

Christine Mayrhuber, Silvia Rocha-Akis, Christine Zulehner

# Verteilungseffekte einer Änderung der Abgabenbelastung geringer Erwerbseinkommen in Österreich

## Ergebnisse einer Mikrosimulation

### Verteilungseffekte einer Änderung der Abgabenbelastung geringer Erwerbseinkommen in Österreich. Ergebnisse einer Mikrosimulation

Erwerbseinkommen unterliegen in Österreich einer hohen Abgabenbelastung, die im unteren Einkommensbereich vor allem von den Sozialabgaben bestimmt wird. Eine Verringerung dieser Abgabenbelastung durch Senkung der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung im unteren Einkommensbereich würde, wie eine Schätzung mit dem WIFO-Mikrosimulationsmodell zeigt, für 90% der Niedriglohnbeschäftigten im Durchschnitt eine Steigerung der monatlichen Nettoentgelte um 5,2% bedeuten. Die Auswirkungen wären insbesondere für Teilzeitbeschäftigte spürbar. Dennoch würde sich die Verteilung der (äquivalisierten) verfügbaren Haushaltseinkommen kaum ändern, und die Nettoeinkommenssituation von "Working-Poor"-Haushalten würde sich nur geringfügig verbessern. Um größere Nettoeinkommenseffekte auf Haushaltsebene zu erreichen, müsste neben einer adäquaten progressiven Gestaltung der Sozialversicherungsbeiträge auch die hohe Grenz- und Durchschnittssteuerbelastung im unteren und mittleren Einkommensbereich des derzeitigen Lohn- und Einkommensteuersystems gesenkt werden.

### Distribution Effects to be Expected in Austria if the Tax Regime for Low Incomes from Work is Alleviated. Results of a Microsimulation

Income from work is subject to a high tax burden, which at the lower end is mostly the result of high social insurance contributions. Alleviating this burden by reducing contributions to social insurance for low-income employees would increase the monthly net income by 5.2 percent for 90 percent of the low-wage employees, as is shown by an estimate using WIFO's microsimulation model. The effect would be particularly large for part-time workers. Nevertheless, the distribution of (equivalised) disposable household income would hardly change at all, and the net income situation of the working poor would improve only slightly. Achieving greater net income effects at household level would require not just introducing an adequate progressive regime for social insurance contributions but also reducing the high marginal and average tax burden for the lower and medium income levels of the current wage tax system.

#### Kontakt:

**Mag. Christine Mayrhuber:** WIFO, 1030 Wien, Arsenal, Objekt 20, [Christine.Mayrhuber@wifo.ac.at](mailto:Christine.Mayrhuber@wifo.ac.at)

**Mag. Dr. Silvia Rocha-Akis:** WIFO, 1030 Wien, Arsenal, Objekt 20, [Silvia.Rocha-Akis@wifo.ac.at](mailto:Silvia.Rocha-Akis@wifo.ac.at)

**Univ.-Prof. Dr. Christine Zulehner:** WIFO, 1030 Wien, Arsenal, Objekt 20, [Christine.Zulehner@wifo.ac.at](mailto:Christine.Zulehner@wifo.ac.at)

**JEL-Codes:** D31, J31, J38, I38, R28 • **Keywords:** Niedriglohnbeschäftigung, Working Poor, Sozialversicherungsbeiträge, Einkommensverteilung, Mikrosimulation

**Begutachtung:** Hedwig Lutz, Margit Schratzenstaller • **Wissenschaftliche Assistenz:** Silvia Haas ([Silvia.Haas@wifo.ac.at](mailto:Silvia.Haas@wifo.ac.at))

## 1. Einleitung

Der Anstieg der Erwerbsbeteiligung – mit wachsender Beschäftigung und Arbeitslosigkeit – ist in Österreich von einer zunehmend ungleichen Einkommensverteilung begleitet. Themen wie Niedriglohnbeschäftigung und Working-Poor, d. h. Armut trotz Erwerbstätigkeit, gewinnen damit auch in Österreich an Bedeutung. Vor diesem Hintergrund werden immer wieder Vorschläge zur Reform des Abgabensystems diskutiert. Neben Vorschlägen zur Verringerung der Lohnkosten – bei denen die Senkung der Arbeitgeberbelastung sowie Anreize zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze im Mittelpunkt stehen – fokussieren die Beiträge auf die Reduzierung der Schere zwischen Brutto- und Nettobezügen der Arbeitskräfte. Eine solche Abgabentlastung ändert nicht nur das individuell netto verfügbare Einkommen, sondern bei entsprechender Ausgestaltung des Abgabensystems auch die Einkommensverteilung. Eine nähere Analyse der Reformoptionen und ihrer zu erwartenden Effekte kann sicher-

stellen, dass die angestrebten Ziele tatsächlich erreicht werden. Am Beispiel eines Reformvorschlages des WIFO zur Gestaltung der Sozialversicherungsbeiträge im Niedriglohnbereich illustriert die vorliegende Schätzung mit dem WIFO-Mikrosimulationsmodell eine solche Ex-ante-Evaluierung einer hypothetischen Abgabenreform.

## 2. Zunehmende Einkommensspreizung trotz Anstieg der Beschäftigungsquote

In Österreich wächst die Beschäftigung kräftig. Trotz der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise erhöhte sich 2005/2013 auch die Beschäftigungsquote um 3,6 Prozentpunkte auf 68,5%. Der Zuwachs war für Frauen mit +4,6 Prozentpunkten deutlich höher als für Männer (+2,6 Prozentpunkte). Die Zunahme der Frauenerwerbstätigkeit ist damit eine treibende Kraft der steigenden Gesamtbeschäftigungsquote in Österreich. Allerdings ist die Arbeitsmarktpartizipation der Frauen häufig auf Zuverdienst ausgerichtet, wie der im internationalen Vergleich überdurchschnittlich hohe Anteil teilzeitbeschäftigter Frauen mit überdies geringem Wochenstundenausmaß zeigt (Böheim – Rocha-Akis – Zulehner, 2013).

Auch die Einkommen und ihre Verteilung verändern sich dynamisch. Die Ausweitung der Teilzeitbeschäftigung und der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse, der Rückgang der Beschäftigten im produzierenden Bereich zugunsten einer Zunahme der Dienstleistungstätigkeiten, steigender Arbeitskräfteumschlag usw. gehen mit einer Spreizung der Einkommen einher (Mayrhuber et al., 2014). Die zunehmende Heterogenität der Beschäftigungs- und damit der Einkommensformen betrifft sowohl die Selbständigen (Werkverträge, Ein-Personen-Unternehmen usw.) als auch die Unselbständigen (Teilzeitarbeit, Leiharbeit, geringfügige Beschäftigung usw.).

Die funktionelle Einkommensverteilung verlagerte sich in den letzten zehn Jahren deutlich von den Lohneinkommen zu den Unternehmens- und Gewinneinkommen. Auf personeller Ebene stieg die Ungleichheit der Bruttoeinkommen unselbständig Beschäftigter (auch in der Gruppe der Ganzjahres-Vollzeitbeschäftigten) gemessen am Gini-Koeffizienten merklich. Der Einkommensanteil der einkommenstärksten 20% der unselbständig Beschäftigten erhöhte sich zulasten der unteren drei Einkommensquintile – eine Entwicklung, die auch in anderen Ländern zu beobachten ist (Bach – Corneo – Steiner, 2009, Atkinson, 2013, OECD, 2011, 2013). Auch die Nettoeinkommensanteile der unteren drei Quintile schrumpften, jene der oberen 40% nahmen zu.

## 3. Niedriglohnbeschäftigung in Österreich

Die De-Standardisierung der Beschäftigungsverhältnisse und die Verlagerung zum Dienstleistungssektor mit durchschnittlich niedrigem Einkommen gehen mit einer Zunahme der Zahl der Niedriglohnbeschäftigten einher und sind mit bestimmend für die steigende Einkommensungleichheit in Europa und darüber hinaus (OECD, 2011, 2013).

Personeneinkommen werden als Niedriglöhne bezeichnet, wenn sie – bezogen auf eine Zeiteinheit (Arbeitsstunde oder Vollzeitbeschäftigungsverhältnis) – unter einem bestimmten Prozentsatz des Medianeinkommens bleiben. Diese Grenze wird häufig bei 60% angesetzt. Gemäß Europäischer Verdienststrukturerhebung erzielten in Österreich 2010 von den 8,2% der unselbständig beschäftigten Männer und 24,8% der Frauen Bruttostundenlöhne unter der Niedriglohnschwelle von 8,60 € (Geisberger, 2013). Bezogen auf eine Niedriglohnschwelle von 60% des Median der Bruttostundenlöhne galten 2012 32% der vollzeitbeschäftigten Frauen im Alter zwischen 25 und 54 Jahren und 9% der betreffenden Männer als niedriglohnbeschäftigt (Mayrhuber et al., 2014). Während Niedriglohnarbeitsplätze für junge Männer eher als Sprungbrett zu besser entlohnten Branchen oder Betrieben fungieren, sind die Niedriglöhne

von Frauen<sup>1)</sup> durch eine hohe Persistenz gekennzeichnet (Eppel – Horvath – Mahringer, 2013).

In der Armutsforschung wurde der Zusammenhang zwischen niedrigen Löhnen und erhöhtem Armutsrisiko inzwischen ausreichend belegt (Huster – Böckh – Mogge-Grotiahn, 2008, Europäische Kommission, 2010). Hier bilden allerdings die Haushalte und nicht die Einzelpersonen den Bezugsrahmen. Wird das schon länger beobachtete Armutsrisiko aus Niedriglohnarbeitsplätzen als Massenphänomen in den USA auf deregulierte Arbeitsmärkte und auf das liberale Wohlfahrtsstaatsmodell zurückgeführt (Rhein, 2009.), so zeigt sich jetzt auch in Europa eine steigende Armutsgefährdung trotz Erwerbstätigkeit. Die EU-Strategie "Europa 2020" zielt daher auf die Verringerung der Zahl der von Armut oder sozialer Ausgrenzung Bedrohten um 20 Mio. (Europäische Kommission, 2011) – ein Ziel, das aus heutiger Sicht nicht erreicht wird (Aiginger, 2014). Auch werden die negativen Auswirkungen von Niedriglöhnen auf die individuelle soziale Absicherung – vor allem im Alter – wie auf die längerfristige Tragfähigkeit beitragsfinanzierter Sozialsysteme insgesamt in der Literatur verstärkt diskutiert (z. B. Bonoli, 2007, Hemerijck – Eichhorst, 2009, Europäische Kommission, 2012, Seils, 2013).

Eine Person kann aus verschiedenen Gründen trotz Erwerbstätigkeit mangels ausreichenden Einkommens armutsgefährdet sein: neben einem geringen Erwerbseinkommen, bedingt durch niedrige Stundenlöhne und/oder eine geringe Zahl an Arbeitsstunden, auch aufgrund des Fehlens sonstiger Quellen wie etwa Kapital- oder Transfereinkünfte. Darüber hinaus spielen die Haushaltszusammensetzung und die Einkommen der anderen Haushaltsmitglieder eine Rolle; die Armutsgefährdung ist bei gegebenem Erwerbseinkommen umso größer, je mehr Personen ohne ausreichendes eigenes Einkommen im Haushalt leben, für deren Unterhalt oder Betreuung aufzukommen ist. Konkret errechnet sich der Status "Working-Poor" am bedarfsgerichteten verfügbaren Haushaltseinkommen: Werden 60% des Median nicht erreicht, dann gilt der Haushalt als armutsgefährdet (Statistik Austria, 2012B).

### Übersicht 1: Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung

2010

		In % der Beitragsgrundlage
Arbeitslosenversicherung	Bis 1.219 €	0
	1.220 € bis 1.330 €	1
	1.331 € bis 1.497 €	2
	Ab 1.497 €	3
Pensionsversicherung		10,25
Krankenversicherung Angestellte		3,82
Krankenversicherung Arbeiter		3,95
Wohnbauförderung		0,50
Arbeiterkammerumlage		0,50

Q: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger. Geringfügigkeitsgrenze (brutto): 366,33 € pro Monat, Höchstbeitragsgrundlage (brutto): 4.110 € pro Monat.

Die den Einzelnen letztlich zur Verfügung stehenden Mittel werden nicht nur von der Höhe der Bruttoerwerbseinkommen bestimmt, sondern zudem von der Höhe der Abzüge für Sozialabgaben und Lohn- bzw. Einkommensteuer. Die Sozialversicherungsabgaben sind für einen großen Teil der Beschäftigten höher als der Lohnsteuerabzug<sup>2)</sup>. Die hohe Grenzabgabenbelastung der niedrigen Einkommen wird von den Sozialversicherungsbeiträgen bestimmt, die mit Überschreiten der Geringfügigkeitsgrenze (2014: 395,31 € pro Monat) am gesamten Bruttoeinkommen bemessen wer-

<sup>1)</sup> Die höhere Betroffenheit erwerbstätiger Frauen von Niedriglöhnen bedeutet auch eine höhere Grenzbelastung ihrer Einkommen aufgrund mehrerer Faktoren (z. B. Sprungstellen bei der Belastung mit Sozialversicherungsbeiträgen und Einkommensteuer, dem Entzug einkommensabhängiger Sozialtransfers usw.).

<sup>2)</sup> Gemäß Lohnsteuerstatistik 2012 lag das monatliche Durchschnittseinkommen aller unselbständig Beschäftigten bei 2.414 € brutto, der entsprechende Bezug von Vollzeitbeschäftigten betrug 3.582 €. Bis zu einem Einkommen von rund 3.000 € sind die Sozialversicherungsabgaben höher als die Lohnsteuerschuld.

den (Schratzstaller, 2014). Nur der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung ist seit 2008 sozial gestaffelt und beträgt je nach Einkommenshöhe zwischen 0% und 3%. In Österreich ist aber auch die durchschnittliche Belastung der Arbeitseinkommen durch Sozialversicherungsbeiträge und Lohnsteuer deutlich höher als im OECD-Durchschnitt (Aiginger et al., 2008, OECD, 2014). Aus angebotstheoretischer Sicht beeinflusst diese hohe Grenzabgabenbelastung die Arbeitsentscheidung der Arbeitskräfte (Aiginger – Tichy – Walterskirchen, 2006). Für Arbeitskräfte mit niedrigem Einkommen aufgrund von Teilzeitbeschäftigung hemmt die Abgabenbelastung den Wechsel in die Vollzeitbeschäftigung. Ist das Einkommensniveau trotz Vollzeitbeschäftigung niedrig, dann wird die Aufwärtsmobilität eingeschränkt (Eppel – Horvath – Mahringer, 2013), die Betroffenen können ihre Einkommenssituation durch Ausweitung der Arbeitszeit nicht entscheidend verbessern.

#### 4. Änderung des Sozialversicherungsbeitragssystems – das Reformszenario

Die verschiedenen Ansätze zur Entlastung niedriger Einkommen unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Zielsetzung: In beschäftigungspolitisch ausgerichteten Modellen steht die Senkung der Arbeitskosten (z. B. durch Lohnkostenzuschüsse und Kombilohnbeihilfen) im Mittelpunkt<sup>3</sup>). Verteilungspolitisch orientierte Modelle zielen vorrangig darauf ab, die Nettoeinkommenslage von Bezieherinnen und Beziehern niedriger Einkommen durch eine Abgabenerlastung zu verbessern (Steiner, 2007, Bäcker – Jansen, 2011, Steiner – Wrohlich, 2005). Wenn man davon ausgeht, dass sich höhere Nettolöhne in einem höheren Arbeitskräfteangebot niederschlagen, sprechen jedoch nicht nur verteilungspolitische, sondern auch beschäftigungspolitische Argumente für eine Reform der Abgabenstruktur im unteren Einkommensbereich, in dem das Arbeitskräfteangebot besonders sensibel auf (abgabenbedingte) Nettolohnänderungen reagiert.

Da niedrige Einkommen in Österreich weniger durch die Lohnsteuer als durch Sozialversicherungsbeiträge belastet werden, hat das WIFO im Jahr 2006 eine Reform der Sozialversicherungsbeitragsstruktur vorgeschlagen, die die Arbeitseinkommen im unteren Einkommensbereich entlasten soll (Guger – Leoni, 2006)<sup>4</sup>). Der vorliegende Beitrag illustriert mit Hilfe des WIFO-Mikrosimulationsmodells die zu erwartenden Verteilungs- und Aufkommenseffekte eines solchen konkret formulierten Ansatzes auf der Ebene der Beschäftigten sowie auf Haushaltsebene. Für die Untersuchung wird das Jahr 2010 herangezogen. Die Auswirkungen auf die Einkommenssituation von Niedriglohnbeschäftigten und von Erwerbstätigen, die aufgrund ihres niedrigen Haushaltseinkommens armutsgefährdet sind (Working-Poor), werden gesondert betrachtet.

Konkret wurden folgende Änderungen angenommen:

Die Geringfügigkeitsgrenze in der Sozialversicherung wird von 366,33 € (monatlich brutto, Status-quo im Jahr 2010) auf 450 € angehoben und (in Anlehnung an Schneider – Bonin, 2005, und konkretisiert von Guger – Leoni, 2006) in einen Freibetrag umgewandelt. In diesem Fall unterliegt nicht mehr das gesamte Einkommen, sondern lediglich der den Freibetrag überschreitende Teil der Sozialversicherungspflicht<sup>5</sup>). Damit weist das Beitragssystem einen (indirekt) progressiven Verlauf auf.

Der Freibetrag wird schrittweise mit steigendem Einkommen verringert und läuft bei einem monatlichen Bruttoeinkommen von 1.500 € aus.

<sup>3</sup>) Steiner (2007) gibt einen Überblick über staatliche Instrumente zur Beschäftigungsförderung und Einkommenssicherung im Niedriglohnbereich.

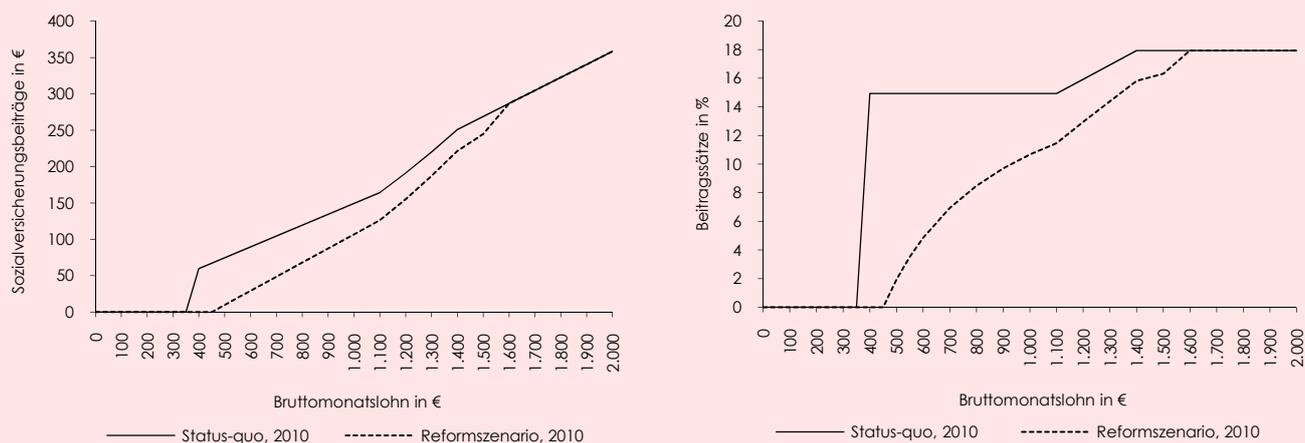
<sup>4</sup>) Zur Diskussion einer Reform des Sozialversicherungsbeitragssystems mit dem Ziel der Entlastung niedriger Einkommen siehe auch Aiginger et al. (2008) und Eckerstorfer – Steiner – Wakolbinger (2013).

<sup>5</sup>) Neben den Beiträgen zur Pensions-, Arbeitslosen- und Krankenversicherung werden in der vorliegenden Simulation der Wohnbauförderungsbeitrag und die Arbeiterkammerumlage zu den Sozialversicherungsbeiträgen gezählt.

Abbildung 1 zeigt die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung für ganzjährig beschäftigte Angestellte im Status-quo und im Reformszenario für das Jahr 2010. Die Reform würde sich auf Bruttomonatsgehälter zwischen 366 € und 1.500 € auswirken. Bei einem Bruttomonatsgehalt von 700 € wären die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung demnach um mehr als die Hälfte niedriger (48,5 € statt 104,5 € im Status-quo); dies kommt einer Senkung der Belastung mit Sozialversicherungsbeiträgen von 15% auf 7% des Einkommens gleich.

Abbildung 1: Durchschnittliche monatliche Arbeitnehmerbeiträge zu Sozialversicherung im Status-quo und im Reformszenario

2010



Q: WIFO-Mikrosimulation.

Für dieses Reformszenario wird die Wirkung auf die Verteilung der Nettomonatsgehälter ermittelt. Besonderes Augenmerk wird dabei auf die Einkommenseffekte für Niedriglohnbeschäftigte gelegt. Die Schätzungen zu den Verteilungswirkungen auf das verfügbare Haushaltseinkommen werden getrennt für Unselbständige ausgewiesen, die aufgrund ihres niedrigen Haushaltseinkommens als armutsgefährdet gelten. Anhand der Hochrechnungsfaktoren im EU-SILC werden schließlich die fiskalischen Kosten der Reform quantifiziert. Potentielle reforminduzierte Verhaltensänderungen werden in dieser Studie ausgeblendet<sup>6)</sup>.

## 5. Datengrundlage und Methode

Da die individuellen Einkommenswirkungen einer Änderung in einzelnen Bereichen des Steuer-Transfer-Systems u. a. von haushaltsspezifischen Merkmalen abhängen, wird für die Ermittlung der Reformeffekte das WIFO-Mikrosimulationsmodell verwendet<sup>7)</sup>. Es basiert auf individuellen Personen- und Haushaltsdaten, die für die österreichische Bevölkerung repräsentativ sind.

<sup>6)</sup> Wie die empirische Literatur zeigt, ist das Arbeitskräfteangebot gerade im unteren Einkommensbereich besonders elastisch. Die Reform könnte sowohl eine Zunahme als auch eine Verringerung des Arbeitsvolumens zur Folge haben, das von der Partizipation und der geleisteten Arbeitszeit abhängt (Steiner – Wrohlich, 2005). Eine umfassendere Analyse müsste das Arbeitsangebotsverhalten berücksichtigen, das u. a. von der Wahl der Gegenfinanzierung abhängt.

<sup>7)</sup> Grünberger (2009) und Rabethge (2009) erläutern die Struktur des WIFO-Mikrosimulationsmodells. Folgende staatliche Instrumente sind im WIFO-Mikrosimulationsmodell implementiert: Sozialversicherungsabgaben (Arbeitslosen-, Pensions-, Krankenversicherung), Wohnbauförderungsbeitrag, Arbeiterkammerumlage, Einkommensteuer, Werbungskosten, Sonderausgaben, Absetzbeträge (Alleinverdiener-, Alleinerzieher-, Verkehrs-, Arbeitnehmer-, Kinderabsetzbetrag), Transferleistungen (Familienbeihilfe, Mehrkindzuschlag zur Familienbeihilfe, Kinderbetreuungsgeld, Schulgeld, Sozialhilfe). Das Modell wird laufend erweitert.

### Das WIFO-Mikrosimulationsmodell

Die Methode der Mikrosimulation erlaubt eine Analyse der Wirkung von Politikmaßnahmen wie der Änderung von Struktur und Höhe von Einkommensteuer, Sozialversicherungsbeiträgen und Sozialtransfers auf der individuellen Personen- und Haushaltsebene und die Schätzung der fiskalischen Kosten dieser Maßnahmen. Das WIFO-Mikrosimulationsmodell basiert auf den Daten des EU-SILC (European Union Statistics on Income and Living Conditions), einer jährlichen Haushaltsbefragung, die Informationen über die Lebensbedingungen einer repräsentativen Stichprobe von Privathaushalten in den EU-Ländern liefert. Der Datensatz umfasst neben Informationen über die Zusammensetzung des Haushaltes auch soziodemographische Merkmale und Daten zur Beschäftigungssituation, zum Erwerbseinkommen und zu sonstigen Einkommensquellen und den geleisteten Erwerbsarbeitszeiten der einzelnen Haushaltsmitglieder (*Statistik Austria*, 2012A). Der im WIFO-Mikrosimulationsmodell implementierte Steuer-Transfer-Rechner ermöglicht die Berechnung der individuellen Nettoerwerbseinkommen sowie der Nettohaushaltseinkommen für jeden einzelnen Haushalt unter unterschiedlichen hypothetischen Reformszenarien (Ex-ante-Evaluierung). Die Wirkungen von tatsächlich implementierten Politikmaßnahmen lassen sich aber auch ex post ermitteln. Neben den Verteilungswirkungen kann das Arbeitsangebotsverhalten geschätzt werden. Durch Anwendung von Hochrechnungsfaktoren werden die gesamtwirtschaftlichen Effekte ermittelt.

Grundlage der Analyse ist die EU-SILC-Welle des Jahres 2011, die die Einkommen im Jahr 2010 erfasst<sup>8)</sup>. Dementsprechend wird vom Status-quo der gesetzlichen Regelungen im österreichischen Steuer-, Sozialversicherungs- und Transfersystem im Jahr 2010 ausgegangen und für dieses Jahr eine Reform der Sozialversicherungsbeitragsstruktur simuliert.

Um die Wirkung der hypothetischen Reform für die erwerbstätige Bevölkerung zu ermitteln<sup>9)</sup> wurde die Stichprobe auf alle Personen im Alter zwischen 16 und 59 Jahren begrenzt. Dies entspricht 8.197 (hochgerechnet etwa 5,13 Mio.) Personen. Für die Untersuchung der individuellen Erwerbseinkommen werden ausschließlich unselbständig Erwerbstätige betrachtet, die nicht mehr als ein Beschäftigungsverhältnis aufweisen und den Arbeitsplatz in den letzten zwölf Monaten vor der Befragung nicht gewechselt haben<sup>10)</sup>. Diese Einschränkung der Analyse auf Personen mit relativ stabilem Beschäftigungsverhältnis beruht auf der Notwendigkeit, Informationen, die sich auf den Befragungszeitpunkt beziehen, mit den erfassten Vorjahreseinkommen zu verbinden. Erst diese Verknüpfung erlaubt die Berechnung verlässlicher Stundenlöhne, die etwa als Grundlage für die Definition von Niedriglohnbeschäftigung dienen. Damit beruhen die Auswertungen auf den Angaben zu 4.021 (hochgerechnet 2,42 Mio.) Beschäftigten, davon 48% Frauen.

Die Analyse der Nettoeffekte der hypothetischen Reform im Bereich der Unselbständigeneinkommen auf die Haushaltseinkommen berücksichtigt alle Haushalte mit mindestens einer unselbständig erwerbstätigen Person aus der oben beschriebenen Stichprobe. Die Haushaltstichprobe besteht damit aus 2.576 Haushalten mit 5.266 Personen (hochgerechnet etwa 1,48 Mio. Haushalte und 4,03 Mio. Personen).

Das Haushaltseinkommen umfasst neben dem Erwerbseinkommen auch Einkommen aus Kapital (Zinserträge, Dividenden, Vermietung, Verpachtung) sowie Transfereinkommen<sup>11)</sup>. Je nach Haushaltstyp (Größe, Alter der Haushaltsmitglieder) können die verfügbaren finanziellen Mittel zusammengelegt und genutzt werden, um die unterschiedlichen materiellen Bedürfnisse zu befriedigen. Um heterogene Haushalte ver-

<sup>8)</sup> Diese Einkommensdaten wurden durch Befragung und nicht administrativ erhoben.

<sup>9)</sup> Obwohl ein erheblicher Anteil der Pensionistinnen und Pensionisten von der Reform ebenfalls betroffen wäre, wurden sie im Reformszenario nicht berücksichtigt.

<sup>10)</sup> Aus der Betrachtung ausgeschlossen sind damit neben Präsenz- und Zivildienern auch Lehrlinge, Personen mit freiem Dienstvertrag oder Werkvertrag sowie Personen mit Einkünften aus selbständiger Erwerbstätigkeit.

<sup>11)</sup> Zum Problem der Untererfassung von Vermögenseinkommen im oberen Einkommensbereich siehe *Humer et al.* (2014).

gleichbar zu machen, wird das Haushaltseinkommen nach der "neuen OECD-Skala" gewichtet<sup>12</sup>). Damit wird innerhalb eines Haushaltes jedem Haushaltsmitglied ein identisches äquivalisiertes Pro-Kopf-Einkommen zugewiesen.

## 5.1 Definition der Niedriglohnbeschäftigung

Die Abgrenzung der Niedriglohnbeschäftigung erfolgt nach der EU-weit gebräuchlichen Definition. Demnach liegt die Niedriglohnschwelle bei zwei Dritteln des Medians des Bruttostundenlohnes, der für die verwendete Stichprobe 14,70 € beträgt. Die Niedriglohnschwelle liegt demnach bei 9,80 €. 15,1% der unselbständig Erwerbstätigen sind entsprechend dieser Abgrenzung als Niedriglohnbezieherinnen und Niedriglohnbezieher eingestuft<sup>13</sup>). Die Niedriglohnquote der Frauen ist mit 21% mehr als doppelt so hoch als die der Männer (10%; Übersicht 2).

Übersicht 2: Unselbständig Beschäftigte und Niedriglohnanteil

2010

	Insgesamt	Insgesamt	Frauen Vollzeit- beschäftigt	Teilzeit- beschäftigt	Insgesamt	Männer Vollzeit- beschäftigt	Teilzeit- beschäftigt	
Unselbständig Beschäftigte	2.418.842	1.151.753	661.521	490.232	1.267.089	1.215.688	51.401	
Niedriglohnanteil an den unselbständig Beschäftigten	in %	15,1	20,7	19,8	22,0	10,0	9,4	23,1

Q: WIFO-Berechnung auf Basis von EU-SILC 2011. Unselbständig Beschäftigte mit relativ stabilem Beschäftigungsverhältnis im Alter von 16 bis 59 Jahren.

Da die Sozialversicherungsbeiträge von der Höhe des Bruttomonatslohnes abhängen und dieser wiederum einerseits vom Stundenlohn und andererseits vom bezahlten Arbeitsstundenausmaß, ist es sinnvoll, Voll- und Teilzeitbeschäftigte getrennt zu betrachten. Im verwendeten Datensatz sind 43% der Frauen teilzeitbeschäftigt; die Niedriglohnquote der vollzeitbeschäftigten Frauen (20%) unterscheidet sich kaum von jener der teilzeitbeschäftigten Frauen (22%; Übersicht 2)<sup>14</sup>). Somit umfasst das Niedriglohnsegment mehr vollzeitbeschäftigte Frauen als teilzeitbeschäftigte. Für die Männer hingegen ist eine Vollzeitbeschäftigung mit einer deutlich niedrigeren Niedriglohnquote verbunden als eine Teilzeitbeschäftigung. Allerdings sind in Österreich nur relativ wenige Männer teilzeiterwerbstätig, und der Anteil derer, die niedriglohnbeschäftigt sind, ist ähnlich hoch wie der der teilzeitbeschäftigten Frauen.

## 6. Auswirkungen der hypothetischen Reform auf die individuellen Nettoentgelte im Überblick

Im Status-quo errechnet sich ein Median des monatlichen Nettolohnes von 1.745,8 € (einschließlich anteiliger Sonderzahlungen; Übersicht 4)<sup>15</sup>). Der durchschnittliche Nettomonatslohn (arithmetisches Mittel) betrug 1.948,4 €. Für Frauen lag der Median bei 1.477,6 € (Durchschnitt 1.585,8 €) und für Männer bei 2.004,7 € (Durchschnitt 2.273,5 €).

<sup>12</sup>) Die neue (oder modifizierte) OECD-Skala (EU-Skala) weist der ersten Person im Haushalt ein Gewicht von 1 zu; jede weitere Person im Haushalt im Alter von mindestens 14 Jahren erhält ein Gewicht von 0,5 und jedes Kind unter 14 Jahren ein Gewicht von 0,3. Das äquivalisierte Haushaltseinkommen ergibt sich durch Division des gesamten Haushaltseinkommens durch die Summe der Gewichte im jeweiligen Haushalt.

<sup>13</sup>) Diese Werte unterscheiden sich aus mehreren Gründen von den eingangs dargestellten Daten aus der Europäischen Verdienstrukturhebung: Während diese auf Unternehmensbefragungen beruht, werden im EU-SILC-Datensatz Haushalte befragt. Zudem berücksichtigt der EU-SILC-Datensatz auch Beschäftigte im öffentlichen Dienst sowie in kleinen Unternehmen (weniger als 10 Beschäftigte). Schließlich wurde die Stichprobe auf Beschäftigte mit relativ stabilem Beschäftigungsverhältnis eingeschränkt.

<sup>14</sup>) Die Kategorisierung in Teil- und Vollzeitbeschäftigung erfolgte anhand der Angaben der Befragten.

<sup>15</sup>) Unterjährige Beschäftigung wird berücksichtigt.

Insgesamt wären 25,2% der unselbständig Erwerbstätigen von der Reform betroffen<sup>16)</sup>. Im Durchschnitt wären die Nettomonatsgehälter der Betroffenen um 4,8% bzw. 41,0 € höher als im Status-quo (1.071,0 €)<sup>17)</sup>. Wie erwartet, wären Frauen von der Neuregelung stärker betroffen als Männer. Über 40% der Frauen würden ein um durchschnittlich 5% oder 43,0 € höheres Nettomonatsgehalt beziehen, während nur etwa 12% der Männer einen Anstieg von durchschnittlich 4% oder 35,0 € verzeichnen würden.

87% der niedriglohnbeziehenden Männer und 90% der Frauen unter der Niedriglohnschwelle könnten zudem mit einem höheren Nettoeinkommen rechnen (Übersicht 3)<sup>18)</sup>. Ausgehend von einem Durchschnitt von 998,4 € würden die Nettomonatsentgelte der betreffenden Frauen um 5,6% steigen, jene der Männer um 4,3% (ursprünglich 1.097,1 €). Im Durchschnitt wären die Nettomonatsgehälter der Niedriglohnbezieherinnen und -bezieher um etwa 43,5 € oder 5,2% höher.

**Übersicht 3: Auswirkungen der hypothetischen Reform auf die individuellen Monatsnettoentgelte**

2010

	Betroffene Personen In % <sup>1)</sup>	Nettomonatsentgelt der Betroffenen		
		Durchschnitt Status-quo In €	Veränderung im Reformszenario In €	In %
Insgesamt	25,2	1.071	+ 41,0	+ 4,8
Männer	11,6	1.158	+ 35,0	+ 4,0
Frauen	40,4	1.043	+ 43,0	+ 5,0
Niedriglohnbezieherinnen und -bezieher	89,1	1.032	+ 43,5	+ 5,2
Männer	86,6	1.097	+ 38,3	+ 4,3
Frauen	90,4	998	+ 46,1	+ 5,6

Q: EU-SILC 2011, WIFO-Mikrosimulation. – 1) Unselbständig Beschäftigte mit relativ stabilem Beschäftigungsverhältnis im Alter von 16 bis 59 Jahren.

**6.1 Teilzeitbonus**

Das österreichische Steuer- und Sozialversicherungssystem ist an der Höhe der Monatsentgelte ausgerichtet und nicht an den geleisteten Arbeitsstunden. Die Einkommenseffekte der hypothetischen Reform für Frauen in Abhängigkeit von ihren Wochenstunden spiegeln den Übergang von einem proportionalen (bzw. indirekt regressiven) zu einem indirekt progressiv verlaufenden Sozialversicherungsbeitragstarif wider. Wie Übersicht 4 zeigt, wären Frauen in Teilzeitbeschäftigung aufgrund ihres niedrigeren Bruttomonatsentgeltes deutlich häufiger (66%) von der Reform betroffen als vollzeiterwerbstätige Frauen (21%). Letztere würden zudem wegen ihres höheren Monateinkommens einen niedrigeren relativen Einkommenszuwachs verzeichnen. Der Nettomonatsverdienst vollzeiterwerbstätiger Frauen würde im Durchschnitt um 3,4% steigen, jener von teilzeitbeschäftigten Frauen um 5,7%. Allerdings erzielen die teilzeitbeschäftigten Frauen, die von der Reform betroffen wären, im Status-quo einen deutlich höheren Bruttostundenlohn (12,0 €) als die betroffenen vollzeitbeschäftigten Frauen (8,0 €). Frauen mit einem (gemessen an ihrem Bruttostundenlohn) höheren Einkommenspotential wären demnach besonders von der Reform begünstigt,

<sup>16)</sup> Etwa 0,3% aller Beschäftigten wären negativ betroffen, weil durch die Ausweitung der Bemessungsgrundlage für die Einkommensteuer bestimmte Ansprüche (z. B. Alleinerzieherabsetzbetrag) wegfallen würden.

<sup>17)</sup> Personen, deren Bruttomonatsentgelt unter der Geringfügigkeitsgrenze bzw. über 1.500 € liegt, wären nicht von der Reform betroffen.

<sup>18)</sup> Nicht alle Niedriglohnbezieherinnen und -bezieher werden von der Reform erfasst: 11% der Männer und 4% der Frauen beziehen ein Bruttomonatsentgelt über 1.500 €. Der Unterschied ist zum Großteil auf die durchschnittliche bezahlte Arbeitszeit der niedriglohnbeschäftigten Männer zurückzuführen: Männer gleichen häufiger niedrige Stundenverdienste durch lange Arbeitszeiten aus.

weil ihre Wochenarbeitszeit geringer ist. Die Reform wäre also mit einem Teilzeitbonus verbunden<sup>19)</sup>).

Die Stundenlöhne der betroffenen niedriglohnbeschäftigten Frauen unterscheiden sich zwischen Voll- und Teilzeitbeschäftigung im Status-quo kaum. Auch hier würden durch die Veränderung der Beitragsstruktur teilzeitbeschäftigte Frauen mit einem um durchschnittlich 8,6% höheren Nettomonatslohn deutlich mehr profitieren als vollzeitbeschäftigte Frauen, die – ungeachtet ihres ähnlich niedrigen Stundenlohnes – lediglich eine durchschnittliche Steigerung des Nettomonatslohns von 3,3% verzeichnen würden. Die Einkommen vollzeitbeschäftigter Frauen, die zu einem Niedriglohn arbeiten, sind stärker durch den (im internationalen Vergleich hohen) Eingangsteuersatz belastet als die der Teilzeitbeschäftigten.

#### Übersicht 4: Auswirkungen der hypothetischen Reform für teilzeit- und vollzeitbeschäftigte Frauen

2010

	Betroffene Personen In % <sup>1)</sup>	Nettomonatsentgelt der Betroffenen			Wochenstunden der Betroffenen	Arbeitsstundenentgelt der Betroffenen im Status-quo	
		Durchschnitt Status-quo In €	Veränderung im Reformszenario			Brutto In €	Netto In €
			In €	In %			
Insgesamt							
Teilzeitbeschäftigt	66,3	990	+ 46,8	+ 5,7	23,3	12,0	9,7
Vollzeitbeschäftigt	21,2	1.167	+ 34,1	+ 3,4	40,4	8,3	6,6
Niedriglohnbezieherinnen							
Teilzeitbeschäftigt	87,5	788	+ 60,3	+ 8,6	25,6	8,1	6,7
Vollzeitbeschäftigt	92,8	1.162	+ 35,0	+ 3,3	40,5	8,0	6,4

Q: EU-SILC 2011, WIFO-Mikrosimulation. – 1) Unselbständig Beschäftigte mit relativ stabilem Beschäftigungsverhältnis im Alter von 16 bis 59 Jahren.

## 7. Auswirkungen der hypothetischen Reform auf die Haushaltseinkommen

Nun stellt sich die Frage, wieweit sich die beschriebenen individuellen Einkommenseffekte der hypothetischen Reform in höheren Nettohaushaltseinkommen niederschlagen.

Insgesamt würde sich das verfügbare Haushaltseinkommen von 23,6% aller betrachteten Haushalte verändern (Übersicht 5). Das durchschnittliche jährliche äquivalisierte verfügbare Haushaltseinkommen der betroffenen Haushalte beträgt im Status-quo etwa 19.300 € und würde durch die Reform um etwa 335 € (2,0%) steigen. Auch die Wirkungen auf die Haushaltseinkommen spiegeln deutlich den überdurchschnittlichen Effekt der Reform auf die Einkommen von Teilzeiterwerbstätigen wider: Über 40% der Paarhaushalte und über 56% der Single-Haushalte mit einer teilzeitbeschäftigten Person wären von der Reform betroffen. Im Gegensatz dazu würde sich die Reform nur auf etwa 11% der Paarhaushalte mit Alleinverdienern auswirken, da deren Erwerbseinkommen meist über 1.500 € und damit außerhalb des reformrelevanten Bereiches liegt. Allerdings weist gerade dieser Haushaltstyp deutlich niedrigere äquivalisierte verfügbare Haushaltseinkommen auf. Je nach Haushaltstyp variiert die Einkommenssteigerung zwischen +1,7% (Paarhaushalt, beide vollzeitbeschäftigt) und +3,8% (Single-Haushalt mit Teilzeiterwerbstätigkeit).

<sup>19)</sup> Ähnliche Ergebnisse liefert eine Studie von Steiner – Wrohlich (2005) zu den Auswirkungen der "Minijob-Reform" in Deutschland (Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze und Senkung der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung). Neben den Einkommenseffekten werden auch die Arbeitsangebotseffekte ermittelt. Die Reform würde demnach die Zahl der Geringfügigbeschäftigten leicht steigen lassen, wobei bereits Beschäftigte ihre Wochenarbeitszeit einschränken würden. Insgesamt würde das Arbeitsvolumen sinken.

Übersicht 5: Auswirkungen der hypothetischen Reform nach Haushaltstypen und Erwerbskonstellationen

2010

	Betroffene Haushalte In % <sup>1)</sup>	Jährliches äquivalisiertes verfügbares Haushaltseinkommen der Betroffenen		
		Durchschnitt Status-quo In €	Veränderung im Reformszenario	
		In €	In €	In %
Alle Haushalte	23,6	19.293	+ 334,8	+ 2,0
Paarhaushalte	26,0	20.773	+ 323,1	+ 1,7
Single-Haushalte	18,7	15.038	+ 368,4	+ 2,8
Paarhaushalte				
Beide vollzeitbeschäftigt	10,9	21.700	+ 359,4	+ 1,7
1 Partner vollzeit-, 1 Partner teilzeitbeschäftigt	41,8	21.625	+ 364,9	+ 1,8
1 Partner vollzeitbeschäftigt, 1 Partner ohne Erwerbseinkommen	11,1	11.971	+ 302,6	+ 2,8
Single-Haushalte				
Vollzeitbeschäftigt	10,9	16.430	+ 336,6	+ 2,2
Teilzeitbeschäftigt	56,1	14.372	+ 474,1	+ 3,8

Q: EU-SILC 2011, WIFO-Mikrosimulation. – <sup>1)</sup> Haushalte mit mindestens einer unselbständig beschäftigten Person im Alter von 16 bis 59 Jahren. Gewichtung der verfügbaren Haushaltseinkommen nach der neuen OECD-Skala.

Übersicht 6: Auswirkungen der hypothetischen Reform auf die Verteilung des verfügbaren Haushaltseinkommens

2010

	Betroffene Personen In % <sup>1)</sup>	Jährliches äquivalisiertes verfügbares Haushaltseinkommen		
		Durchschnitt Status-quo In €	Veränderung im Reformszenario	
		In €	In €	In %
<i>Äquivalisiertes verfügbares Haushaltseinkommen im Status-quo</i>				
1. Dezil	47,9	12.057	+ 162,2	+ 1,5
2. Dezil	50,3	16.057	+ 150,6	+ 0,9
3. Dezil	43,0	18.679	+ 159,8	+ 0,9
4. Dezil	31,4	20.844	+ 118,9	+ 0,6
5. Dezil	21,4	23.012	+ 90,3	+ 0,4
6. Dezil	19,5	25.150	+ 88,6	+ 0,4
7. Dezil	18,3	27.554	+ 97,0	+ 0,4
8. Dezil	15,8	30.494	+ 98,7	+ 0,3
9. Dezil	7,7	34.865	+ 56,6	+ 0,2
10. Dezil	3,2	54.465	+ 33,3	+ 0,1

Q: EU-SILC 2011, WIFO-Mikrosimulation. – <sup>1)</sup> Personen in Haushalten mit mindestens einer unselbständig beschäftigten Person im Alter von 16 bis 59 Jahren. Gewichtung der verfügbaren Haushaltseinkommen nach der neuen OECD-Skala.

Übersicht 6 zeigt die Wirkung der Reform auf die Verteilung der äquivalisierten verfügbaren Haushaltseinkommen nach Dezilen des äquivalisierten verfügbaren Einkommens im Status-quo 2010. Demnach ergibt sich für die Haushalte im ersten Dezil ein jährliches Pro-Kopf-Nettohaushaltseinkommen von rund 12.000 €. Erst im Haushaltskontext werden die relativ geringen Auswirkungen des Reformszenarios auf die gesamte Einkommensverteilung erkennbar: Das Haushaltseinkommen würde im ersten Einkommensdezil für etwa 48% aller Personen steigen, im Durchschnitt allerdings um nur 1,5% (+162 € im Jahr pro Kopf, äquivalisiert). Der Zusammenhang zwischen den reforminduzierten Veränderungen der Personeneinkommen und jenen der Haushaltseinkommen ist somit schwach, weil häufig nicht alle Haushaltsmitglieder (unselbständig) beschäftigt sind bzw. Erwerbseinkommen im reformrelevanten Einkommensbereich beziehen. Da der durch die Reform ausgelöste Einkommenszuwachs auf alle Haushaltsmitglieder aufgeteilt wird, ergibt sich ein relativ niedriger Zuwachs des äquivalisierten Haushaltseinkommens. Aufgrund der Steigerung des individuellen Erwerbseinkommens durch die Reform würden zudem in einigen Fällen einkommensabhängige Transfers, die vom Haushaltskontext abhängen, einge-

schränkt oder entfallen. Auch noch im 6. bis 8. Dezil würden 15% bis 20% der Personen eine Einkommenssteigerung verzeichnen, weil auch in Haushalten mit relativ hohem verfügbarem Pro-Kopf-Einkommen Personen mit niedrigen Monatsbezügen leben.

Wenn man für dieselben Einkommensdezile ausschließlich die Einkommen der durch die hypothetische Reform betroffenen Personen berücksichtigt, werden die positiven Effekte auf deren Einkommen deutlich (Übersicht 7). Im untersten Dezil würde das jährliche äquivalisierte Haushaltseinkommen um 332 € (3%) steigen. Bereits ab dem 2. Dezil wären die relativen Einkommenseffekte deutlich schwächer. Im 8. Einkommensdezil wäre das jährliche verfügbare Pro-Kopf-Haushaltseinkommen um durchschnittlich 400 € höher als im Status-quo (etwa 31.000 €). Die absolute Steigerung fällt hingegen in den unteren Dezilen deutlich niedriger aus.

### Übersicht 7: Auswirkungen der hypothetischen Reform auf das verfügbare Haushaltseinkommen der Betroffenen

2010

	Betroffene Personen	Jährliches äquivalisiertes verfügbares Haushaltseinkommen der Betroffenen	
	In % <sup>1)</sup>	Durchschnitt Status-quo In €	Veränderung im Reformszenario In €      In %
Äquivalisiertes verfügbares Haushaltseinkommen im Status-quo			
1. Dezil	47,9	11.651	+ 332,0      + 3,0
2. Dezil	50,3	15.989	+ 272,3      + 1,7
3. Dezil	43,0	18.737	+ 341,5      + 1,8
4. Dezil	31,4	20.863	+ 324,0      + 1,5
5. Dezil	21,4	22.939	+ 311,5      + 1,4
6. Dezil	19,5	25.042	+ 293,3      + 1,2
7. Dezil	18,3	27.346	+ 377,6      + 1,4
8. Dezil	15,8	30.949	+ 402,5      + 1,3
9. Dezil	7,7	34.593	+ 370,6      + 1,1
10. Dezil	3,2	59.332 <sup>2)</sup>	+ 380,0 <sup>2)</sup> + 0,7 <sup>2)</sup>

Q: EU-SILC 2011, WIFO-Mikrosimulation. – 1) Personen in Haushalten mit mindestens einer unselbstständig beschäftigten Person im Alter von 16 bis 59 Jahren. Gewichtung der verfügbaren Haushaltseinkommen nach der neuen OECD-Skala. – 2) Aufgrund der geringen Fallzahl statistisch nicht zuverlässig.

Dass die Auswirkungen dieser hypothetischen Reform insgesamt relativ gering wären, lässt sich auch anhand gängiger Ungleichheitsmaße der Einkommensverteilung zeigen. Der Gini-Koeffizient der äquivalisierten verfügbaren Haushaltseinkommen etwa würde nur mäßig von 23,76% auf 23,58% sinken<sup>20)</sup>. Auch der Atkinson-Index, der besonders sensibel auf Veränderungen im unteren Bereich der Einkommensverteilung reagiert, deutet auf eine nur mäßige Verringerung der Ungleichheit hin (Übersicht 8)<sup>21)</sup>. Selbst bei einem hohen Grad an Ungleichheitsaversion ( $\epsilon = 2$ ) sinkt dieses Ungleichheitsmaß wegen der relativ geringen Einkommenszuwächse der einkommensschwächeren Haushalte nur wenig. Wie Übersicht 8 zeigt, würde der Anteil der Working-Poor-Haushalte in der Stichprobe von 9,5% auf 8,9% zurückgehen, wenn man die Armutsgefährdungsschwelle bei 60% des Median der äquivalisierten verfügbaren Haushaltseinkommen annimmt (*Statistik Austria*, 2012B). Das entspricht im Status-quo einem gewichteten Pro-Kopf-Jahresbetrag von 14.261 € und einem Monatsbetrag (ein Zwölftel des Jahresbetrages) von 1.188 €<sup>22)</sup>.

<sup>20)</sup> Für die Berechnung der Gini-Koeffizienten werden die Haushalte als Kalkulationseinheit verwendet.

<sup>21)</sup> Der Atkinson-Index misst die Ungleichheit in Abhängigkeit von verteilungspolitischen Präferenzen (zur Definition siehe Cowell, 2009). Je höher der Parameter  $\epsilon$ , desto höher ist die Abneigung gegen Einkommensungleichheit.

<sup>22)</sup> Setzt man die Armutsgefährdungsschwelle bei 50% des Medians an, dann sinkt der Anteil der Working-Poor-Haushalte von 4,2% auf 4,0%. Die Armutsgefährdungsschwelle beträgt in diesem Fall im Status-quo 11.885 € pro Jahr.

Übersicht 8: Maße der Ungleichheit und der Armutsgefährdung

2010

	Status-quo	Reformszenario	Differenz
Gini-Koeffizient	0,238	0,236	- 0,002
Atkinson-Index ( $\epsilon = 0,5$ )	0,047	0,046	- 0,001
Atkinson-Index ( $\epsilon = 1,0$ )	0,089	0,087	- 0,001
Atkinson-Index ( $\epsilon = 2,0$ )	0,165	0,162	- 0,003
Armutsgefährdungsschwelle: 60% des Medians des jährlichen äquivalisierten verfügbaren Haushaltseinkommens in €			
Zahl der Working-Poor-Haushalte	140.756	131.881	- 8.875
Anteile in %	9,5	8,9	- 0,6
Durchschnittliches jährliches äquivalisiertes Haushaltseinkommen in €			
	11.668	11.687	+ 19
Armutsgefährdungsschwelle: 50% des Medians des jährlichen äquivalisierten verfügbaren Haushaltseinkommens in €			
Zahl der Working-Poor-Haushalte	61.925	58.639	- 3.285
Anteile in %	4,2	4,0	- 0,2
Durchschnittliches jährliches äquivalisiertes Haushaltseinkommen in €			
	9.709	9.828	+ 118

Q: EU-SILC 2011, WIFO-Mikrosimulation. Haushalte mit mindestens einer unselbständig beschäftigten Person im Alter von 16 bis 59 Jahren. Gewichtung der verfügbaren Haushaltseinkommen nach der neuen OECD-Skala. Zahl der Haushalte insgesamt: 1.481.935.

## 8. Der Zusammenhang zwischen niedrigen Stundenentgelten, niedrigen Monatsentgelten und Working-Poor im Kontext des Reformszenarios

Die hypothetische Reform würde sich auf einen Großteil der Niedriglohnbeschäftigten auswirken, weil 89% von ihnen einen monatlichen Bruttolohn im reformrelevanten Einkommensbereich beziehen (zwischen der Geringfügigkeitsgrenze und 1.500 €). Hingegen wären 11% der niedriglohnbeschäftigten Männer und 4% der niedriglohnbeschäftigten Frauen aufgrund ihrer hohen Wochenstunden nicht von der Reform erfasst, da ihr Bruttomonatslohn die Grenze von 1.500 € übersteigt. Andererseits sind nur etwa die Hälfte (53%) der unselbständig Erwerbstätigen mit einem Einkommen im reformrelevanten Bereich niedriglohnbeschäftigt.

Von der Reform würden damit zu einem erheblichen Teil Personen profitieren, deren Bruttomonatseinkommen in erster Linie aufgrund der niedrigen Wochenstundenzahl relativ gering ist. Zudem zeigt sich eine relativ schwache Übereinstimmung zwischen Niedriglohnbeschäftigung und Armutsgefährdung von Erwerbstätigen: Nur 16% der Niedriglohnbeschäftigten sind gleichzeitig Working-Poor (d. h. nach Berücksichtigung des gesamten Haushaltseinkommens armutsgefährdet). In der verwendeten Stichprobe sind 7% der unselbständig Erwerbstätigen armutsgefährdet (176.340 Personen, davon 37% Frauen). Insgesamt umfasst die Gruppe jener, die in Working-Poor-Haushalten leben und daher armutsgefährdet sind, 474.619 Personen. Da nur 55% der armutsgefährdeten Beschäftigten ein Bruttomonatseinkommen zwischen der Geringfügigkeitsgrenze und 1.500 €, aber 41% ein Einkommen über 1.500 € beziehen, kann sich die Reform nur für etwa die Hälfte (52%) der Working-Poor-Haushalte positiv auswirken. Das jährliche äquivalisierte verfügbare Haushaltseinkommen von Personen in Working-Poor-Haushalten, die von der Reform betroffen wären, liegt im Status-quo bei 11.315 € und damit unter den Durchschnittseinkommen im untersten Dezil (Übersicht 6).

## 9. Zu erwartende fiskalische Kosten der hypothetischen Reform

Die individuelle Arbeitszeit wurde im Reformszenario gegenüber dem Status-quo sowohl hinsichtlich der Monate als auch der Wochenstunden konstant gehalten. Auf dieser Grundlage ist einerseits mit einem Beitragsausfall in der Sozialversicherung bzw. einer Entlastung der niedrigen Einkommen um 333,4 Mio. € zu rechnen. Mehr als

die Hälfte dieses Betrages (174,6 Mio. €) wäre auf den Entfall von Beiträgen der ganzjährig Teilzeitbeschäftigten zurückzuführen. Andererseits würde die Reform mit einer Anhebung der Bemessungsgrundlage für die Einkommensteuer einhergehen. Die Steuereinnahmen würden um 44,3 Mio. € steigen. Die Nettokosten der Reform lägen daher insgesamt bei etwa 290 Mio. €.

## 10. Zusammenschau

Das österreichische Abgabensystem belastet niedrige Erwerbseinkommen relativ stark. Im unteren Einkommensbereich fallen die Sozialversicherungsbeiträge höher aus als der – wegen des hohen Eingangssteuersatzes schon hohe – Lohnsteuerabzug (Aiginger et al., 2008). Durch Senkung der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung, Umwandlung der Geringfügigkeitsgrenze in einen allgemeinen Freibetrag und progressive Ausgestaltung der Sozialbeiträge könnte die Nettoeinkommensposition der Niedriglohnbezieherinnen und -bezieher verbessert werden. Damit würde auch die hohe Grenzbelastung vor allem beim Überschreiten der Geringfügigkeitsgrenze wegfallen. Wie die Ergebnisse der Schätzung mit dem WIFO-Mikrosimulationsmodell zeigen, wären von einer solchen Reform etwa 90% der Niedriglohnbeziehenden (gemessen am Bruttostundenentgelt) betroffen; ihr monatliches Nettoeinkommen würde im Durchschnitt um 44 € (5,2%) steigen. Die Kosten dieser Reform für die öffentliche Hand würden etwa 290 Mio. € betragen. Da das durchschnittliche Erwerbseinkommen der Frauen deutlich unter dem der Männer liegt, würden vor allem Frauen von der Reform profitieren.

Obwohl 89% der Niedriglohnbeschäftigten ein monatliches Bruttoeinkommen im reformrelevanten Einkommensbereich (366 € bis 1.500 €) beziehen, sind nur 53% von ihnen aufgrund ihres niedrigen Stundenlohnes tatsächlich Niedriglohnbeschäftigte. Die Reform würde daher auch Personen betreffen, die aufgrund einer (freiwillig oder unfreiwillig) geringen Wochenstundenzahl einen niedrigen Monatslohn beziehen.

Zudem verdienen 41% der armutsgefährdeten Beschäftigten (in Working-Poor-Haushalten) pro Monat brutto mehr als 1.500 €. Solche Armutsgefährdete mit einer hohen Wochenstundenzahl wären daher aus dem Kreis der Begünstigten ausgeschlossen. Wie die Simulationen zeigen, würden insbesondere teilzeitbeschäftigte Frauen von der Reform profitieren. Dementsprechend würden auch Haushalte mit einem relativ hohen verfügbaren Haushaltseinkommen Nettoeinkommenszuwächse verzeichnen. Die absolute Pro-Kopf-Einkommenssteigerung würde in den oberen Dezilen des verfügbaren Haushaltseinkommens sogar höher ausfallen als in den unteren Dezilen. Dies erklärt die relativ schwachen Auswirkungen der Reform auf die Einkommensverteilung und auf die Situation von Working-Poor-Haushalten. Insgesamt würden die jährlichen verfügbaren Haushaltseinkommen im untersten Dezil mit +1,5% (+162 € pro Kopf) am stärksten steigen.

Eine Abgabentlastung einkommensschwacher Haushalte durch Neugestaltung des österreichischen Lohnabgabensystems müsste, wie diese Simulation zeigt, wohl neben der Einkommenshöhe auch das monatliche Arbeitsausmaß als Berechnungsfaktor für den Beitragssatz berücksichtigen, insbesondere da Teilzeitbeschäftigung auch freiwillig gewählt ist. Ein Ansatz in dieser Richtung ist der "bonus à l'emploi", der 2005 in Belgien eingeführt wurde (Bargain et al., 2010, Orsini, 2007): Im unteren Einkommensbereich verringern sich die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung in Relation zum vollzeitäquivalenten Bruttolohn.

Die vorliegende Simulation mit dem hypothetischen Sozialabgabenmodell zeigt positive Einkommenseffekte im unteren Einkommensbereich. Definiert man die Verbesserung der Einkommenslage im unteren Einkommenssegment als Ziel, dann sind folgende Bereiche ebenfalls in Betracht zu ziehen:

- Eine Neuverteilung der bezahlten Arbeit (hohe Überstundenzahl einerseits und Teilzeitarbeit mit geringem Stundenausmaß andererseits) würde die Bruttoeinkommen verändern.
- Das Sozial- und das Steuersystem greifen ineinander, sodass Einkommens-, Beschäftigungs- und Verteilungswirkungen von Reformen gleichzeitig betrachtet

werden sollten. Mögliche Zielkonflikte in diesen drei Bereichen können mit dem WIFO-Mikrosimulationsmodell identifiziert und quantifiziert werden.

- Die simultane Betrachtung des Sozial- und des Steuersystems fördert institutionelle Unterschiede zutage, die durch eine Reform angesprochen werden müssen: Während Steuern keine direkte Gegenleistung gegenübersteht, begründen Sozialversicherungsbeiträge die mittel- und langfristigen Ansprüche in der Kranken-, Unfall-, Arbeitslosen- und Pensionsversicherung. Mit Veränderungen auf der Beitragsseite ist auch die Leistungsseite angesprochen, die mit dem Ziel einer Verbesserung der Einkommenssituation im unteren Einkommensbereich nicht in Widerspruch stehen soll.
- Nicht zuletzt verändert eine Senkung der Sozialversicherungsbeiträge die finanzielle Lage der jeweiligen Träger. Dies erfordert eine verlässliche und kalkulierbare Gegenfinanzierung, die ihrerseits dem Ziel der Einkommensverbesserung im unteren Einkommensbereich nicht entgehenlaufen dürfte.

## 11. Literaturhinweise

- Aiginger, K., "The Europe 2020 Strategy at Midterm: Disappointing Assessment Calls for an Urgent Change Driven by Long-run Priorities", WWFforEurope Policy Paper, 2014, (17), <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/49217>.
- Aiginger, K., Handler, H., Schratzenstaller, M., Tichy, G., et al., Ziele und Optionen der Steuerreform. Plädoyer für einen anspruchsvollen Ansatz, WIFO, Wien, 2008, <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/33939>.
- Aiginger, K., Tichy, G., Walterskirchen, E., "WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation", WIFO-Monatsberichte, 2006, 79(11), S. 781-794, <http://monatsberichte.wifo.ac.at/27761>.
- Atkinson, A. B., Where is inequality headed? Conference report, ETUI, Conference cycle: The crisis and inequality, Brüssel, 2013.
- Bach, S., Corneo, C., Steiner, V., "From bottom to top: The entire income distribution in Germany 1992-2003", Review of Income and Wealth, 2009, (55), S. 303-330.
- Bäcker, G., Jansen, A., "Progressive Sozialversicherungsbeiträge. Entlastung der Beschäftigten oder Verfestigung des Niedriglohnssektors?", WISO Diskurs, Mai 2011.
- Bargain, O., Caliendo, M., Haan, P., Orsini, K., "Making Work Pay' in a Rationed Labor Market", Journal of Population Economics, 2010, 21(1), S. 323-351.
- Böheim, R., Rocha-Akis, S., Zulehner, Ch., "Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern: Die Rolle von Teilzeit- und Vollzeitbeschäftigung", WIFO-Monatsberichte, 2013, 86(11), S. 883-896, <http://monatsberichte.wifo.ac.at/47036>.
- Bonoli, G., "Time Matters. Postindustrialization, New Social Risks, and Welfare State Adaptation in Advanced Industrial Democracies", Comparative Political Studies, 2007, 40(5), S. 495-520.
- Cowell, F., Measuring Inequality, London, 2009, <http://darp.lse.ac.uk/MI3>.
- Eckerstorfer, P., Steiner, V., Wakolbinger, F., "Steuerreformvorschläge in der Diskussion – Eine Mikrosimulationsanalyse der Aufkommens-, Beschäftigungs- und Verteilungswirkungen für Österreich", Johannes Kepler Universität Linz, Department of Economics, Economics Working Papers, 2013, (2013-14).
- Eppel, R., Horvath, Th., Mahringer, H., Die Struktur und Dynamik von Arbeitslosigkeit, atypischer Beschäftigung und Niedriglohnbeschäftigung in der Längsschnittanalyse 2000/2010, WIFO, Wien, 2013, <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/46669>.
- Europäische Kommission, Income and living conditions in Europe, Brüssel, 2010.
- Europäische Kommission, GR Beschäftigung, Soziales und Integration, Evaluation of the European Year 2010 for Combating Poverty and Social Exclusion, Brüssel, 2011.
- Europäische Kommission, White Paper. An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions, Brüssel, 2012.
- Geisberger, T., "Ausmaß und Struktur der Niedriglohnbeschäftigung in Österreich 2010", Statistische Nachrichten, 2013, (7), S. 544-558.
- Glocker, Ch., Horvath, Th., Mayrhuber, Ch., Rocha-Akis, S., Entwicklung und Verteilung der Einkommen in Österreich. Beitrag zum Sozialbericht 2013-2014, Studie des WIFO im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, Wien, 2014.
- Grünberger, K., Strukturelle Modelle des Arbeitsangebots: Eine Schätzung erwerbsbezogener Präferenzen österreichischer Haushalte, Diplomarbeit, Universität Wien, 2009.
- Guger, A., Leoni, Th., "Teilstudie 15: Arbeitsmarktflexibilität und soziale Absicherung", in Aiginger, K., Tichy, G., Walterskirchen, E. (Hrsg.), WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation, WIFO, Wien, 2006, <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/27454>.
- Hemerijck, A., Eichhorst, W., "Whatever Happened to the Bismarckian Welfare State? From Labor Shedding to Employment-Friendly Reforms", IZA Discussion Paper, 2009, (4085).

- Humer, S., Moser, M., Schnetzer, M., Ertl, M., Kilic, A., "Einkommensverteilung in Österreich. Eine komparative Analyse von Mikrodatensätzen", Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft, 2014, (125).
- Huster, E., Böckh, J., Mogge-Grotiahn, H., Handbuch für Armut und Soziale Ausgrenzung, Wiesbaden, 2008.
- Mayrhuber, Ch., Glocker, Ch., Horvath, Th., Rocha-Akis, S., Grundlagen zum Sozialbericht 2014, Studie des WIFO im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, Wien, 2014 (erscheint demnächst)
- OECD, Divided We Stand – Why Inequality Keeps Rising, Paris, 2011.
- OECD, Economic Outlook, Paris, 2013.
- OECD, Taxing Wages: tax burdens on labour income in 2013 and recent trends, Paris, 2014.
- Orsini, K., "Is Belgium 'making work pay'?", Brussels Economic Review, 2007, 50(2), S. 193-220.
- Rabethge, B., Die Methode der Mikrosimulation am Beispiel einer Abschaffung des Alleinverdienerabsetzbetrags, Diplomarbeit, Universität Wien, 2009.
- Rhein, Th., "Arbeit und Armut im transatlantischen Vergleich", IAB-Kurzbericht, 2009, (1).
- Schneider, H., Bonin, H., "Wohlfahrts- und Verteilungseffekte eines allgemeinen Freibetrags bei den Sozialabgaben", IZA Discussion Papers, 2005, (1490).
- Schatzenstaller, M., Familienpolitik in ausgewählten europäischen Ländern im Vergleich, Studie des WIFO im Auftrag des Bundesministeriums für Familien und Jugend, Wien, 2014.
- Seils, E., "Armut im Alter – aktuelle Daten und Entwicklungen", WSI-Mitteilung, 2013, 66(7), S. 360-369.
- Statistik Austria (2012A), Tabellenband EU-SILC 2011. Einkommen, Armut und Lebensbedingungen, Wien, 2012.
- Statistik Austria (2012B), Armuts- und Ausgrenzungsgefährdung in Österreich: Ergebnisse aus EU-SILC 2011, Wien, 2012.
- Steiner, V., "Beschäftigungsförderung und Einkommenssicherung im Niedriglohnbereich: Wege und Irrwege", DIW, Discussion papers, 2007, (747).
- Steiner, V., Wrohlich, K., "Work incentives and labor supply effects of the 'Mini-jobs reform' in Germany", Empirica, 2005, 32(1), S. 91-116.