durch die kräftige Ausweitung der Teilzeitbeschäftigung und atypischer Beschäftigungsverhältnisse. Zum anderen wurden die Leistungen der Familienpolitik – insbesondere mit der Einführung des Kinderbetreuungsgeldes – spürbar ausgeweitet.

Die unterschiedliche ökonomische Bedeutung der öffentlichen Leistungen nach Einkommensschichten kommt vor allem in Relation zu den Primäreinkommen zum Ausdruck: Im ersten Einkommensdrittel machten die monetären und realen Transfers im Jahr 2005 84% der Primäreinkommen aus, im zweiten knapp 30% und im oberen 12%.

Die stärkste progressive Wirkung unter den öffentlichen Leistungen haben die Ausgaben im Zusammenhang mit der Arbeitslosigkeit, die Sozialhilfe und die Wohnbeihilfe: Fast 90% dieser Ausgaben entfielen auf das 1. Terzil der Einkommenshierarchie. Sie kommen auch unabhängig von der Haushaltsgröße überproportional den untersten Einkommensschichten zugute. Unter Berücksichtigung der Haushaltsgröße fließt auch fast die Hälfte der Familienleistungen an das untere Einkommensdrittel. Vor allem die Leistungen im Zusammenhang mit der Geburt und in den ersten Lebensjahren der Kinder sowie für Mehrkindfamilien kommen eher Personen mit niedrigem Einkommen zugute.

Die öffentlichen Gesundheitsausgaben (einschließlich Pflegegeld) hängen eng mit dem Lebensalter zusammen und fielen daher 2005 mit 37% überproportional im unteren Drittel der Einkommensverteilung an, in dem der Großteil der Personen mit Pensionsbezug vertreten ist; auf das mittlere Drittel kamen gut 32% und auf das obere Drittel 30½% der Leistungen. Im Durchschnitt betragen die öffentlichen Gesundheitsausgaben 15% der Primäreinkommen, im unteren Drittel knapp 40%, im mittleren knapp 17% und im obersten gut 8%.

Die Verteilungswirkungen der öffentlichen Bildungsausgaben hängen primär von der Kinderzahl, der Schulbesuchsdauer und dem Ausbildungstyp ab. Die öffentlichen Bildungsausgaben verteilen sich demnach nach Einkommensschichten über die Haushalte weitgehend wie die Schulkinder und Studierenden: Über 75% der öffentlichen Bildungsausgaben flossen 2005 in die unteren zwei Einkommensdrittel, auf das obere Drittel entfielen 23%. Im unteren Drittel der Haushalte mit Schulkindern oder Studierenden entsprechen die öffentlichen Bildungsausgaben gut der Hälfte der Primäreinkommen, im oberen Drittel rund 12%. Die private Finanzierung der Ausbildungskosten wäre also wohlhabenden Haushalten eher zumutbar, wäre aber in den unteren Einkommensdezilen bei den gegebenen Standards kaum erschwinglich.

Eine Verringerung des staatlichen Leistungsangebotes trifft daher in der Regel Haushalte mit niedrigem Einkommen besonders stark, während sie für Bevölkerungsschichten mit hohem Einkommen ohne nennenswerte zusätzliche Belastung aus dem eigenen Einkommen substituiert werden kann.

Wien, am 23. September 2009.

Rückfragen bitte an Mag. Alois Guger, Tel. (1) 798 26 01/264, Alois.Guger@wifo.ac.at.

Nähere Informationen entnehmen Sie bitte der folgenden WIFO-Studie: Alois Guger (Projektleitung), Martina Agwi, Adolf Buxbaum, Eva Festl, Käthe Knittler, Verena Halsmayer, Hans Pitlik, Simon Sturm, Michael Wüger, *Umverteilung durch den Staat in Österreich*, 351 Seiten, 60 €, kostenloser Download:

http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=36801&typeid=8&display_mode=2.

Executive Summary, kostenloser Download:

http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=36802&typeid=8&display_mode=2.

Tabellen und Graphiken zu den Presseaussendungen des WIFO finden Sie jeweils auf der WIFO-Website, <http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?&fid=12>.