

Alois Guger, Silvia Rocha-Akis

Umverteilung durch den Staat in Österreich

Umverteilung durch den Staat in Österreich

In Österreich ist das Umverteilungspotential des Staates ähnlich wie in den skandinavischen Ländern, in Belgien, Frankreich und Italien hoch. Die Abgabenquote lag 2010 mit 40,8% um 4,2 Prozentpunkte über dem Durchschnitt der EU 15. Die Umverteilung erfolgt vor allem über die Ausgabenseite. Durch die regressive Struktur von indirekten Steuern und Sozialabgaben und das relativ niedrige Gewicht von Steuern auf Einkommen und Vermögenserträge verteilt das Abgabensystem nur in geringem Maße um. Deutlich umverteilend wirken dagegen die wohlfahrts- und sozialstaatlichen Leistungen der öffentlichen Hand: Neben den Pensionsausgaben entfallen die sozialen Geld- und Sachleistungen überwiegend auf die Bereiche Gesundheit, Bildung und Familie und kommen allen Haushalten unabhängig von ihrem Einkommen gleichermaßen zugute, sodass ihre relative Bedeutung für Haushalte mit niedrigem Einkommen wesentlich höher ist als für einkommensstärkere Haushalte. Leistungen im Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit sowie die Sozialhilfe, die Wohnbeihilfe, die Hinterbliebenenpension, das Pflegegeld und einzelne Familienleistungen wie das Kinderbetreuungsgeld und die öffentliche Kinderbetreuungsinfrastruktur werden hingegen aufgrund der stärkeren Betroffenheit häufiger von Haushalten mit niedrigem Einkommen in Anspruch genommen und bilden für diese einen substanziellen Einkommensbestandteil. Zwischen 2000 und 2010 wurde die Verteilung der Primäreinkommen (Markteinkommen und Pensionen) insbesondere in der zweiten Hälfte des Jahrzehnts erheblich ungleicher; diese Entwicklung wurde durch die staatlichen Umverteilungsaktivitäten nicht ausgeglichen. Auch die Verteilung der Sekundäreinkommen der Haushalte (Primäreinkommen nach Abzug aller direkten und indirekten Abgaben zuzüglich aller monetären und realen öffentlichen Transfers), die zwischen 2000 und 2005 relativ stabil geblieben war, war 2010 ungleicher als Mitte der 2000er-Jahre.

Redistribution by the State in Austria

In Austria, the available redistribution potential is of a scale similar to that in the Scandinavian countries, Belgium, France and Italy. In 2010, the overall tax ratio stood at 40.8 percent, 4.2 percentage points above the EU 15 average. Redistribution primarily takes place through public expenditures. Due to the regressive structure of indirect taxes and social insurance contributions, and the comparatively low weight of taxes on income and capital, the total redistributive effect of the tax system is only modest. The redistribution effect is much larger when it comes to public welfare and public services: apart from old-age pensions, monetary and in-kind benefits mostly relate to the areas of health care, education and families, to be enjoyed by all households irrespective of their income so that their relative importance is much greater for low-income than for high-income households. Being more highly exposed to risks such as unemployment and illness, benefits relating to unemployment, social assistance, housing assistance, survivor's pensions, long-term care benefits, as well as some family benefits such as the child-care allowance and the public child care infrastructure are typically taken up more frequently by low-income households for whom they constitute a substantial part of their income. Between 2000 and 2010, the distribution of primary incomes (market incomes and old-age pensions) became substantially more unequal, especially in the second half of the decade – a development that was not offset by the state's redistribution efforts. In a similar vein, the distribution of secondary household incomes (primary incomes plus monetary and in-kind public transfers, net of all direct and indirect taxes), which had remained relatively stable between 2000 and 2005, was found to be more unequal in 2010 than in the mid-2000s.

Kontakt:

Mag. Alois Guger: WIFO, 1030 Wien, Arsenal, Objekt 20, Alois.Guger@wifo.ac.at

Mag. Dr. Silvia Rocha-Akis: WIFO, 1030 Wien, Arsenal, Objekt 20, Silvia.Rocha-Akis@wifo.ac.at

JEL-Codes: D31, H24, J38 • **Keywords:** Umverteilung, Verteilung der effektiven Abgabenbelastung, Verteilung von monetären und realen öffentlichen Leistungen, EU-SILC, Konsumerhebung, HFCS

Der vorliegende Beitrag fasst die aktuelle Umverteilungsstudie des WIFO zusammen: Silvia Rocha-Akis, Jürgen Bierbaumer-Polly, Martina Einsiedl, Alois Guger, Michael Klien, Thomas Leoni, Hedwig Lutz, Christine Mayrhuber, Umverteilung durch den Staat in Österreich (im Auftrag von Bundeskanzleramt und Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, mit finanzieller Unterstützung des Jubiläumsfonds der Oesterreichischen Nationalbank, Mai 2016, 302 Seiten, 100 €, Download 80 €: <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/58820>). Die Analyse verwendet Daten aus dem European Union Survey on Income and Living Conditions (EU-SILC), der Konsumerhebung und dem Household Finance and Consumption Survey (HFCS).

Begutachtung: Christine Mayrhuber • **Wissenschaftliche Assistenz:** Martina Einsiedl (Martina.Einsiedl@wifo.ac.at)

1. Einleitung

In der wachsenden Ungleichheit der Verteilung von Einkommen und Vermögen liegt in den Industrieländern eines der dringendsten sozialen und wirtschaftlichen Probleme. Die Folgen dieser Entwicklung gefährden den gesellschaftlichen Zusammenhalt und spiegeln sich in schwacher Konsumnachfrage, Stagnationstendenzen und zunehmender Armutgefährdung. Auch in Österreich nahm die Ungleichheit der Ver-

teilung der Markteinkommen in den vergangenen Jahren zu; nur zum Teil wurde dies durch staatliche Umverteilung kompensiert: War die Sekundärverteilung, d. h. die Verteilung der Einkommen nach Berücksichtigung aller Abgaben und öffentlichen Leistungen, in der ersten Hälfte der 2000er-Jahre noch stabil geblieben, so wurde sie in der zweiten Hälfte ungleicher.

Die vorliegende Analyse der vertikalen Umverteilungswirkungen der Staatstätigkeit, also der Umverteilung zwischen Haushalten mit hohem und mit niedrigem Einkommen durch Steuern und Sozialabgaben einerseits und durch öffentliche Ausgaben für sozial- und wohlfahrtsstaatliche Leistungen andererseits bezieht sich auf das Einkommensjahr 2010. Der Arbeit liegt eine umfangreiche Studie des WIFO zu diesem Thema zugrunde (*Rocha-Akis et al.*, 2016). Sie schließt methodisch an die früheren Arbeiten des WIFO zur Umverteilung durch den Staat an (*Guger*, 1987, 1996, *Guger et al.*, 2009). Da in der zugrundeliegenden Hauptdatenquelle EU-SILC ab dem Einkommensjahr 2011 die Lohn- und ein Großteil der Transfereinkommen nicht mehr aus Befragungen, sondern aus Verwaltungsdaten ermittelt werden, wurden für das Jahr 2010 sowohl die Befragungs- als auch die Verwaltungsdaten ausgewertet. Damit wurde einerseits eine Vergleichsbasis für künftige Analysen gelegt, und andererseits sind die Ergebnisse vergleichbar mit denen von *Guger et al.* (2009), die sich auf die Jahre 2000 und 2005 stützten.

1.1 Untersuchungskonzept, Methode und Daten

Die Analyse geht wie die früheren WIFO-Arbeiten und wie international üblich vom Konzept der "formalen Inzidenz" aus. Ihm liegen die Überwälzungsannahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zugrunde, wonach die Belastung durch alle indirekten Steuern auf die Preise überwälzt wird und die Belastung durch alle direkten nicht überwälzbar ist und von denen getragen wird, die sie leisten und für die sie gedacht sind.

Wie in den meisten vergleichbaren empirischen Studien wird unter "Umverteilung" lediglich der Fluss der unmittelbaren Leistungsströme zwischen privaten und öffentlichen Haushalten verstanden. Die Begriffe Staat, öffentlicher Sektor oder öffentliche Haushalte werden synonym behandelt und umfassen die Gebarung der Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden) und der Sozialversicherungsträger.

Untersucht wird die Umverteilung durch die öffentlichen Haushalte in einem Jahr, durch staatliche Einnahmen über Steuern und Sozialabgaben einerseits und die wohlfahrts- und sozialstaatlichen Ausgaben andererseits. Berücksichtigt wurden die öffentlichen Ausgaben im Rahmen der Alterssicherung, der Arbeitsmarkt-, Familien-, Gesundheits-, Bildungs- und Wohnungspolitik sowie der Sozialhilfe bzw. bedarfsorientierten Mindestsicherung, nicht aber die Ausgaben für Justiz, innere und äußere Sicherheit, den diplomatischen Dienst und Verkehr. Gesamtwirtschaftliche Nachfrageeffekte (Multiplikatoreffekte) und Wirkungen auf die Leistungsbereitschaft der Individuen bleiben außer Betracht.

Die Untersuchungseinheit ist der private Haushalt. Ausgehend von den auf dem Markt erzielten Primäreinkommen der Haushaltsmitglieder wird durch Abzug der Leistung von Steuern und arbeitnehmerseitigen Sozialabgaben und durch Hinzurechnung der wichtigsten monetären und realen Transfers (d. h. der öffentlichen Güter und Dienstleistungen) das Sekundäreinkommen und damit die eigentliche Wohlstandsverteilung der Haushalte ermittelt. Das staatliche Leistungsangebot wird dabei zu laufenden Kosten bewertet. Um die Größe und Zusammensetzung der Haushalte zu berücksichtigen, erfolgt die Analyse auf Basis der Äquivalenzeinkommen. Diese "bedarfsgewichteten Pro-Kopf-Einkommen" der Haushalte werden aus dem Haushaltseinkommen und einer Äquivalenzzahl gebildet, die dem ersten erwachsenen Haushaltsmitglied ein Gewicht von 1, jedem weiteren eines von 0,5 und jedem Kind unter 14 Jahren eines von 0,3 zuschreibt.

Ogleich die Pensionen aus der Sozialversicherung Transfers im eigentlichen Sinne sind, werden in dieser Studie – wie in den früheren WIFO-Arbeiten zur Einkommens-

verteilung, aber abweichend von internationalen Vergleichsstudien¹⁾ – Eigenpensionen wie Aktiv- bzw. Primäreinkommen behandelt. Zum einen kommt in Österreich der staatlichen Pension im Gesamteinkommen der älteren Bevölkerung eine so dominierende Bedeutung zu, dass sehr viele Pensionisten und Pensionistinnen vor dem staatlichen Umverteilungsprozess kein Einkommen aufweisen würden, da die zweite und dritte Säule der Pensionsvorsorge eine vergleichsweise geringe Rolle spielen. Zum anderen werden aus Pensionen in Österreich auch Lohnsteuern und Krankenversicherungsbeiträge gezahlt. Das Ausmaß der tatsächlichen staatlichen Umverteilung wird bei dieser Vorgangsweise freilich unterschätzt.

Der vorliegende Beitrag behandelt alle Haushalte und alle im Datensatz vorhandenen Einkommen. Verwendet wurden die im EU-SILC 2011 überwiegend durch Verwaltungsdaten erfassten Lohn- und Transfereinkommen 2010. Zudem wurden zur Erfassung der Vermögenseinkommen Daten aus dem HFCS (Household Finance and Consumption Survey) 2010 und zur Schätzung der indirekten Steuerleistung Daten aus der Konsumerhebung 2009/10 in den Datensatz integriert. Um die Vergleichbarkeit mit den bisherigen Umverteilungsstudien des WIFO (Guger, 1987, 1996, Guger et al., 2009) zu wahren, wurde auch eine Analyse auf Basis der Befragungsdaten des EU-SILC 2011 (European Union Survey on Income and Living Conditions) durchgeführt, und wie in den früheren Studien des WIFO wurden alle Haushalte ohne selbständig erwerbstätige Haushaltsmitglieder und ohne Einkünfte aus selbständiger und unternehmerischer Tätigkeit oder Vermögenserträge berücksichtigt.

2. Verteilung der Markt- und Primäreinkommen

Die Markteinkommen bzw. Bruttofaktoreinkommen der in Österreich ansässigen privaten Haushalte bilden die Ausgangsbasis für die Umverteilungsanalyse. Zu ihnen zählen die Erwerbseinkommen (aus unselbständiger und/oder selbständiger Tätigkeit), Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung sowie Zinsen und Dividenden. Zusammen mit den Pensionen (Einkommen, das aus Ansprüchen während der Erwerbstätigkeit entstanden ist) und dem Mietwert, den ein Haushalt zahlen müsste, wenn er selbstgenutztes Eigentum gemietet hätte (nettoimputierte Mieten)²⁾, bilden sie die Primäreinkommen.

61% der Primäreinkommen aller Haushalte in Österreich wurden 2010 aus unselbständiger Tätigkeit und 20% aus Pensionseinkommen erzielt. Die Einkünfte aus selbständiger Tätigkeit machten 9% aus, jene aus Zinsen und Dividenden sowie aus Vermietung und Verpachtung (einschließlich der nettoimputierten Mieten) jeweils 5% (Abbildung 1).

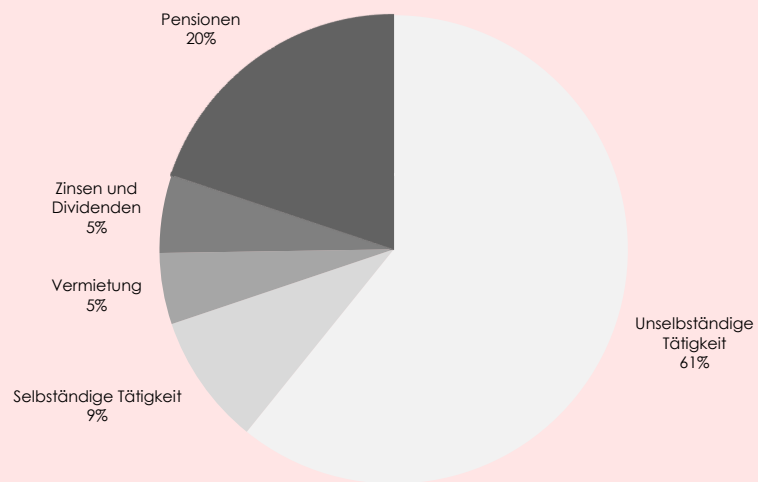
Die Primäreinkommen waren erwartungsgemäß nicht gleichmäßig auf die Bevölkerung verteilt. Auf das Drittel (Terzil) der österreichischen Haushalte mit dem niedrigsten Bruttoäquivalenzgesamteinkommen (Primäreinkommen einschließlich monetärer Sozialleistungen) entfielen nur 12%, auf das mittlere Drittel 28%, während 60% an Haushalte im oberen Einkommensdrittel flossen (Übersicht 1)³⁾. Diese Verteilung ist in erster Linie durch die Verteilung der Einkommen aus unselbständiger Erwerbstätigkeit bestimmt. Die Pensionseinkommen waren gleichmäßiger auf die Quantile verteilt. Besonders ungleich verteilt waren die Einkommen aus Vermögen: Über 60% der Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung und über 70% der Einkünfte aus Zinsen und Dividenden entfielen auf die 10% der Haushalte mit dem höchsten Gesamteinkommen.

¹⁾ In den Verteilungsstudien der OECD wird üblicherweise nur die Erwerbsbevölkerung bzw. die Verteilungswirkung von Haushalten mit und ohne Pensionen getrennt betrachtet (z. B. *Immervoll – Richardson*, 2011).

²⁾ Imputierte Mieten abzüglich allfälliger Wohnkreditrückzahlungen.

³⁾ Im Folgenden wird unter Einkommen stets äquivalentes Einkommen verstanden.

Abbildung 1: Zusammensetzung der Primäreinkommen
2010



Q: Statistik Austria, EU-SILC 2011 (Verwaltungsdatensatz); OeNB, Household Finance and Consumption Survey 2010; WIFO-Berechnungen. Vermietung einschließlich der nettoimputierten Mieten.

Übersicht 1: Verteilung der Einkommenskomponenten des äquivalenten Primäreinkommens

Quantileinteilung nach Bruttoäquivalenzgesamteinkommen aller Haushalte, 2010

	Insgesamt ¹⁾	Unselbständige Tätigkeit	Selbständige Tätigkeit	Markteinkommen		Insgesamt	Pensionen	Nettoimputierte Mieten
				Vermietung, Verpachtung	Zinsen, Dividenden			
Anteile in %								
1. Dezil	1,5	0,6	.	.	0,7	0,6	3,4	3,5
2. Dezil	3,5	2,1	2,6	0,9	1,1	2,0	7,5	5,0
3. Dezil	5,1	3,6	3,5	1,1	1,2	3,3	9,7	6,5
4. Dezil	6,3	4,9	6,3	2,1	2,0	4,8	10,5	8,6
5. Dezil	7,6	7,0	5,7	2,0	2,2	6,4	10,9	8,7
6. Dezil	9,0	9,1	8,0	4,9	3,2	8,5	10,3	10,5
7. Dezil	10,5	10,9	7,6	6,2	4,0	10,0	12,1	12,7
8. Dezil	12,6	14,9	9,5	5,8	5,5	13,4	10,0	13,1
9. Dezil	15,7	18,1	13,9	13,9	8,7	16,9	12,6	13,9
10. Dezil	28,3	28,8	42,5	62,5	71,4	34,0	13,1	17,6
1. Terzil	12,1	7,7	8,3	3,3	3,5	7,4	24,3	17,8
2. Terzil	27,7	26,8	22,4	12,3	9,0	24,8	35,7	33,2
3. Terzil	60,2	65,5	69,4	84,3	87,5	67,8	40,0	48,9
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Mrd. €								
Insgesamt ²⁾	189,8	114,5	17,0	2,7	10,1	144,3	37,5	6,6

Q: Statistik Austria, EU-SILC 2011 (Verwaltungsdatensatz); OeNB, Household Finance and Consumption Survey 2010; WIFO-Berechnungen. "... niedrige Fallzahl in der Stichprobe. – ¹⁾ Einschließlich der geleisteten Inter-Haushaltstransfers und Unterhaltszahlungen. – ²⁾ Nicht äquivalisierte Werte.

3. Verteilungswirkungen von Steuern und Sozialabgaben

3.1 Steuern und Sozialabgaben im internationalen Vergleich

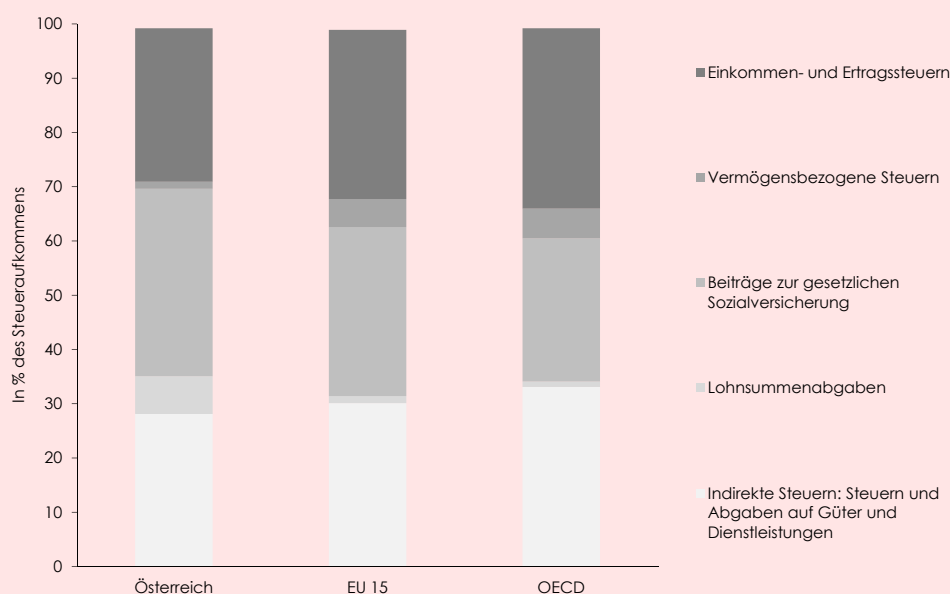
Steuern und Sozialabgaben machten im Jahr 2010 in Österreich laut OECD 40,8% des BIP aus (2014: 43,0%). Damit lag die Abgabenquote in Österreich unter jener in den skandinavischen Ländern (Dänemark 45,3%, 2014: 50,9%, Schweden 43,2%,

2014: 42,7%), aber über dem EU-Durchschnitt: Im Durchschnitt der EU 15 betrug sie 36,6% (2014: 39,6%).

Aber auch die Zusammensetzung weicht vom Durchschnitt ab. In Österreich wird der Faktor Arbeit unverhältnismäßig hoch belastet – über Lohnsummen- und Sozialversicherungsabgaben (Köppel – Schratzenstaller, 2015). Hingegen wird Vermögen deutlich geringer besteuert als im EU- und im OECD-Durchschnitt (Eurostat, 2015, OECD, 2016). Nur 1,3% (2014: 1,4%, 2013: 1,7%) des Steueraufkommens stammten in Österreich aus Steuern auf Vermögen, im Durchschnitt der EU 15 bzw. dagegen mehr als 5% (2013: 5,6%) und im OECD-Durchschnitt 5,5% (2013: 5,6%; Abbildung 2). Durch den hohen Anteil an indirekten Steuern und Sozialabgaben (mit einer Höchstbeitragsgrundlage) und das relativ niedrige Gewicht der Steuern auf Einkommen und Vermögenserträge verteilte das Abgabensystem in Österreich nur in geringem Maße um.

Abbildung 2: Struktur der Steuern und Abgaben im internationalen Vergleich

2010



Q: OECD, WIFO-Berechnungen. EU 15 und OECD: ungewichteter Durchschnitt.

3.2 Verteilung der Abgabenbelastung nach Einkommensart

Die einzelnen Abgabenarten belasten die Haushalte je nach Einkommensart und Einkommensschicht unterschiedlich. Der effektive Anteil der Abgaben⁴⁾ ist für Einkommen aus unselbständiger Erwerbstätigkeit besonders hoch und reichte 2010 von 37% im unteren bis 45% im oberen Einkommensdrittel (Übersicht 2). Die progressive Wirkung bleibt auf die Einkommensteuer beschränkt und kommt durch den tariflichen Grundfreibetrag und den nach Einkommensstufen steigenden Grenzsteuersatz zustande. Die anderen Abgaben (Sozialabgaben: Arbeitnehmer- und Arbeitgeberanteil) wirken regressiv: Sie steigen ab der Geringfügigkeitsgrenze weitgehend proportional zum Einkommen, sind aber mit der Höchstbeitragsgrundlage gedeckelt. Damit belasten sie die Unselbständigeneinkommen der Haushalte im unteren und mittleren Einkommensdrittel stärker als jene im oberen Drittel.

⁴⁾ Die Abgaben werden wie die Einkommen in äquivalenten Einheiten ausgewiesen.

Dies gilt prinzipiell auch für die auf die Selbständigeneinkommen entrichteten Sozialabgaben. Der Anteil der Sozialabgaben und Einkommensteuer⁵⁾ ist aber in allen Dezilen deutlich geringer als für die Unselbständigeneinkommen, wenn für diese auch die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung berücksichtigt werden: Für Haushalte im unteren Einkommensdrittel war er 2010 mit 22% ähnlich hoch wie Haushalte im mittleren Einkommensdrittel, im oberen Drittel betrug er 33%. Pensionen unterliegen wie die Lohneinkommen der Lohnsteuer. Hier machten die Abgaben im unteren Einkommensterzil 3,4%, im mittleren Terzil 11% und im oberen 18,7% der Pensionseinkünfte aus. Die im Vergleich geringere Abgabenbelastung ist dadurch zu erklären, dass sich die Sozialabgaben auf den Krankenversicherungsbeitrag beschränken. Der Anteil der entrichteten Einkommensteuer an den Einkünften aus Vermietung und Verpachtung lag im unteren, mittleren und oberen Einkommensdrittel bei 11%, 14% bzw. 22%. Die Kapitalertragsteuer beträgt unabhängig von der Höhe der Einkünfte aus Zinsen und Dividenden 25%.

Übersicht 2: Äquivalente Steuerleistung der Einkommenskomponenten des äquivalenten Primäreinkommens

Quantileinteilung nach Bruttoäquivalenzgesamteinkommen aller Haushalte, 2010

	Unselbständige Tätigkeit (einschließlich der Sozialabgaben der Arbeitgeber)			Insgesamt	Selbständige Tätigkeit Einkommensteuer, Sozialabgaben	Vermietung und Verpachtung Einkommensteuer	Zinsen und Dividenden Kapitalertragsteuer	Pensionen	
	Lohnsteuer	Sozialabgaben der Beschäftigten	Sozialabgaben der Arbeitgeber					Lohnsteuer	Sozialabgaben
Anteile der äquivalenten Abgaben am entsprechenden Äquivalenzeinkommen in %									
1. Dezil	0,2	10,8	19,9	30,9	.	.	25,0	0,4	4,6
2. Dezil	1,6	12,3	21,5	35,4	20,1	.	25,0	1,3	5,0
3. Dezil	3,5	12,8	22,2	38,5	23,9	.	25,0	4,8	5,1
4. Dezil	4,9	13,1	22,0	40,0	22,0	.	25,0	7,6	5,3
5. Dezil	6,2	13,2	22,3	41,7	20,1	.	25,0	10,0	5,4
6. Dezil	7,3	13,3	21,6	42,2	23,7	.	25,0	12,3	5,5
7. Dezil	8,4	13,4	21,1	42,9	26,5	.	25,0	14,1	5,6
8. Dezil	9,8	13,3	20,5	43,6	30,6	.	25,0	16,4	5,7
9. Dezil	12,2	13,1	19,3	44,6	32,9	.	25,0	18,5	5,6
10. Dezil	18,0	10,5	16,9	45,4	34,7	.	25,0	22,0	5,3
1. Terzil	2,9	12,6	21,9	37,4	22,2	10,6	25,0	3,4	5,0
2. Terzil	6,9	13,3	21,7	41,9	22,9	13,7	25,0	11,0	5,4
3. Terzil	13,9	12,0	18,6	44,5	33,4	22,4	25,0	18,7	5,5
Insgesamt	11,1	12,4	19,7	43,2	30,1	20,9	25,0	12,2	5,4
Mrd. €									
Insgesamt ¹⁾	15,5	17,5	28,0	61,0	5,2	0,4	1,5	4,6	2,0

Q: Statistik Austria, EU-SILC 2011 (Verwaltungsdatensatz); OeNB, Household Finance and Consumption Survey 2010; WIFO-Berechnungen. Aufgrund niedriger Fallzahlen in der Stichprobe und deren starker Streuung werden für die Steuern vom Einkommen aus selbständiger Tätigkeit und Vermögenserträgen einzelne Dezilwerte nicht ausgewiesen. – 1) Nicht äquivalisierte Werte.

3.3 Verteilungswirkung der Steuern und Abgaben insgesamt

Anhand der Relation der Abgaben insgesamt zum Bruttogesamteinkommen (Primäreinkommen einschließlich öffentlicher Geldleistungen) wird die stark regressive Wirkung der indirekten Steuern deutlich (Abbildung 3): Gemessen am Gesamteinkommen entrichteten 2010 die Haushalte im untersten Einkommensdezil 17% der Einkommen an Umsatzsteuer, Mineralölsteuer, Tabaksteuer usw. Auf die indirekten Steuern entfiel damit ein deutlich höherer Anteil des Einkommens als in den anderen Einkommensgruppen (mittlere Einkommen 10%, oberstes Dezil 6%). Insgesamt wandten die Haushalte im untersten Einkommensdezil 25% des Gesamteinkommens für Abgaben auf. Der Anteil der Gesamtabgaben stieg mit dem Einkommen merklich und betrug für die Haushalte in der Mitte der Einkommensverteilung knapp 40%. Ab

⁵⁾ Die Selbständigeneinkommen beruhen auch im Verwaltungsdatensatz des EU-SILC auf Befragungen; die Leistung von Einkommensteuer und Sozialabgaben wird in diesem Fall nicht getrennt erhoben, sondern ergibt sich als Differenz aus Brutto- und Nettoangaben.

dem 8. Dezil nahm die Abgabenbelastung aufgrund der regressiven Abgabenstruktur der Sozialbeiträge und der Konsumsteuern nicht weiter zu, der Anteil der Abgaben lag für das obere Drittel der Haushalte durchwegs bei rund 44%. Zwischen dem 3. und dem 9. Dezil machten die Sozialabgaben mehr als die Hälfte der Gesamtabgaben aus; im 1. und 2. Dezil entfielen über 48% der Abgaben auf Konsumsteuern.

Die Struktur der Abgabenbelastung im unteren Bereich der Gesamteinkommensverteilung lässt sich durch den überproportionalen Anteil der Pensionisten- und Transferinkommensbezieherhaushalte erklären. Da von Pensionen keine Pensionsversicherungsbeiträge zu entrichten sind und für die Transferempfänger keine direkten Abgaben anfallen, ist die Abgabenbelastung gemessen am Gesamteinkommen für diese Haushalte geringer. Betrachtet man zur (strukturbereinigten) Beurteilung des Progressionsgrades des Abgabensystems ausschließlich Erwerbstätigenhaushalte, also nur Haushalte mit selbständigen oder unselbständigen Hauptverdienern bzw. Hauptverdienerinnen (ohne Haushalte mit Beziehern oder Bezieherinnen von Pensionen oder anderen Transfereinkommen als Hauptverdiener bzw. Hauptverdienerinnen), dann zeigt sich eine wesentlich gleichmäßigere Abgabenbelastung zwischen den Einkommensgruppen: Vom Gesamteinkommen des unteren Einkommensdrittels der Erwerbstätigenhaushalte gingen etwa 43%, vom mittleren und oberen jeweils rund 46% in Form von Abgaben an den Staat (Abbildung 3).

Die schwache Umverteilungswirkung des österreichischen Abgabensystems wird auch anhand der Gegenüberstellung der Verteilung der Primäreinkommen und der Verteilung der Abgaben erkennbar: Die Haushalte im unteren Drittel der Primäreinkommensverteilung erzielten 12% aller Primäreinkommen und zahlten 10% aller Steuern und Sozialabgaben⁶⁾, während die Haushalte im oberen Einkommensdrittel 60% aller Primäreinkommen erzielten und 63% aller Steuern und Sozialabgaben zahlten. Der Anteil der Abgaben ist in den einzelnen Einkommensgruppen damit in Österreich weitgehend proportional zum Anteil der Primäreinkommen (Abbildung 4, Übersicht 5).

4. Verteilungswirkung von sozial- und wohlfahrtsstaatlichen Leistungen

Rund 70% der Staatsausgaben (einschließlich Pensionen) entfielen in Österreich 2010 auf die Ausgabenbereiche Soziales, Gesundheit und Bildung⁷⁾. Über 90% der sozial- und wohlfahrtsstaatlichen Geld- und Sachleistungen waren den Bereichen Gesundheit, Bildung und Familie zuzurechnen⁸⁾ (Übersicht 3). Der größte Teil der monetären Sozialleistungen ist in Österreich nach dem Versicherungsprinzip organisiert, d. h. die Leistungshöhe hängt vom zuvor erzielten Einkommen und damit den geleisteten Beiträgen ab. Unter den Geld- und Sachleistungen insgesamt dominieren universelle Leistungen, die ohne Bedürftigkeitsprüfung allen Einkommensschichten zustehen. Bedarfs- bzw. einkommensgeprüften Leistungen – wie etwa der bedarfsorientierten Mindestsicherung – kommt dagegen in Österreich geringere Bedeutung zu.

4.1 Gesundheitsleistungen

Einer der wichtigsten Ausgabenposten der öffentlichen Hand ist der Gesundheitssektor. Rund 44% aller berücksichtigten Geld- und Sachleistungen an private Haushalte entfielen 2010 auf den Bereich Gesundheit und Pflege.

An die Haushalte im unteren Drittel der Primäreinkommensverteilung flossen mit 36% etwas mehr Leistungen als an jene im oberen Einkommensdrittel (Übersicht 3). Gemessen am Gesamteinkommen machten die Gesundheitsleistungen für die Haushalte im unteren Einkommensdezil mehr als ein Viertel aus (Übersicht 4). Die Umverteilungswirkung des Gesundheitswesens von Gesunden zu Kranken verstärkte aufgrund der höheren Konzentration von Personen mit einem schlechten Gesundheits-

⁶⁾ Ohne Arbeitgeberanteil an den Sozialabgaben.

⁷⁾ Die verbleibenden 30% sind u. a. Ausgaben für Verteidigung, öffentliche Ordnung und Sicherheit, wirtschaftliche Angelegenheiten und Umweltschutz.

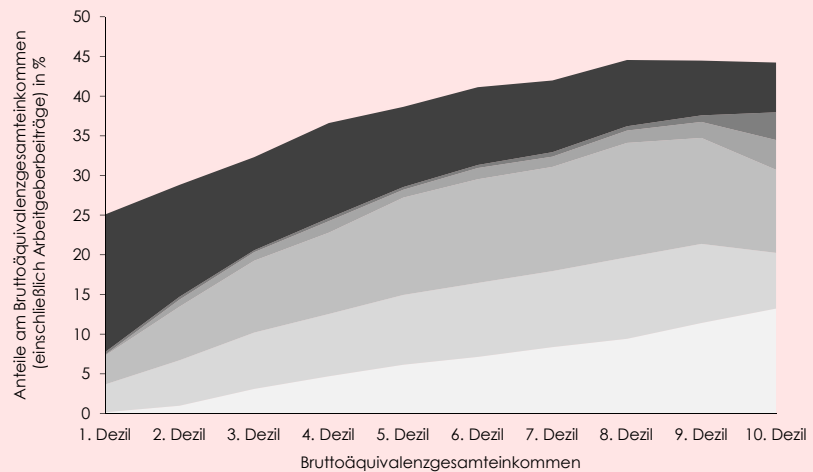
⁸⁾ Die Pensionen werden hier wie erwähnt als Primäreinkommen behandelt.

zustand in den unteren Einkommensgruppen (Pensionisten und Pensionistinnen) die progressive, umverteilende Wirkung dieser Leistungen. Ähnliches gilt für das Pflegegeld.

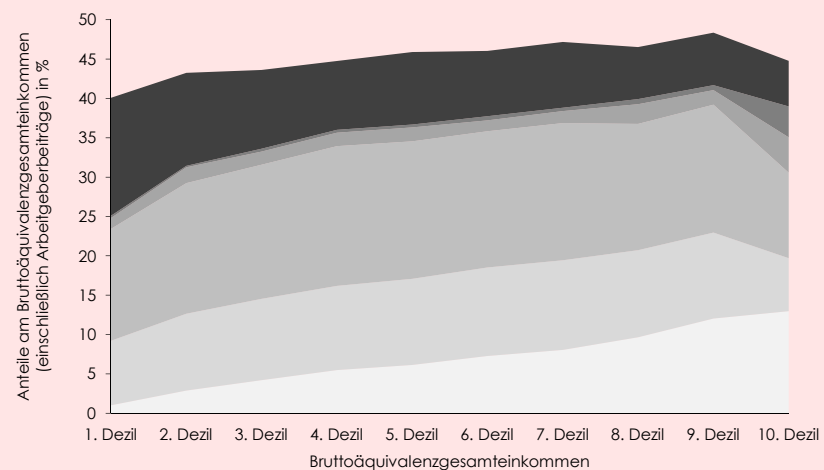
Abbildung 3: Äquivalente Abgabenbelastung

Einschließlich Sozialabgaben der Arbeitgeber, 2010

Alle Haushalte



Erwerbstätigenhaushalte



- Indirekte Steuern
- Steuern vom Einkommen aus Zinsen und Dividenden sowie von Erträgen aus Vermietung und Verpachtung
- Steuern und Abgaben von Selbständigeneinkommen
- Sozialabgaben Arbeitgeberanteil
- Sozialabgaben Arbeitnehmeranteil
- Lohnsteuer

Q: Statistik Austria, EU-SILC 2011 (Verwaltungsdatensatz), Konsumerhebung 2009/10; OeNB, Household Finance and Consumption Survey 2010; WIFO-Berechnungen. Erwerbstätigenhaushalte: Haushalte mit selbständig oder unselbständig beschäftigten Hauptverdienern bzw. Hauptverdienerinnen (ohne Haushalte mit Pensionisten bzw. Pensionistinnen oder Beziehern bzw. Bezieherinnen anderer Transfereinkommen als Hauptverdiener bzw. Hauptverdienerin).

4.2 Bildungsleistungen

Der zweite große Ausgabenposten umfasst Bildungsleistungen für Schulkinder und für Studierende. Gut 30% der Studierenden finden sich nach den vorliegenden Daten im unteren Drittel der Verteilung. Diese Ergebnisse sind mit Vorsicht zu interpretieren, da die Hälfte der Studierenden im eigenen Haushalt wohnt (Unger et al., 2012) und ein sehr niedriges Einkommen bezieht. Studierende, die im eigenen Haushalt leben,

stammen aber vielfach aus gutsituierten Elternhaushalten, denen sie hier nicht zugerechnet werden können. Die Ausgaben für Hochschulbildung entsprachen 2010 rund 22% der Gesamteinkommen der Haushalte, in denen Studierende leben. Nach den verfügbaren Daten betrug dieser Anteil im unteren Terzil der Einkommenshierarchie gut drei Viertel, im mittleren ein Viertel und im oberen rund ein Achtel der Gesamteinkommen (Übersicht 3).

Schulkinder sind überproportional im mittleren Terzil vertreten. Die öffentlichen Ausgaben für Schulkinder machten für Haushalte, in denen Schulkinder leben, im Durchschnitt etwa ein Fünftel der Gesamteinkommen aus, für Haushalte im unteren Einkommensdrittel sogar 44% (Übersicht 4). Eine private Finanzierung der Ausbildung wäre demnach zu den bestehenden Standards für Haushalte in den unteren und mittleren Einkommensgruppen schwierig.

4.3 Wohnbauförderung und Wohnbeihilfe

Wohnen wird in Österreich durch Wohn- und Mietzinsbeihilfen ("Subjektförderung", die direkt an einkommensschwache Haushalte geht) und durch die Wohnbauförderung ("Objektförderung", d. h. Förderung der Errichtung von Eigenheimen und der gemeinnützigen Bauträger) öffentlich unterstützt. Rund 6% der Haushalte bezogen 2010 Wohn- und Mietzinsbeihilfen; knapp 28% der Haushalte profitierten von Wohnbauförderungsdarlehen oder wohnten im geförderten Wohnbau. Weil Wohnbauförderungsdarlehen niedriger verzinst sind als Hypothekarkredite von Banken, kamen die betroffenen Haushalte in den Genuss eines Zinsvorteils. Mit dem Bezug einer Gemeinde- oder Genossenschaftswohnung ging im Vergleich mit den Mieten auf dem freien Markt ein Mietvorteil einher.

Übersicht 3: Verteilung der äquivalenten monetären und realen Transfers

Quantileinteilung nach Bruttoäquivalenzgesamteinkommen aller Haushalte, 2010

	Passive, aktive Arbeits- marktpolitik	Sozialhilfe	Familien- leistungen	Gesund- heits- leistungen	Pflegegeld	Bildungsleistungen Schulkinder	Studierende	Wohn- beihilfe	Miet- und Zinsvorteil	Hinterblie- benen- leistungen
	Anteile in %									
1. Dezil	36,8	52,5	7,6	9,7	2,6	6,7	15,5	34,5	14,0	.
2. Dezil	21,7	.	12,6	11,0	16,7	9,2	10,7	38,9	12,3	.
3. Dezil	10,1	.	12,9	11,5	17,3	11,7	10,7	14,2	9,9	.
4. Dezil	9,0	.	12,9	11,1	16,5	12,6	7,3	.	9,8	.
5. Dezil	6,2	.	12,1	10,1	13,5	10,3	8,0	.	9,3	.
6. Dezil	4,8	.	11,1	9,8	8,6	13,4	7,2	.	10,4	.
7. Dezil	3,3	.	10,0	9,7	9,6	10,0	9,7	.	9,4	.
8. Dezil	3,5	–	7,2	9,0	5,5	8,9	10,2	.	9,4	.
9. Dezil	3,6	–	7,0	9,3	4,0	8,1	9,5	.	8,8	.
10. Dezil	0,9	–	6,7	8,9	5,9	9,1	11,2	.	6,6	.
1. Terzil	72,1	90,4	36,5	35,9	42,0	31,9	39,4	89,2	39,6	24,3
2. Terzil	18,9	.	39,8	33,5	39,7	39,3	26,3	9,5	33,0	40,2
3. Terzil	9,1	–	23,7	30,6	18,3	28,8	34,3	.	27,4	35,5
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Mrd. €									
Insgesamt ¹⁾	2,5	0,3	8,0	20,4	1,2	10,4	4,5	0,4	1,3	0,6

Q: Statistik Austria, EU-SILC 2011 (Verwaltungsdatensatz); OeNB, Household Finance and Consumption Survey 2010; WIFO-Berechnungen. "." ... niedrige Fallzahl in der Stichprobe. "-" ... keine Fälle in der Stichprobe. –¹⁾ Nicht äquivalisierte Werte.

Die Verteilungswirkung der Leistungen war höchst unterschiedlich: Während die Mittel der Wohnbeihilfe zu 90% den Haushalten im unteren Drittel der Einkommensverteilung zugute kamen, verteilten sich die Mittel aus der Objektförderung, die mehr als 80% der Wohnbauförderausgaben ausmachte, deutlich gleichmäßiger: 40% gingen an die Haushalte im unteren Einkommensdrittel, 27% an jene im oberen Einkommensdrittel (Übersicht 3). In Summe floss mehr als die Hälfte dieser Leistungen in das untere Einkommensdrittel. Auch gemessen am Haushaltseinkommen machte die Wohnbeihilfe mit 10% und der Miet- und Zinsvorteil mit 8% für das untere Einkom-

mensdrittel einen wesentlich höheren Anteil aus als für die hohen Einkommen (Übersicht 4).

Übersicht 4: Bedeutung der äquivalenten monetären und realen Transfers für die betroffenen Haushalte

Quantileinteilung nach Bruttoäquivalenzgesamteinkommen aller Haushalte, 2010

	Passive, aktive Arbeits- marktpolitik	Sozialhilfe	Familien- leistungen	Gesund- heits- leistungen	Pflegegeld	Bildungsleistungen Schulkinder	Studierende	Wohn- beihilfe	Miet- und Zinsvorteil	Hinterblie- benen- leistungen
In % des Bruttoäquivalenzgesamteinkommens										
1. Dezil	92,0	47,6	59,7	45,1	16,8	80,8	159,0	14,7	17,0	.
2. Dezil	61,6	.	38,0	27,8	17,8	50,6	72,3	9,9	7,8	.
3. Dezil	40,8	.	24,0	22,1	15,4	36,8	53,8	6,8	5,2	.
4. Dezil	35,8	.	19,5	17,8	13,4	28,9	37,0	.	3,8	.
5. Dezil	25,7	.	16,9	13,8	13,7	25,2	28,6	.	3,3	.
6. Dezil	24,5	.	12,5	11,6	10,2	20,9	24,1	.	2,9	.
7. Dezil	21,2	.	11,1	9,9	10,3	16,9	19,2	.	2,4	.
8. Dezil	17,3	–	8,3	7,8	6,4	12,9	15,9	.	2,0	.
9. Dezil	17,0	–	7,6	6,5	5,9	12,5	13,9	.	1,5	.
10. Dezil	5,2	–	4,0	3,5	5,8	7,0	7,7	.	0,9	.
1. Terzil	65,7	34,0	31,1	27,2	16,3	44,4	77,0	10,2	7,7	24,5
2. Terzil	27,1	.	14,7	12,7	12,1	22,2	25,7	3,9	3,1	25,6
3. Terzil	14,1	–	6,3	5,6	6,4	10,3	11,5	.	1,5	12,7
Insgesamt	41,1	28,7	13,1	10,6	11,5	18,9	22,2	8,5	2,9	18,7
Anteile der betroffenen Haushalte in %										
Insgesamt	5,8	1,8	23,4	100,0	8,3	19,3	8,4	5,6	27,8	2,0

Q: Statistik Austria, EU-SILC 2011 (Verwaltungsdatensatz); OeNB, Household Finance and Consumption Survey 2010; WIFO-Berechnungen. "." ... niedrige Fallzahl in der Stichprobe. "–" ... keine Fälle in der Stichprobe.

4.4 Arbeitsmarktpolitik, Sozialhilfe, Familienleistungen

Die stärkste Umverteilungswirkung entfalteten 2010 die öffentlichen Leistungen im Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit sowie die Sozialhilfe bzw. die bedarfsorientierte Mindestsicherung, die oben diskutierte Wohnbeihilfe, aber auch einzelne Familienleistungen wie Kinderbetreuungsgeld und öffentliche Kinderbetreuungsangebote. Diese Leistungen gingen überproportional an Haushalte mit niedrigem Einkommen und bildeten für diese einen erheblichen Beitrag zum Gesamteinkommen. Sie wirkten daher nach unten umverteilend.

Gerade geringqualifizierte und niedrig entlohnte Erwerbstätige sind in hohem Ausmaß von Arbeitslosigkeit betroffen. Damit flossen 72% der Leistungen rund um Arbeitslosigkeit und 90% der Sozialhilfe in das untere Drittel der Gesamteinkommensverteilung (Übersicht 3). Für jene Haushalte, die Arbeitslosengeld und/oder Sozialhilfe bzw. bedarfsorientierte Mindestsicherung bezogen, waren diese Leistungen von höchster Bedeutung: Für Haushalte im untersten Einkommensdezil, die von Arbeitslosigkeit betroffen waren, machten die Arbeitslosenleistungen über 90% des Gesamteinkommens aus; für jene, die Sozialhilfe bezogen, bildete dieses Einkommen fast die Hälfte des Gesamteinkommens.

Da die meisten Familienleistungen unabhängig vom Einkommen ausgezahlt bzw. angeboten werden, hatten sie gemessen am Haushaltseinkommen für die Haushalte mit niedrigem Einkommen die größte Bedeutung. In Haushalten mit Kindern, die Familienleistungen bezogen, machten diese Leistungen im Durchschnitt etwa 13% des Gesamteinkommens aus, im unteren Terzil der Gesamteinkommen sogar fast ein Drittel (Übersicht 4). Die bedeutendsten Leistungen sind dabei die Familienbeihilfe und der Kinderabsetzbetrag. Obwohl die unteren Einkommensgruppen am stärksten von Familienleistungen profitieren, können diese Transfers dennoch die Armutgefährdung von Familien nicht verhindern. Soll die Familienpolitik den langfristigen Herausforderungen der Vermeidung von Kinderarmut, der frühkindlichen Förderung und der steigenden Erwerbsbeteiligung beider Eltern gerecht werden, wird sie stärker auf qualitativ hochwertige und leistbare, allgemein zugängliche öffentliche Betreuungs- und Bildungsangebote setzen müssen. Eine Verbesserung der Bildungschancen ge-

hört zu den Maßnahmen mit dem größten Erfolg zur Steigerung der Chancengleichheit und Prävention von sozialer Ausgrenzung und Segregation.

4.5 Verteilungswirkung der Geld- und Sachleistungen insgesamt

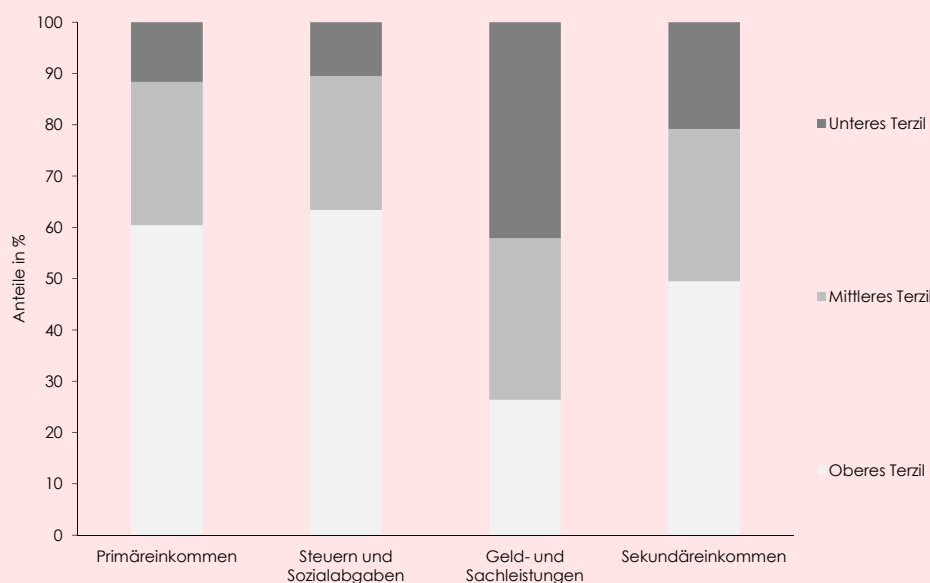
Insgesamt weisen die sozial- und wohlfahrtsstaatlichen Ausgaben (Geld- und Sachleistungen) einen starken vertikalen Umverteilungseffekt auf, also von hohen zu niedrigen Einkommen. Das Drittel der Haushalte mit dem höchsten Primäreinkommen bezog 2010 60% der Primäreinkommen, aber nur 26% der sozial- und wohlfahrtsstaatlichen Leistungen. Hingegen entfielen auf die Haushalte im unteren Einkommensdrittel zwar nur 12% der Primäreinkommen, aber 42% der öffentlichen Geld- und Sachleistungen (Abbildung 4, Übersicht 5).

5. Der Gesamteffekt der öffentlichen Umverteilung

Die Abgabenleistung der einzelnen Einkommensgruppen entspricht im Wesentlichen ihren Anteilen in der Verteilung der Primäreinkommen, das Abgabensystem wirkt daher kaum umverteilend. Die Geld- und Sachleistungen fließen dagegen überproportional an die niedrigen Einkommen, sodass von ihnen ein starker Umverteilungseffekt ausgeht.

Die Haushalte im unteren Einkommensdrittel erhielten 2010 rund 12% des Primäreinkommens, aber rund 20% des Sekundäreinkommens; auf das mittlere Terzil entfielen 28% des Primäreinkommens und 30% des Sekundäreinkommens, auf die Haushalte im oberen Einkommensdrittel 60% bzw. rund 50%. Für die mittleren Einkommen hatte die Umverteilung durch die öffentlichen Haushalte nur relativ geringe Auswirkungen, eine deutliche Umverteilung erfolgte von den hohen zu den niedrigen Einkommen. Das untere Drittel der Haushalte verfügte nach dem Umverteilungsprozess über 60% mehr an Einkommen als vorher, die mittleren Einkommen verloren rund 5% ihrer Primäreinkommen, das obere Drittel verlor gut ein Viertel. Letztlich gewann die Hälfte der Haushalte mit niedrigerem Einkommen im kurzfristigen jährlichen Umverteilungsprozess durch die öffentlichen Haushalte, während die obere Hälfte einen Teil des Primäreinkommens verlor (Abbildung 4, Übersicht 5).

Abbildung 4: Von der Primär- zur Sekundärverteilung aller Haushalte
2010



Q: Statistik Austria, EU-SILC 2011 (Verwaltungsdatensatz), Konsumerhebung 2009/10; OeNB, Household Finance and Consumption Survey 2010; WIFO-Berechnungen. Rundungsdifferenzen.

Übersicht 5: Von der äquivalenten Primär- zur Sekundärverteilung aller Haushalte

Quantileinteilung nach Äquivalenzprimäreinkommen, 2010

	Primäreinkommen			Abgaben insgesamt			Monetäre und reale Transfers			Sekundärverteilung ¹⁾		
	€ pro Monat	Anteile in %	€ pro Monat	Anteile in %	In % des Äquivalenzprimäreinkommens	€ pro Monat	Anteile in %	In % des Äquivalenzprimäreinkommens	€ pro Monat	Anteile in %	In % des Äquivalenzprimäreinkommens	
1. Dezil	292	1,1	153	1,6	52,5	1.014	14,7	348,0	1.140	4,7	391,1	
2. Dezil	961	3,6	280	2,9	29,1	833	12,1	86,7	1.511	6,3	157,2	
3. Dezil	1.362	5,0	401	4,2	29,5	797	11,6	58,5	1.749	7,3	128,4	
4. Dezil	1.706	6,3	546	5,7	32,0	744	10,8	43,6	1.891	7,8	110,8	
5. Dezil	2.072	7,7	673	7,0	32,5	667	9,7	32,2	2.053	8,5	99,1	
6. Dezil	2.444	9,0	814	8,5	33,3	629	9,1	25,7	2.236	9,3	91,5	
7. Dezil	2.856	10,6	977	10,2	34,2	582	8,4	20,4	2.442	10,1	85,5	
8. Dezil	3.407	12,6	1.235	12,9	36,3	561	8,1	16,5	2.703	11,2	79,3	
9. Dezil	4.241	15,7	1.556	16,3	36,7	528	7,7	12,4	3.174	13,2	74,8	
10. Dezil	7.676	28,4	2.931	30,6	38,2	535	7,8	7,0	5.185	21,5	67,5	
1. Terzil	944	11,7	301	10,5	31,9	870	42,1	92,2	1.505	20,8	159,3	
2. Terzil	2.262	27,9	750	26,1	33,1	651	31,5	28,8	2.146	29,7	94,9	
3. Terzil	4.899	60,4	1.820	63,4	37,1	545	26,4	11,1	3.574	49,5	73,0	
Insgesamt	2.702	100,0	957	100,0	35,4	689	100,0	25,5	2.408	100,0	89,1	

Q: Statistik Austria, EU-SILC 2011 (Verwaltungsdatensatz), Konsumerhebung 2009/10; OeNB, Household Finance and Consumption Survey 2010; WIFO-Berechnungen. – ¹⁾ Abzüglich geleisteter Inter-Haushaltstransfers und Unterhaltszahlungen.

Übersicht 6: Äquivalente Primär- und Sekundärverteilung aller Haushalte

Quantileinteilung nach jeweiligen Einkommen, 2010

	Primäreinkommen		Sekundärverteilung ¹⁾		In % des Äquivalenzprimäreinkommens ²⁾
	€ pro Monat	Anteile in %	€ pro Monat	Anteile in %	
1. Dezil	292	1,1	855	3,5	293,3
2. Dezil	961	3,6	1.372	5,7	142,8
3. Dezil	1.362	5,0	1.636	6,8	120,1
4. Dezil	1.706	6,3	1.853	7,7	108,6
5. Dezil	2.072	7,7	2.063	8,6	99,6
6. Dezil	2.444	9,0	2.283	9,5	93,4
7. Dezil	2.856	10,6	2.532	10,5	88,7
8. Dezil	3.407	12,6	2.834	11,8	83,2
9. Dezil	4.241	15,7	3.271	13,6	77,1
10. Dezil	7.676	28,4	5.384	22,4	70,1
1. Terzil	944	11,7	1.337	18,5	141,6
2. Terzil	2.262	27,9	2.179	30,2	96,3
3. Terzil	4.899	60,4	3.709	51,3	75,7
Insgesamt	2.702	100,0	2.408	100,0	89,1
	Gini-Koeffizient		Gini-Koeffizient		P_{MT} ³⁾
Insgesamt	0,383		0,259		1,201

Q: Statistik Austria, EU-SILC 2011 (Verwaltungsdatensatz), Konsumerhebung 2009/10; OeNB, Household Finance and Consumption Survey 2010; WIFO-Berechnungen. – ¹⁾ Abzüglich geleisteter Inter-Haushaltstransfers und Unterhaltszahlungen. – ²⁾ Die Haushalte wurden nach Umverteilung auf Basis der Sekundäreinkommen aufsteigend nach Einkommen neu sortiert; Relation zwischen dem Sekundäreinkommen nach Umverteilung und dem Primäreinkommen im jeweiligen Dezil. – ³⁾ Der Umverteilungsindex von Musgrave – Thin (1948) setzt das Gini-Maß nach Steuern G_n in Relation zu jenem vor Steuern G_b : $P_{MT} = \frac{1-G_n}{1-G_b}$, $P_{MT} > 1$... Progressivität des Abgabensystems, $P_{MT} = 1$... Proportionalität des Abgabensystems, $P_{MT} < 1$... Regressivität des Abgabensystems.

Durch den staatlichen Umverteilungsprozess verändert sich die Position der Haushalte in der Einkommenshierarchie. In der Regel wird dadurch die Ungleichheit in der

Einkommens- bzw. Wohlfahrtsverteilung verringert. Um diesen Effekt zu messen, wird die Verteilung vor (Primärverteilung) der Verteilung nach staatlicher Umverteilung (Sekundärverteilung), also nach Neusortierung der Haushalte gegenübergestellt (Übersicht 6).

Nach dem Umverteilungsprozess war der Einkommensanteil des unteren Drittels der Haushalte um fast 7 Prozentpunkte höher und jener des mittleren Terzils um 2¼ Prozentpunkte höher als vor der Umverteilung; der Anteil des oberen Drittel war um gut 9 Prozentpunkte niedriger.

Im unteren Drittel waren die Sekundäreinkommen um 42%, im mittleren um 4% höher als die Primäreinkommen und im oberen Drittel um 24% niedriger. Für den durchschnittlichen Haushalt lag das äquivalente Einkommen nach Umverteilung um 11% unter dem Primäreinkommen. Durch den staatlichen Umverteilungsprozess wurde die Ungleichheit in der Verteilung der Ressourcen deutlich reduziert: Der Gini-Koeffizient der Sekundärverteilung ist mit 0,259 um 32% niedriger als jener der Primärverteilung (0,383).

6. Zunehmende Ungleichheit der Primär- und Sekundärverteilung

Aussagen zur Entwicklung der Verteilung der Ressourcen vor und nach staatlicher Umverteilung sind anhand der Befragungsdaten des EU-SILC nur für Nicht-Selbständigenhaushalte möglich, die den Ergebnissen der vorangegangenen methodisch vollständig vergleichbaren WIFO-Studie (Guger et al., 2009) gegenübergestellt werden.

6.1 Polarisierung der Markteinkommen hält an

In den letzten zwei Jahrzehnten nahm die Ungleichheit in der Verteilung der Primär- oder Bruttomarkteinkommen der Unselbständigen sowohl auf individueller als auch auf Haushaltsebene deutlich zu. Einschließlich der Haushalte der Bezieher bzw. Bezieherinnen von Pensionen und anderen Transfereinkommen war vor allem seit 2005 eine spürbare Polarisierung der Primäreinkommen zu verzeichnen. War der Gini-Koeffizient der Primäreinkommen in der ersten Hälfte der 2000er-Jahre um knapp 2% gestiegen, so erhöhte er sich in der zweiten Hälfte um gut 7% (Übersicht 7).

Diese Entwicklung war vor allem konjunktur- und strukturbedingt: Aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive dämpfte die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit die Lohnentwicklung und den Lohnanteil am Volkseinkommen (Lohnquote). Zugleich verloren Hochlohnbranchen zugunsten von Dienstleistungssektoren mit niedrigerer Entlohnung Beschäftigungsanteile. Auf der individuellen Ebene nahmen Teilzeitarbeit und atypische Beschäftigungsformen stark zu. Generell drücken der technische Fortschritt und die Globalisierung die Einkommen der Geringqualifizierten, während sie Hochqualifizierte eher begünstigen. Die Haushaltsstruktur verlagert sich einerseits zu den Einpersonenhaushalten, andererseits treffen mit der Angleichung der Bildungs- und Erwerbsstandards in der Zusammensetzung der Haushalte vermehrt (potentiell) einkommensstarke bzw. einkommensschwache Partner und Partnerinnen aufeinander, was die Polarisierung der Markteinkommen auf der Haushaltsebene verstärkt.

6.2 Staatliche Umverteilung verringert Einkommensungleichheit, kann aber zuletzt Zunahme der Ungleichheit nicht ausgleichen

Das durchschnittliche äquivalente Primäreinkommen der Nichtselbständigenhaushalte lag im Jahr 2010 bei monatlich 2.450 € und das durchschnittliche Sekundäreinkommen mit 2.230 € um 9% darunter. Die 10% der Haushalte mit dem niedrigsten Einkommen, in denen viele Bezieher bzw. Bezieherinnen von Transfereinkommen vertreten sind, bezogen 2010 ein äquivalentes monatliches Primäreinkommen von 270 €. Nach Berücksichtigung des staatlichen Umverteilungsprozesses – und nach neuer Sortierung der Haushalte nach ihrem Einkommen – verfügte das unterste Dezil über ein dreimal so hohes bedarfsgewichtetes (äquivalentes) Sekundäreinkommen (rund 900 €). In der oberen Hälfte der Einkommenshierarchie blieben dagegen die empfangenen monetären und realen öffentlichen Transfers hinter der Abgabenleistung

zurück. Im obersten Dezil waren die Einkommen in der Sekundärverteilung um knapp 30% niedriger als in der Primärverteilung (Übersicht 7).

Übersicht 7: Äquivalente Primär- und Sekundärverteilung der Nichtselbständigenhaushalte

Quantileinteilung nach jeweiligem Einkommen, 2010

	Primäreinkommen		Sekundärverteilung ¹⁾		In % des Äquivalenzprimäreinkommens ²⁾
	€ pro Monat	Anteile in %	€ pro Monat	Anteile in %	
1. Dezil	269	1,1	892	4,0	331,1
2. Dezil	950	3,9	1.341	6,0	141,2
3. Dezil	1.312	5,4	1.581	7,1	120,4
4. Dezil	1.649	6,7	1.777	8,0	107,8
5. Dezil	1.964	8,0	1.971	8,8	100,3
6. Dezil	2.305	9,4	2.155	9,6	93,5
7. Dezil	2.681	10,9	2.367	10,6	88,3
8. Dezil	3.166	12,9	2.642	11,8	83,5
9. Dezil	3.885	15,8	3.044	13,6	78,3
10. Dezil	6.346	25,9	4.557	20,4	71,8
1. Terzil	914	12,4	1.315	19,6	143,9
2. Terzil	2.143	29,1	2.064	30,8	96,3
3. Terzil	4.300	58,5	3.319	49,6	77,2
Insgesamt	2.452	100,0	2.233	100,0	91,0
	Gini-Koeffizient		Gini-Koeffizient	P_{MT} ³⁾	
2010	0,359		0,234	1,195	
2005	0,335		0,217	1,177	
2000	0,329		0,216	1,168	

Q: Guger et al. (2009), EU-SILC 2011 (Befragungsdatensatz), Konsumerhebung 2009/10, WIFO-Berechnungen. – ¹⁾ Abzüglich geleisteter Inter-Haushaltstransfers und Unterhaltszahlungen. – ²⁾ Die Haushalte wurden nach Umverteilung auf Basis der Sekundäreinkommen aufsteigend nach Einkommen neu sortiert; Relation zwischen dem Sekundäreinkommen nach Umverteilung und dem Primäreinkommen im jeweiligen Dezil. – ³⁾ Der Umverteilungsindex von Musgrave – Thin (1948) setzt das Gini-Maß nach Steuern G_n in Relation zu jenem vor Steuern G_b : $P_{MT} = \frac{1 - G_n}{1 - G_b}$, $P_{MT} > 1$... Progressivität des Abgabensystems, $P_{MT} = 1$... Proportionalität des Abgabensystems, $P_{MT} < 1$... Regressivität des Abgabensystems.

Wie der Vergleich der Einkommensverteilung vor und nach staatlicher Umverteilung zeigt, verfügte 2010 das untere Drittel der Haushalte über 12½% der äquivalenten Primäreinkommen und nach dem staatlichen Umverteilungsprozess über knapp 20% der Sekundäreinkommen (gut +7 Prozentpunkte). Das mittlere Drittel erhielt nach Umverteilung über Steuern und öffentliche Transferleistungen um 1,7 Prozentpunkte mehr Ressourcen (29,1% bzw. 30,8%) und das obere Drittel um knapp 9 Prozentpunkte weniger (58½% bzw. 49½%). Diese Verringerung der Ungleichheit in der Einkommens- bzw. Wohlfahrtsverteilung spiegelt sich auch im Gini-Koeffizienten sehr deutlich: Er lag für die äquivalenten Primäreinkommen 2010 bei 0,359 und für die Sekundärverteilung bei 0,234.

Die Umverteilungswirkung der öffentlichen Haushalte war nach dem Umverteilungsindex von Musgrave – Thin (1948) zuletzt im Jahr 2010 etwas stärker als in den Jahren 2000 und 2005. Der Gini-Koeffizient der äquivalenten Sekundäreinkommen, der in der ersten Hälfte der 2000er-Jahre mit 0,217 unverändert geblieben war, stieg seit 2005 um 7,5% auf 0,234. Im unteren Drittel der Haushalte verringerte sich der Anteil an den Sekundäreinkommen gegenüber 2005 um 1 Prozentpunkt, im oberen stieg er um 1,3 Prozentpunkte; im mittleren Terzil blieb der Anteil knapp unverändert.

Abbildung 5: Entwicklung der Verteilung vor und nach staatlicher Umverteilung



Q: Statistik Austria, EU-SILC 2011 (Verwaltungsdatensatz), Konsumerhebung 2009/10; OeNB, Household Finance and Consumption Survey 2010; WIFO-Berechnungen.

2010 wirkte das Abgabensystem etwas progressiver als 2005⁹⁾. Zum einen dürften die Einkommensteuereinführung und Veränderungen der Mehrwertsteuer (Senkung des Mehrwertsteuersatzes auf Medikamente) sowie die Verringerung der Arbeitslosenbeiträge für niedrige Einkommen die Haushalte mit niedrigem Einkommen etwas stärker entlastet haben, und zum anderen sank in den unteren Einkommenschichten die Konsumneigung, sodass die Belastung durch indirekte Steuern zurückging. Eine wesentliche Ursache dürfte aber auch in der Expansion atypischer Beschäftigungsverhältnisse sowie dem Anstieg der Zahl der Arbeitslosen und Pensionisten bzw. Pensionistinnen gelegen sein. Diese Personengruppen zahlen weniger Abgaben und konzentrieren sich stärker im unteren Bereich der Verteilung der Gesamteinkommen. Die Umverteilung durch Abgaben konnte die wachsende Ungleichheit der Markteinkommen nicht ausgleichen. Auch die Verteilung der Nettoeinkommen wurde in den 2000er-Jahren ungleicher. Die Sekundärverteilung, d. h. die Verteilung nach Berücksichtigung der Abgaben und der Sozialleistungen, blieb in der ersten Hälfte des Jahrzehnts stabil, wurde aber in der zweiten Hälfte spürbar ungleicher.

7. Resümee

Österreich weist wie die skandinavischen Länder, Belgien, Frankreich und Italien ein hohes Umverteilungspotential des Staates aus. Die Abgabenquote lag 2010 mit 40,8% um 4,2 Prozentpunkte über dem Durchschnitt der EU 15. Die Umverteilung erfolgt aber vor allem über die Ausgabenseite. Durch die regressive Struktur der indirekten Steuern und Sozialabgaben und das relativ niedrige Gewicht der Steuern auf Einkommen und Vermögenserträge verteilt das Abgabensystem nur in geringem Ausmaß um. Deutlich umverteilend wirken dagegen die wohlfahrts- und sozialstaatlichen Leistungen der öffentlichen Hand: Neben den Pensionen entfallen die sozialen Geld- und Sachleistungen überwiegend auf die Bereiche Gesundheit, Bildung und Familie und kommen allen Haushalten unabhängig von ihrem Einkommen glei-

⁹⁾ Zu den Änderungen des Progressions- und Umverteilungsgrades des österreichischen Steuer- und Transfersystems zwischen 2007 und 2016 siehe Rocha-Akis – Steiner – Zulehner (2016), in diesem Heft.

chermaßen zugute, sodass ihre relative Bedeutung für Haushalte mit niedrigem Einkommen deutlich höher ist als für einkommensstärkere Haushalte. Leistungen im Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit sowie die Sozialhilfe, die Wohnbeihilfe, die Hinterbliebenenpension, das Pflegegeld und einzelne Familienleistungen wie das Kinderbetreuungsgeld und die öffentliche Kinderbetreuungsinfrastruktur werden hingegen aufgrund der stärkeren Betroffenheit überproportional von Haushalten mit niedrigem Einkommen in Anspruch genommen und bilden für diese einen substanziellen Einkommensbestandteil.

Die Verteilung der Primäreinkommen (Markteinkommen und Pensionen) wurde insbesondere in der zweiten Hälfte der 2000er-Jahre deutlich ungleicher, vor allem weil die Markteinkommen der einkommensschwächsten Haushalte sich gegenüber 2005 stark verringerten, während jene der einkommensstärkeren kräftig stiegen. Zudem erhöhte sich der Anteil der Personen ohne Markt- oder Pensionseinkommen.

Die Zunahme der Ungleichheit in der Verteilung der Primäreinkommen konnte durch die staatlichen Umverteilungsaktivitäten nicht ausgeglichen werden. Auch die Sekundäreinkommen der Haushalte (Primäreinkommen nach Abzug aller direkten und indirekten Abgaben, zuzüglich aller monetären und realen öffentlichen Transfers), die zwischen 2000 und 2005 relativ stabil geblieben waren, waren 2010 ungleicher verteilt als Mitte der 2000er-Jahre.

Wie die vorliegende Analyse zeigt, steht das sozial- und wohlfahrtsstaatliche System in Österreich vor neuen Anforderungen: Vor dem Hintergrund der zunehmend ungleichen Markteinkommensverteilung erreicht das Transfersystem – mit überwiegend universellen Sachleistungen und Geldleistungen, die von der Erwerbsbeteiligung abhängen und nach dem Versicherungsprinzip organisiert sind – Haushalte am unteren Ende der Einkommensverteilung nicht mehr in gleichem Ausmaß wie Anfang der 2000er-Jahre. Öffentliche Leistungen (insbesondere monetäre Transfers und öffentliche Bildungs- und Betreuungsdienstleistungen), die gezielt ärmere Haushalte unterstützen, gewinnen demnach an Bedeutung. Andererseits sind die Markteinkommen auf Basis der neuen Datenquellen und unter Einbeziehung der Vermögenseinkommen wesentlich ungleicher verteilt als auf Basis der bisherig verwendeten Daten und Methode (Befragungsdaten, Nicht-Selbständigenhaushalte). Dies stellt die Struktur des Abgabensystems mit seiner starken Abhängigkeit von Sozialabgaben auf den Faktor Arbeit in Frage. Die effektive Belastung der einzelnen Steuerbasen ist für die privaten Haushalte je nach Einkommensart und Einkommensschicht sehr unterschiedlich: Während der effektive durchschnittliche Abgabensatz auf Unselbständigeneinkommen 2010 mehr als 43% betrug (effektive durchschnittliche Einkommensteuerleistung 11%, effektiver Sozialabgabensatz 32%), lag der durchschnittliche effektive Steuersatz auf Einkünfte aus Zinsen und Dividenden bei 25% und jener auf die Erträge aus Vermietung und Verpachtung bei 21%. Die vermögensbezogenen Steuern tragen auch deshalb weniger zum Abgabenaufkommen bei als im EU- oder OECD-Durchschnitt, weil international Erbschaft- sowie Grund- und Grunderwerbsteuern einen größeren Beitrag leisten.

Letztlich ist die Zunahme der Ungleichheit in der Verteilung der verfügbaren Einkommen in erster Linie das Ergebnis einer schwachen Arbeitsmarktentwicklung, der teilweise geringen Entlohnung in den Bereichen mit steigenden Beschäftigungszahlen sowie des ungenügenden Angebotes an sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen und von Arbeitsplätzen mit hoher Wertschöpfung. Allerdings nehmen auch die konkrete Ausgestaltung der Bildungspolitik sowie die Struktur der Steuern und Sozialabgaben über vielfältige Kanäle wesentlich Einfluss auf die gegenwärtige und künftige Verteilung der Markteinkommen.

8. Literaturhinweise

Eurostat, Taxation Trends in the European Union, 2015 edition, Luxemburg, 2015.

Guger, A., Umverteilung durch öffentliche Haushalte in Österreich, WIFO, Wien, 1987.

Guger, A., Umverteilung durch öffentliche Haushalte in Österreich, WIFO, Wien, 1996.

Guger, A., Agwi, M., Buxbaum, A., Fesl, E., Knittler, K., Halmayer, V., Pittlik, H., Sturn, S., Wüger, M., Umverteilung durch den Staat in Österreich, WIFO, 2009, <http://www.wifo.ac.at/wfo/pubid/36801>.

- Immervoll, H., Richardson, L., "Redistribution Policy and Inequality Reduction in OECD Countries: What Has Changed in Two Decades?", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, 2011, (122).
- Köppl, A., Schratzenstaller, M., "Das österreichische Abgabensystem – Status-quo", WIFO-Monatsberichte, 2015, 88(2), S. 109-126, <http://monatsberichte.wifo.ac.at/50946>.
- Musgrave, R. A., Thin, T., "Income Tax Progression", Journal of Public Economy, 1948, (56), S. 498-514.
- OECD, Revenue Statistics, Paris, 2016.
- Rocha-Akis, S., Bierbaumer-Polly, J., Einsiedl, M., Guger, A., Klien, M., Leoni, Th., Lutz, H., Mayrhuber, Ch., Umverteilung durch den Staat in Österreich, WIFO, Wien, 2016, <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/58820>.
- Rocha-Akis, S., Steiner, V., Zulehner, Ch., "Verteilungswirkungen des österreichischen Steuer- und Sozialabgabensystems 2007/2016", WIFO-Monatsberichte, 2016, 89(5), S. 347-359, <http://monatsberichte.wifo.ac.at/58833>.
- Unger, M., Dünser, L., Fessler, A., Grabher, A., Hartl, J., Laimer, A., Thaler, B., Wejwar, P., Zaussinger, S., Studierenden-Sozialerhebung 2011. Band 2: Studierende, Studie des IHS im Auftrag des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung, Wien, 2012.